

QUINTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS
DE MEDIO AMBIENTE

Andalucía: contracción de la actividad ambiental legislativa y desaparición del modelo de administración ambiental diferenciada y propia

Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (DER2010-18571) del Ministerio de Ciencia e Innovación.

JESÚS JORDANO FRAGA
Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla

Sumario.—1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN.—2.1. *Criterios de sostenibilidad a efectos de revisión e introducción de la regulación legal de la asimilación a fuera de ordenación.*—2.2. *Introducción de la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Aplicabilidad directa de las determinaciones sobre limitación del crecimiento establecidas en Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.*—3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN.—3.1. *Organización.*—3.2. *Ejecución.*—A. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental.—B. Prevención ambiental.—C. Espacios protegidos.—D. Calidad ambiental.—E. Ruido.—F. Subvenciones y ayudas ambientales.—4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.—4.1. *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente: principio de no regresión en materia ambiental.*—4.2. *Medidas Cautelares y protección del medio Ambiente. Retrocesos en la tutela cautelar ambiental.*—4.3. *Espacios protegidos y limitaciones al derecho de propiedad. Carga de la prueba de la exclusión de una finca de los límites de un espacio.*—4.4. *Legalidad ambiental aplicable a un expediente dirigido a la obtención de licencia en materia urbanística para legalizar las construcciones ejecutadas sin aquélla sobre la finca del actor.*—4.5. *Principio de confianza legítima y aplicabilidad del derecho sancionador ambiental.*—ANEXO: LISTA DE AUTORIDADES.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2012 marcado por una intensa recesión económica y cifras de paro superiores a dos dígitos (en estos momentos en Andalucía superior al 30 % de la población activa), la actividad legislativa ambiental del Parlamento de Andalucía ha sido escasa. No

se ha producido ninguna norma ambiental *strictu sensu* más allá de la introducción de la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. En coherencia con la situación que atravesamos, la actividad legislativa parlamentaria se ha centrado en las medidas contra la crisis y la reducción del déficit y la consecución del equilibrio económico financiero, y en determinados sectores de actividad económica (destacadamente el comercio interior, las ferias comerciales y la venta ambulante). Es muy posible que este parón obedezca también al inicio de una legislatura y a los cambios en los responsables como consecuencia del gobierno de coalición surgido de las últimas elecciones autonómicas. Igualmente repetimos lo dicho otros años: estamos, por decirlo así, ante un modelo maduro de protección ambiental en el que más que nuevas normas se producen meros *aggiornamientos*, refundiciones o codificaciones. Queda lejos la época de las novedades «estrella» propias de un ordenamiento ambiental joven o «en construcción».

En el ámbito la actividad de ejecución normativa ha sido escasa, pero incidiendo sobre elementos importantes del sistema como la Autorización Ambiental Integrada, las entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía o el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica. El otro gran elemento de la política ambiental es la eliminación de la Consejería de Medio Ambiente y su absorción en agricultura. Entendemos que es el contexto de crisis el que «justifica» la contracción de una organización administrativa del medio ambiente diferenciada y su inserción en la agricultura a imagen y semejanza del modelo Estatal. No obstante, nos parece un error y constituye la pérdida de una referencia en la construcción del Estado Ambiental de Derecho.

2. LEGISLACIÓN

Este año las innovaciones introducidas tienen directa conexión con la ordenación del territorio y el urbanismo.

En este ámbito destacamos la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía¹ y el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía².

2.1. CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD A EFECTOS DE REVISIÓN E INTRODUCCIÓN DE LA REGULACIÓN LEGAL DE LA ASIMILACIÓN A FUERA DE ORDENACIÓN

La Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA) ha procedido a establecer los criterios de sostenibilidad, evitando así la supletoriedad por omisión de

1. BO. Junta de Andalucía 8 febrero 2012, núm. 26, pg. 6; rect. BO. Junta de Andalucía de 12 de marzo 2012, núm. 49, pg. 7.

2. BO. Junta de Andalucía de 28 de noviembre 2012, núm. 233, pg. 10.

la Ley de Suelo respecto de los límites de crecimiento urbano del planeamiento urbanístico municipal que conllevan la necesidad de aprobar la revisión del planeamiento general de ordenación urbanística. El nuevo art. 37, apartado 2 de la LOUA, a tales efectos, considera que una innovación trasciende del ámbito de la actuación conllevando la revisión del planeamiento, a los efectos de la sostenibilidad, cuando ésta determine, por sí misma o en unión de las aprobadas definitivamente en los cuatro años anteriores a la fecha de su aprobación inicial, un incremento superior al veinticinco por ciento de la población del municipio, o de la totalidad de la superficie de los suelos clasificados como urbanos, descontando de dicho cómputo los suelos urbanos no consolidados que se constituyan como vacíos relevantes³.

En segundo término, la reforma pretende acentuar los principios de participación pública, transparencia y publicidad. Como parte del documento completo del instrumento de planeamiento correspondiente, se acoge como documentación de obligada exposición al público el resumen ejecutivo, comprensivo de los objetivos y finalidades de dichos instrumentos y de las determinaciones del Plan, para que sea accesible a la ciudadanía y facilite su participación en los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los mismos. En este sentido, el nuevo apartado 4 del art. 17 LOUA, establece que «La Administración responsable del procedimiento para la aprobación de un instrumento de planeamiento deberá promover en todo caso, antes y durante el trámite de información pública, las actividades que, en función del tipo, ámbito y objeto del instrumento a aprobar y de las características del municipio o municipios afectados, sean más adecuadas para incentivar y hacer más efectiva la participación ciudadana, y facilitarán su conocimiento por medios telemáticos durante las fases de su tramitación» y ordena que en «el trámite de información pública de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus innovaciones, la documentación expuesta al público deberá incluir el resumen ejecutivo».

