

CUARTA PARTE  
POLÍTICAS AUTONÓMICAS



## Andalucía: Simplificación administrativa en leyes ambientales y reconsideración razonable del impacto en salud\*

JESÚS JORDANO FRAGA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1 *Simplificación administrativa en leyes ambientales y reconsideración razonable del impacto en salud*. 3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN. 3.1. *Organización*. 3.2. *Ejecución*. A. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. B. Desarrollo sostenible. C. Espacios naturales protegidos y recursos naturales. D. Subvenciones y ayudas ambientales. E. Instrumentos de mercado y tributos ambientales. F. Contaminación. G. Prevención ambiental. H. Inspección ambiental. I. Empleo verde y profesiones. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 5. LISTA DE AUTORIDADES.

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2014 se ha producido una vez más una moderada actividad legislativa y de ejecución reglamentaria propias de un ordenamiento ambiental maduro y reflejo de este ciclo interminable crisis social y económica. Las novedades legislativas este año se concentran en la introducción de los mecanismos previstos en la Directiva de Servicios en el Derecho ambiental de Andalucía mediante el Decreto-ley 5/2014, de 22 abril<sup>1</sup>, de medidas

---

\* Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación Urbanismo y Ordenación del Territorio en Tiempos de Crisis (P11-SEJ-7758) de la Junta de Andalucía.

1. BO. Junta de Andalucía de 30 de abril de 2014, núm. 82, p. 7.

normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas (que ha dado lugar a la Ley núm. 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas). Destacamos la actividad jurisprudencial de alta calidad que de modo creciente es reflejo de la aplicación real del Derecho ambiental estatal y autonómico.

## 2. LEGISLACIÓN

### 1.1. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LEYES AMBIENTALES Y RECONSIDERACIÓN RAZONABLE DEL IMPACTO EN SALUD

La Ley núm. 3/2014, de 1 de octubre<sup>2</sup>, de Medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, en sus artículos 5 a 11, incluye modificaciones en las siguientes leyes ambientales:

– Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía,

– Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

De esta forma se modifica el art. 44 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, introduciendo la posibilidad de declaración responsable en el ámbito de la calificación ambiental que queda redactado en la siguiente forma:

Artículo 44. Procedimiento.

1. El procedimiento de calificación ambiental, se desarrollará con arreglo a lo que reglamentariamente se establezca.

2. Se integrará en el de la correspondiente licencia municipal, cuando la actividad esté sometida a licencia municipal.

3. *Se resolverá con carácter previo, en los supuestos en que el inicio de la actividad esté sujeto a presentación de declaración responsable.*

4. *Cuando el inicio de la actividad esté sujeto a presentación de declaración responsable, reglamentariamente se determinará en qué supuestos la evaluación de los efectos ambientales de la actividad podrá efectuarse también mediante declaración responsable.*

En el Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, se sustituyó el Anexo de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad

2. BO. Junta de Andalucía de 9 de octubre de 2014, núm. 198, p. 10. B.O.E. de 21 de octubre de 2014, núm. 255, p. 85150.

Ambiental. Como consecuencia de ello, se ha introducido el instrumento de declaración responsable en muchas de las actuaciones sujetas anteriormente a calificación ambiental.

La afeción del derecho de las energías renovables es operada mediante el Artículo 6. Modificación de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. La reforma determina la exigibilidad para aquellas actuaciones cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, consistente en que el promotor de las mismas deberá acompañar a la solicitud de autorización de la instalación a otorgar por la Consejería competente en materia de energía, junto a la documentación sectorial exigida, un anexo que describa las determinaciones del planeamiento urbanístico de aplicación y el análisis de su cumplimiento y un informe de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento en cuyo municipio se pretenda la actuación. En el procedimiento de autorización de dichas actuaciones, la Consejería competente en materia de energía requerirá informe a la Consejería competente en materia de urbanismo sobre la adecuación territorial o urbanística de la actuación propuesta.

De otro lado, se establece que en el marco de la correspondiente planificación energética en vigor, a las actuaciones de construcción o instalación de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos vinculados a la generación mediante fuentes energéticas renovables, incluidos su transporte y distribución, no les será de aplicación lo referente a la prestación de garantía prevista en el artículo 52.4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre. No obstante, la Consejería competente en materia de energía establecerá, por resolución, el importe de la garantía necesaria para la restauración de las condiciones ambientales y paisajísticas de los terrenos y de su entorno inmediato, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 52.6 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Asimismo, el porcentaje máximo de la prestación compensatoria previsto en el artículo 52.5 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (se fija para estas instalaciones en el diez por ciento del importe total de la inversión a realizar para su implantación efectiva), y la base de cálculo de dicha prestación compensatoria no incluirá, en ningún caso, el importe correspondiente al valor y los costes asociados a la maquinaria y equipos que se requieran para la implantación efectiva o para el funcionamiento de las citadas instalaciones, sean o no parte integrante de las mismas. *Es una obvia medida de fomento, que podría ir más lejos si llegara a la total supresión en estos supuestos.*

En tercer lugar, la Ley núm. 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, da una

nueva redacción al apartado 1 del artículo 56 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, que queda de la siguiente manera:

«Artículo 56. Ámbito de aplicación.

1. Se someterán a informe de evaluación del impacto en la salud:

a) Los planes y programas que se elaboren o aprueben por la Administración de la Junta de Andalucía con clara incidencia en la salud, siempre que su elaboración y aprobación vengan exigidas por una disposición legal o reglamentaria, o por Acuerdo del Consejo de Gobierno, y así se determine en el acuerdo de formulación del referido plan o programa.

b) Los instrumentos de planeamiento urbanístico siguientes:

1º Instrumentos de planeamiento general, así como sus innovaciones.

2º Aquellos instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a áreas urbanas socialmente desfavorecidas o que tengan especial incidencia en la salud humana. Los criterios para su identificación serán establecidos reglamentariamente.

c) Las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos, que deban someterse a los instrumentos de prevención y control ambiental establecidos en los párrafos a), b) y d) del artículo 16.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, **que reglamentariamente se determinen**. En este supuesto, la resolución de evaluación del impacto en la salud estará incluida en el informe de impacto ambiental correspondiente.

d) Aquellas otras actividades y obras, no contempladas en el párrafo anterior, que se determinen mediante Decreto, sobre la base de la evidencia de su previsible impacto en la salud de las personas».

Hemos resaltado en negrita la modificación. Creemos que dicha modificación permite una reconsideración razonable del impacto en salud (y así se ha hecho). A nuestro juicio, la evaluación de impacto en salud es innecesaria porque la evaluación de impacto ambiental comprende los efectos sobre la población y la salud. Así lo determina la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Recordemos el art. 35 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental:

Artículo 35 Estudio de impacto ambiental

1. El promotor elaborará el estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, la siguiente información en los términos desarrollados en el anexo VI:

.....

c) **Evaluación y, si procede, cuantificación de los efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana,** la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y en su caso durante la demolición o abandono del proyecto.

De forma que si lo que se quiere es la coordinación con la Administración sectorial sanitaria la vía son las consultas previas. No creemos que deban multiplicarse sin necesidad trámites e informes *que si están bien hechos son redundantes*.

La reconsideración reglamentaria que hemos anunciado aun siendo amplia no es total. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 169/2014, de 9 diciembre<sup>3</sup>, que establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aquellos supuestos en que las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos se localicen, con carácter general, a una distancia superior a 1000 metros de una zona residencial; o a más de 1000 metros en el supuesto de efectos en la calidad del aire, el promotor no estará obligado a elaborar el documento de valoración del impacto en la salud previsto en el artículo 6 de este Decreto. En estos casos, la evaluación sobre los efectos para la salud de la actividad u obra y sus proyectos se efectuará sobre el estudio de impacto ambiental y dentro del procedimiento de tramitación del instrumento de control y prevención ambiental. Vemos criticables dos aspectos. El criterio de los 1000 metros que recuerda el RAMIPM y la vieja técnica del alejamiento. Y que la Ley remita en blanco a criterios determinados reglamentariamente sin establecer los principios de su determinación.

Damos cuenta del Decreto-ley núm. 16/2014, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y establece medidas en relación con el Servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios. La Disposición adicional de esta norma reserva al sector público la Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de Andalucía que se realizará de manera directa por la Administración de la Junta de

3. BO. Junta de Andalucía 15 de diciembre de 2014, núm. 243, p. 15.

Andalucía, en régimen de exclusividad, a través de la sociedad mercantil del sector público andaluz «Verificaciones Industriales de Andalucía, SA».

