

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

(PRIMER SEMESTRE 2024)

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

Sumario: 1. Introducción. 2. Protección del medio ambiente y simplificación administrativa y racionalización. 3. Espacios naturales. 4. Aguas. 5. Transición justa. 6. Economía Circular.

1. INTRODUCCIÓN

Esta primera crónica de 2024 puede considerarse un tanto irregular por la diferente actividad normativa que se ha llevado a cabo, teniendo en cuenta que, a un primer período de menor intensidad, le sigue la aprobación de normas de gran incidencia en el marco normativo ambiental de la Comunidad Autónoma, hasta al punto de poder afirmarse que el derecho ambiental andaluz casi al completo es objeto de revisión, por razones de simplificación y racionalización.

Así, hasta diciembre de 2023, el grueso de las iniciativas que van a ser objeto de consideración en este trabajo se aprueba en materia de economía circular en el marco de la acción de fomento en el ámbito industrial, a través de varios Acuerdos del Consejo de Gobierno por los que se toma conocimiento de la puesta en marcha del “Plan cadena de valor CRECE Industria 2023-2027”, para la Industria sostenible del plástico en Andalucía, la Industria de la Energía, Frío y Climatización, Industria de la Digitalización, Industria Farmacéutica e Industria del Agua¹.

¹ BOJA núm. 208, de 30 de octubre.

Junto a ello, en este período inicial de la crónica, se aprueba la adecuación del Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030², así como la formulación de algunos instrumentos de planificación de espacios naturales protegidos³, y la aprobación de planes de movilidad vinculados a zonas concretas del territorio andaluz⁴, evidenciando la heterogeneidad de medidas a la que ya se ha hecho referencia.

En contraposición, ya en 2024, la actividad normativa de la Comunidad Autónoma incluye la aprobación de normas con rango de Ley, destacando el uso del Decreto-Ley para llevar a cabo la transformación del ordenamiento ambiental andaluz, en el marco de normas de considerable extensión con las que, prácticamente, se revisa, como se ha señalado, buena parte del derecho propio de la Comunidad Autónoma.

Así, en primer lugar, debe referirse la aprobación del Decreto-Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía⁵, modificado en sus arts. 240 y 242 por el Decreto-Ley 4/2024, de 29 de febrero. Además, debe citarse el Decreto-ley 2/2024, de 29 de enero, por el que se aprueban medidas adicionales para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía a los usuarios de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se adoptan medidas urgentes,

² *BOJA* núm. 226, de 24 de noviembre

³ En particular, debe hacerse referencia al Acuerdo de 24 de octubre de 2023 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales del ámbito de la Sierra de Castril y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Castril, *BOJA* núm. 207, de 27 de octubre.

⁴ Decreto 276/2023, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Transporte Metropolitano del Área del Campo de Gibraltar. Plan de movilidad, *BOJA* núm.233, de 5 de diciembre.

⁵ *BOJA* núm. 34, de 16 de febrero. Debe llamarse la atención sobre el hecho de que la norma es objeto de modificación por el Decreto-ley 4/2024, de 27 de febrero, por el que se modifica el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía (*BOJA* núm. 44, de 4 de marzo). Respectivamente, ambas normas han sido convalidadas por Resolución de 29 de febrero, de la Secretaría General del Parlamento de Andalucía, que ordena la publicación del acuerdo de convalidación (*BOJA* núm. 46, de 6 de marzo) y Resolución de 13 de marzo de 2024, de la Secretaría General del Parlamento de Andalucía, que ordena la publicación del acuerdo de convalidación (*BOJA* núm. 54, de 18 de marzo).

administrativas y fiscales⁶, de apoyo al sector agrario. Lo llamativo de esta opción reguladora del ejecutivo andaluz es que, en ambos casos, normas han sido objeto de mera convalidación en el Parlamento, evitando el debate correspondiente a la tramitación de los mismos como Leyes, a pesar de la entidad de las modificaciones llevadas a cabo.