Sin embargo, por impacto social la gran medida que incorpora la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA es la introducción de un régimen legal de la situación de asimilación a fuera de ordenación⁴. En Andalucía, las viviendas irre-

3. Asimismo se establece que «esta revisión abarcará e integrará aquellas determinaciones de la ordenación estructural que se vean afectadas por la suma de las alteraciones ya aprobadas desde la fecha de la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbanística y de las nuevas que se proponen, sin perjuicio de que proceda la revisión integral del Plan General de Ordenación Urbanística. La innovación que conlleve la revisión de un uso global en el planeamiento urbanístico deberá integrar la de los restantes usos globales».

4. Al respecto *vid.*: MELLADO RUIZ, *Reflexiones críticas sobre el nuevo régimen andaluz de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable: el problema de las viviendas «alegales»*, «Práctica Urbanística», Núm. 117, Sección Estudios, julio 2012, pg. 30, versión digital La ley 7280/2012; CANO MURCIA, *Comentario crítico al Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», Núm. 5, Sección Actualidad, Quincena del 15 al 29 Mar. 2012, Ref. 550/2012, pg. 550, tomo 1, Editorial LA LEY versión digital La ley 2922/2012; GUTIÉRREZ COLOMINA, *La modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y el régimen jurídico de las edificaciones y asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable*, «Revista de derecho urbanístico y medio ambiente», ISSN 1139-4978, Año núm. 46, Núm. 272, 2012, pgs. 129-206; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, *-Fuera de ordenación-* en *Fundamentos de derecho urbanístico/coord.* por Luis Martín Rebollo, Roberto O. Bustillo Bolado, Vol. 2, 2009, ISBN 978-84-9903-348-8,

gulares en suelo no urbanizable y los asentamientos en suelo no urbanizable son una realidad que afecta a cientos de miles de ciudadanos.

El artículo 34, 1. b) LOUA ahora dispone:

b) Para las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística ni el restablecimiento del orden jurídico perturbado, reglamentariamente podrá regularse un régimen asimilable al de fuera de ordenación, estableciendo los casos en los que sea posible la concesión de autorizaciones urbanísticas necesarias para las obras de reparación y conservación que exijan el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble.

La previsión ha sido objeto de desarrollo reglamentario. Este reglamento es el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía⁵. El Decreto se estructura en 24 preceptos, cuatro Disposiciones Transitorias y tres Finales.

Obsérvese que la publicación de este Decreto se retrasó hasta la aprobación de la Ley que le da cobertura. Desde el punto de vista del principio de legalidad, sólo las «formas» se han cumplido porque el Derecho, incluido el informe preceptivo del Consejo consultivo son anteriores a la Disposición legal que le da cobertura. Resaltamos esta aberración que un Tribunal bien puede tildarla de ingeniería jurídica y fraude de reserva del Ley constitucional. En efecto, la tramitación y el propio Dictamen 0791/2011, núm. marginal I.84 de fecha 21 de diciembre de 2011 es anterior a la Ley de cobertura. El Dictamen *es indigno* en términos de profundidad para una disposición tan importante. Entendemos que ni siquiera la *Lex posterior* da cobertura a disposiciones que exigen norma con rango de ley (así estimamos que ocurre respecto del silencio negativo del art. 12 del Decreto que busca apoyo en el artículo 23 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, pero lógicamente allí no es posible encontrarlo, porque el establecimiento de silencio negativo requiere ley expresa que contemple el supuesto concreto –no bastan los allí contemplados de licencia de edificación o la primera ocupación, ubicación de casas prefabricadas). Creemos que el régimen es cicatero respecto a las facultades que habilita a los propietarios (por tres razones: *ex* art. 8.3, sólo obras de reparación y conservación frente al régimen más generoso de fuera de ordenación, excepcionalmente pueden autorizarse la acometida de servicios y sin licencia de ocupación o primera utilización). Ciertamente, la Junta ha pasado de

pgs. 1167-1179; CORTÉS MORENO, *El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación: la declaración en situación de asimilación a la de fuera de ordenación en el derecho urbanístico andaluz*, «Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo», ISSN 1579-4911, Núm. 109, 2011, pgs. 12-20; GALLEGO ALCALÁ, –*Breve aproximación al artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía: Situación asimilación a la fuera de ordenación*–, «Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal», ISSN 0210-2161, Núm. 13, 2011, pgs. 1646-1661.

5. BO. Junta de Andalucía, 30 de enero de 2012, núm. 19, pg. 19.

negar el pan y la sal –la conexión a servicios– y la incoherencia, probablemente producto de la busca de réditos electorales, salta a la vista.

2.2. INTRODUCCIÓN DE LA FIGURA DEL PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL DE ANDALUCÍA. APLICABILIDAD DIRECTA DE LAS DETERMINACIONES SOBRE LIMITACIÓN DEL CRECIMIENTO ESTABLECIDAS EN PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

El art. 1 del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, crea la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía con el objetivo de salvaguardar los intereses autonómicos presentes en esta zona, de forma que se garantice la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa, y mantener libres de urbanización los espacios no edificados que no sean necesarios para la normal expansión de pueblos y ciudades, propiciando un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio. Su ámbito incluye los terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que corresponden a la Zona de Influencia del Litoral establecida en el artículo 30 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, excluyendo de la misma las zonas contiguas a las márgenes de los ríos. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía se incorpora a la planificación territorial mediante la modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, añadiéndose un nuevo Título que regula su alcance, contenido y tramitación. Para garantizar la elaboración del Plan de forma inmediata, se establece el plazo máximo de dos años para su aprobación y la adopción de medidas cautelares urgentes y de carácter excepcional que afectarán al ámbito del Plan durante los primeros seis meses desde su formulación– que incluyen la suspensión de la aprobación de planes de sectorización y planes parciales–, y que se mantendrán hasta su aprobación exclusivamente para los suelos que pudieran verse afectados por la ordenación que se establezca en el documento de Plan que salga a información pública⁶.

