

# **Política ambiental de Andalucía 2016<sup>1</sup>: Regularización de edificaciones ilegales y la larga sombra del TS.**

*Jesús Jordano Fraga*

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

Sumario: I. Trayectoria y valoración general. II. Legislación. Regularización de edificaciones ilegales y la larga sombra del TS. III. Organización y ejecución. 1. Organización. 2. Ejecución. A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. B) Espacios naturales protegidos y recursos naturales. C) Desarrollo sostenible. D) Subvenciones y ayudas ambientales. E) Instrumentos de mercado y tributos ambientales. F) Inspección ambiental. G) Educación ambiental. H) Contaminación ambiental y Agrotóxicos. IV. Jurisprudencia ambiental destacada: A) Nulidad del Reglamento de Residuos de Andalucía aprobado por el Decreto 73/2012, de 20 marzo en cuanto a la financiación de los sistemas colectivos: la imposición de una determinada gestión medioambiental de todos los residuos sin distinción de su destino o naturaleza no es ajustada a legislación nacional ni a las disposiciones comunitarias. B) Nulidad de otros Reglamentos: Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos y Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética. C) Nulidad actos derivada de la inconstitucionalidad de la atribución estatutaria del CHG a Andalucía. A “Río revuelto, ganancia de pescadores antiambientales”. D) Imprescriptibilidad del dominio público marítimo terrestre frente a la ocupación por invernaderos. E) Carácter reglado de suelo urbanizable de especial protección: inexistencia características determina nulidad de la clasificación F) Tributos

---

<sup>1</sup> Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación de excelencia DER2013-48329-C2-1-P del Plan Estatal 2013-2016, financiado por el Ministerio de economía y competitividad. Este informe inédito forma parte del **Observatorio de Políticas Ambientales** iniciativa dirigida por el Prof. LÓPEZ RAMÓN, constituida con el objetivo de analizar periódicamente las políticas en materia de medio ambiente del Estado y de las Comunidades Autónomas.

ambientales autonómicos: legitimidad de la tributación sobre la emisión de gases en la atmósfera. Ilegalidad de la extensión de la tasa de inertes a gestión fangos industriales. G) Lluvias torrenciales y desbordamiento: fuerza mayor exonerante de responsabilidad. Daños causados por especies cinegéticas. H) Legalidad del Plan de Ordenación del Territorio y Plan Especial de Ordenación de zonas de regadío. I) Legalidad de la prohibición genérica de actividades extractivas por el Decreto 238/2011, de 12 julio, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada. J) Radiación electromagnética: nulidad de ordenanzas que invaden competencias estatales. V. Lista de Autoridades.

## I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.

Tal y como viene sucediendo en años anteriores, en el 2016 se ha producido una muy moderada actividad legislativa y de ejecución reglamentaria propias de un ordenamiento ambiental maduro pero también reflejo de este ciclo interminable de crisis social y económica: El ajuste presupuestario y la política de ajuste condiciona el gasto público y la propia política ambiental. Obviamente influye en ello la marcada tendencia desreguladora y simplificadora que precisamente no incita la adopción de nuevas normas. En este año la actividad fundamental podemos reconducirla a la modificación de la LOUA dirigida a la regularización de edificaciones ilegales y a la aprobación de documentos-estrategias en cuestiones ambientales: 1) Acuerdo de 12 de abril de 2016<sup>2</sup>, por el que se modifica el Acuerdo de 10-6-2014, por el que aprueba la formulación de la Estrategia para la Generación de Empleo Medioambiental en Andalucía 2020. 2) Acuerdo de 19 de abril de 2016<sup>3</sup>, que aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Calidad del Aire. 3) Acuerdo de 19 de julio de 2016<sup>4</sup>, LAN 2016\241, por el que se aprueba la Estrategia Industrial de Andalucía 2020.; 4) Acuerdo de 12 de julio 2016<sup>5</sup>, LAN 2016\232 por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Bioeconomía. 5) Acuerdo de 25 de octubre de 2016<sup>6</sup>, LAN 2016\348, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en el marco de la Cooperación para el Desarrollo.6) Acuerdo de 23 de febrero de 2016<sup>7</sup>, LAN 2016\45, que aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza para la eficiencia ambiental de las actividades pesqueras, Puertos Sostenibles 2016-2020.

---

<sup>2</sup> BO. Junta de Andalucía 17 mayo 2016, núm. 92, p. 25.

<sup>3</sup> BO. Junta de Andalucía 17 mayo 2016, núm. 92, p. 27.

<sup>4</sup> BO. Junta de Andalucía 26 julio 2016, núm. 142, p. 29.

<sup>5</sup> BO. Junta de Andalucía 18 julio 2016, núm. 136, p. 14.

<sup>6</sup> BO. Junta de Andalucía 3 noviembre 2016, núm. 211, p. 15.

<sup>7</sup> BO. Junta de Andalucía 26 febrero 2016, núm. 39, p. 10.

Vemos un deslizamiento hacia el *softlaw* del derecho ambiental andaluz: las Estrategias son un Acuerdo del Consejo de Gobierno, pactado con representantes de los sectores afectados, con información pública y participación vía *web*. Las Estrategias contienen: 1. Un análisis DAFO (análisis de las debilidades, potencialidades y oportunidades) desde una perspectiva de sostenibilidad medioambiental. 2) La definición de las líneas estratégicas globales, las cuales deben tener una clara justificación con los objetivos de eficiencia ambiental de las actividades. 3) Una articulación de las anteriores líneas estratégicas en acciones con objetivos cualitativos y cuantitativos, así como los recursos disponibles y los actores responsables para su ejecución. 4) Un seguimiento y evaluación de la estrategia, creando un sistema de indicadores de resultados e impacto. Parece una vez más que estamos ante un tipo de normas que se inscribe en lo que PORRAS NADALES denomina leyes proclamáticas, “leyes que no resultan ser, como antaño, un conjunto sistemático de mandatos normativos, sino una serie de proclamaciones, aseveraciones o postulados discursivos, bastante ajenos a los contenidos prescriptivos propios de una norma jurídica”<sup>8</sup>. Es obvio que con las presentes circunstancias presupuestarias, las Estrategias analizadas se convierten en meros *desideratums* o, en palabras de PORRAS NADALES “proclamas”. Pero es obvio que *no son vinculantes respecto a los instrumentos presupuestarios futuros y son de dudoso control por inactividad* (art. 29 LJCA - porque precisan actos de aplicación, y de ellos no resulta la Administración obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas- ). Detectamos un peligro de traslado de técnicas del derecho internacional a los ordenamientos internos. El *soft law* como primera etapa hacia el compromiso tiene sentido en el derecho internacional, pero no en sistemas jurídicos nacionales. Debe procederse a la juridificación del derecho simbólico que representan las Estrategias o las otrora de moda “Agendas 21”. Esta juridificación no ha de ser sólo por vía interpretativa<sup>9</sup>. La juridificación del derecho simbólico debe realizarse mediante la obligatoria incorporación de los contenidos de las estrategias/agendas en *hard-law* vía informes preceptivos y vinculantes y mediante una planificación ambiental a que imagen y semejanza del urbanismo adopte la forma y naturaleza de disposición de carácter general en un sistema piramidal de planificación coordinada con la ordenación del territorio.

