

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

ABEL LA CALLE

Abogado

Sumario: 1. Reapertura de significativas e históricas explotaciones mineras: Aznalcóllar y Riotinto (Decreto-Ley 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar y autorización ambiental unificada del proyecto de reapertura de la explotación minera Río Tinto (Huelva)). 2. Acuerdo de 3 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Infraestructuras de Telecomunicaciones de Andalucía 2020. 3. Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. 4. Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014. 5. Declaraciones de zonas especiales de conservación (Decreto 221/2013 y Decreto 222/2013). 6. Resolución de 15 de enero de 2014, de la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública del esquema provisional de temas importantes del proceso de revisión de la planificación hidrológica de las demarcaciones de las cuencas internas de Andalucía. 7. Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo. 8. Decreto 9/2014, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan Andaluz de la Bicicleta 2014-2020. 9. Decreto 231/2013, de 3 de diciembre, por el que se aprueban planes de mejora de la calidad del aire en determinadas zonas de Andalucía. 10. Decreto-Ley 1/2014, de 18 de marzo, por el que se regula el Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía y se efectúa la convocatoria de incentivos para 2014 y 2015. 11. Decreto 75/2014, de 11 de marzo, por el que se modifica el 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. 12. Otras disposiciones.

1. Reapertura de significativas e históricas explotaciones mineras: Aznalcóllar y Riotinto (Decreto-Ley 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar¹ y autorización ambiental unificada del proyecto de reapertura de la explotación minera Río Tinto (Huelva)²)

Bajo el eslogan “Andalucía, una apuesta por la minería del siglo XXI” y apelando a más de seis mil años de trayectoria minera, la Junta de Andalucía realiza una “importante apuesta por la minería” siempre que se base en una explotación responsable de los

¹ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/246/BOJA13-246-00006-20542-01_00039103.pdf>.

² <<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.30d4b35a97db5c61716f2b105510e1ca/?vgnextoid=2841449edc705410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=2229b8f8606b8210VgnVCM10000055011eacRCRD>>.

recursos mineros, que deberá efectuarse con las máximas garantías de seguridad laboral y medioambiental (Junta de Andalucía, dossier informativo “Mina de Aznalcóllar”, versión D1 de 17 de octubre de 2013).

El Decreto-Ley 9/2013 tiene por objeto la expropiación de los derechos e intereses patrimoniales legítimos eventualmente derivados de los procedimientos de solicitudes de permisos de investigación sobre terrenos del complejo minero de Aznalcóllar y el establecimiento a favor de la Comunidad Autónoma de Andalucía de una reserva de la actividad extractiva de los derechos mineros de todas las secciones en los terrenos correspondientes al complejo minero de Aznalcóllar (Sevilla), a fin de adjudicar las actividades extractivas de explotación de esta mina a través de un concurso público internacional.

La expropiación y reserva de derechos mineros establecidas en el Decreto-Ley 9/2013, que fue convalidado por el Parlamento de Andalucía el 14 de enero de 2014³, argumenta que “las actuaciones excepcionales y extraordinarias previstas en este Decreto-ley son de imperiosa urgencia, puesto que, dado que es de notorio conocimiento que el Gobierno andaluz —atendiendo a la proposición no de ley del Parlamento— tiene la intención de conceder las actividades extractivas de explotación del complejo minero de Aznalcóllar a través de un concurso público internacional, es necesario poner un límite a posibles movimientos especulativos” (exposición de motivos II). Llama la atención la urgencia alegada cuando ya el 11 de julio de 2013 se anunció por la Junta de Andalucía la intención de la reapertura⁴.

El Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2014 acordó solicitar al presidente del Gobierno la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley de la Junta de Andalucía 9/2013, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, a fin de que se produzca la suspensión de sus efectos. El Gobierno consideró que el Decreto-Ley era inconstitucional, ya que las facultades de reserva del aprovechamiento de recursos mineros corresponden exclusivamente al Estado, según la Ley de Minas de 1973, al tratarse de una facultad del Estado como titular de los bienes del demanio minero no traspasada a las comunidades autónomas por la relevancia de tales recursos económicos para el interés general. Además, estimó que tampoco se daba

³ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/19/BOJA14-019-00001-1067-01_00040873.pdf>.

⁴ <<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidencia/actualidad/noticias/detalle/79022.html>>. Consultada el 27/03/2014 a las 12.10 h.

la necesaria necesidad y urgencia exigida por el artículo 86 de la Constitución. Por iguales razones, el citado Consejo de Ministros aprobó un conflicto positivo de competencias contra la Resolución del 13 de enero de 2014 de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía por la que se convoca concurso público para la adjudicación de las actividades extractivas de explotación de los recursos minerales existentes en la reserva minera de Aznalcóllar⁵.

El 20 de marzo de 2014 representantes del Gobierno del Estado y de la Junta de Andalucía llegaron a un acuerdo para que el primero desistiera del recurso y el conflicto de competencias acordado y para que el Consejo de Ministros, en ejercicio de sus competencias, aprobara la declaración de reserva de explotación de los derechos mineros en la zona de Aznalcóllar. Como señala expresamente la nota de prensa del Gobierno, “tras este acuerdo, por el que la Junta reconoce la competencia del Estado, el concurso público para la explotación de la mina puede continuar liderado por la Junta de Andalucía a través de la fórmula técnica que acordarán próximamente los servicios jurídicos de ambas administraciones”⁶, se barajan como posibles fórmulas la delegación de competencias o encomienda de gestión.