Por último, el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística aborda la cuestión de los planeamientos aprobados con anterioridad Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, que responden en muchos casos a modelos de crecimiento no sostenibles, alejados del actual contexto socioeconómico y de los criterios y limitaciones establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, estableciendo plazos para la adecuación de los planeamientos urbanísticos a dicho Plan y adoptando medidas en los municipios con planeamiento no adaptado al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en caso de incumplimiento, para la aplicación directa de las determinaciones sobre limitación del crecimiento establecidas en el mismo que resultan consustanciales con la sostenibilidad del modelo urbanístico. También establece medidas para la adaptación del planeamiento municipal al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), reiterando el

6. Art. 2 del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

principio de subsidiariedad de la Junta de Andalucía, que podría llegar a hacerse cargo de la revisión del planeamiento municipal, y la prohibición de tramitar los planes de desarrollo que superen los límites y criterios de crecimiento establecidos por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)⁷.

3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN

En el ámbito organizativo destacamos el Decreto 151/2012, de 5 de junio⁸, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, que lógicamente deroga el Decreto 105/ 2011 de 19 de abril⁹, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. Ni el Decreto 151/2012, de 5 de junio, ni el Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, enuncian en la exposición de motivos la desaparición de un modelo de Administración ambiental diferenciada que probablemente se haga al amparo de la situación de crisis y necesidad de recorte en el gasto público. En lo que a medio ambiente se refiere, se establece una Secretaría General de Medio Ambiente y Agua –con cinco Direcciones Generales. Estas son: Dirección General de Gestión del Medio Natural, Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana, Dirección General de Prevención, Calidad Ambiental y Cambio Climático, Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua–. Permanece adscrita a la Consejería la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

No podemos compartir la supresión de una Administración ambiental especializada que es una de las conquistas del Estado Ambiental de Derecho. Paradójicamente, en el Estado dicha decisión respecto del Ministerio de Medio Ambiente fue tomada por el anterior gobierno socialista (y mantenida por el actual popular que fue el artífice del primer Ministerio) y ahora es tomada en nuestra Comunidad por un gobierno de coalición de izquierda (PSOE-Izquierda Unida). Y esto sucede en una Comunidad Autónoma que fue pionera en la creación de una Agencia de Medio Ambiente como modelo de Administración ambiental diferenciada y pujante. Por lo demás, creemos un error la absorción de lo medioambiental en una Consejería que integra actividades con tanta incidencia en el medio ambiente como la actividad agrícola y el urbanismo. Quizá pueda tener justificación la disociación de urbanismo de obras públicas en la lógica del gobierno de coalición, pero no en la estructura racional de una Administración ambiental que reclama autonomía e independencia para cumplir su misión de ambientalización del resto de las políticas públicas.

7. Art. 3 del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

8. BO. Junta de Andalucía de 13 junio de 2012, núm. 115, pg. 82.

9. BO. Junta de Andalucía 29 de abril de 2011, núm. 83, pg. 13.

Sin duda, junto al Decreto comentado la norma más importante dictada en 2012 es el Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁰. No siendo una norma de organización muestra como sagazmente ha destacado SORIANO GARCÍA, la evolución del modelo de Administración de intervención al modelo de Administración de supervisión y control¹¹.

3.2. 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

- Acuerdo de 14 de febrero de 2012, por el que se aprueba el Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017¹². Se trata más de un documento de política ambiental que de una verdadera norma jurídica, pues no es objeto de publicación oficial, estando sólo prevista su difusión mediante la puesta a disposición de cualquier persona que desee consultarlo un ejemplar del Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017 en la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental, así como en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente y la página web de dicha Consejería (www.juntadeandalucia.es/medioambiente).
- Decreto 7/2012, de 17 de enero¹³, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía 2012-2020. Este Plan sustituye al anterior Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos 2004-2010, aprobado por Decreto 99/2004, de 9 de marzo. El Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía 2012-2020, constituye un Plan con incidencia en la ordenación del territorio, por referirse a una actividad de planificación de la Junta de Andalucía incluida en el Anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Resolución de 3 de febrero 2012, por la que se aprueban los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2012¹⁴.

10. BOJA núm. 143, de 23 de julio de 2012.

11. *Desregulación, privatización y Derecho administrativo*, Bolonia, Real Colegio de España, Colección Studia Albornotiana núm. 60, Editorial Cometa, Zaragoza 1993, pg. 11.

12. BO. Junta de Andalucía de 24 febrero de 2012, núm. 38, p. 13.

13. BO. Junta de Andalucía de 10 de febrero de 2012, núm. 28, pg. 19.

14. BO. Junta de Andalucía de 21 de febrero de 2012, núm. 35, pg. 112.

B. Prevención ambiental

- Decreto de 17 de enero 2012, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto de 2010, que regula la autorización ambiental unificada¹⁵. Esta norma, conforme a las previsiones de la Ley 7/2007, de 9 de julio, incorpora el enfoque integrado que propugna la Directiva 2008/1/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, que deroga la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre. Este Decreto consta de 49 preceptos, Dos Disposiciones Adicionales, Dos Disposiciones Transitorias y tres Disposiciones Finales. El Decreto se estructura en siete capítulos: Capítulo I. Disposiciones Generales [arts. 1 a 9]; Capítulo II. Consultas previas [arts. 10 a 12]; Capítulo III. Procedimiento [arts. 13 a 30]¹⁶; Capítulo IV. Comprobación previa a la puesta en marcha e inicio de la actividad [art. 31]; Capítulo V. Modificación, revocación y caducidad de la autoriza-

15. BO. Junta de Andalucía de 27 de enero de 2012, núm. 18, pg. 11.

16. Los Capítulos II (Consultas Previas) y III (Procedimiento), establecen los trámites que deben realizar las empresas para la obtención de la Autorización Ambiental Integrada:

I. Solicitud: de acuerdo al modelo oficial que recoge el Anexo IV y en www.juntadeandalucia.es/medioambiente, acompañada de la siguiente documentación:

1. Quienes presenten la solicitud en nombre y representación de la persona o entidad solicitante, aportarán la documentación acreditativa del poder de representación en virtud del cual actúen.
2. Escritura de constitución de la entidad promotora de la instalación y, en su caso, de la entidad titular de la instalación o documentación identificativa de la persona física promotora o titular de la instalación.
3. La determinación de los datos que, a juicio de la persona solicitante, gocen de confidencialidad, debiendo justificarlo de acuerdo con las disposiciones vigentes (de acuerdo a los establecido en el Artículo 9.2).
4. Informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento territorial y urbanístico (de acuerdo con lo establecido en el artículo 15).
5. La solicitud, en su caso, de la licencia municipal de actividades acompañada de la documentación correspondiente.
6. Proyecto básico, que deberá contener la documentación recogida en el artículo 12.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, en el Anexo V, así como, en su caso, la documentación recogida en el Anexo VII exigida por la normativa sectorial que resulte de aplicación a la actividad, que sea necesaria para obtener las autorizaciones y pronunciamientos que en cada caso integren la autorización ambiental necesaria.
7. Estudio de impacto ambiental (salvo en el supuesto regulado en la Sección 4.ª del Capítulo III, que contendrá al menos, la información recogida en el Anexo VI).
8. En su caso, informe de situación del suelo regulado en el artículo 91.3 de la Ley 7/2007, de 9 de julio.
9. Justificante del pago de las tasas que se devenguen, que podrá realizarse por medios telemáticos, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 183/2003, de 24 de junio, y su normativa de desarrollo.
10. Cualquier otro documento preceptivo o que se estime conveniente para precisar o completar cualquier dato.

II. Informe de compatibilidad con el planeamiento territorial y urbanístico: previamente a la solicitud de la autorización, se debe solicitar al Ayuntamiento en cuyo territorio vaya a ubicarse la instalación, el informe acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento territorial y urbanístico. Si la resolución es negativa, resulta vinculante y se finaliza el procedimiento de tramitación de la AAI.

III. Trámite de instrucción comprensivo de los siguientes trámites:

1. Compatibilidad con la normativa ambiental
2. Información pública y trámite de audiencia (45 días).
3. Evaluación de informes: el órgano ambiental competente recabará a otras entidades o administraciones públicas competentes, los informes que tengan carácter preceptivo de acuerdo a la normativa aplicable.

ción ambiental integrada [arts. 32 a 33]; Capítulo VII. Cese de la actividad y cierre de la instalación [arts. 38 a 41]; Capítulo VIII. Vigilancia, inspección, control ambiental y régimen sancionador [arts. 42 a 47]. La norma que comentamos aborda la incidencia ambiental de una serie de instalaciones industriales, evitando o reduciendo la transferencia de contaminación de un medio a otro consagrando el principio de integración. Al propio tiempo se simplifican los procedimientos con el fin de que el resultado de la evaluación global de la actividad culmine en una resolución única, la autorización ambiental integrada y se determinan en la autorización los valores límite exigibles de sustancias contaminantes conforme a las mejores técnicas disponibles (Best Available Technology), entendiéndose por éstas las que sean viables económicamente, sin poner en peligro la propia continuidad de la actividad productiva.

En lo que a la esfera urbanística se refiere, aparte de que la autorización ambiental integrada tiene por objeto integrar en una resolución única los pronunciamientos, decisiones y autorizaciones de contenido ambiental que sean necesarios con carácter previo a la implantación y puesta en marcha de determinadas actividades, el decreto también regula el informe de compatibilidad con el planeamiento territorial y urbanístico en su art. 15. Este informe debe solicitarse al Ayuntamiento en cuyo territorio va a ubicarse la instalación, con carácter previo a la solicitud de la autorización ambiental integrada. El plazo máximo para la emisión del informe es de 30 días. Es vinculante. Si la actividad afecta a más de un municipio, el interesado deberá presentar informe de compatibilidad urbanística en los municipios afectados. Si determina que la instalación es incompatible con el planeamiento territorial o urbanístico vigente, el órgano ambiental dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones. Este informe es independiente de la licencia de obras o cualquier otra autorización que exija la normativa urbanística o de ordena-

4. Petición de informes al Ayuntamiento y al organismo de cuenca intercomunitaria de competencia estatal.

IV. Dictamen ambiental: el órgano ambiental competente elabora un dictamen ambiental que incluye el resultado de la evaluación de impacto ambiental y los condicionantes que se deriven del análisis realizado por la Consejería competente en materia de medio ambiente.

V. Trámite de audiencia

VI. Propuesta de resolución: el órgano de competencia ambiental elabora la propuesta de resolución de AAI (con el contenido del Artículo 26), incluyendo las condiciones que resulten de los informes vinculantes, las modificaciones que se estimen pertinentes, así como las determinaciones de la evaluación de impacto ambiental o de la declaración de impacto ambiental emitida por el órgano ambiental estatal.

VII. Resolución: el órgano ambiental competente, dictará y notificará resolución sobre el otorgamiento de la AAI que pone fin al procedimiento en el plazo máximo de 10 meses desde que la solicitud haya tenido su entrada en el Registro. Transcurrido ese tiempo sin haberse notificado resolución expresa, se entiende desestimada la solicitud (silencio desestimatorio). La AAI determinará las condiciones en las que debe ejecutarse el proyecto y realizarse la actividad de la instalación en orden a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales e incluirá las determinaciones resultantes de la evaluación de impacto ambiental, así como establecerá las condiciones específicas del resto de autorizaciones y pronunciamientos que en la misma se integren. El contenido de la Resolución se especifica en el Artículo 26.

ción de la edificación¹⁷. Una vez otorgada la autorización ambiental integrada, la instalación no podrá iniciar su actividad hasta que se compruebe el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización, sin perjuicio del resto de las licencias o autorizaciones que requiere la legislación sectorial aplicable.