II. Legislación: Regularización de edificaciones ilegales y la larga sombra del TS.

<sup>8</sup> <http://www.diariodesevilla.es/article/opinion/836055/las/leyes/proclamicas.html> (8-3-2011).

<sup>9</sup> Al respecto, véase LOPERENA ROTA- que en paz descanse- & EZEIZABARRENA SÁENZ, *La red de Gobiernos regionales para el desarrollo sostenible*, (NRG4SD) BIB 2005\1880, Actualidad Jurídica Aranzadi núm. 685/2005.

Aunque no sea una norma ambiental sin duda afecta y tiene gran impacto sobre el medio ambiente físico y la propia concepción del suelo no urbanizable, añadiendo una excepción al uso residencial del mismo por regularización *ex post*. Esta es una de las grandes consecuencias de la Ley núm. 6/2016, de 1 de agosto, LAN 2016\268, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17-12-2002, de Ordenación Urbanística, de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable<sup>10</sup>. La Exposición de motivos declara abiertamente la *ratio legis*. Al amparo del Decreto 2/2012, de 10 de enero, y de conformidad con sus normas, numerosos municipios de Andalucía han puesto en marcha los procedimientos de regularización de las edificaciones aisladas situadas en el suelo no urbanizable. No obstante, la aplicación del decreto se ha visto seriamente dificultada a la hora de establecer la regularización de las edificaciones construidas al margen de la legalidad que se sitúan en parcelaciones urbanísticas que no tengan la condición de asentamiento urbanístico. Para estas edificaciones, el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación queda cuestionado por la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en la parcelación urbanística sobre la que se asientan, extendiéndola a las propias edificaciones.

La modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, tiene por objeto principal eliminar la incertidumbre en la que se encuentran las edificaciones descritas, de tal forma que a dichas edificaciones y sus parcelas, y solo a estas, les sea de aplicación el plazo establecido por el artículo 185.1 LOUA para que la Administración pueda adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística contra ellas, si bien, como regla general, se mantiene la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado para las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Para lograr este objetivo, se parte de considerar intrínsecamente ligada la edificación y la parcela donde ésta se asienta, de forma que el transcurso del plazo establecido por el artículo 185.1 LOUA conlleva la imposibilidad de adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística tanto a la edificación como a su parcela asociada. En este sentido, se modifica el apartado A) del artículo 185.2 de la citada ley, quedando excepcionadas de esa ilimitación de plazo para el ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística en las parcelaciones urbanísticas las edificaciones de uso residencial y las parcelas asocia-

---

<sup>10</sup> Al respecto, realizando consideraciones críticas, véanse los estudios de DÍAZ ARROYO, *Las parcelaciones urbanísticas en Andalucía tras la reforma de 2016. Punto y final... ¿o punto y seguido?* “Actualidad Administrativa”, N° 2, Sección Urbanismo, Febrero 2017, LA LEY 414/2017 (versión Digital) y GALLEGO ALCALÁ, *Situación actual de la vivienda clandestina en suelo no urbanizable en Andalucía tras la entrada en vigor de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA)*, “Práctica Urbanística”, núm. 144, Sección Estudios, LA LEY 9906/2016 (versión Digital).

das a éstas, a las que se les aplica el plazo general del artículo 185.1, quedando sometidas a un régimen jurídico específico de asimilación al de fuera de ordenación. Para lograr este objetivo, se parte de considerar intrínsecamente ligada la edificación y la parcela donde ésta se asienta, de forma que el transcurso del plazo establecido por el referido artículo 185.1 conlleva la imposibilidad de adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística tanto a la edificación como a su parcela asociada. En este sentido, se modifica el apartado A) del artículo 185.2 de la citada ley, quedando excepcionadas de esa ilimitación de plazo para el ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística en las parcelaciones urbanísticas las edificaciones de uso residencial y las parcelas asociadas a éstas, a las que se les aplica el plazo general del artículo 185.1, quedando sometidas a un régimen jurídico específico de asimilación al de fuera de ordenación<sup>11</sup>.

Pero la Ley contiene en su Disposición Adicional Quinta una previsión que afecta a lo que denomina como “asentamiento urbanístico que se incorporan al planeamiento urbanístico”, osea, parcelaciones en “Suelos Urbanizable” en las que se permite la “urbanización progresiva”, -ejecutar obras de urbanización de forma “parcial”-. De esta forma se da cobertura normativa para ejecutar “solo” la infraes-

<sup>11</sup> A dichos efectos se añade una disposición adicional nueva a la LOUA, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional decimoquinta. Régimen complementario del reconocimiento de asimilación al régimen de fuera de ordenación aplicable a las edificaciones aisladas de uso residencial situadas en una parcelación urbanística en suelo no urbanizable para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1 y en las que concurren los requisitos previstos en el artículo 183.3.

El reconocimiento del régimen de asimilado al de fuera de ordenación para las edificaciones aisladas de uso residencial situadas en una parcelación urbanística para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1 de la presente ley se regirá por lo previsto en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, con las siguientes particularidades:

1. Dicho reconocimiento comprenderá a la edificación y a la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con las lindes existentes.

2. La declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación surtirá los efectos de la licencia urbanística exigida por el artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, de 4 de julio (RCL 1995, 1947), de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y quedará sujeta a la caducidad prevista para las licencias de parcelación o declaraciones de innecesariedad en el artículo 66 de la presente ley, debiendo constar reflejados estos extremos en la misma declaración de reconocimiento de asimilación al régimen de fuera de ordenación.

3. ***Para la declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación, se exigirán a las edificaciones las condiciones mínimas en materia de seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones, y también en materia de protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico. Estas condiciones deberán ser objeto de detalle y desarrollo por la Consejería competente en materia de urbanismo en una instrucción relativa a la aclaración de la documentación técnica necesaria para la regularización de las edificaciones asimiladas a fuera de ordenación.***»

estructura de agua potable, la infraestructura de saneamiento, o cualquier otra. Se admite la ejecución “progresiva”, pero sobre todo también se permitirá el enganche provisional a la red. Para que la ejecución progresiva sea admisible, se exige que la urbanización tenga aprobado definitivamente el Proyecto de Reparcelación y el Proyecto de Urbanización. Por último, destacamos el apartado 10 de esta Disposición adicional quinta que autoriza la modulación por el Plan General de Ordenación Urbanística o por el instrumento de planeamiento de desarrollo las obras y condiciones de urbanización. Ello, a nuestro juicio, es razonable pues operamos sobre una realidad ya transformada y normalmente con protagonistas precarios socialmente.

