

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO
AMBIENTE

Andalucía: reformas menores de la legislación ambiental¹

JESÚS JORDANO FRAGA

Sumario

	<u>Página</u>
I. Trayectoria y valoración general	336
II. Legislación	337
1. Introducción clónica de tipos en la legislación ambiental en relación con la declaración responsable	337
2. Exclusión de licencias en suelo no urbanizable respecto de determinadas instalaciones comerciales	338
3. Modificaciones en relación del plazo máximo para resolver en el ámbito ambiental	342
III. Organización y ejecución	343
1. Organización	343
2. Ejecución	345
A) Aguas	345
B) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental ...	345
C) Espacios protegidos	346
D) Subvenciones y ayudas ambientales	346
E) Instrumento de mercado y Agricultura ecológica	347
F) Energías renovables	348
IV. Jurisprudencia ambiental destacada	348
1. Principio de interdicción de pasos atrás en la calidad ambiental urbana	348

1. Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ2007-66415/JURI «régimen jurídico de los recursos naturales» del Ministerio de Educación y Ciencia.

	<i>Página</i>
2. Inexistencia de nexo causal en el incendio de Berrocal	349
3. Obligación de restauración de espacios naturales e infracción administrativa. Aplicación de tipos infractores a edificaciones móviles ilegales y regímenes de protección preventiva de espacios	351
4. Imposibilidad de limitación de las competencias estatales de defensa desde la Planificación ambiental autonómica y los espacios naturales protegidos	352
5. Indemnizabilidad de imitaciones sobre intereses privados derivados de la protección de espacios naturales protegidos ...	352

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2009 tampoco han existido grandes novedades. Ello es lógico después de una intensa actividad en el último trienio en el que ha salido adelante un Estatuto de Autonomía con importantes previsiones en materia ambiental y se ha adoptado, nada más y nada menos, que una Ley rectora del grupo normativo ambiental: La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, hitos de los que se ha dado amplia cuenta en los anteriores años del Observatorio. Por ello, nuevamente, quizá el hecho más destacado ha sido la reforma de diversas leyes ambientales (Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y lucha contra los incendios forestales; Ley 8/1999, de 27 de octubre, de Régimen Jurídico del Espacio Natural de Doñana y en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres), operada por el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre 2006 (LCEur 2006, 3520), del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

En el ámbito local destacamos la aprobación de importantes Ordenanzas, algunas de ellas, sin duda, futuros patrones/modelos regulatorios en el ámbito local. Entre ellas hemos de dar cuenta de la aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal de protección del medio ambiente acústico en Granada, mediante la Ordenanza de 23 diciembre 2009². Pero también de

2. BO Granada 8 enero 2010, núm. 4, p. 90.

Granada procede la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Granada, reguladora de licencias de instalación y de apertura de 25 marzo 2009³ (LEG 2009, 3092). Destacamos igualmente la innovadora Ordenanza Municipal para el Ahorro Energético y Control de la Contaminación Lumínica en el Alumbrado Exterior (LEG 2009, 3057)⁴. Creemos que la acción de los poderes públicos debe poner como prioridad en la agenda la eficiencia y el ahorro energético. Ello es una exigencia de la lucha contra el cambio climático y de la política energética de una Nación como la nuestra que tan posee alto nivel de dependencia exterior respecto de la energía consumida.

II. LEGISLACIÓN

Tres son las innovaciones fundamentales producidas: A) Introducción clónica de tipos en la legislación ambiental en relación con la declaración responsable; B) Exclusión de licencias en suelo no urbanizable respecto de determinadas instalaciones comerciales; y, C) Modificaciones en relación del plazo máximo para resolver en el ámbito ambiental.

1. INTRODUCCIÓN CLÓNICA DE TIPOS EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN RELACIÓN CON LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

El hito fundamental, como ya hemos destacado es el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre 2006 (LCEur 2006, 3520), del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Ésta se dirige a satisfacer en determinadas normas (Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y lucha contra los incendios forestales; Ley 8/1999, de 27 de octubre, de Régimen Jurídico del Espacio Natural de Doñana y en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres), la necesidad de tipificar determinadas infracciones en los casos en los que por vía reglamentaria se establezcan mecanismos alternativos al régimen de autorización para determinadas y concretas actuaciones siempre que no pongan en peligro los valores a proteger. Son los artículos 12 a 16 del Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre. Son tres los tipos nuevos introducidos:

3. BO Granada 13 abril 2009, núm. 68, p. 84.

4. BO Jaén 1 abril 2009, núm. 75, p. 2971.

a) La realización de una actuación o actividad sin cumplir los requisitos exigidos o sin haber realizado la comunicación o declaración responsable cuando alguna de ellas sea preceptiva.

b) La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento, que se acompañe o incorpore a la declaración responsable o comunicación previa.

c) La alteración o el incumplimiento de las previsiones contenidas en la comunicación o declaración responsable para el ejercicio de una determinada actuación o actividad o de las condiciones impuestas por la administración para el ejercicio de la misma.

Estos tipos son introducidos de forma clónica. Lo cual nos lleva al obvio comentario de la necesidad de codificación del Derecho ambiental y en particular, de la creación de una norma sancionadora única que regule de forma sistemática gradación, atenuantes, agravantes y circunstancias mixtas, prescripción, caducidad, responsabilidad, etc.) como se ha hecho ya en el País Vasco.

Con carácter adicional a las reformas anteriores, se modifican la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía y la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres con el fin de eliminar requisitos prohibidos por la Directiva de carácter discriminatorio.

2. EXCLUSIÓN DE LICENCIAS EN SUELO NO URBANIZABLE RESPECTO DE DETERMINADAS INSTALACIONES COMERCIALES

Ello es realizado por el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre, en su Disposición adicional quinta.