La reapertura ha sido apoyada por el Parlamento Andaluz, los ayuntamientos interesados y organizaciones de empresarios y sindicales.

WWF/Adena ha denunciado ante la Unesco, la UICN y los órganos del Convenio de Ramsar de 1971 la reapertura de la mina de Aznalcóllar como una de las nuevas amenazas para Doñana, junto con el proyecto de Gas Natural de usar el subsuelo del parque para el almacenamiento de hidrocarburos, la modernización del arrozal y la creación de infraestructuras como el trasvase del Condado o los nuevos embalses⁷.

Sobre el proyecto de reapertura pesan la catástrofe ocurrida y la pregunta de si la sociedad ha aprendido la lección.

La madrugada del 25 de abril de 1998 se produjo la rotura de una balsa de residuos mineros muy contaminantes que se precipitaron sobre el río Agrio, afluente del Guadalimar. El vertido afectó a un tramo de 62 km de longitud y entre 500 y 100 m de

⁵ <<http://www.lamoncloa.gob.es/docs/refc/pdf/refc20140314.pdf>>.

⁶ <<http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioHaciendayAdministracionesPublicas/2014/200314-aznalcollar.htm>>.

⁷ <http://www.wwf.es/que_hacemos/donana/?27480/wwf-denuncia-ante-unesco-que-crecen-las-amenazas-para-doana>. Consultada el 28/03/2014 a las 09.10 h.

anchura, ocupando una superficie de 4.634 ha. La catástrofe podría haberse evitado si se hubieran atendido denuncias como la realizada por la Confederación Ecologista Pacifista Andaluza el 24 de enero de 1996⁸. La Junta de Andalucía trató de recuperar los casi noventa millones de euros en que se cifraron las responsabilidades por el vertido declarando la responsabilidad solidaria de Boliden Apirsa, S. L., Boliden AB y Boliden BV, pero el Tribunal Supremo, ratificando una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, desestimó el recurso de casación al considerar que dicha Administración no está habilitada para declarar la responsabilidad solidaria de las empresas⁹.

La Unión Europea adoptó distintas medidas para responder a los problemas evidenciados por la catástrofe, entre las que destacan la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (Directiva 2004/35/CE) y la Directiva sobre gestión de residuos de industrias extractivas (Directiva 2006/21/CE). Nótese que la ambiciosa adaptación al derecho español de la primera de las directivas a través de la Ley 26/2007 en lo que se refiere a los avales o fianzas por daños no solo no se ha aplicado hasta ahora por falta de desarrollo reglamentario, sino que el Gobierno ha presentado una modificación de la Ley para ampliar de manera extraordinaria la exención de actividades sujetas a esta condición¹⁰.

De forma paralela está siendo tramitada la autorización para la reapertura de las minas de Riotinto en Huelva. Según la información de la Junta de Andalucía, el 28 de marzo de 2014 se otorgó la autorización ambiental unificada al proyecto de Emed Tartessus. La autorización ambiental unificada aún no ha sido publicada ni incluida en la base de datos de la Junta de Andalucía¹¹.

En este caso también se ha denunciado que existen importantes riesgos derivados de que la antigua explotación minera tiene presas de residuos tóxicos cuya rotura podría contaminar la cuenca del Odiel y afectar de manera especial a Gibraleón y las marismas

⁸ <http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Cronica_de_una_catastrofe_anunciada.pdf>.

⁹ <<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&reference=6222492&links=&optimize=20111230&publicinterface=true>>.

¹⁰ <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-77-1.PDF#page=1>.

¹¹ <<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/servtc1/AAUo/initAoVAaouSearch.do>>.

del Odiel¹². El entorno fue declarado paisaje protegido en 2004¹³ y fue candidato a geoparque en 2012¹⁴, sin que hayan trascendido las razones de su desestimación.

La presidenta de la Junta de Andalucía anunció el 27 de marzo de 2014 en la sesión de control al Gobierno por el Parlamento andaluz que en abril la mina de Riotinto (Huelva) “contará con todos los requisitos necesarios para el inicio de sus trabajos”. La presidenta ha situado a la minería como un sector estratégico en el nuevo modelo productivo y de desarrollo de Andalucía: “Todos los activos que tenemos han de estar al servicio de la creación de empleo, y la riqueza que posee el subsuelo andaluz también ha de contribuir a generar riqueza”¹⁵.

La perentoriedad y ausencia de reparos con la que se han planteado y dado a conocer las reaperturas de las minas de Aznalcóllar y Riotinto, el uso del empleo como justificación absoluta y la falta de un previo análisis estratégico participativo que las recomiende no auguran acierto. Al contrario, la inercia fácil de un modelo económico obsoleto e insostenible parece estar detrás de la urgencia.