Debemos reseñar en este apartado la serie de sentencias clónicas del TS que han declarado nulo el PGOU de Marbella. Así lo declara la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 26 enero 2016, RJ\2016\416. Ponente ORO-PU-LIDO Y LÓPEZ, En el mismo sentido, las STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 21 abril 2016 RJ\2016\3059, Recurso de Casación 1941/2015, Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE; STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 19 abril 2016, RJ\2016\3062, Recurso de Casación 2768/2015, Ponente NAVARRO SANCHÍS, etc., ratificando la nulidad decidida con base en las mismas argumentaciones contenidas en las SSTs de 27 (2) y 28 de octubre de 2015 pasado, dictadas en los Recursos de casación 313/2014 (RJ 2015, 5581), 2180/2014 (RJ 2015, 5580) y 1346/2014 (RJ 2015, 5582).

El TS anula el PGOU por la imposibilidad de legalizar lo ilegalmente construido a través de la potestad de planeamiento; por la imposición de las cargas urbanísticas a los promotores de las construcciones ilegales y la improcedencia de su imputación a los que en la actualidad figuran como propietarios o titulares de los inmuebles respecto de los que se haya producido un pronunciamiento de ilegalidad; se anula igualmente la imputación de cargas y gravámenes individuales y coeficientes de normalización con la finalidad de proceder a la financiación de dotaciones, equipamientos y sistemas con la intención de regularizar los resultados de las actuaciones ilegales por falta de amparo normativo. Y por último, desde el punto de vista procedimental, por dos omisiones o vicios esenciales de informes preceptivos: en materia de Evaluación ambiental estratégica por la falta de un estudio comparado de la potencial afectación de las alternativas al medio ambiente: y, en segundo lugar, por la falta de Informe de sostenibilidad económico financiera.

Destaca también en la actividad legislativa la Ley 5/2016, de 19 julio del Deporte de Andalucía <sup>12</sup>, cuyo art. 10 proclama que “Los poderes públicos fomentarán

---

<sup>12</sup> BO. Junta de Andalucía 22 julio 2016, núm. 140, p. 10. BOE 5 agosto 2016, núm. 188, p. 56055.

la práctica del deporte en el medio natural, garantizando en todo caso que dicha práctica se realice de una manera sostenible y compatible con el medio ambiente, mediante una utilización racional de los recursos naturales; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable en materia de medio ambiente”. En esa misma línea proclamática determina que “La Consejería competente en materia de deporte impulsará la práctica del deporte en el medio natural mediante programas específicos que se formularán en la planificación sobre actividades y eventos deportivos”. Y que “6. Las consejerías competentes en materia de deporte, turismo y medio ambiente promoverán la colaboración para la práctica del deporte en el medio natural como elemento generador de actividad turística en Andalucía.” Una vez más meras normas proclamáticas. Si es más relevante que a los efectos de esta ley, el medio natural tendrá la consideración de instalación deportiva no convencional cuando se utilice como medio para la práctica deportiva. En la normativa que regule la ordenación en materia de medio ambiente se tendrá en cuenta el uso del mismo para la práctica deportiva.

### III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN.

#### 1. Organización.

En el ámbito organizativo destacamos la creación por el Decreto 83/2016, de 19 abril<sup>13</sup>, del Registro Integrado Industrial de Andalucía y la aprobación de su Reglamento. En cuanto al ámbito de aplicación, estructura y organización, no hay prácticamente modificaciones. En lo que respecta al contenido, el nuevo registro se ha simplificado y optimizado, eliminándose todos los datos que no son imprescindibles para el cumplimiento de sus fines y alineándose con el registro de ámbito estatal. Es en el procedimiento de inscripción donde se encuentran las novedades más importantes. Deja de existir la obligación de presentar la hoja de comunicación de datos. Las inscripciones se realizarán de oficio a partir de los datos contenidos en las autorizaciones, en las declaraciones responsables, comunicaciones y documentación de puesta en servicio de instalaciones presentadas por los titulares. *La inscripción pasa a ser un procedimiento interno de la Administración en el que no interviene directamente el interesado.* La Administración tendrá que prever para ello que los modelos de solicitudes, declaraciones responsables y comunicaciones contengan los datos necesarios para la inscripción.

En el ámbito organizativo destacamos otras dos órdenes que ha realizado delegaciones: la Orden de 22 de febrero de 2016<sup>14</sup>, LAN 2016\46, que delega el ejercicio

---

<sup>13</sup> B.O.JA 27 abril 2016, núm. 79, p. 22; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 104, p. 30.

<sup>14</sup> BO. Junta de Andalucía 26 febrero 2016, núm. 39, p. 32

determinadas competencias en diversos órganos directivos de la Consejería. Y la Orden de 24 de junio de 2016<sup>15</sup>, LAN 2016\212, por la que se delegan competencias en materia de lucha contra plagas en lo relativo al desarrollo y ejecución de las medidas fitosanitarias obligatorias de lucha como consecuencia de la declaración de existencia o sospecha de las mismas. Por último, damos cuenta de la Orden de 14 de marzo de 2016<sup>16</sup>, LAN 2016\73, que determina las Mesas de contratación de la Consejería.

## 2. Ejecución.

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

A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental.

-Decreto núm. 160/2016, de 4 de octubre<sup>17</sup>, LAN 2016\317, por el que se modifica el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía aprobado por el Decreto 371/2010, de 14-9-2010 (LAN 2010\392), por el que aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía y modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 247/2001, de 13-11-2001(LAN 2001\450).

-Decreto núm. 107/2016, de 31 de mayo<sup>18</sup>, LAN 2016\184, por el que se aprueban los planes de emergencia exterior ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas correspondientes a: Secicar, S.A., en Motril(Granada), y Cobre Las Cruces, en Gerena (Sevilla).

-Decreto núm. 126/2016, de 12 de julio<sup>19</sup>, LAN 2016\234, por el que se aprueba los Planes de Emergencia Exterior ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas correspondientes a MATSA, en Almonaster la Real (Huelva); y Polígono Industrial Carretera de la Isla, en Dos Hermanas (Sevilla).

- Orden de 21 de abril de 2016.<sup>20</sup>, LAN 2016\175, que dispone la publicación del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por el Real Decreto 21/2016, de 15-1-2016 (RCL 2016\79).

---

<sup>15</sup> BO. Junta de Andalucía 30 junio 2016, núm. 124.

<sup>16</sup> BO. Junta de Andalucía 17 marzo 2016, núm. 52, p. 84.

<sup>17</sup> BO. Junta de Andalucía 10 octubre 2016, núm. 195, p. 20.

<sup>18</sup> BO. Junta de Andalucía 10 junio 2016, núm. 110, p. 100.

<sup>19</sup> BO. Junta de Andalucía 19 julio 2016, núm. 137, p. 8.

<sup>20</sup> BO. Junta de Andalucía 6 junio 2016, núm. 106, p. 12.



- Orden de 21 de abril de 2016<sup>21</sup>, LAN 2016\173, por la que se dispone la publicación del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la demarcación hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras, aprobado por el Real Decreto 21/2016, de 15-1-2016 (RCL 2016\79).

- Orden de 21 de abril de 2016<sup>22</sup>, LAN 2016\172, por la que se dispone la publicación del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la demarcación hidrográfica del Guadalete y Barbate, aprobado por el Real Decreto 21/2016, de 15-1-2016 (RCL 2016\79).

- Orden de 10 de octubre de 2016<sup>23</sup>, LAN 2016\326, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009).