En una aproximación inicial, el primero de los Decretos-Leyes citados procede a la modificación de numerosas normas con incidencia en el medio ambiente, como la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales (art. 69) y el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por Decreto 247/2001, de 13 de noviembre (art. 70); Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (art. 117) y Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (art. 118).

No obstante, en lo que interesa a este trabajo, destaca el Título XII del Decreto-Ley, en el que se incluyen medidas en materia de sostenibilidad, medio ambiente y economía azul, afectando al modelo de calidad ambiental de la Comunidad Autónoma, a través de la modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y los reglamentos de desarrollo en materia de prevención y control integrados de la contaminación, calidad del aire y residuos. Además, se modifica la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía; Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía y Reglamento de desarrollo; Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana; Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado mediante Decreto 155/1998, de 23 de marzo; Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y fauna silvestre y Decreto de desarrollo; Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestre y sus hábitats; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía y

⁶ BOJA núm. 23, de 1 de febrero. Esta norma ha sido objeto de convalidación de acuerdo con la Resolución de 13 de febrero de la Secretaría General del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del referido acuerdo de convalidación (BOJA núm. 36, de 20 de febrero).

Decreto-ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía. Como puede observarse, la reforma operada tiene un efecto directo en el ordenamiento ambiental de la Comunidad Autónoma, pese a que la justificación general de la misma descansa en razones de índole económica, vinculadas, como expresa la propia Exposición de Motivos del Decreto-Ley, en el sentido de plantear la adopción de medidas “que permitan que las actividades productivas se desarrollen en un entorno que facilite la implantación de nuevas inversiones y favorezca la consolidación y crecimiento de las empresas existentes en el tejido productivo de Andalucía”.

Por su parte, el Decreto-ley 4/2024, de 29 de febrero, se aprueba para llevar a cabo una nueva modificación de algunas de las normas objeto de revisión por el Decreto-Ley 3/2024, en el entendido de que procede dotar de una mayor seguridad jurídica parte de las modificaciones efectuadas (§ I de la Exposición de Motivos)⁷. Es por ello que, con una técnica legislativa cuestionable, se modifican, de nuevo, el artículo 1.d) de la Ley 2/1992, de 15 de junio, y el artículo 2.2.d) del Reglamento Forestal de Andalucía (afectándose, así, a los arts. 242 y 244 del Decreto-Ley 3/2024, de 6 de febrero).

De otro lado, el Decreto-Ley 2/2024, de 29 de enero, introduce una serie de medidas que tratan de paliar la situación de extrema sequía que se sufre en las provincias de Cádiz, Huelva y Málaga, y que se caracterizan por su heterogeneidad, sin que los objetivos ambientales estén como prioritarios en todas las previsiones de la norma. Así, junto a una ordenación más intensa de la utilización y aprovechamiento de las aguas de la regeneración de las aguas residuales de las estaciones depuradoras de estas aguas (EDAR), en línea con las exigencias de la Unión Europea y como una fórmula de lucha contra el cambio climático en clave de adaptación (aunque ello no se explicita en la

⁷ El § II de la norma justifica el recurso al Decreto-Ley en los siguientes términos: “En este sentido, la modificación que ahora se realiza, de marcado carácter de mejora regulatoria, debe ser tenida en cuenta dentro del conjunto de medidas de simplificación administrativa y de mejora de la regulación que se abordan en el citado Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, y del contexto actual que justifica la extraordinaria y urgente necesidad de su aprobación, en este caso como medida para contribuir a crear un entorno de seguridad jurídica, que facilite las inversiones productivas y el desarrollo de proyectos empresariales solventes y sostenibles que generen riqueza en nuestra comunidad, y en concreto como parte de las medidas en materia forestal destinadas a favorecer la creación de empleo verde y la dinamización de las zonas rurales”.

norma), nos encontramos con una pluralidad de previsiones orientadas a la construcción de determinadas obras y la posibilidad de utilizar el procedimiento de contratación de emergencia que permite la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, junto a medidas de fomento que compensen a agricultores y ganaderos, que, claramente, están orientadas a la compensación de situaciones extremas también desde la perspectiva económica. En todo caso, y ello es lo que se quiere destacar, el Decreto-Ley 2/2024 evidencia que la situación de sequía de determinados territorios (en este caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía) se ha convertido en un problema ambiental, social y económico que, dadas sus múltiples aristas, va a precisar soluciones de equilibrio entre los diversos intereses en juego.