Antes de reabrir estas minas es necesario preguntarse si se han aprendido las lecciones de las catástrofes de Aznalcóllar y del *Prestige*, de las escombreras de sal del Bages, de los vertidos de Flix, de la plataforma Cástor, etcétera. Casos en los que se sacrificaron o minusvaloraron las cautelas ambientales a favor del crecimiento económico y el empleo y que producen un efecto rebote de consecuencias catastróficas o de perjuicios desproporcionados para los beneficios sociales que realmente aportaron. Como en tantas otras ocasiones, la consecuencia puede resumirse en que los recursos naturales fueron usados con una fragante apropiación privada de los beneficios y la paralela socialización de las pérdidas. Las preguntas son sencillas: ¿existe un mecanismo jurídico que garantice de manera completa la responsabilidad de la empresa que va a realizar una actividad de alto riesgo?, ¿qué beneficios económicos, sociales y ambientales se obtienen y qué daños y riesgos se asumen?

¹²<http://issuu.com/periodicospuntocero/docs/cuencaminera_punto_cero_noviembre_2?e=6417159/5714067>. Consultada el 28/03/2014 a las 09.30 h.

¹³<<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2005/10/d2.pdf>>.

¹⁴<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.fe9680dcc28654df47ead8205510e1ca/?vgnextoid=1a6e85a1f4118310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=2229b8f8606b8210VgnVCM10000055011eacRCRD&vgnnextfmt=versionImprimible&lr=lang_es>.

¹⁵<<http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/economia/089475/presidenta/junta/anuncia/mina/riotinto/contara/abril/requisitos/inicio/trabajos>>. Consultada el 01/04/2014 a las 17.23 h.

2. Acuerdo de 3 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Infraestructuras de Telecomunicaciones de Andalucía 2020¹⁶

El objeto del Acuerdo es alinearse con las estrategias europeas y nacionales en materia de banda ancha y, como pilar fundamental de la Estrategia Digital en Andalucía, fomentar la disponibilidad de redes y servicios de telecomunicaciones de última generación en la Comunidad Autónoma para los próximos años, bajo los siguientes principios: impulsar y garantizar una cobertura universal de la banda ancha en Andalucía con velocidades crecientes como elemento fundamental del principio de inclusión social; fomentar el despliegue ordenado, coordinado y eficiente de redes de nueva generación que hagan posible la disponibilidad de conexiones rápidas y ultrarrápidas de acceso a internet con el fin de potenciar la competitividad de Andalucía; e involucrar a los operadores de telecomunicaciones y al resto de agentes del sector en el despliegue y la compartición de infraestructuras de telecomunicaciones como base para las estrategias de uso de las TIC y como principal fuerza impulsora del cambio estructural en la economía andaluza.

El texto, de 137 páginas, realiza un análisis de la situación, de las demandas, de la regulación y de las tendencias para concluir con un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades con fichas resumen de las actuaciones.

A efectos de protección ambiental, la Estrategia se limita a señalar la existencia de normas que la regulan.

3. Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía¹⁷

El objeto del Acuerdo es dar “cumplimiento a un compromiso concreto expresado por la presidenta de la Junta de Andalucía en su discurso de investidura: que el orden del día de los Consejos de Gobierno de la Junta de Andalucía serían públicos y conocidos con antelación por todos los ciudadanos y que, igualmente, serían públicos los expedientes

¹⁶ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/244/BOJA13-244-00002-20149-01_00038744.pdf>.

¹⁷ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/249/BOJA13-249-00003-20665-01_00039194.pdf>.

de los asuntos tratados en dichos Consejos de Gobierno, con las salvaguardas correspondientes a la protección de datos. Ello no es sino concreción de una manifestación, también expresada en ese momento, de hacer de la transparencia verdadero principio rector del funcionamiento de la Administración” (exposición de motivos).

En cumplimiento del Acuerdo se puede acceder al orden del día y a documentación de las sesiones del Consejo de Gobierno en la página web del organismo¹⁸.

Ya en el índice de transparencia de las comunidades autónomas de 2012 realizado por Transparencia Internacional España la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra en cuarto lugar detrás del País Vasco, La Rioja y Cantabria, con una puntuación de 92,5 sobre 100¹⁹. No ocurre igual con el Parlamento de Andalucía, que ocupa el lugar decimocuarto, solo por encima del de Valencia, Madrid, Baleares, Canarias y Murcia²⁰.

4. Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014²¹

En los presupuestos cabe destacar que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha visto reducido su presupuesto un 12,4 por ciento respecto al de 2013, la mayor reducción de todas las consejerías. Por otro lado, la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, agencia pública empresarial conforme al artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (sucesora de la Empresa de Gestión Medioambiental, S. A.)²², cuenta con un presupuesto de explotación de 202.902.364 euros, lo que da una idea del papel instrumental de la sociedad.

¹⁸ <<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/consejo.html>>.

¹⁹ <http://www.transparencia.org.es/INCAU_2012/Ranking_Transparencia_Global_INCAU_2012.pdf>.

²⁰ <http://www.transparencia.org.es/IPAR/Ranking_global_IPAR.pdf>.

²¹ <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/254/1>>.

²² <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2011/83/d48.pdf>>.