- Orden de 30 de diciembre de 2016<sup>24</sup>, LAN 2017\8, por la que se aprueban las modificaciones del Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía (2010-2019) (LAN 2010\487), como consecuencia de la revisión intermedia de 2016.

- Orden de 23 de febrero de 2016<sup>25</sup>, LAN 2016\105, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico del Tinto, Odiel y Piedras, aprobados por el Real Decreto 11/2016, de 8-1-2016 (RCL 2016\75).

- Orden de 23 de febrero de 2016<sup>26</sup>, LAN 2016\104, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico del Guadalete y Barbate, aprobado por el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero (RCL 2016\75).

- Orden de 23 de febrero de 2016<sup>27</sup>, LAN 2016\102, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobados por el Real Decreto 11/2016, de 8-1-2016 (RCL 2016\75).

- Acuerdo de 5 de julio de 2016<sup>28</sup>, LAN 2016\226, por el que se aprueba la planificación de la retirada progresiva del amianto en las infraestructuras públicas educativas.

---

<sup>21</sup> BO. Junta de Andalucía 3 junio 2016, núm. 105, p. 36.

<sup>22</sup> BO. Junta de Andalucía 2 junio 2016, núm. 104, p. 38.

<sup>23</sup> BO. Junta de Andalucía 18 octubre 2016, núm. 200, p. 46.

<sup>24</sup> BO. Junta de Andalucía 11 enero 2017, núm. 6, p. 8.

<sup>25</sup> BO. Junta de Andalucía 18 abril 2016, núm. 72, p. 196.

<sup>26</sup> BO. Junta de Andalucía 18 abril 2016, núm. 72, p. 81.

<sup>27</sup> BO. Junta de Andalucía 15 abril 2016, núm. 71, p. 32.

<sup>28</sup> BO. Junta de Andalucía 12 julio 2016, núm. 132, p. 15.

B) Espacios naturales protegidos y recursos naturales

- Decreto núm. 2/2016, de 12 de enero<sup>29</sup>, LAN 2016\18, por el que se declara la Zona Especial de Conservación Sierras de Tejeda, Almirajara y Alhama (ES6170007) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Tejeda, Almirajara y Alhama.

- Decreto núm. 142/2016, de 2 de agosto<sup>30</sup>, LAN 2016\304, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana.

- Decreto núm. 172/2016, de 8 de noviembre, LAN 2016\402<sup>31</sup>, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Karst en Yesos de Sorbas (ES6110002), Sierra Alhamilla (ES0000045), Desierto de Tabernas (ES0000047), Sierra Pelada y Rivera del Aserrador (ES0000052), Peñas de Aroche (ES6150007), Alto Guadalquivir (ES6160002) y Laguna Grande (ES6160004) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Paraje Natural Karst en Yesos de Sorbas, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Sierra Alhamilla y Desierto de Tabernas, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Sierra Pelada y Rivera del Aserrador y Peñas de Aroche y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Alto Guadalquivir y Laguna Grande.

- Orden de 10 de octubre de 2016<sup>32</sup>, LAN 2016\326, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009).

- Orden de 3 de noviembre de 2016<sup>33</sup>, LAN 2016\352, por la que se aprueban las propuestas de inclusión en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Ecológica Europea Natura 2000 del Espacio Natural Montes de Málaga (ES6170038), de ampliación de los Lugares de Importancia Comunitaria Marismas del río Palmones (ES6120006) y Doñana (ES0000024), de modificación de los límites del Lugar de Importancia Comunitaria Doñana Norte y Oeste (ES6150009)

---

<sup>29</sup> BO. Junta de Andalucía 25 enero 2016, núm. 15, p. 34; rect. BO. Junta de Andalucía 30 marzo 2016, núm. 59, p. 49; BO. Junta de Andalucía 28 enero 2016, núm. 18, p. 29.

<sup>30</sup> BO. Junta de Andalucía 26 septiembre 2016, núm. 185, p. 2.

<sup>31</sup> BO. Junta de Andalucía 23 diciembre 2016, núm. 245, p. 25.

<sup>32</sup> BO. Junta de Andalucía 18 octubre 2016, núm. 200, p. 46.

<sup>33</sup> BO. Junta de Andalucía 10 noviembre 2016, núm. 216, p. 62.

y de cambio de denominación del Lugar de Importancia Comunitaria Sierras del Nordeste (ES6140005).

- Orden de 1 de julio de 2016<sup>34</sup>, LAN 2016\227, por la que se modifica la Orden de 5-6-2015 (LAN 2015\242), por la que se fijan las vedas y períodos hábiles de caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se publican los períodos hábiles de caza para la temporada 2016-2017.

- Orden de 3 de agosto de 2016, LAN 2016\276, por la que se aprueba el Plan de Control del Cangrejo Rojo (*Procambarus clarkii*) en las Marismas del Guadalquivir<sup>35</sup>.

- Acuerdo de 3 de mayo de 2016<sup>36</sup>, LAN 2016\171, por el que se aprueba la formulación de la adecuación del Plan Forestal de Andalucía.

C) Desarrollo sostenible.

- Acuerdo de 18 de octubre de 2016<sup>37</sup>, LAN 2016\333, por el que se impulsa la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Acuerdo de 25 de octubre de 2016<sup>38</sup>, LAN 2016\348, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en el marco de la Cooperación para el Desarrollo.

- Acuerdo de 13 de septiembre de 2016<sup>39</sup>, LAN 2016\298, por el que se aprueba la formulación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra María-Los Vélez y su área de influencia socioeconómica.

- Acuerdo de 6 de septiembre de 2016<sup>40</sup>, LAN 2016\295, por el que se aprueba la formulación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Hornachuelos y su área de influencia socioeconómica.

- Acuerdo de 26 de agosto de 2016<sup>41</sup>, LAN 2016\289, por el que se aprueba la formulación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Grazalema y su área de influencia socioeconómica.

---

<sup>34</sup> BO. Junta de Andalucía 12 julio 2016, núm. 132, p. 46.

<sup>35</sup> BO. Junta de Andalucía de 9 agosto 2016, núm. 152, p. 81.

<sup>36</sup> BO. Junta de Andalucía 2 junio 2016, núm. 104, p. 34.

<sup>37</sup> BO. Junta de Andalucía 21 octubre 2016, núm. 203, p. 12.

<sup>38</sup> BO. Junta de Andalucía 3 noviembre 2016, núm. 211, p. 15.

<sup>39</sup> BO. Junta de Andalucía 20 septiembre 2016, núm. 181, p. 51.

<sup>40</sup> BO. Junta de Andalucía 19 septiembre 2016, núm. 180, p. 44.

<sup>41</sup> BO. Junta de Andalucía 8 septiembre 2016, núm. 173, p. 67.

- Acuerdo de 19 de julio de 2016, LAN 2016\243, por el que se aprueba la formulación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Andújar y su área de influencia socioeconómica.

- Acuerdo de 26 de julio de 2016<sup>42</sup>, LAN 2016\275, por el que se aprueba la formulación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Baza y su área de influencia socioeconómica.

