

- I -

# **Política Ambiental de Andalucía 2015<sup>1</sup>: Mantenimiento del modelo procedimental propio de evaluación de impacto ambiental**

*Jesús Jordano Fraga*

Sumario: I. Trayectoria y valoración general. II. Legislación. Mantenimiento del modelo procedimental propio de evaluación de impacto ambiental. III. Organización y ejecución. 1. Organización. 2. Ejecución. A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. B) Espacios naturales protegidos y recursos naturales C) Subvenciones y ayudas ambientales. D) Instrumentos de mercado y tributos ambientales. E) Contaminación. F) Inspección ambiental. IV. Jurisprudencia ambiental destacada. V. Lista de Autoridades.

## **I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

Tal y como viene sucediendo en años anteriores, en el 2015 se ha producido una 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. Las novedades legislativas este año se concentran en la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal que opta por mantener la autorización ambiental unificada, desde la valoración positiva de su funcionamiento en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal unifica el procedimiento de tramitación de la evaluación ambiental estratégica

---

<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.

de todos los planes (terminando con la especialidad del planeamiento urbanístico, pero manteniendo algunas peculiaridades). En el ámbito organizativo destacamos el Decreto núm. 216/2015, de 14 de julio, que establece la nueva estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. También ha sido aprobado el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público, mediante el Decreto núm. 109/2015, de 17 de marzo. La aprobación tiene que ver con el tiempo transcurrido desde la aprobación del Decreto 14/1996, de 16 de enero y las órdenes de desarrollo del mismo, así como las novedades y modificaciones normativas acaecidas a nivel estatal, que demandaban una revisión de los límites de emisión y objetivos de calidad de las aguas litorales afectadas directamente por los vertidos, a fin de permitir el establecimiento de unos criterios claros y objetivos de aplicación para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, así como en las tareas del vigilancia, inspección y control. El Reglamento aprobado propugna el tratamiento unificado de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico y al litoral y pretende establecer las bases para la tramitación telemática de los procedimientos administrativos relativos a las autorizaciones de vertido, dando así cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre del PCAP).

## II. LEGISLACIÓN: MANTENIMIENTO DEL MODELO PROCEDIMENTAL PROPIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Destaca en la actividad legislativa la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal<sup>2</sup>. La Ley trae causa del previo Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo<sup>3</sup>. Esta Ley, al igual que en su momento hizo el Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, opta por mantener la autorización ambiental unificada. Es el art. 1 de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal el que da nueva redacción a diversos preceptos de la Ley 7/2007, de 9 de julio (LGICA).

La exposición de motivos resalta, en este sentido, que la inclusión del procedimiento de autorización ambiental unificada en el ordenamiento jurídico de Andalucía ha supuesto, en estos años, desde la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 9 de julio, un avance muy importante en la simplificación de procedimientos en materia ambiental, dado que la citada autorización contiene la evaluación de impacto ambiental de las actuaciones sometidas a la misma, así como todos aquellos pronunciamientos

---

<sup>2</sup> BO. Junta de Andalucía 12 enero 2016, núm. 6, pág. 42. BOE 2 febrero 2016, núm. 28, pág. 8475.

<sup>3</sup> BO. Junta de Andalucía 11 marzo 2015, núm. 48, [pág. 380]. ; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 74, [pág. 12]. (castellano); BO. Junta de Andalucía , núm. 52, pág. 12.

ambientales exigibles con carácter previo y cuya resolución es competencia de la Consejería competente en materia de medio ambiente.

En un procedimiento del que se tramitan casi quinientos expedientes al año y que afecta a actividades económicas básicas tales como carreteras, ferrocarriles, embalses, estaciones depuradoras, puestas en riego, minería, infraestructura energética, industria agroalimentaria, industria química y gestión de residuos, la garantía del respeto al principio de seguridad jurídica, según la exposición de motivos, aconseja seguir el camino de la adaptación a la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, marcado por el Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo. En este sentido, se mantiene el criterio de que, cuando la evaluación ambiental corresponda a la Administración General del Estado, incorporará el contenido de la misma, con independencia de que se haya tramitado por el procedimiento ordinario o simplificado.

La cuestión del mantenimiento de la Autorización Ambiental Unificada es discutible pues los art. 25, apartados 2 y 4 y art. 41, 2 y 4 de Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental han configurado la DAE (declaración ambiental estratégica) y DIA (declaración de impacto ambiental) como actos de trámite (como un cangrejo ermitaño, la EIA usa el procedimiento sustantivo) *no impugnables separadamente*, preceptos a los que la Disposición final 7ª de la LEA atribuyen carácter básico. Recuérdese que la Directiva EIA permite a los Estados optar por el modelo cangrejo ermitaño o configurar un procedimiento específico EIA. Desde este punto de vista, la CC.AA de Andalucía no conculca principios europeos dada su innegable capacidad de transposición. El problema puede venir por el lado de la distribución de competencias normativas de nuestra Constitución que atribuye la legislación básica al Estado. Por tanto, existe contradicción cuando menos formal entre el modelo estatal y el autonómico. Entendemos que la configuración del modelo propio puede salvar su constitucionalidad en tanto que medida adicional de protección *ex art. 149. 1. 23 CE*. A ello puede añadirse que la DIA estatal no es una AAU (autorización ambiental unificada), que constituye un *plus* frente a la misma al agrupar en un acto definitivo todos los pronunciamientos ambientales de la consejería competente en materia de medio ambiente.

De otro lado, la Ley 7/2007, de 9 de julio, reguló un doble procedimiento para la evaluación ambiental de los planes y programas: por un lado, el general, regulado en los artículos 36 y siguientes, y, por otro, el contemplado en el artículo 40 para los instrumentos de planeamiento, asimilando la tramitación de la evaluación ambiental de estos últimos a la evaluación ambiental de proyectos. Aunque el informe de valoración ambiental regulado en el artículo 40 era materialmente idéntico en su contenido y finalidad a la evaluación ambiental estratégica, esta distinción originó numerosas dudas interpretativas que se tradujeron en un elevado nivel de dificultad, tanto en

proyectos piloto puestos en marcha por la Unión Europea como ante los tribunales de justicia. Por ello, esta ley mantiene el criterio ya regulado en el Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, de unificar el procedimiento de tramitación de la evaluación ambiental estratégica de todos los planes, salvaguardando las especificidades que requiere la tramitación de la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento. Igualmente, esta ley, como el Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, mantiene la posibilidad de que el órgano ambiental vuelva a conocer del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, tras la aprobación provisional de los instrumentos de planeamiento por parte de los ayuntamientos, cuando estos, por introducir modificaciones estructurales, deban someter de nuevo a información pública el instrumento de planeamiento en tramitación. Se regula así la evaluación estratégica final, que no se recoge en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre. Tal vez no tenga sentido esto (que no deja de traslucir una suerte de desconfianza hacia el mundo local) si se tiene en cuenta que ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente son ahora una sola consejería (frente a cuando se planteó el modelo en que eran consejerías distintas. Piénsese que la aprobación final de los instrumentos de planeamiento corresponde a la junta por lo cual parece redundante un doble control autonómico ahora formalmente del mismo órgano autonómico. Vemos discutible la redacción al art. 40. 4 LGICA en relación con la evaluación ambiental estratégica del planeamiento de desarrollo.