5. Declaraciones de zonas especiales de conservación (Decreto 221/2013²³ y Decreto 222/2013²⁴)

El objeto principal de los decretos es declarar zonas de especial conservación determinados sitios que previamente habían sido designados como lugares de importancia comunitaria de la red Natura 2000 y aprobar sus respectivos planes de ordenación de recursos naturales. De manera simultánea, se amplía la superficie de algunos de los parajes naturales.

En el caso del Paraje Natural del Torcal de Antequera, el Decreto amplía en 170 hectáreas el territorio protegido con la incorporación de terrenos de monte público de características ecológicas similares. Con esta decisión, su superficie total alcanza las 2.180 hectáreas. De igual modo, se amplían los límites de los dos parajes naturales del Campo de Gibraltar. Las marismas del río Palmones integran 55 nuevas hectáreas, correspondientes al cordón dunar costero y a zonas de influencia mareal. En el caso del estuario del río Guadiaro, se suman ocho hectáreas correspondientes al tramo final entre el puente de Sotogrande y la línea de costa. Con estas ampliaciones, el primero de los parajes pasa a tener 113 hectáreas y el segundo, 35.

Recuérdese que la red Natura 2000 se estableció en 1992 a través de la Directiva de Hábitats²⁵ y tiene como objeto crear una red ecológica coherente de zonas especiales de conservación (ZEC) y zonas especiales de protección para las aves (ZEPA)²⁶ y como finalidad contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y la fauna y la flora de interés comunitario en la Unión Europea. El

²³ Decreto 221/2013, de 5 de noviembre, por el que se declaran las zonas especiales de conservación Marismas del río Palmones (ES6120006) y Estuario del río Guadiaro (ES6120003), se amplía el ámbito territorial de los parajes naturales Marismas del río Palmones y Estuario del río Guadiaro y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los citados espacios naturales.

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/7/BOJA14-007-00066-66-01_00039879.pdf>.

²⁴ Decreto 222/2013, de 5 de noviembre, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación Torcal de Antequera (ES0000032), Los Reales de Sierra Bermeja (ES6170004), Sierra Crestellina (ES6170005) y Desfiladero de los Gaitanes (ES6170003), se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Torcal de Antequera y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Torcal de Antequera, Los Reales de Sierra Bermeja, Sierra Crestellina y Desfiladero de los Gaitanes.

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/8/BOJA14-008-00113-69-01_00039880.pdf>.

²⁵ <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0043-20070101&rid=2>>.

²⁶ <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147&qid=1396695362852&from=ES>>.

proceso de implantación de esta red ha estado sometido a importantes retrasos respecto del programa establecido por la Directiva de Hábitats. La fase a la que corresponden estos decretos, la designación de zonas especiales de conservación, es la que debió concluir a más tardar el 1 de junio de 2004²⁷.

Con estas declaraciones, Andalucía cuenta con treinta zonas especiales de conservación declaradas: los espacios naturales de Doñana y Sierra Nevada; las reservas naturales de la Laguna de Fuente de Piedra (Málaga) y de las Lagunas del Sur de Córdoba; 19 parques naturales: Cabo de Gata-Níjar y Sierra María-Los Vélez (Almería); Estrecho, Alcornocales, Bahía de Cádiz, Sierra de Grazalema, y La Breña y Marismas del Barbate (Cádiz); Sierra de Hornachuelos, Sierra de Cardeña y Montoro, y Sierras Subbéticas (Córdoba); Sierra de Baza, Sierra de Castril y Sierra de Huétor (Granada); Sierra de Aracena y Picos de Aroche (Huelva); Despeñaperros, Sierra de Andújar y Sierra Mágina (Jaén); Sierra de las Nieves (Málaga); y Sierra Norte de Sevilla; y los parajes naturales Torcal de Antequera, los Reales de Sierra Bermeja, Sierra Crestellina y el Desfiladero de los Gaitanes, en la provincia de Málaga, y el Estuario del Río Guadiaro y las Marismas del Río Palmones en la provincia de Cádiz. Asimismo, se incluye el Estrecho Oriental, declarada por el Estado²⁸.

6. Resolución de 15 de enero de 2014, de la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública del esquema provisional de temas importantes del proceso de revisión de la planificación hidrológica de las demarcaciones de las cuencas internas de Andalucía²⁹

El objeto de la Resolución es dar publicidad a la segunda consulta pública en el proceso de elaboración de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas internas o intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Le preceden la consulta

²⁷ Artículo 4 de la Directiva 92/43 y artículo 42.3 de la Ley 42/2007.

²⁸ <<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.30d4b35a97db5c61716f2b105510e1ca/?vgnextoid=6d22491e25822410VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=2229b8f8606b8210VgnVCM10000055011eacRCRD>>.

²⁹ <http://www.juntadeandalucia.es/eboja/2014/31/BOJA14-031-00002-2265-01_00042030.pdf>.

del calendario y un programa de trabajo³⁰, y le seguirá la consulta del proyecto de plan hidrológico de cuenca.

Estas consultas se enmarcan en el segundo período de planificación hidrológica (2015-2021) de la Directiva Marco del Agua, que se inició con cinco meses de retraso, pero que ya se aproxima a los plazos establecidos en esta segunda consulta publicada en febrero, cuando debería haberse hecho a más tardar el 22 de diciembre de 2013 (artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE)³¹.