Es imposible dar cuenta detallada aquí de una norma tan extensa. Resaltamos la regulación reglamentaria sobre lo que ha de entenderse por modificación sustancial que somete a la obligación de obtención de autorización ambiental integrada, desarrollado las previsiones del art. 19, apartado 11, letra b) de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. El art. 6, apartados 5 y 6, del Decreto de 17 de enero 2012, por el que se regula la autorización ambiental integrada, determina que tendrá la consideración de modificación sustancial cualquier cambio o ampliación de actuaciones ya autorizadas que, representando una mayor incidencia sobre la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente, implique alguna de las siguientes situaciones:

- a) Un incremento superior al 25% de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que la actividad tenga autorizados. En el caso de emisión acústica, cualquier modificación que suponga un incremento de más de 3 dB(A) en la potencia acústica total de la instalación.
- b) Un incremento superior al 25% del caudal de vertido autorizado, a cauces públicos o al litoral, o de la carga contaminante de las aguas residuales en cualquiera de los parámetros autorizados, así como la introducción de nuevos contaminantes. En el caso de vertidos de sustancias peligrosas o prioritarias definidas en el artículo 3.20 del Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, cualquier modificación que suponga un incremento superior al 10%, analizando en su conjunto tanto vertidos como emisiones y pérdidas.
- c) Una generación de residuos peligrosos que obligara a obtener la autorización regulada en el artículo 99 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, o bien un incremento del más del 25% del total de residuos peligrosos generados, o de más del 50% de residuos no peligrosos, incluidos los residuos inertes, cuando deriven del funcionamiento habitual de la actividad.
- d) Un incremento en el consumo de recursos naturales, consumo de energía o materias primas superior al 50%.
- e) La gestión de residuos, cuando no cuente con la correspondiente autorización administrativa.
- f) Un incremento en la gestión de residuos peligrosos del 25% y de residuos no peligrosos del 50%.
- g) La gestión de residuos peligrosos, cuando la instalación esté autorizada únicamente para gestionar residuos no peligrosos.

17. Art.15 Decreto de 17 de enero 2012, por el que se regula la autorización ambiental integrada.

Igualmente, se considera que existe una modificación sustancial cuando las modificaciones sucesivas no sustanciales producidas a lo largo de la vigencia de la autorización ambiental integrada supongan la superación de los incrementos establecidos en el apartado anterior.

Debemos igualmente destacar otros aspectos novedosos: El nuevo Decreto contempla que el funcionamiento de una instalación repercuta medioambientalmente en otra comunidad (art. 7 del Decreto de 17 de enero 2012). Del mismo modo regula la comprobación previa a la puesta en marcha e inicio de la actividad [art. 31], a través del órgano ambiental o entidad colaboradora y la posibilidad de suspensión y/o revocación de la AAI en caso de incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la misma o cuando dicho incumplimiento sea constitutivo de infracción muy grave o grave, de acuerdo con lo establecido en los artículos 155 y 156 de la Ley 7/2007, de julio (art. 33). El Decreto de 17 de enero 2012 define la caducidad automática de la resolución de AAI en caso de no haber iniciado la actividad (5 años) art. 34. 1 in fine «La caducidad de la autorización ambiental integrada comenzará a surtir efectos automáticamente, sin necesidad de su declaración por el órgano ambiental competente. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades sancionadoras en que la persona o entidad titular pudiera incurrir.» Creemos que este precepto incurre en un exceso reglamentario al agravar la situación jurídica de los titulares de la AAI sin habilitación legal para ello y en contra de la obligación de resolver en todo caso, impuesta por el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El artículo 44. «caducidad de la autorización ambiental integrada» de la Ley de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de Región Murcia establece que «Vencida la autorización sin haberse solicitado su renovación, se requerirá al interesado para que, salvo cese de actividad, la solicite en el plazo máximo de dos meses, transcurridos los cuales sin haberla solicitado se producirá automáticamente la caducidad de la autorización». *Pero esta previsión es establecida en una norma con rango de Ley.*

Y, por último, en su art. 45, establece la obligación para la persona o entidad titular de la actividad para la que se ha obtenido autorización ambiental integrada de presentar una declaración anual de la actividad sobre el cumplimiento de las condiciones de la autorización que deberá contener la comparación entre el funcionamiento de la instalación, incluido el nivel de emisiones, y las mejores técnicas disponibles. Por lo que se refiere a la modificación del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, el Decreto de 17 de enero 2012 se adapta a la situación resultante del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, incorporando al procedimiento de la autorización ambiental integrada de las autorizaciones para uso u ocupación del dominio público marítimo terrestre.

C. Espacios protegidos

– Resolución de 15 de octubre de 2012, por la que se ordena la publicación en la web oficial de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de los límites de las zonas especiales de conservación declaradas mediante el Decreto 493/2012, de 25 de septiembre de 2012, que declara determinados Lugares de Importancia Comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁸.

D. Calidad ambiental

– Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁹.

E. Ruido

– Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, y modifica el Decreto 357/2010, de 3 de agosto de 2010, que aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética²⁰.

Este reglamento sustituye al Reglamento de Protección Contra la Contaminación Acústica, aprobado mediante el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre desarrollando los preceptos establecidos por la Ley 7/2007, de 9 de julio e incorporando, las novedades introducidas por el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre y por el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, de carácter básico. El nuevo Reglamento consta de sesenta artículos y siete instrucciones técnicas: IT 1 Índices Acústicos, IT 2 Métodos y Procedimientos de Evaluación para los Índices de Ruido, Aislamiento Acústico y para la Vibraciones, IT 3 Contenido mínimos de Estudios Acústicos, IT Contenido de los Informes, IT 5 Estudio del Cumplimiento del DB HR, IT 6 Limitadores Controladores, y, por último, la IT 7 Control Emisión Vehículos y Ciclomotores.