Este precepto dispone:

4. No se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, teniendo en cuenta su objeto y alcance de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, los siguientes instrumentos de planeamiento urbanístico:

- a) Estudios de detalle.
- b) Planes parciales y Planes especiales que desarrollen determinaciones de instrumentos de planeamiento general que hayan sido sometidos a evaluación ambiental estratégica.
- c) Las revisiones o modificaciones los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en los apartados a) y b) anteriores.

La sujeción a EAE en todo caso del Planes de desarrollo (Planes parciales, planes especiales, Estudios de Detalle) que afecten espacios de la red natura es difícilmente discutible dado el reforzamiento de la EAE desde la jurisprudencia europea *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, § 46 y 47, Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2004, (Gran Sala) en el asunto C-127/02 (Cuestión

prejudicial planteada por el *Raad van State*<sup>4</sup>), **que impone la exigencia de EAE en función del principio de cautela**. Nuestros tribunales ya se han hecho eco de esta jurisprudencia –STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 1826/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 28 de noviembre JUR 2009\132437, Ponente REVUELTA PÉREZ, f. de Dcho 10º y STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 1574/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 15 de octubre, JUR 2009\65425, Ponente ALONSO MAS, f. de Dcho 22º.

Establecido lo anterior no es extraño que la jurisprudencia haya declarado la nulidad radical de planes parciales sin evaluación: Así, STSJ de las Islas Canarias, Las Palmas, núm. 521/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 24 de noviembre de 2005, Ponente GARCÍA OTERO, JUR 2006\66105, f. de Dcho 3º; STSJ de las Islas Canarias, Las Palmas, núm. 129/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 16 de junio de 2006, JUR 2006\226029, Ponente RODRÍGUEZ FALCÓN, f. de Dcho 2º; STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 15 abril de 2010, JUR\2010\233658, Ponente ARROJO MARTÍNEZ f. de Dcho 6º -la necesidad de EAE del plan parcial se descarta en atención a la fecha de aprobación de dichos Planes parciales-; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia las Islas Canarias, Las Palmas, núm. 139/2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 16 de julio, Ponente RODRÍGUEZ FALCÓN, JUR 2011\7215, f. de Dcho 3º -nulidad radical de la aprobación definitiva del Plan Parcial en supuesto de omisión o ausencia de la correspondiente evaluación-; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Cataluña núm. 56/2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3), de 27 de enero, JUR 2010\292643, Ponente TÁBOAS BENTANACHS, f. de Dcho 7º. De forma rotunda así lo afirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Castilla y León, Burgos, núm. 254/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 21 junio, JUR 2004\192461 Ponente MATÍAS ALONSO MILLÁN, f. de Dcho QUINTO:

“El artículo 6 de la Directiva 92/43 “exige adoptar las medidas apropiadas para evitar el deterioro de estas zonas y exige que cualquier plan o proyecto se someta a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar. Por consiguiente, cualquier actuación pública o privada debe estar sometida a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, sin perjuicio de que el plan o proyecto se encuentre dentro del territorio marcado como lugar de importancia comunitaria, **bastando que afecte a este lugar**”.

<sup>4</sup> Al respecto véase el certero comentario de GARCÍA URETA & CUBERO MARCOS, *Directiva de Hábitats: principio de precaución y evaluación de planes y proyectos*, “R.V.A.P.” núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 361-381.

Esta es la interpretación obligada del texto de la Directiva- y así lo sostiene el mejor especialista nacional y europeo en la materia, GARCÍA URETA. Transcribimos literalmente sus palabras;

“Sin embargo, en la Directiva 92/43, el concepto de plan no se conduce únicamente a aquellos que enumera la directiva 2001/42, por amplia que pueda resultar la redacción de esta última. **De hecho, es importante tener en cuenta que esta Directiva señala en su artículo 11. 1 que “la evaluación medioambiental realizada de conformidad con la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337/CEE ni de cualquier otra norma comunitaria, lo que implica que la Directiva 92/43 debe considerarse como una disposición especial con respecto a la Directiva 2001/42.”**<sup>5</sup>”

El principio de especialidad se muestra como el decisivo, y por ello, la existencia de evaluación del Plan General sería irrelevante. Dicho planteamiento nuevamente es confirmado en sede doctrinal (CUYAS PALAZÓN, LAZCANO BOTONS). Reproducimos a continuación –las cursivas y negritas son nuestras-, el análisis que de este problema realiza la especialista en Evaluación Ambiental Estratégica, CUYAS PALAZÓN para los supuestos de planeamiento en cascada jerárquicamente conectados:

“Para evitar caer en este grave vicio *que, repito, podría en la práctica anular los fines y objetivos perseguidos a través de la técnica de la evaluación ambiental estratégica*, deberían tenerse en cuenta los siguientes condicionantes:

**1º *La evaluación estratégica de los planes inferiores o superiores no elimina ni limita la obligatoriedad de la evaluación de todos aquellos, ostenten el grado que ostenten en la escala jerárquica, siempre y cuando estén dentro del ámbito de aplicación o sujeción de la Ley.***

2º La amplitud, nivel de detalle y el grado de especificación del informe de sostenibilidad, y por ende de la memoria ambiental, debe inferirse a partir de los recursos y demás elementos ambientales incluidos en el ámbito de actuación del plan o programa, y no así por el rango jerárquico del mismo.

3º En atención al principio de jerarquía el informe de sostenibilidad podrá recoger y hacer suyo aquello que haya sido objeto de anterior evaluación.

---

<sup>5</sup> *Derecho Europeo de la Biodiversidad (Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna)*, Iustel Madrid, 2010, p. 538.