Este segundo período de planificación se inició cuando aún no se había concluido la publicación del contenido de los planes hidrológicos del primer período de planificación (2009-2015). Los planes hidrológicos de las cuencas internas andaluzas se aprobaron definitivamente por el Gobierno del Estado el 14 de septiembre de 2012 (Real Decreto 1331/2012, Real Decreto 1330/2012 y Real Decreto 1329/2012), pero su contenido no fue incluido en los reales decretos como en el caso de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, sino que fue publicado con posterioridad por la Junta de Andalucía (sendas órdenes de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de 2 de julio de 2013, publicadas los días 15, 16 y 17).

El contenido de esta consulta debería centrarse en las opciones estratégicas para responder a los principales problemas que se plantean en la demarcación hidrográfica en materia de gestión de aguas.

Los documentos se han difundido en la web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio³² y también están accesibles en la sede de la Dirección General y en las delegaciones territoriales. También han sido presentados a las partes interesadas y a los medios de comunicación en las tres demarcaciones, y se ha abierto un foro en internet para las partes interesadas.

El contenido de estos documentos se estructura en tres partes: una primera parte general sobre el objeto del documento, la metodología utilizada y su elaboración, con una treintena de páginas; una segunda parte en la que se tratan cada uno de los problemas

³⁰ <http://www.juntadeandalucia.es/eboja/2013/112/BOJA13-112-00001-9610-01_00028489.pdf>.

³¹ <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20090113&rid=4>>.

³² Portal: <<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta1web>>.

Acceso directo:

<<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta1web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=c59ba27b9efa3410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=ac301aed045f4310VgnVCM1000001325e50aRCRD>>.

seleccionados en la demarcación de que se trata mediante fichas con una misma estructura; y una tercera parte en la que se recoge una tabla sintética de dichas fichas.

En el apartado titulado “decisiones que pueden adoptarse de cara a la configuración del futuro plan” de las distintas fichas de problemas, se repiten con profusión determinadas expresiones que dan un tono general al documento. Estas expresiones constatan el retraso en la aplicación de las medidas (retraso acumulado 1, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17), lo justifican por motivos económicos (restricciones presupuestarias 1, 16; drásticas restricciones 6, 7; limitaciones presupuestarias 8, 15) y proponen su postergación (reprogramación 1, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17; revisión de plazos 2; nuevas medidas 3, 5; redefinición del programa 15). Así, la lectura de los documentos aboca a constatar la nula o muy escasa realización de medidas del programa 2009-2015 en el momento de la redacción del esquema provisional de temas importantes del período 2015-2021.

La primera cuestión que surge con la lectura de los documentos es el alcance que tiene la expresión “retraso acumulado”, en concreto saber si con ella se está constatando que aún no se ha iniciado la aplicación de las medidas previstas o si existe solamente un retraso en los plazos de aplicación de dichas medidas. Los documentos no deberían producir confusión en el lector, deberían evitar los eufemismos y concretar en todos los casos en qué consiste dicho retraso acumulado y cuál es el grado de aplicación de las medidas previstas.

Una conclusión razonable es que no se recoge como tema importante el “retraso acumulado”, a pesar de estar presente en la aplicación de todas las medidas para la consecución de los objetivos de la Directiva Marco del Agua. Tan solo se menciona como hecho constatado. En otras palabras, a pesar de ser el problema más generalizado, no se analiza como tal.

Otra conclusión no menos importante es que se propone de forma también generalizada la postergación de las medidas de consecución de los objetivos de la Directiva Marco del Agua, pero no se justifica este aplazamiento de manera suficiente. No debe considerarse una justificación suficiente apelar al lugar común de motivos económicos sin concretarlos y alegar que en la prioridad de las inversiones realizadas por la Junta de Andalucía la postergación se debió a motivos justificados y, no obstante, se tomaron todas las medidas que no suponían un coste económico inasumible.

En cuanto al contenido de los temas, llama la atención que el primero de los problemas constatados sea la denominada “insuficiencia de caudales fluyentes”. Se trata de un concepto que no se recoge en la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60), ni en la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001), ni en el Reglamento de Planificación Hidrológica (Real Decreto 907/2007), ni en la instrucción de planificación hidrológica (ORDEN ARM/2656/2008) ni en la Ley de Aguas para Andalucía (Ley 9/2010). Cabe preguntarse por qué se ha escogido esta expresión y qué efectos puede tener su uso. Analicemos el caso concreto de esta insuficiencia en las cuencas mediterráneas andaluzas.

El documento sometido a consulta remite al primer ciclo de planificación (2009-2015) para justificar la identificación y clasificación de los temas importantes (epígrafe 3.1). En aquel documento se refería a este problema identificándolo como “la alteración de los caudales naturales, esencialmente su reducción derivada principalmente de la regulación de flujos y la detracción del agua para dar cobertura a los usos consuntivos” (ETI, 2010, p. 141).

Esta referencia permite considerar que la citada “insuficiencia de caudales fluyentes” es —en términos de la Directiva Marco del Agua— un tipo de “presiones hidromorfológicas” pues los caudales y la hidrodinámica del flujo de las aguas es uno de los indicadores hidromorfológicos de las masas de aguas superficiales (apartado 1.1. del anexo V).