El reglamento se estructura en cinco Títulos. Estos son respectivamente: TÍTULO I. Disposiciones Generales [arts. 1 a 5] –con preceptos tan importantes como el art. 2 ámbito de aplicación y el art. 3. Definiciones–; TÍTULO II. Instrumentos de evaluación y gestión de calidad acústica [arts. 6 a 26] dividido a su vez en cuatro capítulos (CAPÍTULO I. Áreas de sensibilidad acústica [arts. 6 a 11], CAPÍTULO II. Mapas de ruido y planes de acción [arts. 12 a 17], CAPÍTULO III. Régimen especial de determinadas zonas acústicas [arts. 18 a 24], CAPÍTULO IV. Incidencia en planes y programas e infraestructuras [arts. 25 a

18. BO. Junta de Andalucía de 29 octubre de 2012, núm. 212, pg. 198.

19. BO. Junta de Andalucía núm. 143, de 23 de julio de 2012.

20. BO. Junta de Andalucía de 6 de febrero de 2012, núm. 24, pg. 7.

26]; TÍTULO III. Normas de calidad acústica [arts. 27 a 37] dividido en cuatro Capítulos (CAPÍTULO I. Objetivos de calidad acústica en el espacio interior de las edificaciones [arts. 27 a 28], CAPÍTULO II. Límites admisibles de ruidos y vibraciones [arts. 29 a 31], CAPÍTULO III. Aislamiento acústico [arts. 32 a 34], CAPÍTULO IV. Normas de medición y valoración de ruidos, vibraciones y aislamiento acústico y equipos de medición [arts. 35 a 37]); TÍTULO IV. Normas de prevención acústica [arts. 38 a 45], dividido en tres Capítulos (CAPÍTULO I. Emisores acústicos [arts. 38 a 41], CAPÍTULO II. El estudio acústico [arts. 42 a 44], y CAPÍTULO III. Ensayo acústico [art. 45]; y, por último, el TÍTULO V. Control y disciplina acústica [arts. 46 a 60] dividido en dos capítulos (CAPÍTULO I. Vigilancia, inspección y control [arts. 46 a 57] CAPÍTULO II. Infracciones y sanciones [arts. 58 a 60]).

Debe destacarse que la normativa andaluza haya adoptado los mismos procedimientos de medición, definición de los índices y valoración que se establecen en la legislación estatal, es decir, el Real Decreto 1367/2007. Un gran número de empresas se limitaban a realizar medidas y certificaciones cumpliendo sólo la normativa autonómica, aunque en puridad también debían realizar las mediciones y los cálculos respecto al RD 1367/2007. En cuanto a los estudios acústicos, el contenido mínimo está definido en la IT.3. Ya no se exige la acreditación ENAC, sino la implantación de la Norma (La Norma UNE EN-ISO/IEC 17025:2005). Ello es una consecuencia de la Directiva Europea 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior y su trasposición interna (Ley 17/2009 sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio –Ley Paraguas–, y Ley 25/2009 de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, –Ley Ómnibus–).

En materia de zonas acústicamente saturadas el nuevo Reglamento comporta una regresión frente a la regulación anterior *que obligaba a suspender otorgamiento de nuevas licencias de apertura, así como de modificación o, ampliación, salvo que llevaran aparejadas disminución de los valores límite*. Destacamos expresamente la vía establecida en el art. 51 del Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía dirigida al control de la omisión de inspecciones en materia de ruido transcurridos quince días desde la presentación ante el Ayuntamiento de una denuncia contra actuaciones, sin que aquél haya procedido a desplazar equipos de medición y vigilancia de la contaminación acústica, ni haya manifestado indicación alguna al respecto. Recibida la Documentación, la Delegación Provincial dirigirá requerimiento al Ayuntamiento, remitiendo copia a la persona denunciante, con objeto de que en el plazo máximo de un mes aquel manifieste lo que considere oportuno. Si en el plazo fijado anteriormente no hay respuesta del Ayuntamiento, se procederá a programar la inspección y la Delegación Provincial comunicará a la persona denunciante, como máximo en diez días desde la finalización del mencionado plazo, la fecha prevista para realizarla, así como cualquier aspecto de interés que pudiera afectar a la misma. Desgraciadamente el mayor problema que experimentamos no es la falta de normativa sino la tolerancia e inacción municipal –a veces deliberada– que está dando lugar a múltiples sentencias que afirman la responsabilidad patrimonial por omisión y contundentes resoluciones del Defensor del Pueblo de Andalucía²¹. Específicamente en materia de omisión frente a ruidos son múltiples las sentencias que ha declarado

la existencia de responsabilidad patrimonial de Entidades Locales por omisión del ejercicio de potestades. Por todas, la STSJ núm. 1301/2012 de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 23 abril de 2012, rec. 898/2007, Ponente MARTÍN MORALES, La Ley 95691/2012, f. de Dcho 4º.

Por último, debe destacarse que la Disposición final primera introduce modificaciones al Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la protección de la calidad del cielo nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.

F. Subvenciones y ayudas ambientales

- Orden de 16 de marzo de 2012, por la que establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la Gestión Sostenible del Medio Natural, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía²².
- Orden de 3 de abril de 2012, por la que se modifica la de 16 de marzo de 2012 que establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la Gestión Sostenible del Medio Natural, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y efectúa la convocatoria para el año 2012²³.
- Resolución de 25 de julio de 2012, por la que se modifican diversas Resoluciones de la Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético, y establece la fecha límite para la reserva de fondos, la adquisición subvencionada y la presentación de solicitudes en relación con determinados Programas Específicos de la Orden de 4 de febrero de 2009, que establece las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía²⁴.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

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

4.1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE: PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 2224/2012 de 16 julio (RJCA 2012, 673), ha desestimado la alegación de la omisión de la falta de audiencia en el procedimiento de elaboración del

21. *Vid.*, por ejemplo, la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz, formulada en la queja 10/5880 dirigida a Ayuntamiento de Sevilla relativa a la Ordenanza de veladores de Sevilla de 2009.