4º En el supuesto anterior, no obstante, deberá señalarse si las determinaciones del nuevo proyecto o programa inciden de forma distinta a la que fue objeto de evaluación. En tal caso, la evaluación anterior no será válida en tanto en cuanto no se complemente con las incidencias nuevas o modificadas que el nuevo plan o programa pueda comportar”<sup>6</sup>.

En idéntico sentido se pronuncia LAZCANO BROTONS, cuyas palabras transcribimos también literalmente, –las cursivas y negritas igualmente son nuestras–:

“Poniéndonos en un supuesto máximo, podría haber hasta cuatro planes (PGOU/Plan de sectorización, Plan Parcial/estudio de detalle) que escalonadamente abordaran la cuestión desde el punto de vista urbanístico (y eso sin contar con los superiores planes de ordenación territorial que pudieran existir). En cada uno de esos planes habrá, en su caso, una calificación de usos (desde la más global, hasta la más pormenorizada en todo tipo de detalles), aunque podría resultar posible que analizando un nivel concreto de planeamiento el régimen calificadorio de los usos no aportara ningún añadido sustancial a lo previamente establecido en nivel jerárquico superior (puede, por ejemplo, que el estudio de detalle no incorpore nada significativo a lo establecido en él sobre esa cuestión en el plan parcial). En tal caso, la necesidad de evaluar el plan inferior no añadiría nada a la previa evaluación efectuada del plan inmediatamente superior (si se ha realizado). ***Pero esto no significa, en modo alguno, que sólo haya que evaluar los planes urbanísticos jerárquicamente superiores***”<sup>7</sup>.

Por eso consideramos un error la regulación expuesta al no respetarse el principio de especialidad. Recordemos las categorías enunciadas en el Anexo primero de la LGICA

12.1. Planes y programas que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos enumerados en este Anexo sobre las siguientes materias: agricultura, ganadería, selvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

## **12.2. Planes y programas que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.**

---

<sup>6</sup> *Urbanismo Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica*, Atelier Barcelona 2007, pp. 340-441.

<sup>7</sup> *Planes parciales y evaluación conjunta de impacto ambiental*, “Revista Vasca de Administración Pública”, núm. 86 enero-abril 2010, pp. 134-135.

12.3 Planes Generales de Ordenación Urbanística, así como las innovaciones que afecten al suelo no urbanizable.

12.4 Planes de Ordenación Intermunicipal así como sus innovaciones.

12.5 Planes Especiales que puedan afectar al suelo no urbanizable.

12.6 Planes de sectorización

12.7 Planes de desarrollo del planeamiento general urbanístico cuando éste último no haya sido objeto de evaluación de impacto ambiental

*Obsérvese que son supuestos disyuntivos, de forma que la cláusula de sujeción 12.7 **es sin perjuicio** de la 12.2*

También se mantiene la obligatoriedad de que el órgano ambiental, en el plazo de veinte días, dicte una resolución de admisión a trámite. Esta obligación para el órgano ambiental se regula con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica de los ayuntamientos, que, desde el primer momento, podrán tener claro que el procedimiento de evaluación ambiental estratégica elegido, ordinario o simplificado, es el correcto y el aplicable al instrumento de planeamiento que pretenden aprobar. Se evitan así dilaciones innecesarias y un gasto económico en la elaboración de documentos, injustificable dadas las necesidades presupuestarias de la Administración Local. La Ley opta por mantener el criterio ya regulado en el Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, de integrar la regulación de la declaración responsable de los efectos ambientales (CA-DR) en la regulación de la calificación ambiental, con objeto de hacerla plenamente operativa, evitar lagunas innecesarias y evitar contradicciones en la interpretación que de esta figura actualmente están haciendo los numerosos ayuntamientos de Andalucía, más teniendo en cuenta que, en el nuevo anexo de la Ley 7/2007, de 9 de julio, modificado mediante la Ley 3/2014, de 1 de octubre, se recogen 35 tipologías de actividades que anteriormente se sometían al procedimiento de calificación ambiental y que ahora solo necesitan la declaración responsable de los efectos ambientales. A este respecto, y hasta tanto no se modifique, el legislador andaluz cree que es oportuno extender la aplicación del Decreto 297/95, de Calificación Ambiental, a la figura de la declaración responsable de los efectos ambientales (CA-DR), en lo referente a su tramitación ante el Ayuntamiento, a la documentación a presentar por el promotor de la actividad y al régimen de vigilancia y control de estas actividades, una vez que comiencen a funcionar.

En relación con la Ley 9/ 2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, el apartado 2 del artículo 42 queda redactado de forma que para la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico solicitará a la Consejería competente en materia de agua informe sobre cualquier aspecto que sea de su competencia y, en todo caso, sobre las infraestructuras de aducción y depuración. El

informe se solicitará con anterioridad a la aprobación de los planes de ordenación territorial y tras la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico. El informe tendrá carácter vinculante y deberá ser emitido en el plazo de tres meses, **entendiéndose desfavorable si no se emite en dicho plazo**, en los términos de la legislación básica de aguas. En dicho informe se deberá hacer un pronunciamiento expreso sobre si los planes de ordenación del territorio y urbanismo respetan los datos del deslinde del dominio público y la delimitación de las zonas de servidumbre y policía que haya facilitado la Consejería competente en materia de agua a las entidades promotoras de los planes. Igualmente, el informe apreciará el reflejo que dentro de los planes tengan los estudios sobre zonas inundables».

### III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

#### 1. Organización.

En el ámbito organizativo destacamos el Decreto núm. 216/2015, de 14 de julio<sup>8</sup>. LAN 2015\278, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y el Decreto núm. 304/2015, de 28 de julio, que modifica el Decreto 342/2012, de 31-7-2012, que regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía .

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio mantiene las competencias que venía ejerciendo. No obstante, se ha considerado necesario acometer una racionalización de las competencias atribuidas a los distintos órganos directivos en el Decreto 142/2013, de 1 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al objeto de lograr una mayor eficiencia en el ejercicio de las mismas. La nueva estructura (véase el listado de autoridades comprende: una Viceconsejería; Dos Secretarías Generales: Secretaría General de Ordenación del Territorio y Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático; Una Secretaría General Técnica; y cuatro Direcciones Generales: Dirección General de Urbanismo, Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos, Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental, Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, y Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua. También se han producido resoluciones de delegación de competencia en la Agencia de Medio Ambiente y Agua (Resolución de 11 de noviembre 2015<sup>9</sup>.LAN 2015\374, por la que se Delegan competencias en materia de contratación administrativa. Una vez más clamamos por la recuperación del modelo “fuerte” de organización administrativa del Medio Ambiente. En un Estado Ambiental de Derecho debe haber Ministerio del medio ambiente y

---

<sup>8</sup> BO. Junta de Andalucía 15 julio 2015, núm. 136, pág. 131.