También identifica como problema importante las “alteraciones morfológicas de los ríos y la inestabilidad de cauces” (ficha 7), otro tipo de “presiones hidromorfológicas”, pues las condiciones morfológicas son también uno de los indicadores hidromorfológicos de la Directiva Marco del Agua (apartado 1.1. del anexo V).

La identificación como problemas distintos de presiones que actúan sobre un mismo grupo de indicadores (hidromorfológicos) tiene el inconveniente, nada despreciable, de introducir confusión a la hora de comparar el análisis con otras demarcaciones hidrográficas.

Además, resulta también confuso que el tema importante se denomine “insuficiencia de caudales fluyentes” cuando se quiere decir “presiones sobre los caudales y la hidrodinámica del flujo de las aguas”. En la denominación de un problema, enfatizar el efecto (insuficiencia) tiene como resultado enmascarar la causa (presión), lo que

constituye un eufemismo, siendo impropio el uso de esta figura retórica en un documento de análisis regido por el principio de objetividad.

7. Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo³³

El Decreto tiene como objeto establecer “una distribución de las competencias y funciones en materia de ordenación del territorio y urbanismo entre los distintos órganos autonómicos, adaptándolas a la nueva estructura administrativa y a las modificaciones normativas habidas en este periodo” (exposición de motivos).

Se crean las comisiones provinciales de coordinación urbanística (artículos 14 y siguientes), que sustituyen a las comisiones provinciales de ordenación del territorio y urbanismo (Decreto 142/2013)³⁴ y son órganos colegiados de ámbito provincial con funciones de coordinación adscritos a la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. Están presididas por la persona titular de la Delegación Territorial y las integran una persona por cada uno de los órganos y entidades con competencias en la emisión de informes preceptivos en materias de ordenación del territorio; recursos hídricos y dominio público hidráulico; medio ambiente; vías pecuarias; costas; vivienda; patrimonio histórico; salud; comercio; y carreteras, puertos y servicios ferroviarios.

Corresponde a las comisiones provinciales de coordinación urbanística la recepción de solicitudes de informes preceptivos y su remisión; en particular se le atribuyen funciones de “coordinación de la verificación o adaptación del contenido de los informes sectoriales cuando estos tengan carácter vinculante y del informe de valoración ambiental” (artículo 15.2). Como puede apreciarse, el texto de la norma otorga a las comisiones la facultad genérica de modificar (adaptar) el contenido de los

³³ Decreto 222/2013, de 5 de noviembre, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación Torcal de Antequera (ES0000032), Los Reales de Sierra Bermeja (ES6170004), Sierra Crestellina (ES6170005) y Desfiladero de los Gaitanes (ES6170003), se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Torcal de Antequera y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Torcal de Antequera, Los Reales de Sierra Bermeja, Sierra Crestellina y Desfiladero de los Gaitanes.

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/8/BOJA14-008-00113-69-01_00039880.pdf>.

³⁴ <http://www.juntadeandalucia.es/eboja/2013/193/BOJA13-193-00011-15868-01_00034494.pdf>.

informes preceptivos. Esta facultad constituye un filtro de contenido que casa mal con el respeto al reparto de competencias y la necesidad de que la concurrencia de competencias se instrumente con mecanismos directos que permitan a la autoridad competente consultada incidir directamente en la toma de decisiones. Este filtro de los informes preceptivos puede reducir el efecto pretendido por la norma que los estableció ya que suponen un obstáculo a su incidencia directa en el proceso de decisión en el que se incardinan. El otorgamiento de esta facultad de filtrado se asemeja más a un mecanismo de control de contenidos técnicos que a un mecanismo de coordinación técnica.

El Decreto modifica la regulación del informe previo en materia de aguas de los instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico establecida en el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces (Decreto 189/2002)³⁵. En el texto original se hacía una remisión al artículo 25.4 de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001), añadiendo que dicho informe, “además, versará, a partir de la información y datos aportados, cartografía y cuantos otros obren en poder del mismo, sobre la idoneidad de la representación de las zonas de cauce y de servidumbre y policía”. El nuevo texto establece lo siguiente: “[...] la Administración competente en su tramitación recabará de la Consejería competente en materia de aguas intracomunitarias informe sobre la suficiencia del recurso y sobre la idoneidad de la representación de las zonas de cauce y de servidumbre y policía. El informe tendrá carácter vinculante y deberá ser emitido en el plazo máximo de tres meses, entendiéndose favorable si no se emite en dicho plazo” (disposición final quinta).

8. Decreto 9/2014, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan Andaluz de la Bicicleta 2014-2020³⁶

El objeto del Decreto viene definido por su propio título. El Plan Andaluz de la Bicicleta 2014-2020 se formuló por acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de diciembre de 2012 y poco más de un año después se produce su aprobación.

Reitera el Decreto que la bicicleta ocupa un lugar estratégico de primer orden para la movilidad obligatoria y también para usos recreativos o de esparcimiento y para

³⁵ <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/91/d5.pdf>>.

