

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

(SEGUNDO SEMESTRE 2025)

MANUELA MORA RUIZ

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

SUMARIO: I. LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD COMO ÁMBITO PRINCIPAL DE LA REGULACIÓN Y ORDENACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA. II. SUELOS CONTAMINADOS.

El período examinado en esta primera crónica de 2025 ofrece, nuevamente, un lapso de tiempo en el que la actividad normativa de la Comunidad Autónoma es muy escasa, focalizada en la revisión de los espacios protegidos y medidas de gestión de las especies, así como en la revisión puntual de ciertas normas que pueden considerarse estratégicas en el ordenamiento ambiental de la Comunidad Autónoma como acontece con la modificación del Decreto 18/2015, de 27 de enero, por el que se regula el régimen aplicable a los suelos contaminados¹. Desde esta última perspectiva, las iniciativas que van a exponerse se encuentran, en su mayoría, en fase de información pública, por lo que no es posible una consideración cerrada o definitiva de la actividad normativa de la Comunidad Autónoma andaluza en este período.

I. La protección de la biodiversidad como ámbito principal de la regulación y ordenación por parte de la Administración autonómica

Como ya señalé en la crónica anterior, podemos reconocer una cierta continuidad en la intervención de la Comunidad Autónoma en cuanto a la protección de la biodiversidad, sea en relación con la identificación y declaración de espacios protegidos en diversas categorías, acompañada de la aprobación de los respectivos instrumentos de planificación, sea respecto de la protección

¹ BOJA núm. 184, de 24 de febrero de 2025.

de la flora y fauna silvestre, aunque desde la perspectiva del aprovechamiento racional de los recursos cinegéticos.

De esta manera, en cuanto al primero de los ámbitos señalados, es necesario diferenciar, las iniciativas relativas a la declaración de nuevos espacios, así como la planificación de espacios existentes y las que ahora se encuentran en pleno proceso de tramitación, con la consiguiente apertura del trámite de información pública, evidenciándose la pluralidad de figuras que concurren en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Respecto de la creación de espacios, debo comenzar por referirme al Decreto 95/2025, de 16 de abril, por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación (en adelante, ZECs) del litoral de Huelva y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de El Portil y de los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero de Domingo Rubio, Lagunas de Palos y Las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido². En este caso, el Decreto procede a la declaración de cada uno de estos espacios como Zonas Especiales de Conservación (art. 1), teniendo en cuenta su inicial reconocimiento como parte de una “extensa red de espacios que constituye un sistema interrelacionado que asegura la interconexión entre distintas áreas naturales en un ámbito extraordinariamente amplio”, muy rico en biodiversidad, que, además, ha estado en permanente cambio, dando lugar a una actividad de reconocimiento y establecimiento de nuevos espacios permanente, presentando en la actualidad, como punto de llegada, la declaración que estamos examinando.

De esta manera, los espacios enumerados se integran en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y, por supuesto, en la Red Natura 2000, procediendo el Decreto a disponer el correspondiente plan de gestión, de acuerdo con los hábitats y especies identificadas³. En este sentido, debe destacarse el fundamento que la norma explicita para la declaración de las ZECs

² *BOJA* núm. 77, de 24 de octubre.

³ Téngase en cuenta el Anexo VII del Decreto, que contiene el PORN de la Reserva Natural Laguna de El Portil y de los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero de Domingo Rubio, Lagunas de Palos y Las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido. En contraposición, los Anexos I a VI recogen la representación gráfica de los límites de cada una de las ZECs identificadas, de acuerdo con la previsión del art. 2 del Decreto.

enumeradas, en el sentido de aludir a la necesidad general de asegurar la protección del medio ambiente, y al objetivo específico de atender la realización del principio de precaución, por la vía de establecer el régimen de las actividades que se desarrollan en estos espacios, asegurando, como señala la introducción del Decreto “el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, garantizando el mínimo impacto sobre los hábitats y especies presentes, así como sobre el funcionamiento de los ecosistemas”.