<sup>9</sup> BO. Junta de Andalucía 16 noviembre 2015, núm. 222, pág. 187.

Consejerías de medio ambiente. El retroceso en este campo también tendría que ser objeto del principio de no regresión.

## **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. 141/2015, de 26 de mayo<sup>10</sup>. LAN 2015\280, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía . Es fácil pronosticar una alta conflictividad dado el giro en 180° respecto de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en algunos casos aprobados en 2011 y publicados en 2012. El ejercicio de *ius variandi* debe estar suficientemente justificado, y apoyado en datos objetivos, para impedir que la impropiedad en el ejercicio del *ius variandi*, atente a los límites racionales y naturales de la discrecionalidad que se reconoce. La posibilidad de cambio en la planificación territorial, ha de venir avalada, como cualquier actuación administrativa, por la correspondiente motivación y justificación con diferente exigencia e intensidad de motivación, en función del nivel o profundidad del cambio que se efectúa (por todas, STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 30 de julio de 2008, rec. 5246/2004, Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, N° de Recurso: 5246/2004, LA LEY 132431/2008, F. de Dcho núm. 4º).

-Orden de 11 de marzo 2015<sup>11</sup>. LAN 2015\122, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de Andalucía .

### B) Espacios naturales protegidos y recursos naturales

-Resolución de 14 de diciembre 2015<sup>12</sup>, por la que se incluye en el Inventario de Humedales de Andalucía determinadas zonas húmedas del sur de Córdoba. (LAN 2015\416).

-Acuerdo de 9 de diciembre 2015<sup>13</sup>. LAN 2016\27, en relación con la Ley 33/2015, de 21-12-2015 (RCL 2015\1426), por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13-12-2007 (RCL 2007\2247), del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Mediante este acuerdo la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General

---

<sup>10</sup> BO. Junta de Andalucía 20 julio 2015, núm. 139, pág. 2.

<sup>11</sup> BO. Junta de Andalucía 13 marzo 2015, núm. 50, pág. 70.

<sup>12</sup> BO. Junta de Andalucía 18 diciembre 2015, núm. 244, pág. 103.

<sup>13</sup> BO. Junta de Andalucía 8 junio 2015, núm. 108, pág. 32 ; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 117, pág. 29.

del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en su reunión celebrada el día 9 de diciembre de 2015, inicia negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con el artículo único, por la nueva redacción dada a los artículos 4.3, 15.2, 19.4, 27.2, 34.1, 37, 46.4, 53.2, 54.2, 55, 56.2, 59.3, 60, 61.1.c), 63, 69.2 y 71.2 y disposición adicional décima de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

-Orden de 25 de mayo 2015<sup>14</sup>. LAN 2015\232, por la que se regula la uniformidad e identificación para el ejercicio de guarda de coto de caza, con acreditación de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, y establece un modelo de denuncia para su uso en el ejercicio de sus funciones.

-Orden de 5 de junio 2015<sup>15</sup>. LAN 2015\242, por la que se fijan las vedas y períodos hábiles de caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

-Orden de 20 de mayo 2015<sup>16</sup>. LAN 2015\215, por la que se aprueba los programas de actuación de los Planes de Recuperación y Conservación de especies catalogadas de Andalucía.

### C) Subvenciones y ayudas ambientales.

-Decreto núm. 303/2015, de 21 de julio<sup>17</sup>, LAN 2015\283, por el que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía a empresas para promover la protección del medio ambiente y el desarrollo energético sostenible.

-Resolución de 21 de mayo 2015<sup>18</sup>. LAN 2015\213, que dispone la publicación de la Resolución de la Dirección Gerencia de la Agencia Andaluza de la Energía de 21-5-2015 por la que se amplía el plazo máximo previsto en el artículo 5.3 del Decreto-ley 1/2014, de 18-3-2014 (LAN 2014\100), por el que se regula el Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía y se efectúa la convocatoria de incentivos para 2014 y 2015, respecto a las actuaciones de más de 18.000 euros (IVA excluido).

-Resolución de 16 de septiembre 2015<sup>19</sup>. LAN 2015\320, que dispone la publi-

---

<sup>14</sup> BO. Junta de Andalucía 8 junio 2015, núm. 108, pág. 32.; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 117, pág. 29.

<sup>15</sup> BO. Junta de Andalucía 17 junio 2015, núm. 116, pág. 50; rect. BO. Junta de Andalucía 6 agosto 2015, núm. 152, pág. 149.

<sup>16</sup> BO. Junta de Andalucía 27 mayo 2015, núm. 100, pág. 50.

<sup>17</sup> BO. Junta de Andalucía 29 julio 2015, núm. 146, [pág. 10]; rect. BO. Junta de Andalucía 29 septiembre 2015, núm. 190, pág. 10.

<sup>18</sup> BO. Junta de Andalucía 26 mayo 2015, núm. 99, pág. 9.

<sup>19</sup> BO. Junta de Andalucía 22 septiembre 2015, núm. 185, pág. 9.

cación de la Resolución de la Dirección Gerencia de la Agencia Andaluza de la Energía de 16-9-2015, por la que se amplía el plazo máximo previsto en el artículo 5.3 del Decreto-ley 1/2014, de 18-3-2014 (LAN 2014\100), por el que se regula el Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía y se efectúa la convocatoria de incentivos para 2014 y 2015, respecto a las actuaciones de importe igual o superior a 18.000 euros (IVA excluido).

-Orden de 26 de mayo 2015<sup>20</sup>. LAN 2015\220, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la Medida 11: Agricultura Ecológica, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, y se efectúa su convocatoria para el año 2015.

### D) Instrumentos de mercado y tributos ambientales.

-Resolución de 25 de febrero 2015<sup>21</sup>. LAN 2015\101, por la que da publicidad a la Orden de 12-2-2015 de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueban las tarifas aplicables a las actuaciones a realizar por la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

### E) Contaminación.

-Decreto núm. 109/2015, de 17 de marzo<sup>22</sup>. LAN 2015\199, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía.

-Orden de 1 de junio 2015<sup>23</sup>. LAN 2015\236 por la que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en Andalucía .

### F) inspección ambiental.

-Resolución de 16 de marzo 2015<sup>24</sup>. LAN 2015\138, que aprueba el Plan de Inspección y Control Medioambiental para el año 2015.