La exposición de motivos justifica esta decisión sobre la existencia entre los servicios de Inspección Técnica de Vehículos y de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios de un evidente paralelismo, en la medida en que ambos tienen por objeto la verificación en máquinas del cumplimiento de unos requisitos de uso, mantenimiento y puesta a punto. Por ello, afirma la exposición de motivos “es necesario aprovechar las sinergias que puede producir la prestación de ambos servicios por una misma entidad, implantada en todo el territorio de Andalucía y dotada de una amplia Red de Estaciones” y se trata igualmente de evitar “las distorsiones que podría ocasionar la atomización del Servicio de Inspección a partir de la proliferación de entidades autorizadas para su prestación, al centrarse éstas fundamentalmente en las zonas con mayor densidad de equipos de aplicación de productos fitosanitarios, con el consiguiente perjuicio para las personas titulares de tales equipos en núcleos de población más dispersos”.

Por último, se ha dictado el Decreto-ley núm. 15/2014, de 25 de noviembre<sup>4</sup>, por el que se modifica el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. El objeto de esta norma es ampliar en el mismo el plazo de suspensión del procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales que se especifican en el artículo 2.1 de este Decreto-ley, para preservar la eficacia de las futuras determinaciones del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía mientras dure su tramitación. La exposición de motivos justifica esta medida en la previa ampliación del plazo de aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía que podría llevarse a cabo mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, en virtud de la habilitación que la Disposición adicional única del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre. Esta ampliación ha sido realizada a la vista de la información pública en la que se han presentado 918 escritos que contienen un total de 3.547 alegaciones, que han sido tipificadas e informadas técnica y jurídicamente por los servicios técnicos de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Se invocan otros factores adicionalmente: El elevado número de municipios afectados (62) y la activa participación habida durante la información pública, tanto de

---

4. BO. Junta de Andalucía de 27 de noviembre de 2014, núm. 232, p. 10.

las organizaciones empresariales, sindicales y ecologistas, como de los grupos profesionales y centros universitarios, formulando propuestas y alternativas de gran importancia, ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar las tareas de concertación que posibiliten alcanzar el grado de consenso adecuado sobre el contenido del Plan.

El Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, se modifica en los siguientes términos:

Uno: Se modifica el artículo 2.3 que queda con la siguiente redacción:

«3. Las medidas de suspensión a que se refiere el apartado primero tendrán una vigencia máxima de dos años y seis meses desde la entrada en vigor de este Decreto-ley y quedarán sin efecto si dentro de dicho plazo se produce la adaptación del respectivo Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Esta suspensión se extingue, en todo caso, con la entrada en vigor del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía».

Dos: Se modifica la disposición adicional única, que queda con la siguiente redacción:

«Disposición adicional única. Plazo para la aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral.

El Consejo de Gobierno deberá aprobar el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en el plazo de dos años y seis meses desde la entrada en vigor de este Decreto-ley».

El resultado es la ampliación de plazo de aprobación de Plan y del plazo de suspensión en seis meses hasta el 28 de mayo de 2015.

### **3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN**

#### **3.1. ORGANIZACIÓN**

En el ámbito organizativo destacamos el Decreto núm. 132/2014, de 16 de septiembre<sup>5</sup>, por el que se crea el Observatorio Andaluz de la movilidad Sostenible y la Logística. También el Decreto núm. 67/2014, de 25 de febrero<sup>6</sup>, por el que se aprueban los Estatutos de la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía.

5. BO. Junta de Andalucía de 2 de octubre de 2014, núm. 193, p. 42.

6. BO. Junta de Andalucía de 13 de marzo de 2014, núm. 49, p. 384.

Se destaca especialmente en el ámbito de las normas de acción el Decreto núm. 36/2014, de 11 de febrero<sup>7</sup>, que regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. El Decreto establece 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. Todo ello sin perjuicio de las competencias municipales en dichas materias, que no son objeto del presente Decreto. Regula una nueva composición y funcionamiento de los órganos colegiados, tanto decisorios como consultivos, con el objetivo de incrementar la participación de estos órganos en la fase previa de tramitación del planeamiento territorial y urbanístico aportando sugerencias y observaciones, y no en su fase final, como venía sucediendo hasta ahora, lo que restaba operatividad a los debates y propuestas que pudieran surgir en el seno de los mismos. En razón a ello, se atribuyen nuevas funciones a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo que pasan a denominarse Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo y se modifican las atribuidas a la actual Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, que se mantiene como órgano superior de carácter consultivo y de participación a nivel regional, y cambia su denominación por la de Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Las Comisiones Territoriales y el Consejo Andaluz asumen además las funciones de la actual Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística, que se suprime. Mediante el presente Decreto se crean las Comisiones Provinciales de Coordinación Urbanística, que conforme a lo dispuesto en el artículo 32.1.2ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, con el objetivo tanto de integrar y armonizar la emisión de los informes preceptivos que debe emitir la Junta de Andalucía en la tramitación del planeamiento urbanístico, como de facilitar las tareas de colaboración y cooperación con los municipios, lo que redundará en beneficio de la necesaria coordinación interadministrativa y la reducción de plazos en la tramitación de dicho planeamiento.

Las disposiciones, adicional séptima y octava de este el Decreto núm. 36/2014, de 11 de febrero, afectan a la Evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico estableciendo las siguientes novedades:

a) El plazo máximo para la emisión del informe previo de valoración ambiental, tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento, será

---

7. BO. Junta de Andalucía de 20 de febrero 2014, núm. 35, p. 9; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 43, p. 10.

de tres meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la documentación completa en la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística correspondiente.

b) Concluido el trámite de información pública, el titular de la actuación remitirá las alegaciones y sugerencias presentadas respecto al Estudio de Impacto Ambiental al órgano competente para la evaluación ambiental, para su consideración en el trámite de emisión del informe de valoración ambiental.

c) El plazo máximo para la emisión del informe de valoración ambiental, tras la aprobación provisional del instrumento de planeamiento, será de un mes y quince días, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la documentación en la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística correspondiente<sup>8</sup>.

d) En los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, así como de sus innovaciones cuando afecten a la ordenación estructural, de los municipios identificados como Ciudades Principales y Ciudades Medias de nivel 1 del sistema de ciudades del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, corresponderá la tramitación y la emisión del informe previo de valoración ambiental a la Delegación Territorial con competencias en medio ambiente, y el informe de valoración ambiental, a la Dirección General con competencias en materia de prevención y control ambiental.

e) En el resto de procedimientos de evaluación ambiental de planes urbanísticos, la competencia para la tramitación y emisión de los informes a que hace referencia el apartado anterior corresponderá a la Delegación Territorial con competencias en medio ambiente, si bien la persona titular de la Dirección General competente en materia de prevención y control ambiental podrá avocar para sí estas competencias en determinados aquellos casos por su especial incidencia.

En el ámbito de las competencias destaca la Orden de 28 de julio de 2014<sup>9</sup>, por la que se delegan competencias en materia de subvenciones y la

---

8. Para el resto de instrumentos de planeamiento la evaluación ambiental se regirá por lo establecido en el artículo 40 de la Ley 7/2007, de 9 julio y Disposición transitoria cuarta de la misma, según la cual será de aplicación, de forma transitoria hasta que se desarrolle reglamentariamente el procedimiento para la evaluación ambiental, el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

9. BO. Junta de Andalucía de 10 de septiembre de 2014, núm. 176, p. 68.

Resolución de 17 de marzo 2014<sup>10</sup>, por la que se delegan competencias en materia de contratación administrativa.

### 3.2. EJECUCIÓN

Las lista de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel, agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes normas y convocatorias:

#### A. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

– Acuerdo de 21 de enero 2014<sup>11</sup>, 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 Alcornocales.

– Acuerdo de 26 de agosto 2014, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los recursos naturales del ámbito de Sierra de las Nieves y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de las Nieves<sup>12</sup>.

– Decreto núm. 119/2014, de 29 de julio<sup>13</sup>, por el que se aprueba la formulación del Plan Andaluz de Movilidad Sostenible. El Plan tiene como objetivos:

1. La implantación de formas de desplazamiento de personas y de transporte de mercancías con el menor impacto ambiental posible, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático, al ahorro y a la eficiencia energética y a la reducción de la contaminación acústica y atmosférica.

2. Priorizar la reducción del transporte en coche o moto en beneficio de los desplazamientos a pie, en bicicleta y en sistemas de transporte público colectivo.