Disposición adicional quinta. Prohibición de grandes superficies minoristas sobre suelo no urbanizable.

A partir de la entrada en vigor del presente Decreto-Ley, no podrá concederse licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas en suelo no urbanizable.

La comprensión del precepto exige una explicación que se enmarca en la desaparición de la licencia autonómica⁵. Al eliminarse la licencia autonómica

5. Al respecto véanse los certeros estudios de ORTIZ DE TENA, *La intervención administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la instalación y apertura de las grandes superficies y establecimientos comerciales*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. Extra 2, 1, 2003 (Ejemplar dedicado a: *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas*), pp. 445-464 y *La licencia comercial para la instalación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía*, «Revista Andaluza de Administración Pública», «núm. 66, 2007, pp. 11-54.

(ocho meses de tramitación media), el promotor sólo tiene que solicitar la licencia municipal de obra, cuando es necesaria, para el establecimiento de una gran superficie minorista, eliminando la intervención de la Administración autonómica por debajo de los 2.500 metros cuadrados. De este modo, corresponde a los Ayuntamientos la autorización de las grandes superficies minoristas por medio de la licencia municipal de obras, que engloba la licencia comercial, a través de un procedimiento único de autorización de grandes superficies minoristas en una ventanilla única. El precepto prohíbe a la par la posibilidad de implantación en suelo no urbanizable. La posibilidad de utilización del suelo no urbanizable (ahora suelo en situación de rural) en nuestro derecho estatal la establece el TRLS 2008 en su art. 13.

Artículo 13. Utilización del suelo rural.

1. Los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las Leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos *que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.*

Esa declaración corresponde normalmente a la Comunidad Autónoma, lo cual ha sido cuestionado de *lege ferenda* por QUINTANA LÓPEZ con sólidos argumentos⁶. IVORRA ARDITE⁷ destaca la inspiración en los artículos 85 de TRLS 76 y 16 del TRLS 92 sobre los que la jurisprudencia del TS ha considerado conceptos jurídicos indeterminados. La jurisprudencia del TS atiende a dos criterios: 1) que la instalación venga exigida por los fines de la edificación y la utilidad pública o el interés social se obtenga precisamente de su emplazamiento en el medio rural –campos de golf, campings–; 2) cuando no sea posible otro emplazamiento atendiendo a las características de la construcción y la adopción de las medidas de seguridad necesarias prohíban que se desarrolle en otro sitio que no sea el suelo no urbanizable⁸. Igualmente debe destacarse que el trámite de información pública previsto para la autoriza-

6. *Tradicón y renovación en el control urbanístico de los usos constructivos en el suelo no urbanizable*, «RDU y Amb.», Año núm. 31, núm. 158, julio-agosto 1997, p. 106.

7. VV AA, *Comentarios a la Ley de Suelo* (AVEZUELA CÁRCEL y VIDAL MONFERRER Coords.), Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 150.

8. Seguimos la exposición de ROZADOS OLIVA que cree que el TS se inclina por el segundo, *La utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, «RDU y Amb.» núm. 174, 1999, pp. 113-115. Ante la indefinición el autor hace una proposición sensata. El legislador autonómico y el plan deben determinar los usos posibles en suelo no urbanizable.

ción excepcional de construcciones e instalaciones en suelo rústico tiene carácter esencial, y su omisión debe equipararse a la ausencia de procedimiento a los efectos del artículo 62 e) de la Ley 30/1992 (Así, la STSJ de Santacruz de Tenerife, de 30 junio de 1999 [RJCA 1999, 2479], FD 5º). El TS ha considerado que la autorización por razón de utilidad pública o interés social debe ser resuelta a la luz del derecho vigente en el momento de la solicitud, sin que sea lícito posponer la resolución a la aprobación de futuros planes –STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 29 de septiembre de 1999 (RJ 1997, 7319), Ponente ESTEBAN ÁLAMO, FD 4º–.

En Andalucía, el régimen de las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable regulado en los artículos 42 y 43 de la LOUA. Las posibilidades de utilización del suelo no urbanizable son y siguen siendo restrictivas, como ilustra la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 9 de marzo de 2007 dictada en Recurso contencioso-administrativo núm. 146/2005, Ponente MORENO ANDRADE, FD 4º, respecto de 8.000 m² destinados a residencia de ancianos, 5.000 a hotel y 30.000 a casas rurales (amén de otros servicios «comunes» como club social, restaurante, piscina, cuadras... en una superficie de 10.000 m²). La sentencia dice literalmente que «podrá hablarse de una utilidad privada, mas de ninguna manera pública y, menos aún de interés social, pareciendo que la previsión de una residencia de ancianos viene a justificar una actuación en la que el interés no se corresponde con el exigible». *Y esto es antes de la modificación que expresamente excluyó usos residenciales.*

