

REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. VI Núm. 1 (2015): 1 – 14  
-Crònica-

## **DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA**

ABEL LA CALLE

*Profesor asociado de Derecho Internacional Público*

*Universidad de Almería*

—

*Abogado*

**Sumario:** 1. De la escenificación de las diferencias al adelanto de las elecciones (Decreto de la Presidenta 1/2015). 2. Decreto-Ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. 3. Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 4. Las instrucciones de planificación hidrológica: Orden de 15 de diciembre de 2014 y Orden de 11 de marzo de 2015. 5. Decreto-Ley 3/2015, de 3 de marzo, por el que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal . 6. Otras disposiciones.

## **1. De la escenificación de las diferencias al adelanto de las elecciones (Decreto de la Presidenta 1/2015<sup>1</sup>)**

En abril de 2014 se produjo una escenificación de las diferencias en materia de política de vivienda entre los socios del Gobierno andaluz (PSOE-IU) con motivo del caso de los desahucios ejecutados a las familias integradas en el colectivo Corrala la Utopía en Sevilla, desencuentro que produjo la retirada y posterior atribución de competencias en esa materia a la consejera de Fomento y Vivienda Elena Cortés Jiménez (Izquierda Unida).

En enero de 2015 la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz (PSOE), comunicó a Antonio Maíllo (IU) que se había producido una “inestabilidad” del pacto de gobierno debido a la convocatoria por parte de Izquierda Unida de un referéndum sobre el pacto de gobierno entre sus militantes ante el retraso en la aprobación de las veintiocho leyes pactadas, en especial las leyes de la banca pública, la renta básica, la agricultura integral (banco público de tierras), la violencia de género y la ley de garantía de los mínimos vitales de electricidad y agua; la programación del viaje del vicepresidente andaluz, Diego Valderas (IU), a los campamentos saharauis de Tinduf (Argelia); y la convergencia de Alberto Garzón, probable candidato de Izquierda Unida, con Podemos, que consideró un “giro radical” del socio de gobierno. Izquierda Unida entendió que esa supuesta “inestabilidad” fue una mera excusa para ocultar el interés electoral de verse favorecida por el adelanto de los comicios (aprovechar el descenso en la intención de voto del PP y la escasa proyección pública de su candidato; evitar un mayor descenso en la intención de voto del PSOE; y beneficiarse de la todavía incipiente organización de Podemos, Ciudadanos y UPyD en Andalucía).

---

<sup>1</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/17/BOJA15-017-00002-1360-01\\_00062638.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/17/BOJA15-017-00002-1360-01_00062638.pdf)>.

El Decreto de la Presidenta 1/2015 dispuso la disolución del Parlamento de Andalucía elegido el día 25 de marzo de 2012 y adelantó un año las elecciones convocándolas para el 22 de marzo de 2015.

Los resultados de las elecciones colocaron al PSOE como partido más votado (1.409.042) con cuarenta y siete escaños, a ocho de la mayoría absoluta; al PP como segundo (1.064.168) con 33 escaños; a PODEMOS como tercero (590.011) con 15 escaños; a Ciudadanos como cuarto (368.988) con 9 escaños; y a IU como quinto (273.927) con 5 escaños. Téngase en cuenta que en las ciudades de más de cien mil habitantes el partido más votado ha sido el PP, mientras que en el resto ha sido el PSOE.

Como nota de interés, en estas elecciones los programas electorales de los partidos políticos recogen una limitada atención a los problemas ambientales. Todos consideran como problema más destacado el cambio climático y ligan la protección ambiental a la sostenibilidad y el empleo. El espacio dedicado al medio ambiente es desigual, siendo IU el partido que más le dedica y el PSOE, el que menos. El partido más votado realiza propuestas de actuación en materia de formación para el consumo responsable, turismo sostenible y formación agroambiental y vuelve a un ya conocido “gran acuerdo social por el agua”, así como a dos leyes en materia de cambio climático: una para el uso racional del suelo y el agua, y otra de movilidad sostenible, eficiente y eficaz.