3. Procurar el trasvase de mercancías al ferrocarril o a otros medios más sostenibles, particularmente cuando se trate de distribución de mercancías en entornos urbanos.

4. Mejorar el medio ambiente urbano y rural, la salud y seguridad de la ciudadanía, y la eficiencia del modelo<sup>14</sup>.

10. BO. Junta de Andalucía de 21 de marzo de 2014, núm. 55, p. 30.

11. BO. Junta de Andalucía de 22 de enero de 2014, núm. 14, p. 42.

12. BO. Junta de Andalucía de 23 de septiembre 2014, núm. 186, p. 173; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 247, p. 104.

13. BO. Junta de Andalucía de 31 de julio de 2014, núm. 148, p. 80.

14. *Cfr.* Artículo 2. Objetivos.

En este mismo ámbito hemos de dar cuenta de los siguientes acuerdos:

- Acuerdo de 1 de julio 2014<sup>15</sup>, por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área de Jaén.
- Acuerdo de 1 de julio 2014<sup>16</sup>, por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área del Campo de Gibraltar.
- Acuerdo de 1 de julio 2014, por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área de Córdoba<sup>17</sup>.
- Acuerdo de 1 de julio 2014<sup>18</sup>, por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área de Almería.
- Acuerdo de 1 de julio 2014<sup>19</sup>, por el que se aprueba la formulación del Plan de Movilidad Sostenible del Área de Huelva.
- Decreto núm. 9/2014, de 21 de enero<sup>20</sup>, por el que se aprueba el Plan Andaluz de la Bicicleta 2014-2020.
- Decreto núm. 110/2014, de 1 de julio<sup>21</sup>, por el que se aprueban los Planes de Emergencia Exterior ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas correspondientes a los establecimientos: Solacor Electricidad, en El Carpio (Córdoba); La Africana Energía, SL, en Fuente Palmera (Córdoba); Termosolar Palma Saetilla, SL, y Solar Guzmán Energía, SL, en Palma del Río (Córdoba); Central Termosolar Andasol, en Aldeire y La Calahorra (Granada); Helioenergy Electricidad, en Écija (Sevilla); Soleval Renovables, SL, en Lebrija (Sevilla); Ibereólica Solar Morón, SL, en Morón de la Frontera (Sevilla); y Sevitrade, SL, en Sevilla.

## **B. Desarrollo sostenible**

- Acuerdo de 25 de marzo 2014<sup>22</sup>, que aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2020. Esta estrategia, que no tiene valor normativo, posee los siguientes contenidos:
  - Definición de objetivos y enunciado de principios orientadores.

---

15. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 135.

16. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 127.

17. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 123.

18. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 119.

19. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 131.

20. BO. Junta de Andalucía de 25 de febrero 2014, núm. 38, p. 11.

21. BO. Junta de Andalucía de 11 de julio de 2014, núm. 134, p. 70.

22. BO. Junta de Andalucía 9 de mayo de 2014, núm. 88, p. 9.

– Diagnóstico de la situación ambiental integrando la componente económica y social e identificación de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades por áreas temáticas. Las áreas temáticas se seleccionarán en consonancia con los objetivos temáticos del Marco Estratégico Común 2014-2020 establecidos por la Comisión Europea para la aplicación de los fondos europeos y las prioridades recogidas en la Estrategia Europa 2020.

– Definición de propuestas de actuación para las once áreas temáticas definidas en la Estrategia.

Estamos por tanto ante *soft law* con valor meramente político y “orientativo” pero no vinculante más allá de su valor interpretativo o como expresión de actos que puedan generar confianza legítima.

### C. Espacios naturales protegidos y recursos naturales

– Acuerdo de 21 de enero 2014<sup>23</sup>, 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 Alcornocales.

– Acuerdo de 26 de agosto 2014, por que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Sierra de las Nieves y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de las Nieves<sup>24</sup>.

### D. Subvenciones y ayudas ambientales

– Orden de 30 de diciembre 2014<sup>25</sup>, por la que se modifica la Orden de 2 de diciembre de 2011, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva dirigidas a la mejora de la Sanidad Vegetal, mediante la aplicación de técnicas de Control Integrado a través de las Agrupaciones para Tratamientos Integrados en Agricultura (ATRIAs).

– Decreto núm. 185/2014, de 30 de diciembre<sup>26</sup>, que establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales a empresas para promover la investigación y el desarrollo e innovación.

23. BO. Junta de Andalucía de 22 enero de 2014, núm. 14, p. 42.

24. BO. Junta de Andalucía de 23 septiembre de 2014, núm. 186, p. 173; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 247, p. 104.

25. BO. Junta de Andalucía de 14 enero de 2015, núm. 8, p. 11.

26. BO. Junta de Andalucía de 9 enero de 2015, núm. 5, p. 9.

– Orden de 18 de diciembre de 2014<sup>27</sup>, por la que se modifica la 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 el año 2015.

#### **E. Instrumentos de mercado y tributos ambientales**

– Orden de 20 de noviembre 2014<sup>28</sup>, por la que se modifica el Reglamento Específico de Producción Integrada de Arroz, aprobado mediante Orden de 16-2-2012.

– Resolución de 23 de diciembre 2014<sup>29</sup>, por la que se determinan las excepciones a la recuperación de costes de los cánones de regulación y tarifas de utilización del agua en las Cuencas Intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2014.

#### **F. Contaminación**

– Resolución de 8 de enero de 2014<sup>30</sup>, por la se actualiza el modelo de notificación anual de emisiones y transferencias de contaminantes.

– Decreto núm. 75/2014, de 11 de marzo<sup>31</sup>, por el que se modifica el Decreto 357/2010, 3-8-2010, 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. Este Decreto tiene por principal objeto la ampliación de determinados plazos establecidos en el mismo para que los Ayuntamientos lleven a cabo una serie de actuaciones cuyo elevado coste, en la actual difusión de escasez de recursos económicos es difícil de asumir.

#### **G. Prevención ambiental**

– Decreto 169/2014, de 9 de diciembre<sup>32</sup>, que establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Además de las innovaciones ya reseñadas, el Decreto incorpora este instrumento de declaración responsable para la valoración del impacto en salud de estas actuaciones que, por lo general, se corresponden con microempresas, empresas de economía artesanal y/o de economía

27. BO. Junta de Andalucía de 24 de diciembre de 2014, núm. 251, p. 16.

28. BO. Junta de Andalucía de 29 de diciembre de 2014, núm. 231, p. 35.

29. BO. Junta de Andalucía de 29 de diciembre de 2014, núm. 253, p. 37.

30. BO. Junta de Andalucía de 17 de enero de 2014, núm. 11, p. 31.

31. BO. Junta de Andalucía de 26 de marzo de 2014, núm. 58, p. 53.

32. BO. Junta de Andalucía de 15 de diciembre de 2014, núm. 243, p. 15.

familiar, continuando así con la simplificación de su régimen de autorización llevada a cabo por el Decreto-Ley.

## H. Inspección ambiental

– Resolución de 16 de diciembre de 2014<sup>33</sup>, de la Secretaría General de Gestión Integral del Medio Ambiente y Agua, que aprueba el Plan de Inspección Ambiental a las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002 de 1 de julio, en Andalucía (2015-2017).

– Resolución de 4 de febrero 2014<sup>34</sup>, por la que se aprueban los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2014.

## I. Empleo verde y profesiones

– Acuerdo de 10 de junio 2014<sup>35</sup> por el que se aprueba la formulación de la Estrategia para la Generación de Empleo Medioambiental en Andalucía 2020.

– Orden de 15 de mayo 2014<sup>36</sup>, por la que se aprueban los Estatutos del Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía y se disponen su inscripción en el Registro de Colegios Profesionales de Andalucía.

– Orden de 23 de junio 2014<sup>37</sup>, por la que se establecen las normas reguladoras de la concesión de becas de formación en el Proyecto Life+ Ecoedición y se convocan becas para el ejercicio 2014.

– Orden de 12 de noviembre 2014<sup>38</sup>, por la que se modifica el Anexo 3 del Decreto 161/2007, de 5-6-2007, que establece la regulación de la expedición del carné para las actividades relacionadas con la utilización de productos fitosanitarios y biocidas.

– Orden de 23 de octubre 2014<sup>39</sup>, que desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico en Aprovechamiento y Conservación del Medio Natural.