La utilización del suelo no urbanizable presupone, por su propia naturaleza y como criterio general, el de prohibición de construcciones, edificaciones o instalaciones; por ello, la posibilidad de aquella autorización, en cuanto excepción a una norma general prohibitiva, ha de ser interpretada en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados aquellos requisitos (STS de 23 de diciembre de 1996 [RJ 1996, 9533]). La interpretación restrictiva determina que la utilidad pública o el interés social no pueda identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general (STS de 23 de diciembre de 1996). La idea del TS es que la interpretación restrictiva determina que sea el Plan el haya de prever el soporte para la instalación de actividades. Se destaca así la necesidad de que los Planes Generales Municipales contengan las determinaciones referentes a emplazamientos reservados para servicios de interés público y social y obliga a que esos

servicios se desarrollen precisamente en esos emplazamientos y no en otros que, aunque tengan una finalidad dotacional, y respondan a otros objetivos [STS de 22 enero de 2004 (RJ 2004, 660)]. La jurisprudencia es muy casuística. Se niega, por ejemplo, la necesidad de emplazamiento en el medio rural para un tanatorio –STSJ de la Comunidad Autónoma del País Vasco núm. 59/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 21 de enero (JUR 2003, 128039), Ponente ALBERDI LARIZGOITIA–, o para una planta de reciclado de plásticos (es industrial), por lo que debe ubicarse en suelo industrial y no en el suelo no urbanizable, y ni siquiera se ha acreditado que no exista suelo apto para ubicar la actividad industrial de reciclado de plásticos en el término municipal de la localidad, luego la denegación está justificada –STSJ de la Región de Murcia núm. 537/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 8 de julio (RJCA 2006, 818), Ponente ESPINOSA DE RUEDA JOVER, FD 6º–. Tampoco se considera procedente la instalación de una planta dosificadora de hormigón por ausencia de justificación de la utilidad pública o interés social [STSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 406/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 31 de marzo (JUR 2003, 210072), Ponente LALLANA DUPLÁ, FD 2º, 3º y 4º]; una planta de hormigón y de lavado y clasificado de áridos –STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 1077/1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 1 de diciembre (RJCA 1999, 4225), Ponente LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, FD 2 y 3º–; ni la instalación de la planta de lavado y fabricación de hormigón –STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 27 de diciembre de 2002 (RJ 2003, 239), Ponente GARZÓN HERRERO, FD 1 y 2º–. Aunque parezca increíble no se admite una posada rural –STSJ de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 13 de mayo de 2002, (RJCA 2002, 745), Ponente ARTAZA BILBAO, FD 15º–. ¿De qué va a vivir entonces el medio rural si la agricultura se abandona? Por el contrario, por ejemplo, se admite en suelo no urbanizable común la ubicación de una lonja de pescados –STSJ de la Región de Murcia núm. 246/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 11 de julio, Ponente ALCÁZAR VIEYRA DE ABREU (JUR 2003, 234877), FD 3º– o una planta de trituración y clasificación de dolomía –STSJ de Asturias núm. 825/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 28 denoviembre (JUR 2001, 32143), Ponente MORILLA GARCÍA-CERNUDA, FD 4º–.

La cláusula introducida por el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre en su Disposición adicional quinta, prohibiendo la ubicación de grandes superficies minoristas en suelo no urbanizable es el elemento de garantía o cierre del nuevo sistema para evitar que la desaparición de la licencia autonómica produzca una depredación del suelo no urbanizable. La solución, como aca-

bamos de comprobar es coherente con el desarrollo jurisprudencial de las actuaciones de interés público o social en suelo no urbanizable.

3. MODIFICACIONES EN RELACIÓN DEL PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER EN EL ÁMBITO AMBIENTAL

En este caso se trata de modificaciones introducidas por el Decreto-ley 1/2009, de 24 febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo cuyo *Artículo 4. Apartados 1 y 2 (Modificación de la Ley 9/2001, de 12 de julio (LAN 2001, 307), por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos)*.

No podemos dejar de dar cuenta de la operación realizada en materia de silencio por la Disposición adicional octava.

Ésta dispone:

Disposición adicional octava. Aplicación de los requisitos previstos para el silencio administrativo desestimatorio regulado en normas preexistentes.

A los efectos previstos en el primer párrafo del *artículo 43.1* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la redacción dada por la Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en la Administración de la Junta de Andalucía se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto.

La norma copia la tecnología de la Disposición adicional cuarta de la Ley Estatal Omnibus, esto es, la Ley 25/2009, de 22 diciembre⁹.

Obviamente, de forma tautológica se consagra el silencio negativo preexistente en normas con rango legal. Es criticable que se deje sin efecto por el propio legislador el sentido de la reforma. En el 1992 se hizo lo mismo

9. Disposición Adicional cuarta. Aplicación de los requisitos previstos para el silencio administrativo desestimatorio regulado en normas preexistentes.
A los efectos previstos en el primer párrafo del *artículo 43.1* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la redacción dada por la presente Ley, se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto.

por reglamentos de adaptación o adecuación a la reforma. En 1999, se hizo por Ley, y en el 2009 se vuelve a hacer por Ley. Es una norma que se auto-desautoriza. Se cambia todo para dejarlo igual.

En el ámbito ambiental, sin embargo, la proscripción del silencio positivo trae causa y justificación de la jurisprudencia europea. Esta solución en el marco de los procedimientos de prevención ambiental se refuerza por la posible adquisición de facultades o derechos sobre el servicio o dominio público.

Recordemos que por obra de la jurisprudencia del TJCEE el silencio positivo está proscrito. La Sentencia de 28 de febrero de 1991 (Asunto 360/1987) del Tribunal de Justicia declaró la Ley italiana núm. 319/1976 incompatible con la Directiva del Consejo 16/12/1979, sobre protección de las aguas subterráneas de la contaminación provocada por ciertas sustancias peligrosas. La norma italiana establecía el silencio positivo. La Comisión, demandante, consideraba que la autorización tácita no aseguraba el control establecido por la Directiva. El Tribunal de Justicia consideró necesario que la concesión o revocación de la autorización fuera el resultado de un acto expreso y seguir un procedimiento preciso. Esta posición la hemos sostenido respecto de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental en nuestro estudio *La Ley de Protección Ambiental de Andalucía: El sistema autonómico de prevención ambiental*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 31, julio-agosto-septiembre 1997, pp. 40-42. La solución anticipada por el TJCEE, a la postre, se ha convertido en jurisprudencia consolidada específicamente aplicable a la Evaluación de impacto ambiental en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala tercera) de 14 de junio de 2001 en el asunto C-23/00, Comisión de las Comunidades Europeas, contra Reino de Bélgica¹⁰.