22. BO. Junta de Andalucía de 21 marzo de 2012, núm. 56, pg. 7.

23. BO. Junta de Andalucía de 18 abril de 2012, núm. 75, pg. 6.

24. BO. Junta de Andalucía de 3 agosto de 2012, núm. 152, pg. 27.

Decreto 37/08, de 5 de febrero, por el cual se aprueba el Plan de Ordenación de recursos naturales y el Plan Rector de uso y gestión del Parque natural Cabo de Gata-Níjar, declarando la suficiencia del trámite de información pública. Entre otros argumentos se maneja que se trata de la reproducción de un Decreto anterior no impugnado y declarado firme. También es interesante la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 1172/2012 de 2 de abril (RJCA 2012, 462), por cuanto declara que la explotación agrícola con invernaderos viene a constituir una situación excepcional, que es un uso, generalmente, incompatible con la inclusión de una finca dentro del perímetro del Parque Natural.

Resaltamos, no obstante, en este ámbito la TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 1951/2012 de 11 de junio (RJCA 2012, 431), f.de Dcho 6º, dictada en un recurso interpuesto por Grenpeace. La sentencia que comentamos resuelve la impugnación de inclusión del sector denominado «El Algarrobico» en la zona C3 con degradación en el nivel de protección otorgado al mismo, en comparación con la zonificación existente en el anterior plan. El TSJ entiende no se acredita en el expediente administrativo que el valor medioambiental del sector se haya reducido como para proceder a tal degradación en el nivel de protección con la consecuencia de la nulidad de la inclusión. Entendemos esta sentencia como una manifestación del principio de no regresión²⁵. Recordemos que en el ámbito de los espacios protegidos existe una prohibición de retroceso. Es el art. 13 apartado 4, del TRLS 2008. Este establece: «Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación». Se incorpora así a nuestro ordenamiento la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Luxemburgo (Sala Segunda), de 13 julio de 2006, en el asunto C-191/05, zona de protección especial «Moura, Mourão, Barrancos»: un Estado miembro no puede reducir la superficie de una ZEPA (Zona de Especial Protección de las Aves), ni tampoco modificar su delimitación, a menos que las zonas excluidas de la ZPS ya no correspondan a los territorios más adecuados para la conservación de las especies de aves silvestres.

4.2. MEDIDAS CAUTELARES Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. RETROCESOS EN LA TUTELA CAUTELAR AMBIENTAL

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), núm. 143/2012 de 6 de febrero (JUR 2012, 208109), ha afirmado que no procede la suspensión de la clausura de un Centro de Recuperación de Inertes, paralizando las

25. Sobre esta materia, *vid.* VV AA, *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*, Senado Federal, Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle Brasília – DF, 2012.

actuaciones por la comisión de infracciones prevaleciendo el interés general ambiental y la correcta gestión de los residuos, dado que el centro carece de las autorizaciones o licencias precisas para funcionar. También es positiva, en este sentido, la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 2035/2012 de 25 junio (JUR 2012, 326156) que entiende que es obligado otorgar la medida cautelar cuando se ha acreditado que se supera en 6.2 dBA y 10 dBA el límite máximo permitido corresponde, en términos de presión sonora, al superar en un 103 % y un 216 % dicho límite.

Contradictoria con esta sentencia es la SSTJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, núm. 7/2012 de 3 de enero (JUR 2012, 129001), que accede a la ejecución provisional de una sentencia que permite la obtención de calificación ambiental favorable y licencia de apertura de discoteca, al estimar que existe ausencia de perjuicios irreparables. Entendemos también regresiva la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 12 de enero de 2012 (JUR 2012, 134048), que entiende que no procede el otorgamiento de la medida cautelar por inexistencia daños o perjuicios de reparación imposible o difícil en la aprobación de proyecto de actuación de circuito de kart, considerando que existe una falta de prueba daños irreversibles al medio ambiente por lo que se declara la suspensión improcedente.

Estos pronunciamientos nos parecen contrarios al sólido criterio jurisprudencial según el cual *el interés público medio ambiental ha de ser considerado prevalente en relación, por ejemplo, con el desarrollo urbanístico*, desde el Auto de 11 de mayo de 1989. Así, el interés público demanda una protección eficaz del medio ambiente lo que incluye los valores paisajísticos –Auto de 15 de septiembre 2009, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) (JUR 2009, 423777), f. de Dcho 2º; STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5º) de 29 enero de 2010 (RJ 2010, 1137), f. de Dcho 5º; STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 21 de octubre de 2010 (RJ 2010, 7513), Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, f. de Dcho 8º –*la prevalencia de los intereses generales (que se concentran en la protección medioambiental expresada) frente a los intereses particulares o intereses de tercero*–. criterio expresado por el TSJ de Andalucía, por ejemplo, en la STSJ Sala de Sevilla (Sala de lo Contencioso administrativo, Sección 2ª) en Sentencia de 12 de febrero de 2008 (JUR 2008, 113144), f. de Dcho 3º.