³⁶ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/38/BOJA14-038-00224-2041-01_00041772.pdf>.

prácticas deportivas. Todas estas funciones importantes a las que está llamada la bicicleta exigen, en general, contemplar en los instrumentos para su promoción distintas escalas territoriales y visiones estratégicas en el diseño de infraestructuras y políticas en general relacionadas con este medio (exposición de motivos).

Igualmente, reitera que el Plan es un documento estratégico que contribuirá desde este medio de transporte a los objetivos ambientales y territoriales que tiene planteados la Comunidad Autónoma andaluza en el marco de la sostenibilidad ambiental y energética y de lucha contra el cambio climático. Se trata, pues, de un plan llamado a tener una especial relevancia en el conjunto de las políticas de la Junta de Andalucía, tanto por el esfuerzo inversor que supone como por su incidencia en la articulación de Andalucía a escala urbana, metropolitana y autonómica (exposición de motivos).

El Plan ha sido felicitado por su ambición y elaboración participativa por las organizaciones ambientales y ciclistas, y criticado como utópico por el Partido Popular de Andalucía.

Pretende generalizar el uso de la bicicleta en diez ciudades (Sevilla, Málaga, Cádiz, Huelva, Córdoba, Granada, Jaén, Almería, Jerez y Algeciras), añadiendo a los 908,7 kilómetros de carril bici actuales (ciudades más áreas metropolitanas) otros 1.064,34. También habría 3.080 kilómetros de carriles regionales, en su mayor parte ya construidos (2.625 kilómetros) sobre vías pecuarias y caminos rurales.

Aunque ninguna de esas ciudades comparte con el Gobierno de la Junta de Andalucía simpatías políticas, el Ayuntamiento de Almería firmó el 21 de marzo de 2014 un convenio con la Junta de Andalucía para su aplicación³⁷ que prevé la construcción de un total de 35,22 kilómetros de carril bici en la ciudad de Almería, que se suman a los 33,16 km que existen actualmente. La Junta de Andalucía asume el 75% de la financiación de las obras.

9. Decreto 231/2013, de 3 de diciembre, por el que se aprueban planes de mejora de la calidad del aire en determinadas zonas de Andalucía³⁸

³⁷ <<http://www.aytoalmeria.es/db/www.nsf/noticias-www/68F78860AB284E56C1257CA2006C4DA4?OpenDocument>>.

³⁸ <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/46/>>.

El objeto del Decreto es la aprobación de planes de mejora de la calidad del aire como herramientas cuya finalidad es, una vez analizadas las causas de las superaciones de los valores límite de ciertos contaminantes, establecer las medidas necesarias, coordinadamente entre las administraciones competentes y los agentes económicos implicados, a fin de cumplir los objetivos de calidad del aire (exposición de motivos).

Los planes que se aprueban son trece, correspondientes a las áreas geográficas de Almería, Cuevas de Almanzora, El Ejido, Bahía de Cádiz, Jerez de la Frontera, Jaén y Torredonjimeno, Zona Industrial de Carboneras, Zona Industrial Bahía de Algeciras, Zona Industrial de Huelva, Aglomeración de Córdoba, Aglomeración de Granada y Área Metropolitana, Aglomeración de Málaga y Costa del Sol, y Aglomeración de Sevilla y Área Metropolitana.

10. Decreto-Ley 1/2014, de 18 de marzo, por el que se regula el Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía y se efectúa la convocatoria de incentivos para 2014 y 2015³⁹

El objeto del Decreto-Ley es la regulación del Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía, destinado a facilitar la realización de inversiones de ahorro y eficiencia energética y energías renovables en los edificios ubicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se efectúa su convocatoria para los años 2014 y 2015 (artículo 1.1).

Las líneas de actuación del Programa de Impulso a la Construcción Sostenible son: a) incentivos dirigidos a promover actuaciones que favorezcan el ahorro energético, la mejora de la eficiencia energética y el aprovechamiento de las energías renovables en edificios ubicados en Andalucía, a través de la realización de obras de rehabilitación, reforma, adecuación al uso e instalaciones eficientes; b) instrumentos para facilitar el acceso a la financiación de las pymes ligadas a un modelo de construcción sostenible, incluidas las empresas de economía social, poniendo a su disposición instrumentos financieros flexibles y adaptados a sus necesidades; y c) constitución de la Mesa de la Construcción y Rehabilitación Sostenible de Andalucía como un espacio de participación especializado en construcción sostenible que defina e impulse un plan

³⁹ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/58/BOJA14-058-00044-5063-01_00044706.pdf>.

integral para la construcción y rehabilitación sostenible de Andalucía para el período 2014-2020 (artículo 1.2).

Los fondos proceden de la Unión Europea y, por lo tanto, son de aplicación los reglamentos que los regulan (artículo 2.2).

Los incentivos se destinarán a actuaciones en edificios ubicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía que favorezcan el ahorro energético, la mejora de la eficiencia energética y el aprovechamiento de las energías renovables, y que cumplan las condiciones establecidas en dicho Decreto-Ley. Estas actuaciones deben encuadrarse en alguna de las siguientes: a) obras de adecuación energética de edificios; y b) instalaciones energéticamente eficientes en la edificación e infraestructuras, eléctricas o térmicas (artículo 5.1).

11. Decreto 75/2014, de 11 de marzo, por el que se modifica el 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 energética⁴⁰

El objeto del Decreto es modificar 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 para postergar los plazos establecidos.