-Resolución de 4 de febrero 2015<sup>25</sup>. LAN 2015\119, que aprueba los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2015.

---

<sup>20</sup> BO. Junta de Andalucía 29 mayo 2015, núm. 102, pág. 63; rect. BO. Junta de Andalucía 16 junio 2015, núm. 115, pág. 40.

<sup>21</sup> BO. Junta de Andalucía 3 marzo 2015, núm. 42, pág. 63.

<sup>22</sup> BO. Junta de Andalucía 12 mayo 2015, núm. 89, pág. 22.

<sup>23</sup> BO. Junta de Andalucía 11 junio 2015, núm. 111, pág. 8; rect. BO. Junta de Andalucía 31 julio 2015, núm. 148, pág. 57.

<sup>24</sup> BO. Junta de Andalucía 19 marzo 2015, núm. 54, pág. 155.

<sup>25</sup> BO. Junta de Andalucía 12 marzo 2015, núm. 49, pág. 40. ; rect. BO. Junta de Andalucía , núm. 52, pág. 294.

#### 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 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 ajustado a legislación nacional ni a las disposiciones comunitarias. Cuestiones varias sobre residuos.**

Así lo ha declarado el TSJ en 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; STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num.246/2015 de 12 de marzo, JUR\2015\208230; respecto del Decreto 73/2012, de 20 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, 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 nuevos tipos de infracciones aplicables a los sistemas colectivos.

Considera el TSJ que la Ley 22/2011 contempla efectivamente la revocación como sanción ante la comisión de infracciones tipificadas como muy graves y graves. Ahora bien, no es una sanción prevista para todas estas infracciones, sino que se reserva en la ley para la comisión de determinadas infracciones (artículo 47.1 a y b). De modo que aun cuando el artículo 76 contempla la potestad revocatoria con naturaleza no sancionadora, y es más, sin perjuicio de la responsabilidad sancionadora en la que se pueda incurrir, mantener este artículo equivaldría tanto como a eludir el principio de tipicidad de las sanciones como vertiente del principio de legalidad. Toda vez que permitiría a la administración con base exclusiva en una previsión reglamentaria, extender la medida sancionadora o no de revocación, a supuestos distintos a aquellos a los que el legislador ha querido limitar esa medida de máxima gravedad trascendencia. Con el régimen sancionador que de forma taxativa fija la ley, la revocación no po-

drá extenderse a más supuestos de incumplimientos que los recogidos en la misma<sup>26</sup>.

Al margen de las sentencia clónicas que acaban de reseñarse, la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num.316/2015 de 26 de marzo, JUR\2015\208701, también declara nulos de pleno derecho preceptos impugnados según dispone el art. 62.e) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, porque en su elaboración se ha omitido un trámite esencial<sup>27</sup>.

También damos cuenta de la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num. 317/2015 de 26 de marzo, JUR\2015\207196. El TSJ de Andalucía estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra la Resolución de la Dirección General de Prevención, Calidad Ambiental y Cambio Climático, de 03-04-2013, por la que se prorroga y amplía la autorización a la Asociación para el reciclaje de Lámparas como sistema colectivo de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos *por falta de amparo normativo para la imposición de las condiciones concretas*.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia de 30 junio de 2015 JUR\2015\196019, ha estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ASOCIACIÓN NACIONAL DE GESTORES DE RESIDUOS DE ACEITES Y GRASAS COMESTIBLES (GERERAS), RECI-CLADOS LA ESTRELLA, VERDEGRAS, S.L., RECUPERACIÓN DE GRASAS DE LA COSTA DEL SOL, S.L., ROGRASA, S.C.L. y AERTA, anulando la cláusula 6.2 del Pliego de Condiciones Técnicas y Administrativas, en cuanto establece la obligación del Sistema de Recogida Selectiva Municipal a los establecimientos de Hostelería, Restauración y Catering<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> La STJ declara la nulidad del art. 53.2; la regulación de la "senda" relativa al incremento sostenido de la *ratio* de recogida selectiva fijado en el apartado g) del art. 49; El inciso "en igualdad de condiciones técnicas, los residuos se gestionarán en las instalaciones más próximas al lugar de producción cuando del traslado se deriven riesgos para la salud humana y el medio ambiente, mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, en relación con la exigencia imperativa de protección de dichos valores y el correcto funcionamiento del mercado interior" contenido en los arts. 65.2.b); El apartado c) del art. 65.2; El art. 71.2.c).

<sup>27</sup> Aquí los preceptos impugnados son los relativos a los "neumáticos fuera de uso", se ha omitido un trámite esencial cual es esa falta de preceptivo informe a que se refiere la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por su incidencia en la libre competencia. No cabe duda que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la elaboración de las disposiciones reglamentarias se exige, entre otros trámites, que se soliciten aquellos informes que sean preceptivos (apartado 2).

<sup>28</sup> El TSJ reprocha que "No se contiene razonamiento alguno de la mayor eficiencia y eficacia del sistema que se pretende instaurar como obligatorio frente al sistema de gestión mediante empresas o entidades autorizadas para ello". La falta de motivación de la imposición de obligatoria del Sistema de Recogida Selectiva Municipal a los establecimientos de Hostelería, Restauración y Catering frente

## **B) Carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección.**

En este sentido se muestra la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num. 1775/2015 de 9 octubre, JUR\2015\245169, en relación con la impugnación de 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, denegando la alegación de existencia de infracción de los principios de seguridad jurídica, audiencia o de confianza legítima y considerando suficiente la motivación.

En definitiva, el TSJ sigue al Tribunal Supremo (sentencias de fecha 12 y 13 de diciembre de 2007 ( recurso de casación 652 de 2004 y 688/2004 ) que declararon haber lugar a los recursos interpuestos por la Junta de Andalucía contra las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Granada, en fecha 24 de noviembre de 2003 y 1 de diciembre de 2003) respecto de la decisión de si aquellos suelos que, clasificados aptos para urbanizar en las NNSS de Níjar de 1987 y respetada tal clasificación en el PORNA de 1994, pueden ser clasificados como no urbanizables de especial protección por la Revisión de las referidas NNSS de 1996. El TS responde afirmativamente a dicha cuestión declarando, que tanto los PORNA como las Declaraciones de Impacto Ambiental -DIA- son herramientas jurídicas al servicio de la mejor protección del medio ambiente, lo que determina, desde la perspectiva ambiental, que las primeras no sólo no excluyen la necesidad de las segundas, sino también, y sobre todo, que éstas pueden, sin que por ello entren en contradicción con aquellas, ni vulneren por tanto lo dispuesto en el citado art. 5 de la Ley 4/1989, entender necesario u oportuno, que determinados suelos queden preservados temporal o definitivamente de un desarrollo urbanístico o de un modelo de desarrollo que sin embargo no excluyó el PORNA.