III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

1. ORGANIZACIÓN

En el ámbito organizativo destacamos el Decreto 176/2009, de 19 mayo¹¹, por el que se modifica el Decreto 194/2008, de 6-5-2008 (LAN 2008,

10. El fallo declara que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos, 2 y 8 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), y del artículo 189 del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE) al no haber adoptado las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para la adaptación completa del Derecho interno a las Directivas 75/442, 76/464, 80/68, 84/360 y 85/337.

11. BO Junta de Andalucía 20 mayo 2009, núm. 95, p. 60.

228), que aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, y el Decreto 2/2009, de 7-1-2009 (LAN 2009, 25), que aprueba los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua (LAN 2009, 223). En esta reorganización se suprime la Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo Sostenible. Y la actual Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental pasa a denominarse Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental, asumiendo las competencias relativas a la planificación general de la Consejería, junto con la evaluación de planes y programas, de modo que toda la actividad de la Consejería responda a las exigencias de un nuevo modelo económico de desarrollo sostenible. También se han revisado en este Decreto los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua, aprobados por Decreto 2/2009, de 7 de enero (LAN 2009, 25), para suprimir de su estructura orgánica la Dirección General de Servicios y Régimen Económico, asumiendo sus funciones la Dirección Gerencia. La otra aportación en materia orgánica es el Decreto 2/2009, de 7 enero¹², Aprueba los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua (LAN 2009, 25). Esta norma viene motivada por la asunción por la Administración de la Junta de Andalucía de las competencias sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por Andalucía, que ha aconsejado un replanteamiento de la estructura organizativa de la Agencia Andaluza del Agua, regulada en los Estatutos hasta ahora vigentes, aprobados por el Decreto 55/2005, de 22 de febrero (LAN 2005, 125). La exposición de motivos justifica este cambio en que la experiencia en la gestión de la Administración hidráulica andaluza ha puesto de manifiesto que la existencia de una estructura administrativa de cuenca, puede suponer disfuncionalidades que afectan a la eficacia y la eficiencia que debe presidir la organización administrativa. Además, ese modelo de organización puede provocar distorsiones con la estructura provincial de la Agencia Andaluza del Agua, creada en su día mediante Decreto 241/2005, de 2 de noviembre (LAN 2005, 546), por el que se crean las Direcciones Provinciales de la Agencia Andaluza del Agua y se establecen sus funciones, ya que se trata de estructuras organizativas que vienen a superponerse en un mismo ámbito territorial. Por ello y de acuerdo con los nuevos Estatutos que se aprueban mediante el presente Decreto, la Agencia.

1) se organiza en órganos directivos centrales, con competencia sobre todo el territorio andaluz y Direcciones Provinciales.

2) se distinguen cuatro distritos hidrográficos, como unidades territoriales para el ejercicio de las funciones de planificación, participación y gestión hidrológica que tiene atribuidas la Agencia.

12. BO Junta de Andalucía 12 enero 2009, núm. 6, p. 70.

Además se incorporan a los Estatutos las innovaciones organizativas y funcionales precisas para que la Agencia pueda asumir adecuadamente la gestión de las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren por Andalucía, con las peculiaridades que se establecen en el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. De forma discutible, sin embargo, la aprobación de los Estatutos no aborda la adaptación de la Agencia al régimen de las agencias administrativas previsto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre (LAN 2007, 480), de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos establecidos en su disposición transitoria única.

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) Aguas

– el Decreto 366/2009, de 3 noviembre (LAN 2009, 487) por el que se establece el límite interno de las aguas marítimas interiores del río Guadalquivir¹³.

– el Decreto 70/2009, de 31 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vigilancia Sanitaria y Calidad del Agua de Consumo Humano de Andalucía (LAN 2009, 169)¹⁴.

B) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

– el Decreto 308/2009, de 21 julio, por que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga y crea su comisión de seguimiento¹⁵.

– el Acuerdo de 28 julio 2009 (LAN 2009, 394) por el que se ordena la formulación del Plan Director Territorial de Gestión de Residuos no Peligrosos de Andalucía 2010-2019¹⁶.

– el Decreto 267/2009, de 9 junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla y crea su Comisión de Seguimiento (LAN 2009, 311)¹⁷.

13. BO Junta de Andalucía 24 noviembre 2009, núm. 229, p. 45.

14. BO Junta de Andalucía 17 abril 2009, núm. 73, p. 17.

15. BO Junta de Andalucía 23 julio 2009, núm. 142, p. 67.

16. BO Junta de Andalucía 28 agosto 2009, núm. 168, p. 5.

17. BO Junta de Andalucía 9 julio 2009, núm. 132, p. 91.

– el Acuerdo de 21 julio 2009, por el que se aprueban los Planes Especiales de Emergencia Exterior ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas correspondientes a los establecimientos que se citan¹⁸.

C) Espacios protegidos

– La Orden de 29 octubre 2009, por la que se modifica la Orden de 25-2-2008 (LAN 2008, 263), que establece las bases reguladoras de subvenciones para acciones y actividades sostenibles en los Parques Naturales y Nacionales de Andalucía incluidos en la Red Natura 2000 y sus Áreas de Influencia Socioeconómica y efectúa su convocatoria para 2008, estableciendo una nueva financiación (LAN 2009, 475)¹⁹.