El Decreto 357/2010, que ahora se modifica, estableció el procedimiento para realizar la zonificación lumínica, otorgando a los ayuntamientos un plazo de un año desde la aprobación de la zonificación El para comunicar su propuesta de zonificación. Así, conforme a lo dispuesto en su capítulo III en relación con la disposición transitoria primera, la zonificación debería estar finalizada el 14 de febrero de 2013. Igualmente, este decreto establece la obligación de los ayuntamientos andaluces de sustituir un determinado tipo de luminarias en un plazo máximo de tres años.

El incumplimiento de estos plazos ha llevado a la Junta de Andalucía a ampliarlos argumentando que “la situación económica actual de los municipios andaluces y de la Administración Autonómica Andaluza, tan distinta a la existente durante la tramitación y aprobación del Decreto 357/2010, hace aconsejable la ampliación de determinados

⁴⁰ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/58/BOJA14-058-00002-5039-01_00044744.pdf>.

plazos establecidos en el mismo para que los Ayuntamientos lleven a cabo una serie de actuaciones cuyo elevado coste, en la actualidad, es difícil de asumir”.

La norma amplía de tres a diez años el plazo para la sustitución de las luminarias más contaminantes, es decir, aquellas que emitan hacia el cielo más de un 25% de su flujo total. De igual modo, amplía de uno a tres años el período que se concede a los ayuntamientos para presentar las propuestas de zonificación lumínica de sus términos municipales, estableciéndose como fecha límite el 14 de febrero de 2015. Recuérdese que la Consejería de Medio Ambiente fijó en 2012 las denominadas “áreas oscuras” del territorio andaluz, que son las más protegidas por afectar a suelos no urbanizables de espacios naturales protegidos y hábitats sensibles al efecto perturbador de la luz.

Los ayuntamientos contarán así con un mayor margen para establecer en sus términos municipales las zonas de protección sobre las que son competentes: las áreas “de flujo luminoso reducido” (todas las colindantes con áreas oscuras y terrenos de espacios naturales no incluidos en ellas); “de flujo luminoso medio” (residenciales con densidad media-baja de edificación, industriales, dotacionales con utilización en horario nocturno y espacios libres); y “de flujo luminoso elevado” (las de cascos urbanos con alta edificación y las que acogen actividades comerciales, turísticas y recreativas en horario nocturno).

De acuerdo con las previsiones de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la plena aplicación de la norma supondrá una reducción anual prevista de 87.170.424 kWh en el consumo eléctrico (ahorro del 11%), con lo que dejarán de emitirse a la atmósfera 37.396 toneladas de dióxido de carbono.

Además de las bases para la zonificación, el reglamento recoge, entre otras restricciones, la prohibición del uso de leds, láseres y proyectores convencionales que emitan por encima del plano horizontal con fines publicitarios y recreativos; la utilización de aerostatos iluminativos con la misma finalidad en horario nocturno; y la iluminación de playas y costas, salvo las integradas en núcleos de población. No obstante, se recogen excepciones, con la autorización preceptiva de los ayuntamientos, que deberán ser justificadas por motivos de seguridad ciudadana, situaciones de emergencia o especial interés cultural, turístico y deportivo.

12. Otras disposiciones

— Decreto 142/2013, de 1 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio⁴¹.

— Decreto 163/2013, de 8 de octubre, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía⁴².

— Acuerdo de 29 de octubre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural de Doñana⁴³.

— Acuerdo de 21 de enero de 2014, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los recursos naturales del ámbito de Los Alcornocales y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Los Alcornocales⁴⁴.

— Resolución de 30 de diciembre de 2013, de la Viceconsejería, por la que se aprueba el Plan de Inspección y Control Medioambiental para el año 2014⁴⁵.

— Decreto 8/2014, de 21 de enero, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia Andaluza de la Energía, aprobados por Decreto 21/2005, de 1 de febrero⁴⁶.

— Resolución de 4 de febrero de 2014, de la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental, por la que se aprueban los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2014⁴⁷.

— Orden de 7 de febrero de 2014, por la que se dispone la publicación de los Presupuestos de Explotación y de Capital y del Programa de Actuación, Inversión y Financiación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía⁴⁸.

⁴¹ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/193/BOJA13-193-00011-15868-01_00034494.pdf>.

⁴² <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/199/BOJA13-199-00003-16285-01_00034874.pdf>.

⁴³ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/241/BOJA13-241-00003-19878-01_00038471.pdf>.

⁴⁴ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/14/BOJA14-014-00009-821-01_00040596.pdf>.

⁴⁵ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/18/BOJA14-018-00005-975-01_00040773.pdf>.

⁴⁶ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/28/BOJA14-028-00004-1963-01_00041739.pdf>.

⁴⁷ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/34/BOJA14-034-00004-2543-01_00042305.pdf>.

⁴⁸ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/51/BOJA14-051-00066-4004-01_00043695.pdf>.

— Resolución de 17 de marzo de 2014, de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, por la que se delegan competencias en materia de contratación administrativa⁴⁹.

⁴⁹ <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/55/BOJA14-055-00002-4720-01_00044421.pdf>.