---

33. BO. Junta de Andalucía de 13 de enero de 2015, núm. 7, p. 98.

34. BO. Junta de Andalucía de 19 de febrero de 2014, núm. 34, p. 84.

35. BO. Junta de Andalucía de 9 de mayo de 2014, núm. 88, p. 9.

36. BO. Junta de Andalucía de 21 de mayo de 2014, núm. 96, p. 101.

37. BO. Junta de Andalucía de 24 de julio de 2014, núm. 143, p. 12.

38. BO. Junta de Andalucía de 18 de noviembre de 2014, núm. 225, p. 11.

39. BO. Junta de Andalucía de 12 de diciembre de 2014, núm. 242, p. 65.

#### 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

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

A) El caso “Algarrobico”: la STSJ núm. 2273/2014, de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 29 de julio (RJCA 2014, 484), Recurso de Apelación 2026/2008, Ponente TOLEDANO CANTERO.

Esta tiene como objeto el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 37/08, de 5 de febrero, por el cual se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en lo que afecta al sector ST-1 denominado “El Algarrobico” que se incluye en la zona C3 y ST2 de las NNSS de Carboneras. La sentencia *estima el recurso contencioso administrativo formulado por Azata del Sol, contra el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, y consecuentemente, se revoca el acto administrativo impugnado por no ser ajustado a derecho en el particular relativo a la norma 4.2.3.3 Anulando y dejando sin efecto el inciso final que dice, “entre las que se incluye el sector ST-1 (SUE R5 en las NNSS. de Carboneras 1988), denominado Algarrobico”; y se declara que el nivel de protección medio ambiental del referido sector debe ser el correspondiente a las demás áreas declaradas como zona D en el PORN aprobado por Decreto 37/08 conforme a la planimetría publicada en el BOJA, debiendo reflejarse dicha zonificación en la cartografía correspondiente. La sentencia declara el derecho de la actora a que los terrenos incluidos en el Sector ST2 de Carboneras se incluyan en la zonificación del Decreto impugnado como “D” en el PORN de 2008. El fallo es contradictorio a la sentencia firme que el 11 de junio de 2012 emitió la misma sala, la cual contenía el siguiente fallo; “Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo formulado por la representación procesal de Greenpeace España contra el Decreto 37/08, de 5 de febrero, por el cual se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en lo que afecta al sector denominado ‘El Algarrobico’ que se incluye en la zona C3; y consecuentemente, se revoca el acto administrativo impugnado por no ser ajustado a derecho y se declara que el nivel de protección medio ambiental del referido sector debe ser el otorgado como zona C1 en el PORN aprobado por Decreto 418/94 conforme a la planimetría publicada en el BOJA”.*

Esto es, zona C3; es por tanto un terreno no urbanizable al considerarse de especial protección, mientras que en la sentencia emitida por la Sala dos años más tarde, pasa a considerar este mismo terreno incluido en la zonificación D (“áreas excluidas de la zonificación ambiental en la

cual se incluyen aquellas áreas no incluidas en el resto de las categorías, en concreto, aquellos suelos urbanos y urbanizables cuyo desarrollo, a priori, se considera posible siempre que se determine su no afección a los hábitats naturales y las especies que motivaron la inclusión de este espacio natural en la red Natura 2000), concretamente en la subzona D-2 Áreas Urbanizables (*“Se consideran así aquellos espacios que, clasificados por el planeamiento municipal vigente como tales, no presentan contradicción alguna con los objetivos de conservación del Parque Natural. Esto es, no afecten al patrimonio cultural del Parque Natural o prevean usos que se consideren incompatibles, como los industriales. Desde una óptica espacial, estas áreas se localizan actualmente, en espera de la reglamentaria adecuación del planeamiento urbanístico municipal vigente, junto a los núcleos de población de San José, El Pozo de los Frailes, Rodalquilar, Las Negras y Agua Amarga”*). La sentencia estima el recurso de apelación del Ayuntamiento de Carboneras y de la empresa titular de la licencia de obras del Hotel “Azata del Sol SL.”, revoca en su integridad la sentencia apelada y la deja sin efecto. El motivo de la revocación es que la sentencia causa indefensión a las partes demandadas, Ayuntamiento de Carboneras y mercantil Azata del Sol, al no haber resuelto de forma congruente y motivada sus argumentos contra la revisión de oficio, ni la denuncia del Ayuntamiento de que las asociaciones ecologistas no habían aportado los documentos que exige la Ley para interponer demandas contencioso-administrativas.

La sentencia decide el fondo del asunto, y resolviendo sobre las distintas demandas contra la licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento de Carboneras, acuerda declarar inadmisibles los recursos interpuestos en nombre de la Asociación Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense así como en nombre de la asociación “Federación Provincial Ecologistas en Acción-Almería”. La causa de la inadmisión es que quienes comparecieron en nombre de estas asociaciones ecologistas no acreditaron que existiera un previo acuerdo del órgano competente de las respectivas asociaciones que asumiera la decisión de interponer las demandas.

El TSJ al resolver el fondo de la demanda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, desestima los motivos por los que la Junta solicitó la revisión de oficio, y declara que la licencia fue otorgada con arreglo al planeamiento urbanístico aplicable ya que este planeamiento había sido aprobado por la propia Junta de Andalucía y por el Ayuntamiento, contando con informes previos y favorables de la Administración del Estado, que como titular de la defensa de las Costas no opuso ningún inconveniente.

Por último, explica que el ordenamiento jurídico debe articular los medios para que los Planes urbanísticos sean coherentes con la legislación

ambiental y de costas, pero que una vez aprobados, su aplicación y la concesión de las licencias de obras previstos en dichos Planes es obligatoria para el Ayuntamiento, y que no puede alegarse la nulidad de aquellos Planes Urbanísticos, que son normas jurídicas vigentes, y su eventual nulidad no constituye causa para la revisión de la licencia urbanística.

El TSJ considera que la propia Ley impide los procedimientos de revisión de oficio de los reglamentos y planes urbanísticos a instancia de particulares, que pueden solicitar su declaración de nulidad si recurren las licencias que los aplican dentro del plazo legal para ello (dos meses desde el otorgamiento de la licencia), pero una vez que dichas licencias alcanzan firmeza, solo se puede pedir su revisión de oficio por defectos de nulidad de las propias licencias, y no de los planes o reglamentos que definen las condiciones para otorgarlas.

B) Espacios Naturales Protegidos: Nulidad del Decreto 15/2011, que establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y aprueba medidas de agilización de procedimientos administrativos en cuanto a la facultad conferida de determinación/concreción de los límites del Espacio.

Así se han pronunciado la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 173/2014 de 17 de febrero (RJCA 2014, 505) y la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 308/2014 de 13 de marzo (RJCA 2014, 848), f. de Dcho 3º, anulando la Disposición Final Decimocuarta, apartado 2, f) del Decreto 15/2011 que señala la competencia del consejero correspondiente "Para adaptar mediante Orden la descripción literaria o gráfica de los límites de los parques naturales que se recoja en el correspondiente instrumento de planificación de cada parque natural, a la información más actualizada que se disponga, con la finalidad de eliminar toda posible ambigüedad o mejorar su precisión". La Disposición Final Decimocuarta, apartado 2, f) preveía que la actualización de dicha información podía producirse como consecuencia de los avances tecnológicos o científicos que tuvieran incidencia directa sobre los criterios que dieron lugar al establecimiento del límite, así como por el resultado de los procesos de deslinde del dominio público o límites administrativos territoriales, cuando éstos hayan sido utilizados para definir los límites del espacio. El procedimiento de actualización de límites incluía un trámite de información pública y audiencia a interesados. El TSJ anula dicha Disposición pues "se estaría habilitando al consejero competente en la materia para delimitar lo que realmente son los límites, y con ello, el propio parque

o espacio natural”, ya que toda modificación de dichos espacios requiere de un procedimiento específico. La sentencia tiene un voto particular de VALPUESTA BERMÚDEZ, que se muestra partidario de una sentencia íntegramente estimatoria de la demanda, y no sólo parcialmente, declarando nulas la disposición transitoria segunda, apartado 1, párrafo primero, así como la disposición final decimocuarta, punto 2, apartados e) y f) del Decreto 15/2011, de 1 de febrero.