- Acuerdo de 26 de agosto de 2016<sup>43</sup>, LAN 2016\288, que aprueba la Formulación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama y su área de influencia socioeconómica.

- Acuerdo de 13 de septiembre de 2016<sup>44</sup>, LAN 2016\297, por el que se aprueba la formulación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Huétor y su área de influencia socioeconómica.

- Acuerdo de 23 de febrero de 2016<sup>45</sup>, LAN 2016\45, que aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza para la eficiencia ambiental de las actividades pesqueras, Puertos Sostenibles 2016-2020.

- Acuerdo de 12 de abril de 2016<sup>46</sup>, LAN 2016\143, por el que se modifica el Acuerdo de 10-6-2014 (LAN 2014\214), por el que aprueba la formulación de la Estrategia para la Generación de Empleo Medioambiental en Andalucía 2020.

- Acuerdo de 19 de abril de 2016<sup>47</sup>, LAN 2016\144, que aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Calidad del Aire.

- Acuerdo de 19 de julio de 2016<sup>48</sup>, LAN 2016\241, por el que se aprueba la Estrategia Industrial de Andalucía 2020.

- Acuerdo de 12 de julio de 2016<sup>49</sup>, LAN 2016\232 por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Bioeconomía.

D) Subvenciones y ayudas ambientales.

- Orden de 28 de noviembre de 2016, LAN 2016\375<sup>50</sup>, por la que se modifica las Órdenes de 26-5-2015 (LAN 2015\220), por la que se aprueban en la Comunidad

---

<sup>42</sup> BO. Junta de Andalucía 9 agosto 2016, núm. 152, p. 77.

<sup>43</sup> BO. Junta de Andalucía 8 septiembre 2016, núm. 173, p. 63.

<sup>44</sup> BO. Junta de Andalucía 20 septiembre 2016, núm. 181, p. 47.

<sup>45</sup> BO. Junta de Andalucía 26 febrero 2016, núm. 39, p. 10.

<sup>46</sup> BO. Junta de Andalucía 17 mayo 2016, núm. 92, p. 25.

<sup>47</sup> BO. Junta de Andalucía 17 mayo 2016, núm. 92, p. 27.

<sup>48</sup> BO. Junta de Andalucía 26 julio 2016, núm. 142, p. 29.

<sup>49</sup> BO. Junta de Andalucía 18 julio 2016, núm. 136, p. 14.

<sup>50</sup> BO. Junta de Andalucía 2 diciembre 2016, núm. 232, p. 14.

Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la Medida 10: Agroambiente y Clima, y Medida 11: Agricultura Ecológica, y la Orden de 14-4-2016 (LAN 2016\107), por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la Medida 13: Pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.

- Orden de 23 de diciembre de 2016<sup>51</sup>, LAN 2016\429, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía en el período 2017-2020.

- Orden de 24 de febrero de 2016<sup>52</sup>, LAN 2016\52, por la que se regula las condiciones para la verificación de los compromisos agroambientales por las Entidades de Certificación establecidos en la Orden de 26 de mayo de 2015 (LAN 2015\219), por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la medida 10: Agroambiente y Clima, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.

E) Instrumentos de mercado y tributos ambientales.

- Orden de 17 de febrero de 2016<sup>53</sup>, LAN 2016\41, por la que se aprueba el Reglamento Específico de Producción Integrada de Algodón .

F) Inspección ambiental.

- Decreto núm. 96/2016, de 3 de mayo<sup>54</sup>, LAN 2016\125, por el que se regula la prevención y lucha contra plagas, el uso sostenible de productos fitosanitarios, la inspección de equipos para su aplicación y se crea el censo de equipos de aplicación de productos fitosanitarios.

- Resolución de 6 de mayo 2016<sup>55</sup>, LAN 2016\157, por la que se dispone publicar la Resolución de 29-3-2016, por la que aprueba el Plan Anual de Inspección de Vertidos para el año 2016.

G) Educación ambiental.

- Decreto núm. 110/2016, de 14 de junio<sup>56</sup>, LAN 2016\208, por el que se Establece la ordenación y el currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Su art. 3.1 j) establece como objetivo conocer y valorar de forma crítica la

---

<sup>51</sup> BO. Junta de Andalucía 30 diciembre 2016, núm. 249, p. 77.

<sup>52</sup> BO. Junta de Andalucía 2 marzo 2016, núm. 41, p. 47.

<sup>53</sup> BO. Junta de Andalucía 23 febrero 2016, núm. 36, p. 10.

<sup>54</sup> BO. Junta de Andalucía 9 mayo 2016, núm. 86, p. 17; rect. BO. Junta de Andalucía 12 enero 2017, núm. 7, p. 11.

<sup>55</sup> BO. Junta de Andalucía 25 mayo 2016, núm. 98, p. 351.

<sup>56</sup> BO. Junta de Andalucía 28 junio 2016, núm. 122, p. 11.

contribución de la ciencia y la tecnología en el cambio de las condiciones de vida, así como afianzar la sensibilidad y el respeto hacia el medio ambiente.

### H) Contaminación ambiental y Agrotóxicos.

- Decreto núm. 96/2016, de 3 de mayo<sup>57</sup>, LAN 2016\125, por el que se regula la prevención y lucha contra plagas, el uso sostenible de productos fitosanitarios, la inspección de equipos para su aplicación y se crea el censo de equipos de aplicación de productos fitosanitarios.

### IV. Jurisprudencia ambiental destacada.

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

A) Nulidad del Reglamento de Residuos de Andalucía aprobado por el Decreto 73/2012, de 20 marzo, en cuanto a la financiación de los sistemas colectivos: la imposición de una determinada gestión medioambiental de todos los residuos sin distinción de su destino o naturaleza lo cual no es ajustado a legislación nacional ni a las disposiciones comunitarias.

El año pasado dábamos cuenta de diversas sentencias en este sentido (las STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 636/2015 de 25 de junio, JUR\2015\223930; STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 315/2015 de 26 de marzo, JUR\2015\208232; STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num. 425/2015 de 7 de mayo, JUR\2015\208119; STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 199/2015 de 27 de febrero, JUR\2015\208592; etc., considerando que la imposición de una determinada gestión medioambiental de todos los residuos sin distinción de su destino o naturaleza no es ajustado a legislación nacional ni a las disposiciones comunitarias. También respecto la autorización de los sistemas de gestión y potestad de revocación de la autorización de la Administración y nuevos tipos de infracciones aplicables a los sistemas colectivos. El TS ha confirmado estas sentencias recurridas en casación con sendas condenas en costas: Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num. 2632/2016 de 15 Diciembre RJ\2016\6548; Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num. 2634/2016 de 15 Diciembre RJ\2017\174, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num. 2632/2016 de 15 diciembre, RJ\2016\6548, etc.

---

<sup>57</sup> BO. Junta de Andalucía 9 mayo 2016, núm. 86, p. 17; rect. BO. Junta de Andalucía 12 enero 2017, núm. 7, p. 11.

B) Nulidad de otros Reglamentos: Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos y Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.