– Orden de 8 de mayo de 2009, por la que prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Peñón de Zaframagón, aprobado por Decreto 461/2000, de 26-12-2000 (LAN 2001, 48)²⁰ (LAN 2009, 247).

– La Orden de 8 de mayo de 2009, por la que prorroga la vigencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de determinadas Reservas Naturales de la provincia de Sevilla aprobados por Decreto 419/2000, de 7-11-2000 (LAN 2001, 30)²¹ (LAN 2009, 248).

D) Subvenciones y ayudas ambientales

– El Decreto 23/2009, de 27 de enero, por el que establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente y del desarrollo energético sostenible que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía (LAN 2009, 63)²².

– La Orden de 4 de febrero de 2009, por la que se establece las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía y se efectúa su convocatoria para los años 2009-2014 (LAN 2009, 73)²³.

18. BO Junta de Andalucía 11 agosto 2009, núm. 155, p. 8.

19. BO Junta de Andalucía 12 noviembre 2009, núm. 221, p. 25.

20. BO Junta de Andalucía 4 junio 2009, núm. 106, p. 73.

21. BO Junta de Andalucía 4 junio 2009, núm. 106, p. 73.

22. BO Junta de Andalucía 6 febrero 2009, núm. 25, p. 8.

23. BO Junta de Andalucía 13 febrero 2009, núm. 30, p. 6.

– La Orden de 15 abril de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la mejora del control ambiental en la empresa y se convocan estas ayudas (LAN 2009, 229)²⁴.

– La Orden de 15 abril de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de proyectos locales de voluntariado ambiental y se efectúa la convocatoria correspondiente al 2009 (LAN 2009, 231)²⁵.

– La Orden de 20 abril de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a las inversiones en infraestructuras e instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente en las empresas de transformación y comercialización de productos agroalimentarios y se convocan ayudas para los sectores que se citan en la disposición adicional primera (LAN 2009, 230)²⁶.

– La Orden de 17 de junio de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de proyectos de educación y sensibilización ambiental y efectúa la convocatoria correspondiente a 2009 (LAN 2009, 298)²⁷.

– La Orden de 29 octubre de 2009, por la que se modifica la Orden de 25-2-2008 (LAN 2008, 263), que establece las bases reguladoras de subvenciones para acciones y actividades sostenibles en los Parques Naturales y Nacionales de Andalucía incluidos en la Red Natura 2000 y sus Áreas de Influencia Socioeconómica y efectúa su convocatoria para 2008, estableciendo una nueva financiación (LAN 2009, 475)²⁸.

E) Instrumento de mercado y Agricultura ecológica

– Orden de 15 de diciembre de 2009, por la que se aprueba el Reglamento Específico de Producción Integrada de espárrago verde (LAN 2009, 534)²⁹.

F) Energías renovables

– el Decreto 23/2009, de 27 enero, por el que establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente y del desarrollo energético

24. BO Junta de Andalucía 25 mayo 2009, núm. 98, p. 14: rect. BO Junta de Andalucía 5 agosto 2009, núm. 151, p. 51.

25. BO Junta de Andalucía 26 mayo 2009, núm. 99, p. 6.

26. BO Junta de Andalucía 25 mayo 2009, núm. 98, p. 25.

27. BO Junta de Andalucía 6 julio 2009, núm. 129, p. 38.

28. BO Junta de Andalucía 12 noviembre 2009, núm. 221, p. 25.

29. BO Junta de Andalucía 28 diciembre 2009, núm. 251, p. 32.

sostenible que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía (LAN 2009, 63)³⁰.

– La Orden de 4 de febrero de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía y se efectúa su convocatoria para los años 2009-2014 (LAN 2009, 73)³¹.

IV. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

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

1. PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE PASOS ATRÁS EN LA CALIDAD AMBIENTAL URBANA

Sería imposible no mencionar este año entre la jurisprudencia destacada la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2), de 17 de septiembre de 2009 (RJCA 2009, 890), Ponente SANTOS GÓMEZ. Su importancia trasciende lo local, pese a referirse a uno de los espacios emblemáticos de la ciudad de Sevilla: el Prado de San Sebastián: el espacio urbano junto al Parque de María Luisa y la Plaza de España frente a la Real Fábrica de Tabacos donde hasta la década de los setenta se celebraba la Feria de Abril.

La sentencia de la que damos cuenta resuelve recurso contencioso-administrativo contra resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, de 28 de julio de 2006, por la que se dispone la publicación de la resolución de 19 de julio de 2006, que aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, en lo referente al proyecto de construcción de la nueva Biblioteca Central Universitaria en parte de los terrenos actualmente ocupados por el Parque del Prado de San Sebastián. Creemos que estamos ante un verdadero *leading case* urbanístico y medio ambiental que pone coto a decisiones arbitrarias «autoinformadas». En medio ambiente urbano sienta un principio de interdicción de pasos atrás en la calidad ambiental urbana.

No podemos dar cuenta aquí por obvias razones de espacio del total de la sentencia pero sí de sus argumentos esenciales que a, nuestro juicio, son: la prohibición de destrucción de zonas verdes por razones de interés público

30. BO Junta de Andalucía 6 febrero 2009, núm. 25, p. 8.

31. BO Junta de Andalucía 13 febrero 2009, núm. 30, p. 6.

si existen alternativas³² y la afirmación decidida del principio de sostenibilidad aplicado al urbanismo³³.

2. INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL EN EL INCENDIO DE BERROCAL

El segundo grupo de fallos que destacamos viene constituido por un grupo de sentencias en relación con el incendio de Berrocal. Así, la STSJ de Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), la STSJ de 27 de marzo de 2009 (JUR 2009, 332506), Ponente GABALDÓN CODESIDO; Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo

32. FD Decimocuarto y Decimoquinto.

«Efectivamente la limitación, segregación y reducción de un parque público supone desde el prisma óptico medio ambiental, del que no puede separarse en base al principio de integración, el desarrollo sostenible de la actividad planificadora, la segregación, limitación y reducción de una zona verde. Si con anterioridad se ha afirmado la irracionalidad de la calificación de la limitación del parque como zona verde, supone añadir un plus de irracionalidad e incoherencia a la revisión impugnada. El desarrollo sostenible y el principio de integración en materia urbanística exigen que la opción urbanística elegida, ha de ser la más coherente y racional, con los indicados principios que rigen la materia urbanística y medioambiental, y en el supuesto presente ha de reiterarse que al existir diferentes opciones de ubicación de la edificación, la opción elegida queda lejos de ser la más coherente y racional en el espacio urbanístico y en el medio ambiental.

33. FD Decimosexto

«Ciertamente ha de aceptarse que el principio de sostenibilidad debe interpretarse en la posibilidad de concebir sostenibilidades locales en un marco de insostenibilidad general. Pero ello no puede justificar la cercenación de un parque público y de una zona verde, que en sí mismos conceptual, medio ambiental y urbanísticamente son sostenibles, por lo que *a sensu contrario* su segregación parcial no lo puede ser y ello con independencia de que el proyecto arquitectónico del edificio supere los índices y niveles de sostenibilidad como tal edificación, pues *la indicada sostenibilidad del proyecto arquitectónico no puede suplir la carencia de justificación sostenible de la calificación que supone la limitación de un espacio libre, un parque y una zona verde*. La calificación de equipamiento de uso educativo, no puede entenderse que suponga una correcta y racional estrategia de desarrollo sostenible, pues no se puede afirmar que tendiese a la búsqueda de factores de equilibrio entre naturaleza y ciudad, antes al contrario la eliminación de una parte del parque determinaría un desequilibrio de los conceptos perseguidos por la Memoria. No puede encontrar amparo la calificación de equipamiento de uso educativo, en el tratamiento que contempla la Memoria de Ordenación de los espacios libres, a los que considera de necesaria integración en la estructura urbana, basada en una concepción jerárquica de los espacios libres, desde los espacios con valores ambientales relevantes, hasta el jardín de barrio e incluso el patio y el jardín privado, pasando por los parques metropolitanos y los parques urbanos. Indica la Memoria que debe conseguirse una sucesión, en definitiva de espacios libres con carácter y dedicación al ocio, al esparcimiento o al fomento de espacios naturales, lo cual no se consigue con la nueva calificación, pues precisamente la actuación no fomenta la integración y sucesión de los espacios libres, pues lo que hace es limitar uno de lo más significativos».

Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 27 de marzo de 2009 (JUR 2009, 332513), Ponente GABALDÓN CODESIDO que desestiman demandas de responsabilidad patrimonial en relación con el macro incendio que asoló las provincias de Sevilla y Huelva en julio del año 2004. La sentencia primera de las sentencias citadas descarta la responsabilidad por la inexistencia de nexo causal. Reproducimos íntegramente el FD 4º de la primera de las sentencias citadas:

«Cuarto.—En el caso de autos, efectivamente hubo un incendio de grandísimas dimensiones que afectó a una superficie de miles de hectáreas de dos provincias, quemando diversas fincas públicas y privadas. Pero no están acreditadas las afirmaciones de la demanda, que fija la causa de los daños a su finca, por una parte, en la indebida actuación de la Junta de Andalucía en la prevención del incendio, por un cuidado inadecuado en las fincas de su titularidad, a través de las cuales pasó el incendio a la de la actora; y, por otra, en la insuficiente actividad de extinción del incendio. Falta de acreditación, dicho sea de paso, que nada tiene que ver con la actividad de este Tribunal que acordó recibir el procedimiento a prueba y resolvió sobre las propuestas, en resoluciones que no fueron recurridas por la demandante. La Junta de Andalucía es perjudicada por el incendio, donde también arden sus fincas, pero éste no se origina en dichas fincas sino probablemente en unos contenedores de basura en Río Tinto (según la demanda y los recortes de prensa aportados) a varios kilómetros de distancia. Tampoco existe ningún dato que permita afirmar que un mayor cuidado de las fincas de la Junta de Andalucía hubiera impedido que alcanzara a la finca de la actora un incendio que venía de más de 20 km arrasando miles de hectáreas y duró cuatro días. Es más, como reconoce la demanda las fincas de la Administración tenían cortafuegos, luego éstos existían, pero fueron insuficientes ante la virulencia del fuego. Menos aún se puede exigir que las actuaciones contra el fuego, que se practicaron desde el inicio y hasta la extinción, hubieran tenido que evitar todo daño en la finca de la actora.

En conclusión no concurre, el requisito del nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento de la Junta de Andalucía necesario para la declaración de su responsabilidad patrimonial, en consecuencia, se desestima el recurso.»

En el FD 3º de la segunda de las sentencias citada se afirma:

«El incendio debió de ser intencionado: se identificaron cuatro focos, no existe otro motivo plausible de su origen, y el propio Juzgado de Instrucción tramita un sumario bajo esta hipótesis; y se produjo en el mes de julio, con 39º, humedad relativa del 9%, y viento de 20-30 km/h (como indica la demanda). No se acredita por la prueba, en particular el informe de la demandante sobre la causa del incendio es más que contrarrestado por los de la Administración en sentido contrario, ni se aprecia, que una mayor actividad de prevención hubiera podido evitarlo, ni que, por las mismas circunstancias en que se produjo, la actividad de extinción desempeñada por la Administra-

ción hubiera de haber evitado los daños reclamados. Daños que en definitiva se causan por la intervención maliciosa de un tercero. Por lo que debe mantenerse que los daños sufridos por la demandante no tienen su causa en la actuación de la Administración demandada.»