Por su parte, y como consecuencia de la que protección de la biodiversidad debe ser una constante, el art. 3 del Decreto dispone la actualización de los límites de las Zonas de Especial Protección para las Aves (en adelante ZEPA) Estero de Domingo Rubio, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido, de forma que se procede a la adecuación del Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. A ello se suma que el art. 4 del Decreto establece la obligación de la inscripción de la representación gráfica de las ZECs en relación con las ZEPAs en el Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, creado mediante el Decreto 95/2003, de 8 de abril (apartado 2).

Por último, el art. 6 de la norma establece dos instrumentos fundamentales para albergar las medidas de protección y gestión, así como las medidas de conservación de las ZECs, de acuerdo con las previsiones de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, a saber: la aprobación del correspondiente PORN, y el establecimiento de estrategias de conservación y los planes de manejo, recuperación, conservación o equivalentes, aprobados en el nivel autonómico o estatal, que regulen actuaciones de conservación para aquellas especies amenazadas o tipos de hábitat o ecosistemas presentes en estos espacios.

Junto a ello, la norma añade una cláusula residual, en cuya virtud tendrán cabida “cualesquiera otras medidas de conservación, de las previstas en el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que se refieran a las ZEC y a las ZEPA objeto de este decreto, o a los hábitats o especies que determinan su declaración”.

Por último, no queda sino hacer una mínima referencia al contenido del PORN, focalizado en el uso del suelo y aprovechamiento de los recursos, en el sentido de que se mantienen, como consecuencia de las especialidades del espacio y la realización de actividades de carácter tradicional, tanto la puesta en marcha de actividades salineras, respecto de las cuales expresamente se reconoce su valor para favorecer un hábitat con capacidad para acoger un número importante de aves, como la acuicultura y el marisqueo, entre otras (apartado 2.6).

De otro lado, en el período examinados también destaca la aprobación del Decreto 134/2025, de 30 de julio, por el que se declara la Zona Especial de Conservación Marismas de Odiel y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro⁴. Como en el supuesto anterior, estamos ante espacios naturales que presentan “una gran variedad de biotopos (marisma baja, media, alta, interior y bandas arenosas), con características geomorfológicas particulares sobre las que se desarrolla una variada biocenosis”, y en los que concurren “una extensa red de espacios que constituyen un sistema interrelacionado que asegura la interconexión entre distintas áreas naturales en un ámbito extraordinariamente amplio”, tal y como señala la Introducción del Decreto. En este sentido, la declaración de ZEC no hace sino dar carta de naturaleza al LIC Marismas del Odiel, con la consecuencia inmediata de que procede su inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía e integración en la Red Natura 2000 (art. 1), además de acompañarse de la aprobación del PORN, recogido en el Anexo II del Decreto⁵.

En este último sentido, el PORN da cumplimiento al artículo 46.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, en lo relativo al establecimiento de medidas de conservación de la Red Natura 2000, articulando las piezas claves de la gestión del espacio, tal y como disponen los

⁴ *BOJA* núm. 149, de 5 de agosto.

⁵ Téngase en cuenta que, *ex art. 2*, el Anexo I incluye la representación gráfica de los límites de la ZEC y ZEPA Marismas del Odiel, del Paraje Natural del mismo nombre y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro. El Anexo II incluye el PORN del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro. Asimismo, los arts. 3 y 4 del Decreto actualizan y delimitan los espacios geográficos de la ZEPA de Marismas del Odiel.

arts. 5 y 6 del Decreto. Al respecto, debe señalarse que este PORN trasciende la ordenación del espacio, en la medida en que constituye también la herramienta conforme a la cual poder dotar de una herramienta de planificación específica la Reserva de la Biosfera Marismas del Odiel. Como antes señalaba, la ordenación de estos espacios constituye un elemento primordial, habida cuenta de la superposición de capas que se producen en un mismo territorio como consecuencia de la pluralidad de figuras que concurren en el mismo.