## **2. Decreto-Ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía<sup>2</sup>**

El objeto de esta norma es la ampliación de seis meses del plazo establecido para la aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Antes de comentar esta ampliación, conviene recordar sus antecedentes.

El Real Decreto 62/2011 procedió al traspaso de determinadas funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, y el Decreto 66/2011 desarrolló el proceso asignándolos a las consejerías de Obras Públicas y Vivienda y de Medio Ambiente<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/232/BOJA14-232-00002-20102-01\\_00059349.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/232/BOJA14-232-00002-20102-01_00059349.pdf)>.

<sup>3</sup> <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2011/65/d1.pdf>>.

El Decreto-Ley 5/2012 estableció un conjunto de medidas en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo con el objeto de posibilitar la intervención inmediata en la protección del ámbito litoral e incentivar el cumplimiento de las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>4</sup>.

El aspecto de mayor interés ambiental del citado Decreto-Ley 5/2012 y del Acuerdo de 29 de enero de 2012<sup>5</sup> fue que el Gobierno de Andalucía, tomando como base su competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio, introdujo un nuevo instrumento de ordenación del territorio, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

El citado Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía surgió como respuesta a la sensibilidad ambiental creciente respecto del deterioro del litoral. En términos generales, recuérdese la existencia de informes que venían alertando sobre estos problemas: los realizados por el Ministerio de Medio Ambiente de 2005<sup>6</sup>, por la Agencia Europea de Medio Ambiente en 2006<sup>7</sup> y por el Observatorio de la Sostenibilidad en España en 2007 (desaparecido por falta de financiación del Estado) y los informes anuales “Destrucción a toda costa” que viene realizando Greenpeace desde 2001<sup>8</sup>. Concretamente, existen dos casos particularmente conocidos: el de El Algarrobo en Carboneras (Almería) y el del Plan Parcial de Valdevaqueros (1.400 plazas hoteleras y 350 viviendas), aprobado por el Ayuntamiento de Tarifa con los votos favorables de los concejales del PP, PSOE y PA frente a un concejal de IU<sup>9</sup>. Caso típico de los llamados “planes durmientes”, planeamientos urbanísticos previstos en plena burbuja inmobiliaria no adaptados a los criterios del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía y que surgen de forma inesperada cuando la percepción social ha cambiado.

---

<sup>4</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/233/BOJA12-233-00001-19192-01\\_00017455.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/233/BOJA12-233-00001-19192-01_00017455.pdf)>.

<sup>5</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/32/BOJA13-032-00003-2373-01\\_00021493.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/32/BOJA13-032-00003-2373-01_00021493.pdf)>.

<sup>6</sup> <[http://www.sgea.org/documentos/000039\\_litoral\\_mma.pdf](http://www.sgea.org/documentos/000039_litoral_mma.pdf)>.

<sup>7</sup> <[http://www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2006\\_6](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_6)>.

<sup>8</sup> <<http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Defensa-de-los-oceanos/Destruccion-a-toda-costa/>>.

<sup>9</sup> <[http://www.aytotarifa.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=847:aprobacion-definitiva-del-proyecto-de-urbanizacion-del-plan-parcial-del-sector-sa-l-cabo-de-plata-pendiente-publicacion-en-el-boletin-oficial-de-la-provincia&catid=12:urbanismo&Itemid=33](http://www.aytotarifa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=847:aprobacion-definitiva-del-proyecto-de-urbanizacion-del-plan-parcial-del-sector-sa-l-cabo-de-plata-pendiente-publicacion-en-el-boletin-oficial-de-la-provincia&catid=12:urbanismo&Itemid=33)>.

La medida se justificó acudiendo en primer lugar a la constatación de los impactos que había producido el proceso de ocupación del suelo en los casi 1.000 kilómetros de costa de Andalucía. Se recordó para ello que el litoral andaluz supone el 15% de la superficie, pero soporta el 40% de la población de la Comunidad Autónoma. Igualmente, se señaló que en la franja de los primeros 500 metros se había construido en casi el 40% de su territorio, frente al 7% de la década de 1960. En segundo lugar, se expuso que, aunque la crisis económica había frenado materialmente este proceso, los modelos urbanísticos de los planeamientos municipales seguían en su mayoría respondiendo a “demandas exógenas propias de otra situación socioeconómica”, lo que parece referirse al llamado “turismo residencial” que se extendió con las adquisiciones de segundas residencias por ciudadanos de otros países. En tercer lugar, se valoró la calidad ambiental y paisajística del litoral como elemento sobre el que “se sustenta una parte muy importante de la competitividad de los destinos turísticos de Andalucía”. En cuarto y último lugar, se reconoció la insuficiencia de los planes subregionales de ordenación del territorio para la protección del litoral y la necesidad de instrumentos específicos.