Los fallos se nos antojan pequeños para la dimensión de fuego –Un incendio forestal que calcinó más de 28.000 hectáreas en Huelva y Sevilla– y la enjundia jurídica de aspectos implicados (*vis maior*, culpa *in vigilando*, *in omitiendo*, *in* «extinguendo»)³⁴.

3. OBLIGACIÓN DE RESTAURACIÓN DE ESPACIOS NATURALES E INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA. APLICACIÓN DE TIPOS INFRACTORES A EDIFICACIONES MÓVILES ILEGALES Y REGÍMENES DE PROTECCIÓN PREVENTIVA DE ESPACIOS

La Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 399/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 9 de marzo (JUR 2009, 275179), Ponente Gutiérrez del Manzano, FD 3º; Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 388/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 2 de marzo (JUR 2009, 275566), Ponente Gutiérrez del Manzano, FD 3º y la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 334/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 4 de marzo (JUR 2009, 275442), Ponente Alejandro Durán, FD núm. 4 y 5º, han declarado que cuando se ejercite la potestad sancionadora por una Comunidad Autónoma que no haya desarrollado normativamente el artículo 39.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la imposición de la sanción pecuniaria prevista en dicho artículo no es requisito ni presupuesto necesario para poder exigir al infractor los deberes de abonar los daños y perjuicios ocasionados y de restaurar el medio natural agredido que se prevén en el artículo 37.2 de dicha Ley. El TSJ se limita a seguir la doctrina legal fijada por el Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Quinta, desde la Sentencia de 16 de noviembre de 2005 al dirimir un Recurso de Casación en Interés de Ley. Especialmente importante nos parece la segunda de las sentencias citadas por cuanto encaja en el tipo infractor la instalación de una vivienda móvil pues «es un acto que transforma al menos la realidad paisajística, de ahí que requiera dicha autorización». El TSJ entiende que ello encaja legalmente en el art. 38.12 de la Ley. La otra cuestión de importancia es la extensión del tipo, aunque efectivamente el Plan de Ordenación fue apro-

34. Al respecto, véase el magistral trabajo *ad hoc* de SÁNCHEZ SÁEZ, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por incendios forestales*, «Revista de Administración Pública», núm. 179, 2009, pp. 87-141.

bado días después de la denuncia. El TSJ considera bastante el régimen de protección preventiva de espacios, ya que en dicha fecha estaba vigente el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de febrero de 1999 que establecía un régimen de protección preventiva que limitaban la zona así «Durante la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales no podrán realizarse actos que supongan una transformación de la realidad física y biológica que dificulten o hagan imposible la consecución de los objetivos del Plan». Por ello, para el TSJ, la limitación existía y cualquier acto, trabajo u obra en la zona requería autorización administrativa, precisamente para que aquélla evaluase si se transformaba o no la realidad física y biológica.

4. IMPOSIBILIDAD DE LIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES DE DEFENSA DESDE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL AUTONÓMICA Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 22 de enero de 2009 (JUR 2009, 347327), Ponente Sánchez Jiménez, FD ha declarado la nulidad de los apartados 5.3.2.1 y 5.4.1.2.3 del Decreto 308/2002, que aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa, y el artículo 4 del Decreto 57/2003 de 4 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que aprobó la declaración de Parque Natural del Estrecho, en cuanto se remite a la regulación contenida en los apartados anulados del Decreto 308/2002 de 23 de diciembre, por no ser ajustados a Derecho. En el FD 2º considera que éstos vulneran lo dispuesto en el artículo 149. 1.4ª de la Constitución que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas, y ello en la medida en que atribuye competencias a la Consejería de Medio Ambiente que afectan y limitan desenvolvimiento de las actividades propias de las Fuerzas Armadas a las que compete, a su vez, la Defensa Nacional, limitando claramente la competencia «exclusiva» del Estado en dicha materia, sin que, por otro lado, exista norma con rango legal que prevea tales mecanismos de control administrativo, vulnerándose, a su vez, lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 30/1992 que subordina la solicitud de informes a los que sean preceptivos por disposiciones legales.

5. INDEMNIZABILIDAD DE IMITACIONES SOBRE INTERESES PRIVADOS DERIVADOS DE LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En esta ocasión se trata de las limitaciones de explotación derivadas de la Ley Andaluza 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales protegidos y se establecen medidas adicionales para su protección; y el Decreto 417/1990, de 26 de diciembre, por el que se aprueba

el Plan Rector de las Reservas Naturales de la Provincia de Cádiz, que vienen a establecer una serie de limitaciones al uso y explotación de las lagunas que impiden la normal obtención de rentas con graves perjuicios para su propietario. La recurrente propietaria de las lagunas, que se hallan situadas dentro de doce fincas rústicas propiedad de la misma parte de un predio denominado «El Pedroso», situado en el término municipal de El Puerto de Santa María. Ambas lagunas están encuadradas en el complejo endorreico de Puerto Real. La Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 60/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 21 de enero (JUR 2009, 276907), Ponente Roas Martín, acepta la indemnizabilidad de estas limitaciones. La STSJ parte del reconocimiento por el propio TSJ de la indemnizabilidad en Sentencia de 21 de octubre de 2001 (recurso 1523/1998), que atañe a la misma recurrente y en relación con las mismas lagunas, en las que se reconoce el derecho de indemnización de aquéllas a partir de las descritas limitaciones normativas a las facultades de uso y aprovechamiento ínsitas en el derecho de propiedad. Para la Sala (FD 2º) se trata de «la existencia de normas que suponen intervención y limitación en los derechos de los particulares, que irrumpen en situaciones jurídicas previamente existentes y que imponen cargas y sacrificios especiales; limitaciones impuestas con arreglo a la propia función social de la propiedad, pero que en atención a la especial incidencia que las mismas comportan en el presente supuesto conllevan la necesidad del reconocimiento de una indemnización».