C) Vulneración de los límites del crecimiento fijados en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) por el Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Janda.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 5 de junio, JUR 2014, 224349, f. de Dcho 9º, ha estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Janda por vulneración de los límites de crecimiento urbanístico residencial impuestos por la norma 45 del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. Considera esta sentencia que la norma 45 del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía y principios referidos no son respetados por el art. 12.4 de la normativa del POTJ, que establece lo siguiente: la clasificación como urbanizable de los suelos incluidos en las áreas de oportunidad no computará a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la norma 45.4.a) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Para el TSJ esto “En modo alguno, cumple el último precepto reseñado, con las previsiones de la norma 45.4 del Plan de Ordenación del Territorio, no se trata de motivación y justificación de alteraciones sustanciales de los parámetros objetivos de los límites del mismo, ni mucho menos de que el POTJ, en su art. 12.4, haya establecido un criterio específico para cada ámbito, sino que de lo que se trata es de su no aplicación, por lo que se vulnera su contenido al infringir su carácter vinculante, a la luz de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 1/1994, en cuyo apartado primero indica que las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales y en su apartado segundo, expresa que las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables”.

D) Empleo ambiental al servicio de la Administración. Legitimidad de la integración en la Agencia del Medio Ambiente y del Agua del personal

laboral procedente de la Empresa Pública EGMASA. Legitimidad de los requisitos de capacitación como técnicos habilitados a los efectos previstos en el Decreto 6/2012, de 17 enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 27 de febrero, JUR 2014, 284551, ha declarado la validez del Decreto 104/2011, de 19 de abril, de la Junta de Andalucía, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía procediendo a la integración en la Agencia del personal laboral de empresa pública EGMASA. El TSJ ha desestimado la alegación de vulneración del principio de igualdad y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a la función pública. El objeto del recurso es el Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. Hay que hacer constar que esta misma Sala y Sección dictó la STSJ de 13 de septiembre de 2012 (recurso 440/2011) por la que estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo que se había interpuesto al amparo de los arts. 114 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, declaró nula la disposición adicional segunda del referido Decreto 104/2011, de 19 de abril, como también hizo en sentencia de 15 de diciembre del 2011 (recurso 434/2011). El Tribunal Supremo, sin embargo, en su sentencia de 27 de enero 2014 (recurso núm. 3740/2012) estimó los recursos de casación que contra aquélla interpusieron la Junta de Andalucía y la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía y, anulándola, desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Al Andalus de Empleados Públicos de la Junta de Andalucía, la Asociación Defiendo Mi Derecho y Gestión Pública y por otros contra el referido Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia del Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

Varias sentencias del TSJ de Andalucía, como la dictada en relación con el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) de 15 de noviembre de 2011, habían otorgado medida cautelar contra la integración por considerarla contraria al art. 23 CE. Literalmente se afirmaba que el régimen de integración de aquellas entidades en las agencias no respetaba los principios básicos de acceso a la función pública, esto es, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, vulnerándose, de ese modo, los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, así como la normativa que los desarrollan siendo un desprecio al Estado de Derecho. Así se pronunciaron la STSJ de Andalucía de 2 de noviembre de 2011, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección primera, Ponente María Luisa ALEJANDRE DURÁN (RJCA 2011, 828), recaída en el recurso 414/2011 en relación con los Estatutos de la Agencia andaluza de Instituciones

culturales y la posterior STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 15 de diciembre 2011 (JUR 2012, 164944), en relación con los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. La Sección Primera de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) acordó igualmente suspender cautelarmente la integración del personal procedente de la Agencia de Evaluación de la Acreditación y la Calidad Universitaria, el Centro de Innovación y Transferencia de Tecnología de Andalucía SAU (Citta) y la Sociedad para el Impulso del Talento SLU (Talentia) en la Agencia Andaluza del Conocimiento. La incorporación del personal laboral de la Empresa Gestión Medioambiental (Egmasa) a la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, había quedado suspendida cautelarmente por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 10 de Sevilla, que ha apreciado una “funcionarización encubierta” ilegal de los casi 4.000 empleados de Egmasa, que atenta contra la Constitución y el Estatuto Básico del Empleado Público.

El auto de suspensión cautelar formaba parte de uno de los 13 recursos interpuestos por casi 5.000 empleados públicos (agrupados en las asociaciones Al-Andalus de Córdoba y Defiendo mi Derecho de Sevilla) contra cada uno de los decretos por los que la Junta aprobó los estatutos de siete de las ocho nuevas agencias y también contra cada uno de los protocolos de integración de personal aprobados por resoluciones de la Secretaría General para la Administración Pública. El Auto reconocía que el protocolo aprobado por el Gobierno autonómico, en el caso de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, convierte en empleados públicos a quienes fueron contratados por instituciones privadas de capital o patrimonio públicos, “sin sujeción a las exigencias y garantías constitucionales que a cualquier ciudadano se imponen para ocupar un puesto de trabajo en la Administración Pública”.

El TSJ ahora, en la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 27 de febrero (JUR 2014, 284551), ahora suscribe los argumentos dados por el TS (f. de Dcho 1º).

Los argumentos son los siguientes:

(i) el personal laboral de EGMASA no cambió su régimen jurídico como consecuencia de lo establecido en la Ley 1/2011 y del Decreto 104/2011 de la Junta de Andalucía.

(ii) tampoco cambió la titularidad pública de la entidad empleadora ni el objeto de su actividad, pues la única modificación operada a causa de

esas normas fue el régimen de personificación de dicho empleador, que pasó, de constituir una sociedad mercantil de titularidad pública, a ser sucedido por una agencia pública empresarial a la que se asignaron los cometidos de aquélla;

(iii) la subrogación del nuevo empleador en la situación jurídica que ostentaba el anterior en sus contratos de trabajo no es una innovación normativa, sino una aplicación de la regulación de la sucesión de empresas contenida en la normativa laboral general: es decir, del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, regulación, claramente dirigida a favorecer la estabilidad laboral y, por tanto, orientada al designio de pleno empleo que incorpora el artículo 40.1 de la Constitución como principio rector de la política social y económica;

(iv) la disposición adicional segunda del Decreto 104/2011 carece de sustantividad jurídica, pues se limita a cumplir en sus términos la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011;

(v) tanto la Ley 1/2011 [disposición adicional cuarta 1.b)], como el Decreto 104/2011 (disposición adicional segunda 3), establecen que ese personal laboral que así se integra solamente podrá pasara la función pública de la Administración General de la Junta de Andalucía o a su personal laboral si supera los correspondientes procesos selectivos. Esos datos impiden apreciar en la integración que regula esa disposición adicional segunda del Decreto 104/2011, un acceso al empleo público que merezca ser calificado de gratuito, ilegal o injustificadamente discriminatorio. No es ilegal porque, por un lado, está amparado en lo que establece la Ley 1/2011 [artículo 24 y disposición adicional cuarta 1.b)] y, por otro, es coherente con lo establecido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores. Tampoco es gratuito, arbitrario o injustificadamente discriminatorio, porque pretende cohonestar la nueva configuración del sector público de Andalucía, dispuesta por el legislador autonómico, con la estabilidad en el empleo de quienes ya la tenían como personal laboral en las empresas públicas que resultan extinguidas en esa reordenación del sector público legalmente establecida; y porque la integración no supone ningún plus adicional al status laboral que antes poseía el personal integrado, al quedar circunscrita, como ya se ha señalado, a la Agencia que ha sucedido en su actividad a la empresa pública suprimida y no permitir a dicho personal pasar por vías excepcionales a la Administración General del Junta de Andalucía.

No podemos compartir estos fallos. No es lo mismo ser personal laboral de una sociedad mercantil que de una Agencia. Una sociedad mercantil

puede desaparecer tras liquidación en un concurso de acreedores<sup>40</sup>. Una Agencia no. La cuestión es cómo han sido los procedimientos en esta administración instrumental y paralela, a veces sin publicidad oficial, con tan solo inserción en tablón de anuncios, lo que no se compadece con los principios constitucionales de mérito y capacidad aplicables también a sociedades mercantiles.

La otra sentencia de la que damos cuenta es la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 214/2014 de 13 de febrero (JUR 2014, 102814), que declara la legitimidad de los requisitos de capacitación como técnicos habilitados a los efectos previstos en el Decreto 6/2012, de 17 enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica a quienes tengan experiencia de cinco años y al menos veinte estudios en la materia, regulación que no excede de la competencia de la Administración.

E) Responsabilidad patrimonial de la Administración y medio ambiente. Inexistencia de responsabilidad patrimonial por caída de roca en espacio protegido. Inexistencia de responsabilidad por ruidos generados por carretera.