## **C) Ruido. Obligatoriedad de adopción de las medidas correctoras y adecuadas en evitación del ruido que perjudica al recurrente.**

Así lo declara la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia num. 818/2015 de 4 de mayo, JUR\2015\224847, en un supuesto niveles superiores a los establecidos diferente a la inactividad municipal afirmando la obligación por parte del Ayuntamiento de adopción de las medidas co-

---

al sistema general de que los productores puedan gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias por sí mismos, previsto en ella art. 17.3 de la Ley, lleva a la estimación del recurso anulando la cláusula 6.2 del Pliego de Condiciones Técnicas y Administrativas en cuanto establece la obligación del Sistema de Recogida Selectiva Municipal a los establecimientos de Hostelería, Restauración y Catering.

rectoras y adecuadas en evitación del ruido que perjudica al recurrente interesado y afectado por la contaminación acústica. En este supuesto, pues, el TSJ declara que el Ayuntamiento estaba obligado, previa incoación del procedimiento correspondiente, a comprobar la actividad desarrollada por el “Pub Capitán Morgan”, y a tener al recurrente como interesado en dicho procedimiento, ya que no se trata del ejercicio de una acción popular en materia sancionadora -inexistente, por lo demás-, sino más rectamente del de una pretensión deducida por el interesado ( artículo 31.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), ante el ente local para que éste, actuando sus facultades de control sobre la cuestionada actividad -que es una obligación insoslayable-, adopte las medidas necesarias y, en su caso, las demás medidas cautelares que sean procedentes y las adecuadas medidas correctoras en evitación del ruido que perjudica al recurrente interesado y afectado por la contaminación acústica.

El caso tiene la particularidad de la intervención de la CCAA por subrogación ante la inactividad municipal. Muy interesante nos parece frente a la inactividad en materia de ruido, la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia num.1026/2015 de 20 abril JUR\2015\217658. Los apelantes se dirigieron al Ayuntamiento apelado interesando la adopción de las medidas necesarias e inmediatas para evitar las perturbaciones por los ruidos procedentes de los locales de ocio ubicados en el Puerto Deportivo de aquella localidad. Frente a la desestimación por parte del Ayuntamiento de la adopción de dichas medidas, se interpuso recurso contencioso-administrativo el cual fue desestimado por cuanto que el Juzgado no apreció inactividad o pasividad municipal frente a la contaminación acústica, lo que, a su vez, lo consideraba compatible con la constatación de la existencia de numerosos locales de ocio cuyas actividades producen importantes ruidos que superan los niveles máximos permitidos. El TSJ declara el Ayuntamiento incumple tolerando las actividades denunciadas, y que incluso sanciona formalmente pero que no acredita su ejecución. Se está en presencia, pues, de una conducta de abusiva tolerancia que debe merecer el reproche jurisdiccional<sup>29</sup>. Muy parecida es la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num. 946/2015 de

---

<sup>29</sup> La sentencia es ejemplar y condena al Ayuntamiento de Benalmadena: a) que cumpla y haga cumplir la normativa legal vigente sobre control de ruidos, que ejerza las medidas necesarias para conseguir que las perturbaciones por ruidos no excedan de los límites establecidos, adoptando los acuerdos pertinentes e inmediatos y ejecutándolos para evitar las perturbaciones por ruidos intolerables y la contaminación acústica que afectan a los derechos fundamentales a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio del recurrente. b) Que efectúe el control de la efectiva insonorización acordada y el establecimiento de equipos limitadores-controladores, conforme a la normativa vigente y proceda a la inmediata clausura de los locales que la incumplan, conforme establece el artículo 42 del citado Reglamento así como las medidas correctoras previstas en el artículo 69 de la Ley 7/1994, de Protección Ambiental e incluso la anulación de las licencias otorgadas a los locales que no cumplan la legislación. c)- Que condenamos al Ayuntamiento de Benalmadena.

13 abril, JUR\2015\217819, en relación con el puerto deportivo de Estepona, en la que por parte del Ayuntamiento no se han agotado los medios por los que se evitaría la vulneración de los derechos fundamentales.

### **D) Tributos ambientales autonómicos: legitimidad de la tributación sobre la Emisión de gases en la atmósfera.**

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. La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num. 1547/2015 de 1 septiembre JT\2015\1592, respalda la legitimidad del tributo y declara que en el mismo 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.

### **E) Derecho administrativo sancionador y medio ambiente. Reparación de los daños dimanantes de la infracción: independencia del plazo de prescripción de la infracción.**

En primer lugar, la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num. 2077/2015 de 16 noviembre JUR\2016\21182, anula una sanción porque considera que el silencio POSITIVO de un INFORME excluye la posibilidad de sancionar en espacio protegido. Hubo expedición de informe negativo de la actuación proyectada extemporánea existiendo autorización. Destacamos que la Ley 39/2015, de 1 de octubre impedirá en el futuro fallos parecidos<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> De conformidad con el art. 24 de la Ley 39/2015 LPAC “El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, *impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente* y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.

Vemos interesante la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num.1071/2015 de 27 abril, JUR\2015\216124, que niega la existencia de culpabilidad cuando la actuación desarrollada en un espacio protegido cuenta con autorización municipal por la presunción de legalidad que ostenta este acto no impugnado por administración autonómica<sup>31</sup>.

De otro lado, la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia num.1446/2015 de 29 mayo, JUR\2015\215311, ha afirmado que la falta de sometimiento a EIA constituye una infracción permanente<sup>32</sup>. Por tanto, al tratarse de una infracción permanente, aunque su consumación se produce de forma instantánea, la conducta constitutiva del ilícito se mantiene en el tiempo, de forma que, en este caso, la infracción se consume cuando se “inician o ejecutan” obras, proyectos o actividades sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental, incumpliendo las condiciones establecidas en la DIA, pero la conducta constitutiva del ilícito se mantiene en el tiempo mientras que dicho trámite ambiental no sea debidamente respetado. En el fondo del asunto la sentencia declara, siguiendo en esto al TS, que para la preexistencia fáctica de las vías pecuarias y el conocimiento público de su existencia bastan para el ejercicio de determinadas potestades públicas sobre el dominio público, según reiterada jurisprudencia (entre otras, SSTS, de 17 de abril de 1956 y 18 de octubre de 1958) aunque en ocasiones, la jurisprudencia haya exigido la clasificación previa ( SSTS de 22 de marzo de 1990 y 14 de noviembre de 1995).