Finalmente, debe mencionarse la aprobación de la Orden de 10 de junio de 2025, por la que se aprueba el Programa de Uso Público del Parque Natural Sierra de Grazalema⁶. La extensión del Programa excede con creces el análisis que puede hacerse en esta crónica. No obstante, resulta de interés señalar que el objetivo del programa se vincula a la necesidad de la Red de Espacios Naturales de Andalucía (RENPA), en tanto en cuanto debe perseguirse la sostenibilidad del desarrollo turístico, proporcionándose orientación ambiental a la puesta en marcha de iniciativas de turismo rural (apartado 1). Por tanto, estamos ante un instrumento que, focalizado en el turismo que pueda desarrollarse en los entornos naturales protegidos, debe asegurar la realización del principio de sostenibilidad, con garantía de la protección ambiental.

En relación con las normas en elaboración para la gestión de los espacios protegidos, debe llamarse la atención, en primer lugar, sobre la apertura del trámite de información pública del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en el ámbito Sierra de La Sagra, mediante Resolución de 3 de julio de 2025, de la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos⁷. En este sentido, el espacio aglutina ZECs y ZEPA, además de que la zona pertenece al Geoparque de Granada, declarado por la UNESCO en julio de 2020, previéndose la formulación del Plan mediante el Acuerdo de 14 de marzo de 2023, del Consejo de Gobierno. La finalidad del instrumento planificador no es otra que “establecer las medidas de conservación necesarias para garantizar el mantenimiento y mejora de los ecosistemas y los flujos ecológicos y, si procede, el establecimiento del régimen de protección más

⁶ *BOJA* núm. 137, de 18 de julio.

⁷ *BOJA* núm. 131, de 10 de julio.

adecuado a tal finalidad” (tal y como dispone la Introducción del Decreto), además de contemplar la declaración del Parque Natural⁸.

En este sentido, y en cuanto al contenido del plan, se procede en la norma a la identificación de las prioridades de conservación y determinación del grado de conservación de las mismas; el establecimiento de los objetivos generales vinculados a la conservación de hábitats y especies de interés comunitario, y a la conservación de los recursos naturales y los sistemas que integran el patrimonio natural; la zonificación y asignación de los usos al territorio y el establecimiento, entre otras cuestiones, de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse, el régimen de intervención administrativa sobre dichos usos y actividades y los criterios orientadores de las diversas políticas sectoriales. Así, en cuanto a las prioridades de conservación, el Plan tiene en cuenta los valores que estuvieron en la base de la consideración inicial del LIC⁹, para establecerlas, identificando como elementos de actuación prevalente los prados de alta y media montaña¹⁰, las formaciones de pinares autóctonos y endémicos de pino salgareño, las formaciones de quercíneas, los matorrales de alta y media montaña y tomillares dolomíticos, junto a los ecosistemas fluviales, los hábitats rocosos, las cuevas no explotadas por el turismo, y el Quebrantahuesos.

En cuanto a los usos del suelo y aprovechamiento, se contemplan usos forestales, cinegéticos y de pesca fluvial, ganadero o de pastoreo, actividades turísticas, e, incluso mineras, aunque se señala que parecen no estar activos. Al respecto, el propio Plan establece los criterios conforme a los cuales habrá de permitirse los diversos usos, destacando la previsión genérica en cuya virtud “las

⁸ El apartado 4 del Plan considera como objetivos generales del mismo el “mantener, mejorar o, en su caso, restablecer el grado de conservación favorable de los hábitats de interés comunitario considerados prioridad de conservación”, así como “mantener, mejorar o, en su caso, restablecer el grado de conservación favorable del quebrantahuesos (*Gypaetus barbatus*) considerado prioridad de conservación”, los cuales se desarrollan a través de una multiplicidad de objetivos concretos.