Por último, para concluir con esta introducción, este primer período de 2024 también ha incluido la aprobación de algunos Decretos en materia de espacios, movilidad sostenible, cambio climático y organización administrativa que completan la actividad normativa de mayor densidad a la que me refería al comienzo de esta crónica.

2. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y SEMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y RACIONALIZACIÓN

Como ya se ha señalado, la principal acción regulatoria del período examinado es la aprobación del Decreto-Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

Se trata de una norma de carácter transversal por la multiplicidad de ámbitos y normas a las que afecta a lo largo de sus 277 artículos y en la que, claramente, las justificaciones vinculadas a reformas normativas e implementación “de todas aquellas medidas que permitan que las actividades productivas se desarrollen en un entorno que facilite la implantación de nuevas inversiones y favorezca la consolidación y crecimiento de las empresas existentes en el tejido productivo de Andalucía” están en un primer plano. De hecho, la exposición de motivos apunta a la mejora regulatoria como “política pública de carácter trasversal” orientada a “promover la productividad, la creación de empleo y un crecimiento

sólido y estable de nuestra economía y, al mismo tiempo, (para) contribuir a una mejora en la prestación de servicios y, consecuentemente, en el bienestar de ciudadanos y empresas” y que debe proyectarse en la mejor calidad de la legislación sectorial, alineándose con la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2023, en el sentido de procurar “instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. De esta manera, el foco se pone en la reducción de cargas administrativas a las actividades productivas, la eliminación de duplicidades existentes y la simplificación de las relaciones de los ciudadanos y empresas con la Administración.

Bajo estas justificaciones, la norma aborda cuestiones generales como el principio de intervención mínima, proponiendo la limitación del uso de autorizaciones o licencias como técnica de intervención administrativa sólo en aquellos supuestos en que se dan determinadas circunstancias justificadas y ponderadas, en los términos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. Claramente, se trata de un planteamiento transversal que va a dejarse sentir en las normas ambientales o aquellas con incidencia sobre este bien jurídico.

Así, en primer término, se revisa la ordenación en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales, con un efecto desigual, desde mi punto de vista, entre las exigencias de prevención y protección y los objetivos de simplificación administrativa. Así, no se entiende la transformación del procedimiento de autorizaciones excepcionales del uso del fuego y actividades susceptibles de ser generadoras de riesgo de incendio de la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales consistente en la sustitución, “en aquellos casos en que sea posible”, por un régimen de declaración responsable que tiene la consecuencia inmediata de convertir en corresponsable de las medidas de prevención a los titulares de las explotaciones forestales. En el mismo sentido, se modifica el Título III del Decreto 274/2001, de 13 de noviembre, que desarrolla la Ley de 1999 en cuanto al régimen de autorizaciones de quemas en terrenos forestales y zona de influencia forestal, además de eliminarse la exigencia de comunicación en los casos de quema fuera de esta zona de influencia por la “mayor carga burocrática” que genera a la Administración. Quizás, un elemental principio de precaución, ante las situaciones de incendios descontrolados que se están viviendo en nuestro país,

hubiera justificado el mantenimiento de estas autorizaciones, aun con coste desde la perspectiva de la simplificación administrativa.

En contraposición, resulta interesante la modificación del art. 51 de la misma Ley, en cuya virtud los terrenos reforestados como consecuencia de incendios forestales van a sumar como proyectos de absorción, en los términos del art. 37 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un modelo energético en Andalucía. En la misma línea se modifica el Título IV del Decreto 274/2001, ya citado.