El Plan pretende la protección del suelo del corredor litoral andaluz y afecta a 67 sectores clasificados como suelo urbanizable por el planeamiento urbanístico en 29 municipios, con una extensión aproximada de 2.700 ha y con capacidad residencial para 43.500 viviendas.

En este contexto, la norma comentada amplía hasta el 28 de mayo de 2015 (seis meses) el plazo establecido para la aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Se trata de un decreto-ley convalidado por el Parlamento de Andalucía<sup>10</sup> y cuya “extraordinaria y urgente necesidad”<sup>11</sup> se explica en la exposición de motivos “dado lo eminente de la conclusión del plazo de dos años para la aprobación del referido Plan, 28 de noviembre de 2014” y “la necesidad de ampliar las tareas de concertación que posibiliten alcanzar el grado de consenso adecuado sobre el contenido del Plan”. Da la impresión de que ha querido evitarse la aprobación del Plan en una fase de “inestabilidad” del pacto de gobierno y adelanto electoral ya que el proceso de participación pública había concluido en aquel momento y no se explica en qué consiste ese “grado de consenso adecuado”. Es difícil pensar que aquellos municipios que se hallan afectados y se oponen al Plan vayan a cambiar su posición; recuérdese que las

---

<sup>10</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/249/BOJA14-249-00001-21421-01\\_00060694.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/249/BOJA14-249-00001-21421-01_00060694.pdf)>.

<sup>11</sup> Artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

diputaciones provinciales de Almería, Málaga y Cádiz han planteado un conflicto en defensa de la autonomía municipal frente al Decreto-Ley 5/2012<sup>12</sup>.

### **3. Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>13</sup>**

El objeto de la norma es establecer el contenido y la metodología de la evaluación del impacto en la salud y desarrollar así este instrumento establecido en la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía<sup>14</sup>.

Explica en su exposición de motivos que en las décadas de 1980 y 1990 empezó a tomar fuerza en distintos países de nuestro entorno el convencimiento de que deben implementarse nuevas estrategias que introduzcan la mejora de la salud como objetivo compartido de todos los sectores y niveles de gobierno. El reconocimiento de la influencia en la salud de determinantes del medio físico, social y económico evidenció la necesidad de enfocar la protección de la salud desde diversos ámbitos, no solo desde el sanitario. En este contexto nació la evaluación del impacto en salud, que se ha definido desde entonces como una combinación de procedimientos, métodos y herramientas por los que una política, plan, programa o proyecto puede ser evaluado en función de sus potenciales efectos sobre la salud de una población.

Considera que la evaluación del impacto en salud se configura hoy día como una herramienta esencial para avanzar en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos más saludables. La experiencia acumulada en las dos últimas décadas está demostrando su capacidad efectiva para promover la equidad en salud por cuanto permite anticipar los posibles efectos de toda nueva intervención en la salud de la población y en los grupos más vulnerables, así como formular recomendaciones para reducir las desigualdades en salud que pudieran resultar de la ejecución de esta.

El Decreto se estructura en cuatro capítulos. El capítulo I comprende las disposiciones generales definatorias del objeto y el ámbito de aplicación. El capítulo segundo regula la evaluación de impacto en salud de planes y programas que, formulados por el Consejo de Gobierno, tengan una clara y significativa incidencia en la salud, de forma que el

---

<sup>12</sup> <<http://www.boe.es/boe/dias/2013/09/20/pdfs/BOE-A-2013-9740.pdf>>.

<sup>13</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/243/BOJA14-243-00023-20954-01\\_00060187.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/243/BOJA14-243-00023-20954-01_00060187.pdf)>.