En este sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 19 de mayo (JUR 2014, 204867), respecto de las lesiones sufridas como consecuencia de la caída de una piedra durante el tránsito por sendero de un parque natural. La Sentencia contempla el suceso como un supuesto de caso fortuito tratándose de hechos acaecidos en ruta no señalizada y existiendo un correcto mantenimiento del parque por parte de la Administración. La clave es que “No puede entenderse que exista actividad o servicio de la Administración creadora del riesgo inherente al mismo o derivado de su funcionamiento normal o anormal, ni siquiera deber de señalización y protección en todas las zonas de posible acceso humano dentro del Parque, hasta el punto de impedir la caída de piedras por causa natural o acción de animales

40. Véase TEROL GÓMEZ, *La insolvencia de las entidades instrumentales públicas y la declaración de concurso de acreedores en La Administración en tiempo de crisis: presupuestación, cumplimiento de obligaciones y responsabilidades*, Alberto PALOMAR OLMEDA (Dir.), 2012, ISBN 978-84-9014-309-4, pp. 829-890; CALATAYUD PRATS, “Sociedades de capital públicas locales y concurso de acreedores”, *Anuario de derecho concursal*, ISSN 1698-997X, nº 27, 2012, pp. 137-177; AYALA MUÑOZ, “Declaración de concurso de acreedores de una sociedad cuyo capital es en su totalidad de titularidad pública Comentario al Auto del Juzgado de lo Mercantil de Las Palmas de Gran Canaria de 21 de noviembre de 2007”, 2009. *Anuario contencioso para abogados. Los casos más relevantes sobre litigación y arbitraje en 2008 de los grandes despachos*. LA LEY 3986/2011.

salvajes, pues aun no siendo la causa del daño la existencia de fuerza mayor, se estima que no existe el necesario nexo causal determinante de la obligación de indemnizar entre actividad o servicio de la Administración y el daño causado que por ende no le es imputable". Ciertamente contrasta este fallo con otros precedentes jurisprudenciales en los que se afirma la responsabilidad patrimonial. Si la caída de rocas era perfectamente previsible, al ser consecuencia de un proceso natural derivado de la composición geológica del monte, sin perjuicio de la imprevisibilidad de las fechas de desprendimiento (así, S. de 9 de diciembre de 1988 de la Sala de la A.T. de Pamplona y el f. de Dcho núm. 2 de la STS de 27 de octubre de 1990, Ar. 8390). También la STS de 12 de diciembre de 1989, Ar. 9392, Sala 3ª, Sección 5ª, Ponente JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, niega que un acontecimiento sea imprevisible si el peligro es conocido ex ante. Se trataba del derrumbamiento de parte de la muralla de Cáceres. El TS niega en el f. de Dcho núm. 1 de esta sentencia que tal circunstancia sea imprevisible:

... "lo cierto es que tal circunstancia no se da en el caso de autos, pues sucedido resulta patente que tal situación no fue algo inopinado e imprevisible o inevitable, ya que la situación de peligro era conocida desde bastantes meses antes con tiempo adecuado para tomar medidas en orden a evitar el derrumbamiento finalmente acaecido, Sin que por dicha Junta, se tomara precaución".

La otra sentencia de la que damos cuenta es la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 13 de febrero (JUR 2014, 284836), en relación con daños causados en viviendas por ruido soportado superior a los niveles máximos permitidos legalmente por la realización de obras de mejora de la comunicación urbana. El TSJ considera que el daño no tiene el carácter de antijurídico y que la indemnización es improcedente. La Administración demandada alegaba que la decisión administrativa de no colocar pantallas acústicas entraba dentro de un margen racional en el ejercicio de la potestad administrativa, y que los límites de ruido están dentro del margen admisible, por lo que el actor tiene el deber jurídico de soportar al tratarse de una carga que pesa sobre un ciudadano que vive cerca de una infraestructura. A tal fin, aportó sendos informes sobre parámetros de evaluación y aforos (intensidad de tráfico) elaborados en 2012, reflejando este último una intensidad media diaria de 14.670 vehículos/día reduciendo los tenidos en cuenta en el Estudio Acústico del proyecto inicial (23.817 veh/día) a partir de este dato y una vez corregida la velocidad máxima considerada ahora errónea (de 80 km/hora a 40 km/hora), produce a su vez la reducción de los niveles de ruido emitidos a 63,75 dBA por el día y 57,22 dBA por la noche. Lo insólito

es que el TSJ da la razón a la Administración a pesar de reconocer que no se ha realizado un estudio de ruidos sobre el terreno, a diferencia de los aportados por la actora que descalifica con los informes periciales de la Administración. Entiendo que debieran haberse usado los poderes para ordenar los poderes prueba de oficio previstos en la Ley jurisdiccional<sup>41</sup>.

F) Indemnizabilidad de limitaciones establecidas por un PORN en espacios protegidos.

Vuelve sobre esta cuestión la STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1<sup>a</sup>), sentencia núm. 994/2014, de 7 de abril (JUR 2014, 195396), negando al demandante pago de la cantidad total de 179.118.490 euros por la pérdida de los anteriores aprovechamientos, concretando el valor de la pérdida del aprovechamiento minero en 178.415.010 euros, la del aprovechamiento ganadero en 605.005,80 euros y la pérdida del aprovechamiento cinegético en 98.475 euros, al verse modificada en cuanto a las posibilidades de explotación y aprovechamiento sostenible la finca de su propiedad por el mencionado Plan de Ordenación de Recursos Naturales y Plan Rector de Usos y Gestión, y pasar del grado de protección B2 (medio) en el Plan de 1994 al nivel máximo, A, incompatible con lo que entiende son los normales aprovechamientos de esta propiedad privada. Para el TSJ la solución viene dada por estos parámetros: el análisis de si en el nuevo Decreto los aprovechamientos mineros, ganaderos y cinegéticos han sido limitados; y segundo, si tales aprovechamientos existían con anterioridad al Decreto dictado para entenderse efectivamente limitados, porque la indemnización ha de quedar referida a daños reales, efectivos y económicamente evaluables, y no a meras expectativas de usos en la finca.

Esta cuestión de las limitaciones ha sido abordada en un caso muy similar por la STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1<sup>a</sup>, Sentencia de 7 de octubre de 2013, rec. 2159/2007, LA LEY 193230/2013 que analiza el impacto de la nueva regulación contenida en el Decreto 98/2005, nuevo PORN y PRUyG del Parque natural de la Sierra de Castril, y si ésta ha limitado, restringido o anulado facultades o aprovechamientos que la recurrente tuviera sobre la finca. El TSJ afirma que para reconocer derecho a indemnización alguno ha de constatarse la existencia de un daño real y efectivo, determinado en que con la regulación del Decreto de 1994 las fincas afectadas tuvieran un efectivo uso ganadero, y que esta actividad hubiera sido mermada, limitada o anulada con

41. Es el art. 61 de la LRJCA. "El Juez o Tribunal podrá acordar de oficio el recibimiento a prueba y disponer la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto".

la nueva regulación contenida en el Decreto de 2005. Cree el TSJ que “no se constata que en las fincas existiera con carácter previo al nuevo PORN uso ganadero alguno, Y precisamente, con esta falta de actividad ganadera no puede pretenderse una indemnización, pues la misma resarciría meras expectativas y no el daño efectivo ocasionado en una actividad”. Se sigue así la jurisprudencia previa de la que hemos dado cuenta como la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 2021/2012 de 25 de junio (JUR 2012, 327228), que ha reconocido a los propietarios el derecho a que la Administración inicie el procedimiento administrativo expropiatorio correspondiente para determinar si la nueva zonificación con el PORN de 2008 (en un recurso contencioso administrativo contra el Decreto 37/08, de 5 de febrero, de la Consejería de medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por el que se aprobó el PORN y el PRUyG del Parque natural de Cabo de Gata-Níjar), ha supuesto limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para los titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido y consolidado, y de ser así, abonar la adecuada indemnización.

G) Nulidad de una sanción impuesta por la Agencia del Agua como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del Estatuto en cuanto a su atribución competencial sobre la cuenca del Guadalquivir.

Así lo declara, entre otras, la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 22 mayo de 2014 (JUR 2014, 285052) que a la vista de la norma inconstitucional proclama la nulidad absoluta de una sanción en materia de aguas impuesta por la Agencia Andaluza del Agua. Recordemos que la STC de 16 de marzo de 2011, dictada el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120-2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, estimando parcialmente el recurso ha declarado la inconstitucionalidad de art. 51 EAAnd. El TSJ se limita en esto a seguir la doctrina fijada por el TS: La STS de 5 de octubre de 2012 (RJ 2012, 9623) (rec. 5571/2011), declarando no haber lugar al recurso de casación en interés de ley interpuesto contra igual pronunciamiento impugnado en esa apelación, deducido por el Letrado de la Junta de Andalucía contra la sentencia de 28 de junio de 2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso administrativo núm. 9 de Sevilla, en el recurso contencioso administrativo núm. 191/2010.