De otro lado, se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía en lo que respecta a la exigencia de la evaluación del impacto en la salud del art. 56 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, que ahora es objeto de nueva regulación en términos de simplificación cuando de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se trata, afectando asimismo a las previsiones vinculadas a la evaluación ambiental estratégica de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Se trata, además, de racionalizar el procedimiento de esta evaluación del impacto en la salud en cuanto a los diversos aspectos que deben considerarse, especialmente en el ámbito urbanístico, previendo incluso la supresión de la misma en el supuesto de algunos instrumentos de ordenación detallada.

La citada Ley 7/2021 es objeto de modificación en diferentes previsiones que, a mi juicio, tienen el ánimo de flexibilizar determinados estándares de la acción urbanística. Así se pone de manifiesto, entre otras, con la posibilidad de que no considerar nuevas dotaciones en el suelo urbano, cuando la misma no implica un incremento de la edificabilidad superior al 10% o de la población superior al 20% (arts. 27 y 86)⁸ o la reducción del porcentaje de reserva de espacios libres, que puede ser menor de 10%, “cuando la superficie resultante sea de escasa entidad, cuando no resulte posible su integración en la red de espacios libres del municipio o cuando la zona de suelo en la que se actúa cuente con una

⁸ Se modifican, asimismo, los arts. 47 y 82 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

proporción de espacio verde urbano significativa" (art. 61.4 de la Ley y art. 82.8 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre).

Por su parte, y como se ha señalado, un número importante de normas ambientales de Andalucía son objeto de revisión. En el ámbito de la prevención y el control integrados de la contaminación, la modificación de los Anexos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, por el Real Decreto 445/2023, de 13 de julio, justifica la revisión del sistema de técnicas de prevención de la Ley 7/2007, de 9 de julio, que, prácticamente, resulta irreconocible en relación con la regulación anterior. De esta manera, la reforma ha derogado la regulación autonómica de la Autorización Ambiental Integrada (AAI) en cuanto al ámbito de aplicación de la norma, resultando de aplicación la legislación estatal básica, y se ha creado un nuevo instrumento de prevención y control ambiental, la autorización ambiental unificada simplificada, transformándose el Anexo I en cuanto a las referencias a los instrumentos de protección a que se sometía cada actividad, con excepción de la calificación ambiental. Este último dispositivo se ha mantenido, aunque vinculado a los diferentes instrumentos previstos en la legislación estatal básica y sus respectivos anexos o sistemas de listas. La consecuencia inmediata de esta nueva ordenación es que se someterán a autorización ambiental integrada las instalaciones incluidas en el Anejo I del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control de la contaminación; a autorización ambiental unificada (AAU), las actuaciones incluidas en el Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y que no estén sometidas AAI; al nuevo instrumento de autorización ambiental unificada simplificada, las actuaciones incluidas en el Anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y que no sean AAI, sin perjuicio de las que deban someterse a calificación ambiental, que se establecen en el nuevo Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio.

Sin duda, el nuevo escenario aligera los controles desde la perspectiva de la administración autonómica, al reconducir actividades y proyectos de una cierta entidad a calificación ambiental, aunque manteniendo la salvaguarda de la evaluación de impacto ambiental, en los términos de la legislación básica estatal. Desde esta perspectiva, quizás, la cuestión es si la simplificación no pasaba por una auténtica integración de procedimientos con exigencias similares, más que

un cierto *descafeinamiento* de algunos de estos procedimientos, aun cuando se mantenga la garantía de las técnicas reguladas a nivel estatal y con carácter básico.

Con todo, no cabe duda de la oportunidad de adecuar a la evaluación de impacto tal y como se regula en la actualidad, la legislación ambiental autonómica. Este es el sentido que tiene que se incluya la Autorización Ambiental Unificada Simplificada entre las técnicas de prevención del art. 16 y que se añada un nuevo art. 16 bis, que procura aclarar el régimen de integración entre la Evaluación de Impacto Ambiental y las técnicas de AAI, AAU y Autorización Ambiental Unificada Simplificada. A partir de estas previsiones, la norma es objeto de modificación en diversos preceptos, con el fin de dar coherencia a la nueva ordenación⁹.