<sup>14</sup> <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2011/255/d4.pdf>>.

procedimiento de evaluación permita optimizar los efectos positivos que se prevén de por sí en estos instrumentos sobre la mejora de la calidad de vida y el bienestar de la población a través de la introducción en ellos de una visión y/o evaluación específica en términos de salud. El capítulo III establece el contenido de la EIS de los instrumentos de planeamiento urbanístico y precisa cuáles son los órganos competentes para resolver en función de los diversos procedimientos de ordenación urbanística. Se aclaran cuáles son los instrumentos de planeamiento de desarrollo sometidos a evaluación y se establece un procedimiento unificado tanto para aquellos que están simultáneamente sometidos a evaluación de impacto ambiental como para los que no, en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y del artículo 56.1.b) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, respectivamente.

La evaluación del impacto en salud que venía realizándose de forma conjunta con otras evaluaciones se ha consolidado como instrumento autónomo en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública<sup>15</sup>, y en otras normas autonómicas como la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de Salud Pública de Cataluña, o la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de Salud Pública de las Illes Balears.

#### **4. Las instrucciones de planificación hidrológica: Orden de 15 de diciembre de 2014<sup>16</sup> y Orden de 11 de marzo de 2015<sup>17</sup>**

La planificación hidrológica en España y en Andalucía es un ámbito de la legislación de aguas que ha tenido múltiples incidencias en su desarrollo como competencia compartida con la Unión Europea y el capítulo de las instrucciones es uno de ellos.

La Unión Europea irrumpió en la planificación hidrológica con la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE); hasta ese momento las normas comunitarias de aguas se habían centrado en los estándares de calidad de las aguas y la lucha contra la contaminación. Esta directiva marco estableció un sistema de planificación hidrológica de carácter ecosistémico, adaptativo, integrado y participativo con el objetivo de conseguir y mantener el buen estado de todas las masas de agua en la Unión Europea.

---

<sup>15</sup> Artículo 35 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

<sup>16</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/244/BOJA14-244-00026-21004-01\\_00060312.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/244/BOJA14-244-00026-21004-01_00060312.pdf)>.

<sup>17</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/50/BOJA15-050-00166-4639-01\\_00065869.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/50/BOJA15-050-00166-4639-01_00065869.pdf)>.

La adaptación del derecho español de aguas ha sido una muestra de resistencia nacional. El Gobierno español (legislatura 2000-2004) percibió esta nueva norma comunitaria como una imposición centroeuropea contraria al “hecho diferencial” del “desequilibrio hidrográfico” de las Españas húmeda y seca que marcaba la política hidráulica española. Así, es comprensible que la adaptación se iniciara con mal pie. El plazo de adaptación de la Directiva Marco del Agua concluía a finales de 2003 y el Gobierno español incluyó la adaptación como una modificación de la Ley de Aguas introducida como enmienda en el Senado de la llamada “ley de acompañamiento” a los Presupuestos Generales del Estado (Ley 62/2003). Este método inadecuado de adaptar la Directiva estuvo en consonancia con el carácter incompleto e incorrecto de su contenido. Prueba de ello ha sido la condena recibida del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 2013<sup>18</sup>, la tercera impuesta a nuestro país con motivo de la Directiva Marco del Agua<sup>19</sup>.

La adaptación española a la Directiva Marco del Agua en el ámbito nacional se ha realizado de manera principal mediante la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2008), el Reglamento de Planificación Hidrológica (Real Decreto 907/2007) y la Instrucción de Planificación Hidrológica (Orden ARM/2656/2008). Es precisamente en este último caso en el que se ha producido el problema. La elección del medio de adaptación de la Directiva no ha sido el idóneo para cumplir con el requisito “indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica”<sup>20</sup>, ya que la Orden mencionada no tiene que aplicarse obligatoriamente en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias.