No compartimos esta sentencia. Si los actos dictados por el funcionario aparente son válidos (“*Lex Barbarius Philipus*”) ¿Cómo negar entonces validez a los actos dictados con cobertura normativa a la postre anulada?

H) Tributos ambientales autonómicos: legitimidad de la tributación sobre la Emisión de gases en la atmósfera.

El Impuesto sobre Emisión de gases en la atmósfera es un impuesto propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de carácter directo, que “grava las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos desde instalaciones situadas en Andalucía, con la finalidad de incentivar conductas más respetuosas con el aire así como la mejora de su calidad”. (Artículo 22.1 de la Ley 18/2003, de 28 de diciembre, del Parlamento de Andalucía). La STS de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 778/2014 de 25 septiembre (JUR 2015, 44754), respalda la legitimidad del tributo y declara que en el mismo se grava también “la emisión de gases” y que la base se ajusta al volumen de emisión, por lo que resulta de aplicación la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 60/2013 y a tenor de la cual, desestima la alegación de violación del principio de doble imposición. El TSJ se limita a reproducir las argumentaciones ya antes manejadas. En concreto, esta Sala (sede Málaga) ha resuelto el debate aquí planteado en Sentencias de 4 de junio de 2012 (JUR PROV, 288358) (recurso 1853/2004), 18 de junio de 2012 (recurso 1736/2012) y 29 de junio de 2012 (JUR PROV, 288012) (recurso 1852/2004); siendo esta última confirmada por el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 2ª, en reciente STS de 19 de junio de 2014 (RJ 2014, 4237) (recurso de casación 397/2013).

I) Planificación territorial y ambiental: necesidad de motivación de un plan especial que introduce nuevos usos.

En este ámbito resaltamos la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 487/2014 de 22 de mayo (RJCA 2014, 707), que estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Córdoba, por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial de Protección y Ordenación Urbanística S.N.U. Carretera de Palma del Río, considerando que carece de una justificación acerca de la introducción de nuevos usos en el régimen del SNUEP VG, máxime cuando no se acredita la conexión de éstos con los valores tutelados por un régimen de especial protección. En definitiva, el PE debió justificar debidamente el trazado de ese ámbito a partir del reconocimiento en el mismo de actividades industriales históricas y de los objetivos marcados por el instrumento de rango superior al que sirve de desarrollo; más tomando en consideración los usos que va a establecer como permitidos y autorizables en el mismo (superiores al otro ámbito de la misma

subzona), y que nos encontramos ante terrenos clasificados como Suelo No Urbanizable de Especial Protección Vega del Guadalquivir definidos por su gran productividad y capacidad agrícola y para el que el PGOU prevé (artículo 11.8.5) el mantenimiento y potenciación del uso agrícola teniendo en cuenta la valoración ambiental y paisajística de la vega como recurso irrecuperable.

J) Carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección.

Así lo declara la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia núm. 1594/2014 de 28 de julio (JUR 2014, 296928), f. de Dcho 4º, determinando que la clasificación del suelo rústico cuenta con el carácter de reglado cuando la clasificación del suelo rústico debe ser objeto de especial protección, no existiendo discrecionalidad. Transcribimos dicho F. de Dcho 4º:

#### CUARTO.

– “Aplicando esta doctrina al supuesto enjuiciado, y valorada por la Sala la prueba pericial de parte, conforme a la sana crítica, se ha de concluir que no se ha acreditado arbitrariedad alguna en el planificador a la hora de clasificar los suelos de *litis*, antes bien, consta en la Memoria que el espacio que rodea el Parque Natural de los Montes de Málaga –donde se integran los suelos de los recurrentes–, tiene valores naturalísticos y/o ambientales semejantes al espacio protegido... Se integra como área de interés territorial por su interés paisajístico y porque es una zona sometida a riesgos de erosión como consecuencia de las fuertes pendientes existentes, la progresiva deforestación y las escorrentías. Todo lo cual justifica sobradamente la clasificación urbanística impugnada, sin que el informe pericial aportado haya logrado desvirtuarla, y ello es así porque el perito parte de la indebida calificación que del suelo hace el POTAUM, y en tanto en cuanto no recaiga sentencia en el recurso ordinario que se tramita ante la Sala con el nº 987/2009, cuyo objeto es la impugnación directa de dicho instrumento urbanístico en el particular que nos ocupa, sus determinaciones son ejecutivas y justifican la clasificación que de los terrenos de *litis* hizo el PGOU impugnado. Por lo demás resulta de todo punto imprecendente la impugnación indirecta que se hace del POTAUM, ya que es doctrina jurisprudencial reiterada la que expresa que para la viabilidad de tal pretensión es presupuesto imprescindible que conste concretamente la realidad de una infracción de normas superiores, y en el supuesto de *litis* la parte se limita a combatirlo desde el punto de vista del interés subjetivo, sin cita de norma legal contravenida”.

K) Prevención ambiental. Subsanabilidad de la omisión de la EIA; necesidad de pronunciamiento expreso en el seno de la AAI.

Declara tal subsanibilidad la STSJ de Andalucía, Granada Sentencia núm. 45/2014 de 20 de enero (JUR 2014, 100841), en un supuesto de modificación del trazado de una línea eléctrica. El TSJ considera que el defecto de la omisión antes del Proyecto de Ejecución no impide que, en este caso, la EIA pueda alcanzar la finalidad del trámite; esto es, evaluar la adecuación al medio ambiente de la actividad. Y la omisión quedó subsanada con el estudio denominado “Revisión del documento de Estudio de Impacto Ambiental derivado del proyecto modificado” (folios 161 a 180 expediente ampliado). La consecuencia es que el acto es convalidado *ex art. 67* de la LRJAP. En conclusión, con esta declaración se cumple con la finalidad del procedimiento preventivo ambiental respecto de la finca de la demandante; pues se plasma un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la autoridad competente de medio ambiente.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 517/2014 de 29 de mayo (JUR 2014, 224446), considera que la inclusión de la evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de otorgamiento de una autorización ambiental integrada, en modo alguno puede considerarse realizada e incluida “porque la Consejería de Medio Ambiente girara consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas para determinar el alcance del estudio de impacto ambiental”. La Declaración de Impacto Ambiental es la resolución que finaliza el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, y como tal, debió de dictarse, sin perjuicio de que se incluyese en el procedimiento de autorización ambiental integrada.

L) Derecho administrativo sancionador, vertederos y medio ambiente.

Analizamos en primer lugar la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 1349/2014, de 5 de mayo (JUR 2014, 204751), en relación con la Sentencia que resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución sancionadora de la Delegación Provincial de Almería, recaída en el procedimiento sancionador JA/2005/1251/AGMA/PA, mediante la cual se imponía al Ayuntamiento recurrente una sanción de multa de 6.010, 13 euros como responsable de una infracción grave tipificada en el artículo 88 de la Ley 7/1994 de 18 de mayo de Protección Ambiental de Andalucía “creación y uso de vertedero no autorizado”. La Sentencia anula el fallo de instancia

negando que por el principio de proporcionalidad pueda rebajarse las consecuencias sancionadoras de la franja establecida en la ley con los argumentos siguientes, que por su interés reproducimos:

#### CUARTO.

“Como se declara en S 26-04-2001, rec. 1/2000. del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en recurso de casación en interés de ley” El principio de proporcionalidad permite a los Tribunales moderar las sanciones impuestas por la Administración, pero hay casos en los que la posibilidad de aplicación de tal principio ha sido ya ejercida y agotada por la ley, a la que los Tribunales se deben (artículo 117.1 de la Constitución Española). Eso sucede cuando la ley divide las infracciones en niveles de gravedad y asigna a cada uno un máximo y un mínimo fijos de pena. En tales casos, la proporcionalidad, en principio, debe ejercerse dentro de tales márgenes y no se pueden violar los mismos con una simple apelación al principio de proporcionalidad”.

Esta doctrina –respetuosa con el principio de seguridad jurídica y con el ejercicio legítimo de la potestad sancionadora de la Administración– determina la estimación del recurso de apelación interpuesto por la Junta de Andalucía y la revocación de la sentencia de instancia en su pronunciamiento sobre la rebaja de la sanción, confirmando la resolución administrativa impugnada”.