De otro lado, son objeto de revisión, como antes se ha señalado, el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas Evaluación de la Calidad del Aire, y el Decreto 73/2012, de 22 de marzo, de residuos. En el primer caso, la reforma consiste en la habilitación a favor de órgano inferior para modificar los Anexos del Reglamento (Disposición Final Cuarta), y en el segundo en la modificación del régimen de convenios con las administraciones públicas para la gestión de los residuos (art. 72), desplazando la duración general del art. 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en favor de una duración mayor.

La ordenación del cambio climático y las repuestas que puedan plantearse ante el contexto actual de crisis energética, justifican la inclusión de convenios de colaboración público-privada para la ejecución de proyectos de absorción de emisiones en el art. 37 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre. En este caso, el Decreto-Ley procede a esta nueva regulación considerando la necesidad de

⁹ En particular, se modifica: art.19, Secciones 2ª y 3ª del Capítulo II del Título III, art. 27, 31, 32, 41, 44, se añade nuevo art. 44 bis, arts. 122, 123, 124, 158 y 159.1 en materia de responsabilidad ambiental y los preceptos relativos al régimen sancionador y Disposición Adicional Sexta. De otro lado, por efecto de estos cambios se modifican el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada y el Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada, procurándose, además, su adaptación a la regulación estatal básica aplicable, además, del Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, sobre calificación ambiental.

atender las demandas de organizaciones y empresas que quieren incluir este tipo de proyectos en la realización de medidas de responsabilidad social corporativa.

En materia forestal, se llevan a cabo diferentes modificaciones de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía: se excluyen del concepto de terreno forestal, los terrenos sobre los que se hubieran implantado plantaciones de especies forestales de turno corto en régimen intensivo, que previamente se hubieran realizado usos agrícolas autorizados, si el titular quiere revertir a estos usos (art. 1); se exoneran de tributos que graven la titularidad, los montes de dominio público (art. 23); se amplía el plazo de duración de los convenios de cooperación para la gestión de montes a 10 años (arts. 26 y 70); y se ajusta la Disposición transitoria primera, en relación con la liquidación de consorcios o convenios suscritos por la administración forestal del Estado en período preconstitucional.

Por su parte, los usos y aprovechamientos de los montes también son objeto de reconsideración, de manera que se introducen dos nuevos artículos en el Decreto 208/1997, de 9 de septiembre (arts. 96 bis y 97 bis) con el objetivo de sustituir el régimen de autorizaciones por el de comunicación previa en aquellos casos en que la ejecución de actuaciones presenta escaso riesgo ambiental. No puede perderse de vista, en este sentido, que la Exposición de Motivos del Decreto-Ley que examinamos considera, como punto de partida, de esta modificación la “vocación multifuncional” de los montes andaluces, “caracterizada habitualmente por una menor importancia relativa de la función productora frente a las funciones ecológica, protectora, paisajística y recreativa”. Sin embargo, desde mi punto de vista, nada impide que esta siga siendo la característica de la ordenación forestal andaluza, por más que sean múltiples los usos que puedan llevarse a cabo.

Finalmente, sin perjuicio de otras modificaciones que no pueden analizarse de forma minuciosa en esta crónica, debe hacerse referencia a la modificación de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de Flora y Fauna Silvestres (y de los oportunos preceptos del Decreto 126/2017, de 25 de julio) en un sentido no de simplificación sino “liberalizador” de la actividad de la caza y pesca que puede ser cuestionado. En este sentido, destaca, entre otras, la modificación del art.

40, que permite la comercialización y transporte de especies objeto de caza y pesca en períodos de veda, si las piezas de caza proceden de terrenos cinegéticos cuyo Plan Técnico de Caza incluya la caza selectiva y el control poblacional y/o control de daños; la modificación del art. 47.2, en el sentido de que se elimina para los cotos deportivos de caza la exigencia de que las prácticas deportivas cinegéticas tengan que estar previamente contempladas en los planes técnicos de caza correspondientes; o la modificación de los arts. 49 y 51 del Reglamento de Ordenación de caza, en el sentido de posibilitar la autorización de escenarios de caza en los cotos incluidos en los Espacios Naturales Protegidos, excluyendo de los mismos a los espacios declarados como ZEPAS, previa evaluación caso a caso, con el objetivo de dinamizar la acción cinegética y el desarrollo de determinadas zonas rurales.