---

<sup>31</sup> La Delegación Provincial de Málaga de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía sancionó a la apelada por la comisión de la infracción prevista en el art. 26.2.e) de la Ley 2/89, es decir, la ejecución sin la debida autorización administrativa de obras, construcciones, trabajos, siembras o plantaciones en las zonas sujetas a algún tipo de limitación en su destino o uso. La sentencia apelada apreció falta de tipicidad al no cumplirse los presupuestos de la infracción por cuanto que la interesada contaba con licencia de obras expedida por el Ayuntamiento (como así se reconoce en la resolución sancionadora), siendo que debería ser éste el que procurara la autorización autonómica en virtud de lo dispuesto en el art. 16 de la Ley antedicha. El TSJ afirma (F. de Dcho 3º): “No cabe duda que, en su caso, la no concurrencia de esos requisitos podría acarrear la nulidad de la licencia otorgada por el Ayuntamiento pero, para eso, la autoridad autonómica debería haberse apresurado en impugnar la licencia municipal pues, al no haberlo hecho, ésta devino en firme y consentida a no ser que el propio Ayuntamiento la revisara al amparo de lo prevenido en el art. 102 de la Ley 30/92, nulidad que no consta que se haya acordado. Así pues, la apelada contaba con licencia, aun cuando la Administración autonómica no hubiera autorizado las obras realizadas, pero en el presente caso, en el que lo que se impugna una resolución sancionadora, los elementos que conforman la responsabilidad son de total exigencia y, entre ellos, no sólo el de la tipicidad de la conducta infractora sino, primordialmente, el de la culpabilidad y, desde este prisma, no puede obviarse que el Ayuntamiento otorgó la licencia y que, ésta, al no haberse impugnado, gozaba de la presunción de legalidad del art. 57 de la Ley 30/92, y, por tanto, habilitaba a la apelada para acometer las obras, ...”.

<sup>32</sup> En idéntico sentido, STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num.985/2015 de 18 mayo, JUR\2015\222653.

La STS de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), Sentencia num. 718/2015 de 27 julio JUR\2015\258624, ha considerado respecto el incumplimiento de los condicionantes estipulados en la autorización de vertidos que obligan a la remisión a la que es norma “penal” mas favorable la LGICA el art.132.1 de la Ley 7/07, de redacción prácticamente idéntica a la del art. 98.3 de la Ley 7/94 que tipifica la infracción por la que se le sanciona a la recurrente<sup>33</sup>.

Muy interesante nos parece la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 203/2015 de 26 de febrero, JUR\2015\207496, sobre la responsabilidad dimanante de la infracción y su independencia del plazo de prescripción de la infracción. El TSJ se inspira en la STS de 16-11-2005 ( RJ 2006, 750), rec. 78/2004 (*vid.* STS de 15-10-12 ), fijando doctrina legal ( art 100.6 de la Ley Jurisdiccional) en materia de sanciones medioambientales, “...Considerar que la posibilidad jurídica de imponer la sanción pecuniaria prevista en el artículo 39.1 de la LCEN constituye un presupuesto necesario para la existencia jurídica del infractor y para gravar a éste con las obligaciones de indemnizar los daños y perjuicios causados y de restaurar el medio natural agredido previstas en el artículo 37.2 de dicha Ley, constituye una consideración errónea y gravemente dañosa para el interés general. Esto último, por razón de la titularidad colectiva -de todos, dice el artículo 45.1 de la Constitución - del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”. También se inspira en la STSJ de Valencia, de 8-1-2013, rec. 6/2011, estimando el recurso de casación autonómico en interés de Ley, que fijó como doctrina legal que: “es ajustada a derecho el que la reparación del daño medioambiental causado y la reposición de las cosas a su estado original, prevista en el art. 55 de la Ley 11/1994 , podrá exigirse aun cuando haya prescrito la infracción de la que derivan estas obligaciones”. Establece que la reparación de los daños ambientales y las sanciones administrativas constituyen técnicas jurídicas diferentes de tutela ambiental, sometidas a un régimen jurídico distinto. En la reparación de daños ambientales, y ante el silencio del legislador, resulta aplicable el plazo general de quince años que establece el art. 1964 CC ( LEG 1889, 27 ) para las acciones personales que no tienen señalado término especial de prescripción (FJ 2)”.

Solo matizamos la doctrina, que si bien es correcta, debe tener en cuenta la imprescriptibilidad de los daños al dominio publico hidráulico con fundamento en la imprescriptibilidad del dominio público (132 CE). Debe recordarse que la jurisprudencia ha llegado más lejos que el RDPH (15 años) por lo que se refiere a las pretensiones de

---

<sup>33</sup> En parecidos términos, véase también la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 714/2015 de 16 de julio JUR\2015\224766. Aquí los hechos descritos han de ser tipificados como infracción grave del art. 141.1 de la nueva disposición legal, más favorable que la normativa aplicada, correspondiéndole como sanción una multa de 6.010,13 euros a 300.506,61 euros, que habrá de imponerse en su límite inferior.

reparación con base en la imprescriptibilidad del dominio público. AGUADO I CUDOLA cita en este sentido las SSTs 17 de mayo de 1990 Ar. 4388 y 24 de enero de 1991, Ar. 336<sup>34</sup>.

### **F) Inaplicabilidad y desplazamiento del RAMIP en Andalucía.**

Así lo declara la STSJ de Andalucía, Granada Sentencia num. 1472/2015 de 27 julio, JUR\2015\258751 (F. de Dcho 5º), al amparo de la Disposición Derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmósfera que establece expresamente que queda derogada el Reglamento de 1961, si bien “no obstante, el citado Reglamento mantendrá su vigencia en aquellas Comunidades y ciudades Autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa. Sin perjuicio de lo anterior, la regulación contenida en los arts. 4, 11, 15 y 20 sobre emplazamientos y distancias que en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se establece, no será de aplicación a las instalaciones de tratamiento de aguas, instalaciones de depuración de aguas residuales, instalaciones desaladoras y desalinadoras, siempre que tal cuestión hubiera sido objeto de análisis y corrección, en su caso, mediante las medidas procedentes con arreglo a las mejores técnicas disponibles o que se ajusten a lo que al respecto determine la evaluación ambiental o, en su caso, la autorización ambiental integrada correspondiente o título administrativo equivalente”. La STSJ declara solemnemente que “el Reglamento de 1961 no es aplicable en el ámbito territorial de Andalucía, pues existe una normativa autonómica al respecto, que regula con, al menos, igual nivel de protección ambiental las actividades o actuaciones que puedan tener incidencia en la materia, siendo aplicables las previsiones y medidas establecidas en el instrumento de protección medioambiental correspondiente”-.