No compartimos este fallo. El artículo 131.3 de la LRJ-PAC ordena respetar, al objeto de asegurar esa debida adecuación, los siguientes criterios: a) La existencia de intencionalidad –esto es, dolo– o reiteración; b) La naturaleza de los perjuicios causados; y c) “La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme”. Estos criterios son “sin perjuicio” de lo establecido en leyes especiales. Pero *también son de aplicación en todo caso*. Entendemos que son de aplicación cuando las leyes especiales no prevén criterios de gradación, puesto que una norma especial no puede derogar una garantía básica de procedimiento administrativo común (por ejemplo, la LGT 2003 que no contempla la aplicación de estos atenuantes limitándolos a los cicateramente contemplados en la propia LGT, que en contra del derecho a la tutela efectiva exigen como único supuesto de atenuación la conformidad y pronto pago). GARCÍA MANZANO se ha mostrado favorable a la aplicación supletoria de los criterios de gradación. Admite expresamente dicha aplicación la STS 3 de julio 2013, id CENDOJ 28079130072013100218. Nosotros añadimos que cabe, no sólo la supletoria sino la analógica. Y, por supuesto, predicar la aplicabilidad de

los principios imperantes en el orden penal. *Específicamente en el ámbito de la graduación de las sanciones, así lo determina la STSJ de Andalucía de 16 de Julio de 2007, LA LEY 359846/2007.* Hoy es doctrina constitucional **que los principios inspiradores del Derecho Penal rigen en el Derecho Administrativo, dado que ambos son manifestación del ordenamiento punitivo del Estado.** (Así, STC de 8 de junio de 1981; STC de 7 de octubre de 1983 y STC 18/1987). En este sentido el Fundamento de Derecho Tercero de la STC 54/2003, de 24 de marzo de 2003 (RTC 2003,54), declara que: *“la reiterada doctrina de este Tribunal, desde la STC 18/1981, de 8 de junio (FJ 2), que ha declarado, no sólo la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, considerando que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”.* **Específicamente en el ámbito de la graduación de las sanciones, así lo afirma la STSJ de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 430/2007, de 16 de julio de 2007, rec. 5753/2002, Ponente TORRES DONAIRE, LA LEY 359846/2007, f. de Dcho núm. 3º.** Entendemos, por ello, que son de aplicación supletoria los criterios de los arts. 66, 70 y 638 del Código Penal. Es indubitada la aplicabilidad de los principios inspiradores del orden penal en el orden administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio [RTC 1981, 18] [F.J. núm. 2]; Sentencia núm. 120/1996 de 8 julio [RTC 1996,120]; STS [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª], de 20 enero 1995 [RJ 1995, 433]; STSJ Navarra núm. 194/2003 de 20 febrero [JUR 2004, 34035]). Recordemos que el art. 66 CP determina:

1ª Cuando concurra sólo una circunstancia atenuante, aplicarán la pena en la mitad inferior de la que fije la Ley para el delito.

2ª Cuando concurren dos o más circunstancias atenuantes, o una o varias muy cualificadas, y no concurra agravante alguna, **aplicarán la pena inferior en uno o dos grados a la establecida por la Ley**, atendidos el número y la entidad de dichas circunstancias atenuantes. Estas reglas son aplicables a las personas jurídicas *ex* Artículo 66 bis. (Penas impuestas a las personas jurídicas). Al mismo resultado llegamos por aplicación analógica *in bonum* de normas existentes de gradación de sanciones administrativas. **EL RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE ESTAS REGLAS ES QUE PUEDE VENIR IMPUESTA UNA SANCIÓN INFERIOR.**

Damos cuenta también de la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 26 de mayo (JUR 2014, 204816), en relación con la sanción impuesta a un Ayuntamiento que tolera un

vertedero ilegal. La Sala no comparte el razonamiento realizado por el Juzgado, con independencia de la propiedad de los terrenos en los que se asiente el vertido y su creación material. El TSJ declara que ha sido reiteradamente apreciada por la Sala la responsabilidad municipal como garante en materia de residuos en base al incumplimiento de su deber de vigilancia en base a las específicas competencias que en materia de gestión y recogida de residuos corresponde a los municipios conforme a los arts. 25 y 26 de la LBRL y *que* tal responsabilidad resulta un título de imputación subjetiva suficiente para sustentar la imputación de la infracción apreciada por la Administración.

M) Radiación electromagnética: nulidad de ordenanza que invade competencias estatales. Ruido de campanas y relojes.

En este sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia núm. 624/2014 de 18 de junio, (JUR 2014, 285048), en relación con la Ordenanza municipal reguladora de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas en el municipio de Gelves (Sevilla), respecto de la imposición a los operadores de límites de emisión en los respectivos términos municipales estimado una flagrante invasión de competencias exclusivas del Estado y declarando en consecuencia su nulidad procedente.

La STSJ de Andalucía, Granada 1363/2014 de 12 de mayo (JUR 2014, 205073), desestima un recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Jaén de fecha 29 de julio de 2011 (BOP, de 4 de octubre), por el que se aprueba definitivamente la Ordenanza municipal sobre Protección contra contaminación acústica. La cuestión que se plantea viene referida al artículo 2.2 d) de la Ordenanza al no excluir de sus prescripciones los relojes de los edificios públicos y campanas de templos o iglesias, lo que constituiría a juicio del demandante una habilitación a posibles y futuras agresiones acústicas. El TSJ se basa en que la cuestión se centra en el ruido producido por el tañido de las campanas y los relojes públicos amparándose en las resoluciones judiciales de los tribunales Superiores de Justicia, que han tratado sobre éste. Así el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, en Sentencia de 17/06/2011, núm. 514/2011, rec. 99/2010, resalta el interés social y el arraigo del toque de campanas que radica en la cultura cristiana y en las costumbres de un determinado pueblo y es un hecho indiscutible y probado por notoriedad la presencia de la Iglesia y sus campanas desde hace siglos. Y de igual forma, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, S 22-2-2011, núm. 67/2011,

rec. 336/2010, considera “a priori” justificada en los usos y costumbres sociales la llamada de las campanas a los cultos religiosos y el reclamo en su caso alarma. Con base en dichos precedentes se rechaza la impugnación. Creemos acertado el planteamiento cuya justificación técnico-jurídica debemos basar en el estándar jurisprudencial de la normal tolerancia justificativo de dichas inmisiones.

## 5. LISTA DE AUTORIDADES

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.caf07a2b81e3d0e08ff4f42080525ea0/?vgnnextoid=4c0a-65300f8e0410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=13427defe-7738310VgnVCM2000000624e50aRCRD>

### **Lista de autoridades**

Consejera

**Dña. María Jesús Serrano Jiménez**

Viceconsejero

**D. Ricardo Domínguez García-Baquero**

Secretaria General Técnica

**Dña. Asunción Alicia Lora López**

**SECRETARÍA GENERAL DE GESTIÓN INTEGRAL  
DEL MEDIO AMBIENTE Y AGUA**

Dña. Carmen Lloret Miserachs

**Dirección General de Gestión del Medio Natural**

D. Francisco Javier Madrid Rojo

**Dirección General de Espacios Naturales y Participación  
Ciudadana**

Dña. Esperanza Perea Acosta

**Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental**

D. Fernando Martínez Vidal

**Dirección General de Planificación y Gestión del Domi-  
nio Público Hidráulico**

D. Juan María Serrato Portillo

**Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua**

Dña. María Belén Gualda González

**SECRETARÍA GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y CAMBIO CLIMÁTICO**

D. Rafael Márquez Berral

<b>Delegado Territorial en Almería</b>	D. José Manuel Ortiz Bono
<b>Delegado Territorial en Cádiz</b>	D. Federico Fernández Ruiz-Henestrosa
<b>Delegado Territorial en Córdoba</b>	D. Francisco J. Zurera Aragón
<b>Delegada Territorial en Granada</b>	Dña. María Inmaculada Oria López
<b>Delegada Territorial en Huelva</b>	Dña. Josefa Inmaculada González Bayo
<b>Delegado Territorial en Jaén</b>	D. Sebastián Quirós Pulgar
<b>Delegado Territorial en Málaga</b>	D. Adolfo Moreno Carrera
<b>Delegado Territorial en Sevilla</b>	Dña. María Dolores Bravo García

**AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA**

Director Gerente: D. Juan Jesús Carandell Mifsut