Dicho Decreto ha sido declarado nulo por la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia num. 318/2016 de 16 febrero RJ\2016\686, por la omisión del trámite de audiencia a las corporaciones locales afectadas y por la representación en las juntas rectoras del parque. El TS desestima el recurso de casación. Previamente había declarado la nulidad la STSJ de Andalucía (Sede de Sevilla), de 17 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Ponente JIMÉNEZ JIMÉNEZ). El segundo reglamento citado del cielo nocturno ha sido declarado nulo por la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 21 abril 2016, RJ\2016\1682, por la omisión del trámite de audiencia e informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

C) Nulidad actos derivada de la inconstitucionalidad de la atribución estatutaria del CHG a Andalucía. A “Río revuelto, ganancia de pescadores antiambientales” .

Así, la TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm.262/2016 de 17 marzo. JUR 2016\187403 y TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm.1146/2016 de 14 diciembre. JUR 2017\57327, declarando la nulidad absoluta de sanción en materia de aguas impuesta por la Agencia Andaluza del Agua en virtud de competencias sancionadoras conferidas a la Comunidad en virtud de modificación del Estatuto de Autonomía. En el mismo sentido, la TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia núm. 638/2016 de 19 mayo. JT 2016\1303, respecto del Canon de regulación de regadíos a una liquidación girada por órgano manifiestamente incompetente por declaración de inconstitucionalidad de la distribución de competencias en materia de aguas. El TSJ sigue su propia jurisprudencia. Recordemos la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 22 mayo de 2014, JUR\2014\285052 que la vista de la norma declarada inconstitucional declara la nulidad absoluta de sanción en materia de aguas impuesta por la Agencia Andaluza del Agua. Recordemos que la STC de 16 de marzo de 2011, dictada el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120-2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, estimando parcialmente el recurso, ha declarado la inconstitucionalidad de art. 51 EAAnd. El TSJ se limita en esto a seguir la doctrina fijada por el TS: La STS de 5 de octubre de 2012 (RJ 2012, 9623) (rec. 5571/2011) Id

Cendoj: 18087330012016100209, declarando no haber lugar al recurso de casación en interés de ley interpuesto contra igual pronunciamiento impugnado en esa apelación, deducido por el Letrado de la Junta de Andalucía contra la sentencia de 28 de junio de 2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso administrativo núm. 9 de Sevilla, en el recurso contencioso-administrativo num. 191/2010. No compartimos esta sentencia. Si los actos dictados por el funcionario aparente son válidos (“*Lex Barbarius Philipus*”)<sup>58</sup> ¿cómo negar entonces validez a los actos dictados con cobertura normativa a la postre anulada? Para mí la coherencia de negar validez es más que discutible.

La STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 17 Oct. 2012, Rec. 5667/2011, minimiza los daños al determinar que los actos aplicativos anteriores a la declaración de inconstitucionalidad no se ven contaminados por la falta sobrevenida de competencia material del órgano competente<sup>59</sup>.

Para empezar la nulidad por incompetencia en este caso no es manifiesta porque no es ostensible<sup>60</sup>, y esto lo dice quien ha criticado abiertamente el precepto estatutario. ¿O es que prevaricaron parlamento autonómico y nacional al aprobar el Estatuto? TS y TSJ discrepan: para TSJ si el precepto que atribuía la competencia es declarado inconstitucional y nulo, la incompetencia del órgano es originaria, puesto que nace de una norma inconstitucional y nula, resultando además manifiesta pues

<sup>58</sup> Ténganse en cuenta que como señala GARRIDO FALLA también en esto han existido posiciones antagónicas: RANELLETTI, se inclinaba desde un punto de vista lógico-jurídico por no reconocer ningún valor jurídico a los actos dictados por un funcionario de hecho; FUEYO ÁLVAREZ y MARTÍNEZ USEROS desde las ideas de seguridad y de apariencia de legitimidad se han pronunciado por la solución contraria (*Tratado de Derecho Administrativo*, vol., *Parte General*, duodécima edición, Tecnos, Madrid 1994.p. 454). También ÁLVAREZ-GENDÍN creía que la nulidad del acto administrativo designando una autoridad que no reuniera la edad administrativa, exigida legal o reglamentariamente, no arrastraba consigo la nulidad de todos los actos administrativos realizados por él (*Tratado General de Derecho Administrativo*, t. I, Bosch, Barcelona 1958.p. 355). Para ALCINDOR, ha sido precisamente *la necesidad de tener en cuenta las apariencias* lo que ha dado carta de naturaleza a la teoría de los funcionarios de hecho. El derecho positivo francés ha admitido esta teoría en favor de ciertos agentes electivos "a fin de evitar toda discontinuidad en la gestión de los servicios públicos locales"; en esta materia "se da una importancia preponderante al hecho sobre el Derecho" (*Essai d'une théorie des nullités en droit administratif*, M. GIARD et E. BRIÈRE Libraires-Éditeurs, Paris 1912.p. 53, nota núm. 1). La protección de la apariencia es la idea fundamental. Si esta falta porque es manifiesto y evidente que la investidura no ha tenido lugar o que es irregular, dice BONNARD, no hay funcionario de hecho, se está en presencia de un usurpador de función (*Précis Élémentaire de Droit Administratif*, Société Anonyme du Recueil Sirey, Paris 1926, pp. 232-234).

<sup>59</sup> *Vid.*, MELLADO RUIZ, *Jurisprudencia ambiental en Andalucía*, “Revista Catalana de Dret Ambiental” Vol. IV Núm. 2 (2013), p. 14 (<http://www.raco.cat/index.php/rcda/article/viewFile/273908/361995>).

<sup>60</sup> Así la STS de 17 de octubre de 2012, dictada en recurso de casación en interés de ley núm. 5667/2011, donde se señala que el precepto contenido en el artículo 62.1.b) LRJAP -hoy art. 47 1 b) LPACAP no comprende los actos dictados por un órgano cuya competencia ha sido, posteriormente a la resolución administrativa, declarada inconstitucional y nula por sentencia del TC, ya que tal vicio no sería manifiesto ni originario.



la naturaleza o esencia de las cosas no cambia por el tiempo o momento en que se define.

De esta forma tendría peor condición una ley inconstitucional que un reglamento: la nulidad de un reglamento no determina la nulidad de los actos dictados a su amparo. Para mí el responsable de este desaguado es el TC al no determinar el alcance. Quizá la solución pudiera venir por un cambio de criterio pues la casación en interés de ley frente a una sentencia de un Juzgado como recurso absolutamente restrictivo no es el ámbito adecuado para zanjar el asunto. En cualquier caso creo que dado no se ha ejercido por el Estado ni por la Junta la posibilidad de aclaración del fallo que anuló la previsión estatutaria quizá se podría ensayar una convalidación legislativa *ex post* con alcance para los asuntos que encuentren *sub iudice* y que vete eventuales revisiones de oficio o solicitudes de devolución por ingresos indebidos como consecuencia de la nulidad sobrevenida *a radice* por originaria.

D) Imprescriptibilidad del dominio público marítimo terrestre frente a la ocupación por invernaderos.