⁹ Específicamente el apartado 3 del Plan se refiere a los siguientes aspectos: “..la variedad de asociaciones vegetales que van desde las formaciones de bosque, como los pinares autóctonos y endémicos, encinares, bosques caducifolios, las formaciones de matorral de alta montaña, hasta los ecosistemas fluviales y sus especies asociadas” o la presencia de aves rapaces, “concretamente el buitre leonado que cuenta con poblaciones reproductoras en el espacio y otras como el quebrantahuesos que no se cuenta aún con parejas estables en el interior de los límites, visitan asiduamente el espacio”.

¹⁰ Así, a modo de ejemplo, respecto de los prados de alta y media montaña, se dispone “su mantenimiento (lo que) requiere de un control sobre el pastoreo y otras amenazas como el cambio climático”.

actividades primarias tradicionales, vinculadas al aprovechamiento de los recursos naturales se consideran, con carácter general, elementos esenciales para garantizar la conservación de dichos recursos, siendo en muchos casos, el factor que ha modelado el paisaje y potenciado los valores naturales”, lo que determinar el favorecimiento de actividades bajo el paraguas de la sostenibilidad, compaginando los aspectos y prácticas culturales tradicionales con la “incorporación de nuevos sistemas favorables a la conservación de los recursos naturales en el actual contexto de cambio global” (apartado 6 del Plan).

Por último, debe señalarse que el plan procede a la zonificación de los espacios, diferenciando entre las Zonas de Reserva, Zonas de regulación Especial, ligadas a los terrenos forestales, y Zonas de regulación común, en la que desarrollar los cultivos agrícolas, además incluir las llamas zonas transformadas.

Finalmente, en lo que toca a los espacios protegidos debe hacerse mención del Acuerdo de 21 de mayo de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural de la Sierra de las Nieves¹¹, y que trae causa de la aprobación del Decreto 106/2024, de 4 de junio, por el que se declara el Espacio Natural de la Sierra de las Nieves y se crean y regulan sus órganos de gestión y participación, articulando un ámbito unitario de gestión integrado por el Parque Nacional de la Sierra de las Nieves y su Zona Periférica de Protección y el Parque Natural Sierra de las Nieves, sin perjuicio de la concurrencia de varias ZECs y ZEPA, además de la Reserva de la Biosfera Sierra de las Nieves, declarada en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO. Claramente, y como señala el propio Acuerdo, se precisa del Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Sierra de las Nieves, que también se configurará como Plan de Gestión de las correspondientes ZEC y ZEPA afectadas y como Plan de Gestión de la Reserva de la Biosfera Sierra de las Nieves, en los términos del apartado segundo del referido acuerdo.

Desde esta última perspectiva, interesa destacar que el apartado 3 del Acuerdo se remite a la legislación general aplicable a estos espacios (Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, Ley 9/2021, de 1 de julio, de declaración

¹¹ *BOJA* núm. 98, de 26 de mayo.

del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves, Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección) para establecer los objetivos y contenidos que habrá de incluir el PRUG que ahora se proyecta. Asimismo, el inicio de elaboración del Plan no puede llevarse a cabo sino sobre la base de la salvaguarda que recoge el apartado 4 en relación con la protección cautelar de los espacios afectados, en el sentido de que desde la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, durante el período de tramitación del PRUG y hasta la fecha de entrada en vigor del mismo se mantiene vigente el régimen de protección establecido mediante el Decreto 162/2018, de 4 de septiembre, por el que se aprueban el 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, así como la aplicación del artículo 23 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, pudiéndose mantener las actividades agroganaderas, forestales y cinegéticas que vengán desarrollándose en dichos espacios/terrenos.