Debemos recordar que la clasificación de los terrenos de SNU a SNU de Especial Protección no constituye una vinculación o limitación singular alguna determinante de una restricción de aprovechamiento y concretada en una reducción de los usos urbanísticos anteriormente establecidos, lo, determinante para el TS, no es la comparación con el planeamiento anterior, sino con las propias determinaciones establecidas en el mismo planeamiento vigente para determinar si las que se aplican a uno o varios terrenos son distintas a las de su entorno o a los terrenos de su misma clasificación o calificación –STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 5 de enero 2007 (RJ 2007, 7911), Ponente Fernández Valverde. FD 5º– Así también la STSJ de la Comunitat Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 19 de febrero de 2004 (RJCA 2004, 1050), Ponente Vidal Mas, FD 4º y 6º, ha negado en modo alguno puede estimarse la ilegalidad (y el surgimiento de responsabilidad) del Decreto por el que se aprueba el PORN de la Sierra de Irta que declara los terrenos de la recurrente como área de protección ecológica impugnado por una empresa que había adquirido unos terrenos con una finalidad determinada y que previamente a la norma impugnada ya habían sido calificados como no urbanizable.

Sólo es posible hablar de una privación de derechos patrimoniales propios del contenido del derecho de propiedad ya incorporados en el único supuesto de que el nuevo régimen de protección del suelo SNU de Especial Protección hubiera privado a su propietario de unos usos acordes con su clasificación como suelo no urbanizable agrícolas, ganaderos, forestales³⁵. Y para determinar si ha lugar o no a indemnización ha de estarse a las figuras de desarrollo del PORN (PRUG) o bien a los actos de aplicación que puedan originar una privación singular de derechos consolidados y consecuente indemnización –STSJ de Castilla-Mancha de 31 de julio de 1999, ponente Borrego López, FD 9³⁶–. De ninguna forma puede considerarse incorporado a su patrimonio el derecho al valor futuro, desde el punto de vista de su explotación urbanística del terreno, ni respecto de las no solicitadas construcciones agrícolas en suelo no urbanizable común imputables a la inactividad del propietario en el momento de la modificación del planeamiento (SSTS de 17 de febrero de 1998 [RJ 1998, 1677], 9 de febrero de 1999 [RJ 1999, 1878] y 16 de mayo de 2000 [RJ 2000, 5487])³⁷.

35. En el Derecho francés desde el amplio concepto de las servidumbre de utilidad pública se admite ampliamente la indemnización de las limitaciones por espacios protegidos que imponen un amplio régimen de limitación del derecho de propiedad –parques nacionales, reservas integrales, monumentos naturales– (Cfr. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de suelo y los espacios naturales protegidos*, «Justicia administrativa», núm. 38 enero 2008., p. 61).
36. Vid. Apud. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, *Ordenación urbanística, Legislación sectorial y medio ambiente*. «RDU y Amb.», Año 34, núm. 176, marzo 2000, pp. 98-107.
37. Doctrinalmente en el mismo sentido que esta jurisprudencia, véase MENÉNDEZ REXACH (*Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas*, «RDU y Amb.», marzo de 2003, núm. 200, pp. 185 y 195). MENÉNDEZ REXACH cree que si es indemnizable una mayor protección en suelo no urbanizable que determine la pérdida, por ejemplo, del derecho a cazar. En el ámbito específico de los espacios protegidos LÓPEZ RAMÓN citando abundante jurisprudencia (por ejem., SSTS 14 de noviembre de 2003 y 20 de diciembre de 2004) expone que existe una constante doctrina jurisprudencial que excluye la existencia de una privación singular merecedora de indemnización por la sola declaración protectora, exigiéndose para llegar a tal consecuencia la prueba de que el régimen concreto de las actividades determina efectivamente la privación. El derecho a la indemnización se circunscribe a los supuestos en los que el aprovechamiento urbanístico excluido o limitado por el régimen especial estuviera ya en ejecución –STS de 11 de febrero de 1998; STS de 7 de mayo de 1998, STS 27 de septiembre de 1999 y 30 de junio de 2001– (*Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires 2009, p. 265). En el supuesto de la STS de 17 de febrero de 1998 (RJ 1998, 1677) al exigir la existencia de derechos consolidados la indemnización alcanza a los gastos realizados por la preparación y aprobación de los instrumentos urbanísticos adecuados para el desarrollo y ejecución de la ordenación vigente frustrada en este caso por Ley autonómica (J. A.

RÁZQUIN LIZARRAGA, *La integración entre urbanismo y medio ambiente; hacia un urbanismo sostenible*, «Revista Jurídica de Navarra», núm. 42, julio-diciembre 2006, p. 71). MENÉNDEZ SEBASTIÁN ha detectado en la legislación autonómica un tratamiento dispar institucional (reconduciendo a la responsabilidad, indemnizaciones sin denominación, expropiación el caso de la Ley 6-7-1998, de 19 de mayo, de espacios protegidos de Aragón, subvención) que ha su juicio provoca un tratamiento diferente entre las Comunidades autónomas (*La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de suelo y los espacios naturales protegidos, cit.*, p. 59).