Así se declara procedente la recuperación de oficio de la posesión del dominio público marítimo-terrestre ocupado por invernaderos: no se reconoce la propiedad privada dentro del dominio público marítimo-terrestre, ni es posible su adquisición por usucapión o mera tolerancia de la Administración dado su carácter imprescriptible e inalienable, por antigua que fuera la posesión: recuperación procedente. (Así, TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 2370/2016 de 28 septiembre. RJCA 2016\1007; TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 2371/2016 de 28 septiembre. JUR 2016\258915).

E) Carácter reglado del suelo urbanizable de especial protección: inexistencia características determina nulidad de la clasificación.

En este sentido se pronuncia la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 19 enero de 2016, RJ 2016\329, en relación con la aprobación del Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de usos y gestión del Parque Natural de Cabo de Gata Níjar respecto la clasificación y zonificación con carácter forestal de determinadas fincas destinadas a uso agrícola declarando su improcedencia al tratarse de parcelas que no se hallan cubiertas de arbolado ni de matorral. En este sentido, también Parque Natural de Cabo de Gata Níjar la TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm.1510/2016 de 23 mayo, JUR 2016\119937, ha declarado que no existe la prevalencia de la mera clasificación formal urbanística de la finca sobre sus valores sustantivos: si hay concurrencia de valores de especial protección que determinaron su legítima inclusión en el PORN, la anulación es improcedente.

F) Tributos ambientales autonómicos: legitimidad de la tributación sobre la Emisión de gases en la atmósfera. Ilegalidad de la extensión de la tasa de inertes a gestión fangos industriales.

El Impuesto sobre Emisión de gases en la atmósfera es un impuesto propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de carácter directo, que "grava las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos. Nuevamente la STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), núm.1345/2016 de 9 mayo. JUR 2016\151619 respalda la legitimidad del tributo rechazando vulneración del art. 6 LOFCA, y que existe doble imposición con el Impuesto Especial sobre la Electricidad o con el IAE, puesto que se grava también "la emisión de gases " y que la base se ajusta al volumen de emisión, por lo que resulta de aplicación la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 60/2013 y a tenor de la cual, desestima la alegación de violación del principio de doble imposición. El TSJ se limita a reproducir las argumentaciones ya antes manejadas. En concreto, esta Sala (sede Málaga) ha resuelto el debate aquí planteado en Sentencias de 4 de junio de 2012 ( PROV 2013, 288358 ) (recurso 1853/2004), 18 de junio de 2012 (recurso 1736/2012)y 29 de junio de 2012 (PROV 2013, 288012) (recurso 1852/2004); siendo esta última confirmada por el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 2ª, en reciente STS de 19 de junio de 2014 ( RJ 2014, 4237 ) (recurso de casación 397/2013)y la STS de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num.778/2014 de 25 septiembre, JUR\2015\44754 y STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num. 1547/2015 de 1 septiembre JT\2015\1592.

La STSJ núm.250/2016 Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 10 marzo, JT 2016\984 ha anulado en la correspondiente Ordenanza reguladora la extensión del hecho imponible de la tasa por la prestación del servicio de retirada, transporte, tratamiento y destino final de residuos inertes a la gestión de cualquier clase de residuos industriales inertes, incluyendo lodos y fangos por vulneración del principio de reserva de ley tributaria.

G) Lluvias torrenciales y desbordamiento: fuerza mayor exonerante de responsabilidad. Daños causados por especies cinegéticas.

Así lo declaran las STSJ 1620/2016 de 6 junio. Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), JUR 2016\228272; STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1), núm. 1525/2016 de 30 mayo, JUR 2016\177571; STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm.1621/2016 de 6 junio. JUR 2016\227879 y STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª),-núm.1619/2016 de 6 junio, JUR 2016\227407. También se ha rechazado indemnizar

los daños causados en fincas de cultivo como consecuencia de la acción lesiva de ciervos por falta de acreditación de que los animales provengan de coto con titularidad cinegética de la Administración (STSJ núm.2686/2016 Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 25 octubre, JUR 2017\2820).

Contrasta este fallo con otros precedentes que reconocen la existencia de responsabilidad en supuestos de daños causados en las fincas por animales salvajes entendiendo que la Administración no ha cumplido en absoluto, con la diligencia debida y los medios a su alcance, con la obligación de preservar las fincas de los propietarios de los daños causados por los animales salvajes y considerando el daño antijurídico, el nexo causal suficiente y la indemnización procedente (STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 625/2011 de 4 abril, JUR 2011\334882, f. de Dcho 2º a 5º -daños causados por animal procedente de aprovechamiento cinegético privado- y STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 512/2011 de 14 de marzo, JUR 2011\313066, f. de Dcho 2º a 6º)<sup>61</sup>.

H) Legalidad del Plan de Ordenación del Territorio y Plan Especial de Ordenación de zonas de regadío.

Así lo declaran las STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm.950/2016 de 20 octubre, RJCA 2016\989, f. de dcho 8; STSJ núm. 953/2016 de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección3ª), de 17 octubre, RJCA 2016\987,f. de dcho 8º y TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm.995/2016 de 2 noviembre, RJCA 2016\990, negando la violación de la reserva de Ley y afirmando que si bien es cierto que establece una ordenación de los regadíos de los suelos afectados, no lesiona el derecho dominical del titular de las parcelas ordenadas con esta regulación. Cuestión distinta será, lo que en el caso de autos no ocurre, que el titular de los terrenos considere que esa nueva ordenación respecto de su finca concreta merme o recorte derechos que inherentes a su propiedad tuviera previamente reconocidos. Lo cual evidentemente le permitirá reaccionar bien contra la específica ordenación de la parcela afectada, bien frente a los actos aplicativos del estos decretos que hayan de adoptarse.

---

<sup>61</sup> Sobre esta materia véanse: PARRA LUCÁN, *La responsabilidad por daños producidos por animales de caza*, "Revista de Derecho Civil Aragonés", V, 1999, núm. 2, pp. 11 a 74; AGUDO GONZÁLEZ, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por animales de caza*, "Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente", núm. 162, junio 1998, pp. 107 a 150; BIENDICHO GRACIA, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en Aragón*, "Revista Aragonesa de Administración Pública", núm. 25, 2004, pp. 83-124; SILVA SÁNCHEZ, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en el derecho actual español y su específica regulación en la Comunidad Autónoma de Extremadura: breve indicación al derecho comparado*, "Ars Iuris", N.º. 36, 2006, pp. 257-287.

I) Legalidad de la prohibición genérica de actividades extractivas por el Decreto 238/2011, de 12 julio, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada.

La STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm.2454/2016 de 29 septiembre. JUR 2016\258801 rechaza la nulidad por omisión de los preceptivos informes del Consejo Consultivo de Andalucía y del Consejo Económico y Social de Andalucía –sigue en esto la Sentencia de 13 de mayo de 2015 (RJ 2015, 2868) y la omisión del trámite de audiencia a la recurrente por la inexistencia de situación material y real de indefensión. Del mismo modo se rechaza (f. de Dcho 5) que el PORN conlleve una prohibición genérica de actividades extractivas y mineras para preservación de los valores medioambientales. Ello se ha de la mano de STC 235/2015 (RTC 2015, 235) ), mediante la cual se expresa que *"No hay duda alguna acerca de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar que el ejercicio de los derechos mineros se realice sin menoscabo del medio ambiente y en condiciones tales que no produzca un grave detrimento de los terrenos afectados"*, siendo así que, obviamente, el alcance de la prohibición habrá de ser todo el que resulte necesario para la evitación del deterioro y, en el supuesto que nos ocupa, se advierte que en el propio texto del PORN se da cumplida explicación acerca de la razón de ser de la prohibición de que tratamos y límites en orden a las explotaciones existentes, determinaciones que no han sido rebatidas por quien demanda demostrando su carácter infundado, y, con ello, una no repercusión negativa de la actividad extractiva en la conservación del Parque Natural. También se invoca la Sentencia de 22 de febrero de 2006 (RJ 2006, 5203) dictada por la Sección 5ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en recurso 5805/2003, (ROJ: STS 1983/2006 - ECLI:ES:TS:2006:1983), se advirtió, al respecto también de prohibiciones sobre actividad extractiva, de que *"debe prevalecer el interés público de preservar los valores medioambientales del espacio público de que se trata, incluido dentro de los límites del Parque Nacional de Sierra Nevada"*, y calificó como evidente *"el impacto negativo que la actividad minera produce dentro del perímetro del Parque para las especies vegetales o animales y para los demás bienes e intereses que ese Plan de Ordenación trata de proteger"*.

J) Radiación electromagnética: nulidad de ordenanzas que invaden competencias estatales.

Así se ha pronunciado la STSJ núm. 182/2016 de 29 enero Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso- TSJ Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), RJCA 2016\501, anulando la Ordenanza reguladora de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas por su regulación de la distancia mínima de protección con remisión a los niveles mínimos de inmisión por falta de competencia de la Administración local para realizar dicha regulación. También procede así la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª),

sentencia núm.804/2016 de 7 septiembre. JUR 2016\260308, respecto de la imposición a los operadores de límites de emisión en los respectivos términos municipales por invasión de competencias exclusivas del Estado; utilización de las mejores técnicas disponibles para minimizar el impacto visual y medioambiental; exigencia de aportar autorización de la comunidad propietaria del emplazamiento: limitación del derecho de los operadores a la ocupación de la propiedad privada; determinación de los responsables subsidiarios: exigencia de suscripción de póliza de responsabilidad civil que cubra los daños a personas y cosas; obligación a las operadoras de presentar semestralmente una certificación emitida por una entidad colaboradora independiente de una certificación sobre los niveles máximos de exposición a los campos electromagnéticos: competencias estatales; falta de cobertura legal del régimen sancionador.

El TSJ sigue su línea. En este sentido se ha pronunciado antes la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num. 624/2014 de 18 de junio, JUR\2014\285048, en relación con la Ordenanza municipal reguladora de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas en el municipio de Gelves (Sevilla), respecto de la imposición a los operadores de límites de emisión en los respectivos términos municipales estimando una flagrante invasión de competencias exclusivas del Estado y declarando en consecuencia su nulidad procedente.

#### LISTA DE AUTORIDADES<sup>62</sup>

Lista de autoridades

Consejero

D. José Fiscal López

Viceconsejero

D. José Luis Hernández Garijo

Secretaria General Técnica

Dña. Isabel López Arnesto

#### SECRETARÍA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO

Dña. María Belén Gualda González

---

<sup>62</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.47a26b4de-31e31b01daa5f105510e1ca/?vgnnextoid=4c0a65300f8e0410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnext-channel=b7b9193566a68210VgnVCM10000055011eacRCRD>

**Coordinación General: José Manuel Dastis Adame**

Sv. de Información y Participación Ciudadana: Esther Pérez de Tudela Lope

Sv. de Dinamización Socioeconómica: Francisco Javier Soto Vázquez

Sv. de Iniciativas Sociales y Comunicación: José Miguel Méndez Jiménez

Coordinación de Tributos del Agua: Pedro José Gómez Galá

**Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos**

Director General: Javier Madrid Rojo

**Coordinación: Rafael Cadenas de Llano Aguilar**

Director C.O.R. Prevención y Extinción de Incendios Forestales: Juan Sánchez Ruiz

Sv. de Gestión Forestal Sostenible: José Francisco Javier Cobos Aguirre

Sv. de Geodiversidad y Biodiversidad: Fernando Ortega Alegre

Sv. de Restauración del Medio Natural: Jaime González Seco

Instituto Andaluz de la Caza y la Pesca Continental: Guillermo Ceballos Watling

**Coordinación: Pedro Legerén Aller**

Sv. de Coordinación y Gestión RENPA: Rafael Silva López

Sv. de Uso Público y Fomento Socioeconómico en los Espacios Naturales: Javier Navarrete Mazariegos

Sv. Económico Administrativo: Félix Demetrio Luna Fernández

Director del Espacio Natural de Doñana: Juan Pedro Castellano Domínguez

Director del Espacio Natural de Sierra Nevada: Francisco Javier Sánchez Gutiérrez

Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental

Director General: Fernando Martínez Vidal

Coordinación General: Andrés Javier Leal Gallardo

SECRETARÍA GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y  
SOSTENIBILIDAD URBANA

D. Rafael Márquez Berral

Subdirección: Teresa Román Pereira

Sv. de Planificación y Estadística: Álvaro Javier Lozano González

Sv. de Planificación Regional y Paisajes: Gonzalo Acosta Bono

Sv. de Planificación Subregional: Guadalupe de la Hera Díaz de Liaño

Sv. de Planificación Subregional del Litoral: Luis José Contador Martín

Sv. de Gestión de Planes Territoriales: Africa Roche Guzmán

**Coordinación de Inspección de Ordenación del Territorio y  
Sostenibilidad Urbana:**

Gloria Miranda Hernández

Área de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Eva María Gamero Ruiz

Área de Planificación: Rafael Van Baumberghen Hernández

Sv. de Apoyo Técnico: Santiago Amaya Cortijo

Dirección General de Urbanismo

Director General: Alejandro Márquez Llordén

Subdirección: Fernando Villanueva Lazo

Sv. Gestión y Ejecución de Planes: Lidia Suarez Samaniego

Sv. Planeamiento Urbanístico: Antonio Santiago Becerra García

Sv. de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo: Andrés Moreno Gaviño

Delegado Territorial en Almería D. Antonio Martínez Rodríguez

Delegado Territorial en Cádiz D. Ángel Acuña Racero

Delegado Territorial en Córdoba D. Francisco de Paula Algar Torres

Delegada Territorial en Granada Dña. María Inmaculada Oria López

Delegada Territorial en Huelva Dña. Dña. Rocío Jiménez Garrochena

## CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

---

Delegado Territorial en Jaén D. Juan Eugenio Ortega Rodríguez

Delegado Territorial en Málaga D. Adolfo Moreno Carrera

Delegado Territorial en Sevilla D. José Losada Fernández

### AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA

Director Gerente: Antonio Galán Pedregosa

### FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE DOÑANA Y SU ENTORNO - DOÑANA 21

Presidente: José Luis Hernández Garijo