4.3. ESPACIOS PROTEGIDOS Y LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD. CARGA DE LA PRUEBA DE LA EXCLUSIÓN DE UNA FINCA DE LOS LÍMITES DE UN ESPACIO

La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 2021/2012 de 25 de junio (JUR 2012, 327228), ha reconocido a los propietarios el derecho a que la Administración inicie el procedimiento administrativo expropiatorio correspondiente para determinar si la nueva zonificación con el PORN de 2008 (en un recurso contencioso administrativo contra el Decreto 37/08, de 5 de febrero, de la Consejería de medio Ambiente de la Junta de Andalucía por el que se

aprobó el PORN y el PRUyG del Parque natural de Cabo de Gata-Níjar), ha supuesto limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para los titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido y consolidado, y de ser así, abonar la adecuada indemnización. El Tribunal considera que de la comparativa entre la zona en que se incluyen las fincas de los recurrentes en el PORN de 1994 y en el PORN de 2008, se destaca que en relación a muchas de ellas, existe un incremento del nivel de protección medio ambiental que necesariamente conlleva una limitación de usos y actividades; así, por ejemplo, las parcelas NUM002, NUM003, NUM017, NUM018 y NUM019 del polígono NUM020 pasan de incluirse en zona C.2 a zona C.1, imposibilitando la actividad agrícola intensiva con plásticos (si se acreditara que esta actividad venía siendo desarrollada con anterioridad a la nueva zonificación del PORN de 2008, constituiría una limitación susceptible de indemnización), las parcelas NUM021 y parte de la NUM022 del polígono NUM020 pasa de la calificación como C.1 a B.3, y la parcela NUM019 del polígono NUM009 pasa de zona D3 a B.2, lo que determina que, si *de facto* se acredita la existencia de previos usos consolidados, y no de meras expectativas de usos, la modificación de la zona puede suponer una limitación indemnizable, respecto de la cual la Administración debe pronunciarse en el procedimiento oportuno (f. de Dcho 8º).

La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 1356/2012 de 30 de abril (JUR 2012, 240391) declara que ha sido realizada con claridad y precisión la delimitación territorial del Parque y publicadas las normas y planos del Parque, y que por tanto corresponde al actor la prueba sobre la exclusión de dicho ámbito de las mismas, lo que además ni siquiera llega a afirmar en su demanda, que se limita a alegar la falta de deslinde de los límites del Parque resultando insuficiente frente a la contundencia de los informes, señalar que «no aparece con suficiente nitidez que sus parcelas estén dentro de los límites del Parque».

4.4. LEGALIDAD AMBIENTAL APLICABLE A UN EXPEDIENTE DIRIGIDO A LA OBTENCIÓN DE LICENCIA EN MATERIA URBANÍSTICA PARA LEGALIZAR LAS CONSTRUCCIONES EJECUTADAS SIN AQUÉLLA SOBRE LA FINCA DEL ACTOR

Declara la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 12 de enero de 2012 (JUR 2012, 121944), f. de Dcho 3º, que la decisión sobre la legalización de esas construcciones no ha de adoptarse atendiendo a la ordenación sectorial vigente al tiempo de su ejecución, o de la solicitud presentada – más cuando precisó de subsanación documental ulterior–, sino de conformidad con la que se encuentra en vigor al resolver sobre esa petición de legalización, que es la que para tal efecto resulta relevante.

La Sentencia reitera en este caso la doctrina sentada en las Sentencias de 7 de julio de 2011 –recurso de apelación 252/2011– o de 22 de mayo del 2006 (JUR 2006, 206516) –recurso de apelación 414/2005–, estimando que «no se trata por tanto de la aplicación retroactiva de una norma con contenido ambiental sino, por el contrario,

de aplicar la vigente al tiempo de resolver la procedencia de una licencia por vía de legalización». Realmente esta es la jurisprudencia aplicable: Es consolidada jurisprudencia que la legalidad aplicable a una licencia municipal de apertura o actividad es la vigente al tiempo de formularse la solicitud salvo cuando entre la fecha de la petición y la resolución deviene nueva normativa pues entonces la norma aplicable es la vigente al tiempo de resolver (STS 24 de noviembre de 1981, Ar. 4110, STS de 22 de abril de 1991, Ar. 3514; STS de 30 de mayo de 1996, Ar. 574), debiendo distinguirse los supuestos en que la Administración resolvió dentro de plazo o no; pues si lo hizo en plazo, la normativa aplicable es la vigente al tiempo de resolver; y si no, la vigente al tiempo de la solicitud (STS 16 de abril de 1981, Ar. 1850; 1 de septiembre de 1988, Ar. 7212; STS de 22 de abril de 1991, Ar. 3514, f. de Derecho quinto y f. de Derecho cuarto de la sentencia apelada, sentencia de la A.T. de Madrid de 15 de mayo de 1989; STS de 27 de julio de 1992, Ar. 6593; STS de 30 de mayo de 1996, Ar. 574, f. de Derecho cuarto, *–calificando expresamente esta jurisprudencia como consolidada–*).

4.5. PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA Y APLICABILIDAD DEL DERECHO SANCIONADOR AMBIENTAL

La doctrina de los actos propios no puede alegarse para crear, mantener o extender en el ámbito del Derecho público situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando entre el acto precedente y el actual median circunstancias de orden legal – cambio de régimen jurídico aplicable– o de carácter físico que puedan haber determinado esa aparente contradicción y, por ende, infracción de la doctrina de los actos propios. Así se pronuncia la STJS de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), núm. 1424/2012 de 7 de mayo (JUR 2012, 306177).

ANEXO: LISTA DE AUTORIDADES

Lista de autoridades²⁶

Consejero de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente: D. Luis PLANAS PUCHADES.

Viceconsejería: D. Juan Antonio CORTECERO MONTIJANO.

Secretaria General técnica: D. Antonio José HIDALGO LÓPEZ.

Secretaría General de Medio Ambiente y Agua: D. SERGIO MORENO MONROVÉ.

Dirección General de Gestión del Medio Natural: D. Francisco JAVIER MADRID ROJO.

26.

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=e548a8e0c8c0e210VgnVCM10000055011eacRCRD&vgnextchannel=13427defe7738310VgnVCM200000624e50aRCRD>

_____ XVII. *Andalucía: contracción de la actividad ambiental legislativa y desaparición del modelo...*

Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana: Dña. Esperanza PEREA ACOSTA.

Dirección General de Prevención, Calidad Ambiental y Cambio Climático: D. Jesús NIETO GONZÁLEZ.

Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico: D. Javier SERRANO AGUILAR.

Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua: Dña. María Belén GUALDA GONZÁLEZ.

Agencia de Medio Ambiente y Agua: Director Gerente: D. Francisco MORA RECIO.