En cuanto a las iniciativas dirigidas a la conservación de la biodiversidad, sólo queda hacer referencia a dos Resoluciones que procuran la racionalidad de la actividad cinegética, tanto determinando los períodos hábiles de caza para la temporada 2025/2026 (Resolución de 28 de mayo de 2025, de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad¹²), como mediante la publicación de la lista provisional de cotos donde se autorizará la caza de la tórtola europea (*Streptopelia turtur*) y el cupo provisional asignado dentro del Plan de gestión adaptativa de la caza de esta especie en Andalucía para la temporada de caza 2025-2026 (Resolución de 25 de junio de 2025, de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad¹³).

2. Suelos contaminados

En el período que estamos considerando, debe destacarse la aprobación de la Resolución de 18 de septiembre de 2025, de la Dirección General de

¹² *BOJA* núm. 105, de 4 de junio.

¹³ *BOJA* núm. 125, de 2 de julio.

Sostenibilidad Ambiental y Economía Circular, por la que se acuerda la apertura del trámite de información pública del proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados, aprobado por Decreto 18/2015, de 27 de enero¹⁴, que constituye una norma esencial en la ordenación de estos suelos.

En este sentido, la reforma se abre a información pública por un período de 7 días hábiles, en la medida en que se tramita por el procedimiento de urgencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 5 y 6 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y artículo 45 bis de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁵.

La reforma tiene, así, un doble fundamento, a saber: Por un lado, se quiere superar la situación creada por la STC de 40/2025, 11 de febrero, en cuya virtud se declara inconstitucional y anula el art. 22 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, que procedía a la modificación del art. 37.3 del Decreto de 2015 de suelos contaminados. Así el TC señala que la modificación de la norma reglamentaria debía producirse también por una norma de idéntico rango, lo cual constituye el fundamento formal de la reforma objeto de consideración en este trabajo.

Junto a ello, el objeto sustantivo de la reforma se relaciona con la posibilidad de permitir que los proyectos de recuperación voluntaria del suelo puedan, con carácter excepcional, y la concurrencia de determinadas condiciones, contemplar la técnica de contención o confinamiento *in situ* del suelo tratado, evitando con ello la tramitación de los distintos procedimientos administrativos

¹⁴ *BOJA* núm. 184, de 24 de septiembre.

¹⁵ Los arts. 5 y 6 del citado Decreto-Ley se refieren a la posibilidad de tramitación de urgencia de los procedimientos administrativos que se vinculen de alguna forma a “la gestión de proyectos financiados con fondos europeos, así como a cualquier actividad de la Administración de la Junta de Andalucía relacionada con aquellos proyectos”. Por su parte, artículo 45 bis de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, regula el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general de la Junta de Andalucía.

previstos para la declaración y recuperación obligatoria de los suelos contaminados. De esta manera, el precepto reformado dispone la posibilidad de la recuperación voluntaria del suelo mediante la referida técnica, si concurren las siguientes condiciones, y siempre de forma excepcional, a saber:

- “a) Que se trate de terrenos de dominio público.
- b) Que en caso de terrenos de titularidad privada o patrimoniales se haga constar en el Registro de la Propiedad la resolución de aprobación del proyecto de recuperación voluntaria en el folio de la finca o fincas registrales a que afecte, por medio de nota extendida al margen de la última inscripción de dominio, todo ello a cargo del interesado.
- c) Que en la tramitación del procedimiento se conceda trámite de audiencia por un plazo de quince días al Ayuntamiento en que radique el suelo objeto de recuperación y a las personas físicas o jurídicas poseedoras o propietarias de los terrenos”.

En todo caso, la apreciación de estas circunstancias requiere que, con carácter previo, se acredite que no es viable técnica, ambiental o económicamente otra técnica de descontaminación y el uso previsto del suelo no sea el residencial. Por tanto, se ha incorporado una opción, que, en mi opinión, debe ser interpretada de forma restrictiva, habida cuenta las justificaciones que deben aportarse, por más que favorezca la recuperación voluntaria de los suelos.