Como puede observarse, estamos ante una reforma profunda del derecho ambiental andaluz, atinada en algunos casos en el sentido de necesaria, para su correcto encaje con la legislación estatal, pero muy orientada y/o condicionada por las exigencias de simplificación, vinculadas, a su vez, con un determinado entendimiento de las medidas de reducción de cargas burocráticas y que, sin embargo, deben siempre ponderarse con otros intereses de carácter colectivo como los que atañen a la garantía de la integridad del bien jurídico medio ambiente.

3. ESPACIOS NATURALES

Entre las diversas iniciativas normativas que se aprueban en este período en materia de Espacios Naturales, debe destacarse, en primer lugar, el Acuerdo de 21 de noviembre de 2023 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la adecuación del Plan Forestal de Andalucía, Horizonte 2030¹⁰. Se trata de la cuarta adaptación del mismo, incluyendo 17 nuevos objetivos generales que, fundamentalmente, y como señala el documento, se orientan hacia:

- a) Refuerzo de los objetivos en la vertiente de adaptación al cambio climático.

¹⁰ Accesible en <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/medio-forestal/planificacion-y-ordenacion-forestal/plan-forestal-andaluz>

- b) Corrección de procesos de pérdida o empobrecimiento de los recursos edáficos y necesidad de contribuir a la protección de recursos hídricos continentales.
- c) Revisión de objetivos relativos a la conservación de la biodiversidad, geodiversidad y mejora de la conectividad ecológica.
- d) Mantener los beneficios ambientales que los ecosistemas forestales poseen para el bienestar humano, promoviendo medios de compensación económica.
- e) Medidas de prevención de incendios forestales.

Se trata de una adaptación necesaria, teniendo en cuenta que la última adaptación del Plan se llevó a cabo en 2015, y que en este tiempo los condicionantes ligados al cambio climático se han intensificado de forma exponencial.

De otro lado, en el período examinado, se aprueban algunos Decretos que deben ser considerados en orden a obtener una panorámica de la actividad normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en este tiempo en cuanto a la protección de espacios naturales:

Así, en primer término, ha de hacerse referencia al Decreto 88/2024, de 9 de abril, por el que se crea y regula el Consejo Andaluz de la Biosfera y se establece el Régimen jurídico de la Biosfera de Andalucía¹¹. Se trata de una regulación importante para la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta que de los 53 sitios que constituyen la Red Española de Reservas de la Biosfera, Andalucía aporta 9, de las que 8 se encuentran íntegramente en su territorio, y que, además, ya había sido objeto de regulación a través del Decreto 213/1999, de 13 de octubre, por el que se crea el Comité de Reservas de la Biosfera de Andalucía, y vigente hasta ahora.

El Decreto que consideramos lleva a cabo la actualización de la ordenación existente, en cuanto a la parte organizativa, y, también, en lo que respecta al funcionamiento de las reservas andaluzas, teniendo en cuenta los cambios producidos en el nivel internacional y en el interno, del Estado español.

¹¹ BOJA núm. 71, de 12 de abril. Corrección de errores BOJA núm. 78, de 23 de abril.

Desde la perspectiva organizativa, se crea el Consejo Andaluz de la Biosfera, en el que se refuerza la presencia de otros Departamentos de la Junta de Andalucía vinculados a la garantía del desarrollo sostenible, así como la de los municipios cuyos territorios estén afectados (art. 6); y se incorpora la posibilidad de crear grupos de trabajo focalizados en problemas o temas concretos (art. 17).

En cuanto al régimen de estas Reservas, son los arts. 19 y 20 del Decreto los que se ocupan de fijar su régimen jurídico, instrumentos de planificación y órganos de gestión y participación de cada Reserva.