Lo lógico habría sido que el Gobierno adaptara el derecho español a la Directiva en el Reglamento de Planificación Hidrológica y no en una instrucción como ha hecho. El caso es que, al hacerlo en la Instrucción, ha trasladado el problema a las comunidades autónomas, y por ello se ha aprobado primero la Orden de aplicación transitoria de la Instrucción de planificación estatal a las demarcaciones hidrográficas andaluzas (Orden

---

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala 5.<sup>a</sup>, de 24 de octubre de 2013, Comisión contra España, C-151/12, ECLI:EU:C:2013:690.

<sup>19</sup> Véanse las sentencias de 4 de octubre de 2012, Comisión contra España, C-403/11, ECLI:EU:C:2012:612, y de 7 de mayo de 2009, Comisión contra España, C.516/07, ECLI:EU:C:2009:291.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala 5.<sup>a</sup>, de 24 de octubre de 2013, Comisión contra España, C-151/12, ECLI:EU:C:2013:690, apartado 26.

de 15 de diciembre de 2014) y, con posterioridad, una instrucción de planificación hidrológica propia (Orden de 11 de marzo de 2015).

La Instrucción de Planificación Hidrológica para las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía tiene nueve apartados y siete anexos, al igual que la Instrucción de la Administración general del Estado, y su contenido constituye, como señala su exposición de motivos, una adaptación de la norma estatal a “las especificidades de las cuencas intracomunitarias situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma”.

**5. Decreto-Ley 3/2015, de 3 de marzo, por el que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal<sup>21</sup>**

El objeto de la norma comentada es diverso y, en lo que respecta a la política ambiental, modifica aspectos concretos de distintas leyes: Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía; Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas; y Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

El Decreto-Ley ha sido convalidado por el Parlamento de Andalucía<sup>22</sup> y la “extraordinaria y urgente necesidad”<sup>23</sup> se explica en la exposición de motivos indicando que “la actual coyuntura de crisis económica y paro, exige que de manera urgente se evite cualquier grave quebranto a la seguridad jurídica de nuestros operadores económicos. Como el caso anterior, la normal tramitación parlamentaria de esta adaptación, generaría un intervalo de tiempo excesivamente prolongado, incompatible en este caso, con la responsable defensa del interés general”. Lo que no explica es por qué se ha esperado desde el 11 de diciembre de 2013 (fecha en la que se publicó la Ley

---

<sup>21</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/48/BOJA15-048-00024-4346-01\\_00065579.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/48/BOJA15-048-00024-4346-01_00065579.pdf)>.

<sup>22</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/eboja/2015/62/BOJA15-062-00001-5741-01\\_00066940.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/eboja/2015/62/BOJA15-062-00001-5741-01_00066940.pdf)>.

<sup>23</sup> Artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

estatal) hasta el 3 marzo de 2015 para plantearse la modificación legislativa; nada parece haber impedido que en ese intervalo de tiempo pudiera tramitarse una modificación de la ley con el adecuado debate parlamentario.

Según la exposición de motivos, dos son los aspectos clave de la adaptación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a la normativa básica estatal. Por una parte, respetar el modelo de autorización ambiental unificada vigente en Andalucía desde la entrada en vigor de la mencionada Ley 7/2007, de 9 de julio, manteniendo así el protagonismo del órgano ambiental en su tramitación, y, por otra, la necesidad de unificar el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, con las particularidades que requiere la tramitación de este procedimiento de evaluación ambiental estratégica, cuando se realiza a los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico.

En el caso del planeamiento urbanístico, téngase en cuenta que la legislación andaluza había sometido estos instrumentos a evaluación ambiental antes de que se hiciera obligatorio a través de la evaluación ambiental estratégica. Se llevaba a cabo a través de una evaluación de impacto ambiental especial. Este régimen se había mantenido en la Ley 7/2007 con no pocos problemas pues, como señala la exposición de motivos, “esta distinción, ha originado que la Junta de Andalucía, haya tenido, en numerosas ocasiones dificultades para explicar ante la Unión Europea, y ante los Tribunales de Justicia, que el informe de valoración ambiental, regulado en el artículo 40 de la Ley 7/2007, es materialmente idéntico en su contenido y finalidad, a la evaluación ambiental estratégica, regulada anteriormente en la normativa estatal, mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril”. Ahora se subsana para someterlo como en el resto del Estado a evaluación ambiental de planes y programas.