### **G) Empleo verde.**

Destacamos, en primer término, la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 365/2015 de 2 marzo, JUR\2015\136713, en relación pruebas selectivas correspondientes al Cuerpo de Ayudantes Técnicos, especialidad de agentes de medio ambiente. La sentencia estima, de conformidad con la doctrina general del TS que es posible subsanar los defectos formales y la documentación presentada - en aplicación del artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - cuando se han acreditado en tiempo los aspectos sustantivos del mismo. En la STS, Sec. 7ª, 19-12-2012 (Rc 1035/2012 (RJ 2013, 1515)) el Tribunal Supremo recuerda su sentencia de 04/02/2003 (RJ 2003,

<sup>34</sup> *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Serie Administración Local, ¿Cómo se hace?, Editorial Marcial Pons, Madrid 1999, p.131.

1565), dictada en un recurso de casación en Interés de la ley (RCIL 3437/2001) en el que se consagra que el trámite de subsanación de defectos a que se refiere el artículo 71 LRJAP y PAC es plenamente aplicable en los procesos selectivos, ya que se impone el deber de la Administración de requerir al interesado para que se subsanen las deficiencias cuando se aprecie que el mismo no cumple los requisitos que exige el ordenamiento en vigor<sup>35</sup>. La redacción del apartado segundo del citado artículo 71 excluye los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva para la ampliación prudencial hasta 5 días del plazo cuando la aportación 74 presente dificultades especiales, luego si se prohíbe dicha ampliación es claro que el precepto autoriza la concesión del plazo de los 10 días cuando se trate de un procedimiento selectivo de concurrencia competitiva. Numerosas sentencias del TS posteriores confirman y sostienen dicha tesis.

La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num.364/2015 de 2 marzo JUR\2015\136058, en relación con las pruebas selectivas correspondientes al Cuerpo de Ayudantes Técnicos, especialidad de Agente de Medio Ambiente, ha afirmado como procedente a efectos de valoración de la experiencia en puestos de trabajo de carácter similar o equivalente los servicios prestados a través de contratos de trabajo laborales. La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num.367/2015 de 2 marzo JUR\2015\136061, también en las pruebas selectivas correspondientes al Cuerpo de Ayudantes Técnicos de Agente de Medio Ambiente, ha estimado una impugnación en relación con falta de concesión de la adaptación de tiempos adicionales, ordenando la retroacción de actuaciones a fin del incremento de tiempo equivalente a la duración de la prueba selectiva.

### **H) Inexistencia de acción pública medio ambiental.**

Por último, la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num. 1453/2015 de 27 julio JUR\2015\258346 sigue al Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de mayo de 2007 (RJ 2007, 8354 ) (recurso de casación nº 8001/2003), al declarar que propiamente no existe una acción pública medioambiental - se impugna se este caso una resolución en virtud de la cual

---

<sup>35</sup> La aplicabilidad del artículo 71 de la Ley 30/92 a los procesos selectivos de concurrencia competitiva, -a pesar que la Comisión lo excluya - ha quedado también zanjada por el Tribunal Supremo (Sala 3ª) al dictar Sentencia de 4-2-2003, en Recurso de casación en interés de ley, fijando como DOCTRINA LEGAL que “el trámite de subsanación de defectos a que se refiere el art. 71 Ley 30/92 es plenamente aplicable en los procedimientos selectivos “, ... *“porque la sentencia recurrida es errónea y sienta un criterio gravemente dañoso para el interés general en cuanto considera la inaplicabilidad a la cuestión debatida del precepto antecitado. En dicho precepto se impone, también cuando se trata de un proceso selectivo de concurrencia competitiva, el deber de la Administración de requerir al interesado para que se subsanen las deficiencias cuando se aprecie que el mismo no cumple los requisitos que exige el ordenamiento en vigor”*.

se procede al otorgamiento a favor de AGUAS MINERALES DE SIERRA NEVADA SL de la puesta en servicio de la planta de envasado para agua mineral natural, sita en Paraje “EL ROMERAL”, de Dúrcal., afirmando el TSJ que “ el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22, sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23”. El recurrente en la instancia es una persona física, y respecto de estas la ley no reconoce la acción pública medioambiental. Así cuando se cumplen las condiciones antedichas el TSJ reconoce la legitimación a Ecologistas en Acción CODA –STSJ de 18 de junio de 2015 (Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla, Sección 3ª, RECURSO Nº 650/2009-.

**Lista de autoridades**

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.caf07a2b81e3d0e08ff4f42080525ea0/?vgnnextoid=4c0a65300f8e0410VgnVCM2000000624e50aRCRD>

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

Coordinación General: José Mª Hurtado Sánchez

Sv. de Información y Participación Ciudadana: José María Fernández Palacios Carmona

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 Galán

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 Ernesto Esteso Victorio

Sv. de Gestión Forestal Sostenible: Francisca María de la Hoz Rodríguez

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: Isabel María Redondo Morales

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

Sv. de Calidad del Aire: Juan Contreras González

Sv. de Calidad Hídrica: Francisco Sempere Jiménez

Sv. de Inspección Ambiental: Francisca María Godoy Vilches

Sv. de Prevención y Control Ambiental: Jorge Juan Feijoo González

Sv. de Residuos y Calidad del Suelo: Leandro Sequeiros Madueño

Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico Director General:

Juan María Serrato Portillo Coordinación: Fernando Mora-Figueroa Silos

Subdirección de Planificación: Luis Gabriel Viñas Bosquet

Subdirección de Gestión DPH: M<sup>a</sup> Luisa Real Mesa

Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua Directora General:  
Inmaculada Cuenca Fernández

Subdirección Infraestructuras del Agua y Tecnología: Manuel Vázquez Mora

Subdirección de Gestión, Recaudación y Planificación Hidrológica: José Manuel Puerto Gisbert

## 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: Pendiente de nombramiento  
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  
Sv. Planeamiento Urbanístico: Antonio Santiago Becerra García  
Sv. de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo: Fernando Villanueva Lazo  
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  
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