De otro lado, tanto el Parque Natural Sierra de Andújar y su zona de influencia, como el Parque Natural Sierra de Grazalema y su área de influencia son objeto de regulación, en la medida en que se aprueban los II Planes de Desarrollo Sostenible, de acuerdo con los Decretos 39/2024, de 21 de febrero, y 40/2024, de 21 de febrero, respectivamente¹².

Finalmente, debe incluirse la referencia a la Orden de 23 de enero de 2024, de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por la que se aprueban las propuestas de ampliación de los límites del Lugar de Importancia Comunitaria Sierra de las Nieves y adecuación de los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria Sierra Blanquilla y Sierras Bermeja y Real, afectando, por tanto, a los espacios concretos que se han referido¹³

4. AGUAS

En materia de Aguas, se ha aludido al comienzo de esta crónica a la aprobación del Decreto-Ley 2/2024, basta destacar ahora los siguientes aspectos:

En primer lugar, y por lo que respecta a la justificación de una disposición aprobada bajo los requisitos de la extraordinaria y urgente necesidad, se insiste en que la norma “procede de la concurrencia de una causa de fuerza mayor, derivada de circunstancias ambientales crecientemente extremas”, justificando una intervención inmediata que sólo puede atenderse mediante el recurso al Decreto-Ley.

¹² Téngase en cuenta *BOJA* núm. 40, de 26 de febrero.

¹³ *BOJA* núm. 21, de 30 de enero.

En todo caso, y en lo que atañe a las medidas con clara proyección ambiental, en relación con la utilización y aprovechamiento de los recursos hídricos, debe destacarse el afán por reforzar las posibilidades de la regeneración de aguas residuales de las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR). En este sentido, y en línea con la modificación reciente del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en lo relativo a la reutilización de aguas, se acota, dentro del ciclo integral, el alcance de la regeneración, incluyendo la propia producción y el suministro hasta el punto de entrega. Ello permite, como explica la norma, “movilizar este recurso no convencional a la hora de liberar otros con el objetivo de aumentar la garantía de abastecimiento humano”. Así, junto a previsiones que permiten la dilución (art. 4) y la posibilidad de restricción de consumos mensuales (art. 5), se procede a la modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía (Disposición final primera del Decreto-Ley), con el objeto de ampliar el concepto de regeneración de aguas (4.9.e)). Además, se prevén medidas de fomento necesarias destinadas a aquellas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos que se encuentren en situación de sequía, para la implantación y mejora de servicios de abastecimiento de aguas en alta, depuración de aguas residuales para dotación de aguas regeneradas, incluyendo actuaciones para la construcción y rehabilitación de dichos sistemas y para la reducción de las pérdidas de agua en las redes públicas.

5. TRANSICIÓN JUSTA

En este apartado debe hacerse referencia al Decreto 19/2024, de 29 de enero, para una transición justa a través del impulso de ecosistemas industriales sostenibles en las provincias de Almería, Cádiz y Córdoba, en el contexto de desmantelamiento de las centrales de Carboneras en Almería, los Barrios en Cádiz y Puente Nuevo en el Valle del Guadiato de Córdoba. En este sentido, la norma conecta directamente con el Plan Territorial de Transición Justa de España, 2021-2027, con el fin de revertir los impactos económicos, sociales y ambientales derivados del cierre de estas centrales, en el marco más amplio de los objetivos de descarbonización de la economía exigidos desde la Unión Europea.

De esta manera, se pretende canalizar los fondos de transición justa disponibles para el desarrollo de “ecosistemas industriales”, contemplando medidas de formación y acreditación de las personas trabajadoras y la posibilidad de establecer una participación eficaz de la ciudadanía en los procesos de reindustrialización de los territorios. En consecuencia, el Decreto es, en esencia, una norma reguladora de incentivos y medidas que precisan la intervención de la administración autonómica para el impulso de los ecosistemas aludidos y la coordinación en la ejecución del Fondo de Transición Justa de la Unión Europea. En este sentido, su art. 1.1 dispone que el Decreto tiene por objeto “la regulación de las medidas de apoyo económico y financiero, así como las medidas facilitadoras y de gobernanza, destinadas al desarrollo de nuevos o renovados ecosistemas industriales¹⁴ en las provincias de transición justa en Andalucía”, teniendo en cuenta que estos ecosistemas son los que figuran en el Programa del Fondo y Plan territorial de Transición Justa de España ya mencionado.