La exposición de motivos también señala que, para comprender la importancia que los procedimientos de planificación urbanística tienen para el desarrollo económico de Andalucía, basta decir que, desde la entrada en vigor de la Ley 7/2007, se habían tramitado un total de 1.005 expedientes de evaluación ambiental de instrumentos de planeamiento. De estos, 550 están finalizados y hay todavía 455 expedientes en tramitación, pendientes de resolución. Así, el Gobierno de Andalucía, mediante el Decreto-Ley comentado, 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 una “evaluación estratégica final” que no se recoge en la Ley 21/2013.

También incorpora la obligatoriedad de que el órgano ambiental dicte, en el plazo de veinte días, una resolución de admisión a trámite expresa (en la Ley estatal se produciría de forma tácita); esta obligación para el órgano ambiental se regula —según la exposición de motivos— 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 —sigue indicando la exposición de motivos— dilaciones innecesarias y un gasto económico en la elaboración de documentos injustificable dadas las necesidades presupuestarias de la Administración local.

El cambio de procedimiento se realiza de forma que todos los procedimientos en tramitación, se hayan iniciado o no antes de la entrada en vigor de la Ley estatal, se adapten al presente Decreto-Ley mediante una resolución del órgano ambiental que, bajo los principios de conservación de actos administrativos, economía procesal y eficacia en la actuación de los poderes públicos, determine a qué fase del procedimiento regulado en el presente Decreto-Ley es asimilable la tramitación realizada hasta el momento en todos los expedientes vivos que obren en la consejería con competencias en materia de medio ambiente (disposición transitoria primera).

En lo que atañe a la modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la materia objeto de cambio es la emisión de los informes sectoriales en materia de aguas atribuidos a la Junta de Andalucía a través de su Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.b) del 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. El artículo 42.1 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, prescribe la emisión de informe en materia de aguas sobre los actos y planes con incidencia en el territorio de las distintas administraciones públicas que afecten o se refieran al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales, superficiales o subterráneas, a los perímetros de protección, a las zonas de salvaguarda de las masas de agua subterránea, a las zonas protegidas o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y

en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidrológica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Consejo de Gobierno. El apartado segundo del artículo establece que dicho informe tendrá carácter vinculante y deberá ser emitido en el plazo de tres meses, entendiéndose favorable si no se emite en dicho plazo.

En conformidad con lo que señala la exposición de motivos, “la redacción actual del artículo 42.2 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, está generando una situación en relación con el sentido del silencio administrativo que hace necesaria una solución urgente”. El problema se suscita debido a que, si se cumple el plazo de tres meses sin que la Administración Hidráulica Andaluza emita su informe, la Administración local estará en su derecho de solicitar el reconocimiento del informe favorable por silencio administrativo. Ello ocasiona un grave quebrantamiento del principio de seguridad jurídica —razona la exposición de motivos— por cuanto la simple inactividad de la Administración está generando una serie de derechos privativos sobre el dominio público hidráulico o el establecimiento de usos en zonas inundables que, en circunstancias normales, aquella vetaría por ser incompatibles con las actividades desarrolladas en dichos espacios y provocar riesgos sobre ellos.

Por todo ello, sin mencionar la posibilidad de aumentar la eficacia del funcionamiento de la Administración contestando en plazo, se cambia el sentido de este silencio administrativo justificándolo en lo establecido en el artículo 132 de la Constitución española —que consagra los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del dominio público— y en el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas — que establece que constituyen el dominio público hidráulico las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación; los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas; los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos; los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afectación de los recursos hidráulicos; y las aguas procedentes de la desalación de agua de mar—, y en el carácter desestimatorio del silencio en aquellos procedimientos en los que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público (artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) o en relación con los informes previos sobre

actos y planes que, al afectar al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, las comunidades autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias (artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio).

## 6. Otras disposiciones

— Orden de 9 de diciembre de 2014, por la que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Certificados Energéticos Andaluces<sup>24</sup>.

— Decreto-Ley 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifican la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y se establecen medidas en relación con el Servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios<sup>25</sup>.

— Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015<sup>26</sup>.

— Decreto 3/2015, de 13 de enero, por el que determinados Lugares de Importancia Comunitaria con presencia de quirópteros cavernícolas se declaran Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000<sup>27</sup>.

— Decreto 1/2015, de 13 de enero, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Acebuchales de la Campiña Sur de Cádiz (ES6120015), Cola del Embalse de Bornos (ES6120002), Cola del Embalse de Arcos (ES6120001), Río Guadalmez (ES6130004), Sierra de Santa Eufemia (ES6130003) y Corredor Ecológico del Río Guadiamar (ES6180005)<sup>28</sup>.

— Decreto 2/2015, de 13 de enero, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Sierra del Oso (ES6110004), Sierra de Cabrera-Bédar (ES6110005), Calares de Sierra de los Filabres (ES6110013),

---

<sup>24</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/244/BOJA14-244-00026-21004-01\\_00060312.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/244/BOJA14-244-00026-21004-01_00060312.pdf)>.

<sup>25</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/253/BOJA14-253-00006-21871-01\\_00061110.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/253/BOJA14-253-00006-21871-01_00061110.pdf)>.

<sup>26</sup> <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/255/2>>.

<sup>27</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/50/BOJA15-050-00045-4371-01\\_00065608.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/50/BOJA15-050-00045-4371-01_00065608.pdf)>.

<sup>28</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/51/BOJA15-051-00087-4362-01\\_00065600.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/51/BOJA15-051-00087-4362-01_00065600.pdf)>.

Andévalo Occidental (ES6150010), Sierras de Abdalajís y La Encantada Sur (ES6170008), Sierras de Alcaparain y Aguas (ES6170009)<sup>29</sup>.

— Decreto 4/2015, de 13 de enero, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Rambla de Arejos (ES6110016), Río Antas (ES6110017), Río Adra (ES6110018), Ríos Guadiaro y Hozgarganta (ES6120031), Río Guadiaro (ES6170031), Río Guadalquivir (ES6170034), Río Guadalmedina (ES6170028), Ríos Guadalquivir, Fahalas y Pereilas (ES6170033), Río Fuengirola (ES6170022), Río Real (ES6170025), Río Manilva (ES6170029), Río de Castor (ES6170017), Río Verde (ES6170019), Río Guadaiza (ES6170020), Río Guadalmina (ES6170021), Río Guadalmansa (ES6170024), Río del Padrón (ES6170026) y Arroyo de la Cala (ES6170027)<sup>30</sup>.

— Decreto 6/2015, de 20 de enero, por el que se declara la Zona de Especial Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Acantilados de Maro-Cerro Gordo (ES6770002), se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Acantilado de Marco-Cerro Gordo y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del citado Paraje Natural<sup>31</sup>.

— Decreto 7/2015, de 20 de enero, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Albufera de Adra (ES6110001) y Laguna Honda (ES6160001) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Albufera de Adra y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales Laguna Honda y Laguna del Chinche<sup>32</sup>.

— Acuerdo de 27 de febrero de 2015, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/53/BOJA15-053-00102-4372-01\\_00065609.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/53/BOJA15-053-00102-4372-01_00065609.pdf)>.

<sup>30</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/52/BOJA15-052-00102-4369-01\\_00065607.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/52/BOJA15-052-00102-4369-01_00065607.pdf)>.

<sup>31</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/52/BOJA15-052-00127-4355-01\\_00065590.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/52/BOJA15-052-00127-4355-01_00065590.pdf)>.

<sup>32</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/51/BOJA15-051-00164-4356-01\\_00065594.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/51/BOJA15-051-00164-4356-01_00065594.pdf)>.

<sup>33</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/56/BOJA15-056-00001-4394-01\\_00066417.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/56/BOJA15-056-00001-4394-01_00066417.pdf)>.

— Resolución de 18 de marzo de 2015, de la Dirección General de Gestión del Medio Natural, sobre las capturas excepcionales de aves fringílicas para el año 2015<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> <[http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/58/BOJA15-058-00005-5352-01\\_00066559.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/58/BOJA15-058-00005-5352-01_00066559.pdf)>.