Al respecto, se contemplan tres tipos de medidas (art. 4.1)¹⁵: a) De apoyo económico mediante incentivos para la ejecución de inversiones y actuaciones, incluidas las integradas en proyectos tractores de transición justa; b) Medidas facilitadoras para impulsar estructuras productivas eficientes y sostenibles, fomentar las sinergias entre sectores industriales y actores de las cadenas de valor de bienes y servicios industriales, fomentar el capital humano y mejorar el entorno para el desarrollo de los ecosistemas industriales; y c) Medidas para la coordinación administrativa y la gobernanza que refuerce la eficacia de las

¹⁴ El art. 2.2 del Decreto define estos ecosistemas como “conjunto de los actores involucrados en la cadena de valor de los bienes y servicios industriales que participan en el logro de un determinado objetivo socioeconómico, y que incluye a las empresas, las empresas emergentes más pequeñas o las empresas más grandes, y que conjuntamente satisfacen una necesidad del mercado, encuadrados en una o varias divisiones de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas CNAE 2009, las entidades que apoyan la innovación y desarrollo tecnológico, las entidades públicas que dirigen la actividad económica a través de políticas propicias, así como a los prestadores de servicios y proveedores. El ámbito territorial de un ecosistema industrial puede abarcar el conjunto de las provincias de transición justa o referirse a un municipio o municipios específicos”.

¹⁵ De hecho, ya se ha aprobado la Orden de 22 de febrero de 2024, de la Consejería de Industria, Energía y Minas, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos de transición justa para el impulso de ecosistemas industriales sostenibles en las provincias de Almería, Cádiz y Córdoba (*BOJA* núm. 42, de 29 de febrero; corrección de errores, *BOJA* núm. 72, de 15 de abril).

medidas de actuación referidas en los apartados anteriores y que contribuyan a evaluar su impacto.

La norma examinada no es sino la materialización de una estrategia mayor de transición justa que, necesariamente, debe acompañar las medidas de lucha contra el cambio climático cuando se reconducen a la consecución de objetivos de mitigación, tal y como ejemplifican los arts. 27 a 29 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. La cuestión o el reto, con mejor criterio, es que se lleva a cabo una aplicación efectiva de estos fondos que, definitivamente, consiga la transformación de los aludidos ecosistemas industriales.

6. ECONOMÍA CIRCULAR

Finalmente, esta crónica concluye con la referencia al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 2023 por el que se toma conocimiento de la puesta en marcha del “Plan cadena de valor CRECE Industria sostenible del plástico en Andalucía 2023-2027”, “Plan cadena de valor CRECE Industria de la Energía, Frío y Climatización en Andalucía 2023-2027”, “Plan cadena de valor CRECE Industria de la Industria de la Digitalización en Andalucía 2023-2027”, “Plan cadena de valor CRECE Industria Farmacéutica en Andalucía 2023-2027”, “Plan cadena de valor CRECE Industria del Agua en Andalucía 2023-2027”, como instrumentos de apoyo e incentivo del sector industrial en el marco del Plan de Acción CRECE Industrial 2021-2022 con el que desarrollar una política industrial concreta en Andalucía, en la que se consiga una visión integral de la industria, mediante la consideración del ciclo de vida completo de los bienes o productos industriales, en el marco irrenunciable de economía circular.

No es posible analizar el contenido de cada uno de esos subplanes ante las dimensiones de este trabajo, pero no hay duda de la obligatoriedad de su consideración, en la medida en que una buena parte de desarrollo del paradigma de la economía circular va a materializarse en medidas de apoyo como las que se están considerando.