

# **INFORME AL PARLAMENTO 2009**

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ  
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA  
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2009**

## **MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA**

## **SECCIÓN PRIMERA:**

### **LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

### **LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

**DERECHO AL MEDIOAMBIENTE. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE.** Pág. 4

## **SECCIÓN SEGUNDA:**

### **ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

1. **INTRODUCCIÓN.** Pág. 8
2. **ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.** Pág. 13
  2. 1. **Medio Ambiente.** Pág. 13
    2. 1. 1. **Espacios de Interés Ambiental.** Pág. 13
      2. 1. 1. 1. **Novación de la regulación de los espacios naturales protegidos tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios).** Pág. 13
      2. 1. 1. 2. **Importancia del buen funcionamiento de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales.** Pág. 15
    2. 1. 2. **Flora y Fauna.** Pág. 16
      2. 1. 2. 1. **Flora.** Pág. 16
      2. 1. 2. 2. **Fauna.** Pág. 17
    2. 1. 3. **Contaminación.** Pág. 18
      2. 1. 3. 1. **Contaminación acústica.** Pág. 18
        2. 1. 3. 1. 1. **Evolución del problema.** Pág. 18
        2. 1. 3. 1. 2. **Zonas acústicamente saturadas (ZAS).** Pág. 20
        2. 1. 3. 1. 3. **Actividades ruidosas con arraigo popular.** Pág. 21
      2. 1. 3. 2. **Contaminación atmosférica.** Pág. 21
      2. 1. 3. 3. **Contaminación electromagnética.** Pág. 22
    2. 1. 4. **Prevención ambiental.** Pág. 24
      2. 1. 4. 1. **Actividades sometidas a procedimientos de prevención ambiental.** Pág. 24
      2. 1. 4. 2. **Afecciones paisajísticas.** Pág. 25
    2. 1. 5. **Sanidad y salubridad.** Pág. 26
    2. 1. 6. **Aguas.** Pág. 27
      2. 1. 6. 1. **Suministro domiciliario.** Pág. 27

- 2. 1. 6. 2. Aguas subterráneas Pág. 29
- 2. 1. 7. Participación ambiental. Pág. 31
- 2. 1. 7. 1. Encuentros con grupos ecologistas. Pág. 31
- 2. 1. 7. 2. Deber de resolver expresamente todos los procedimientos. Pág. 31
- 2. 2. Agricultura, Ganadería y Pesca. Pág. 32
- 2. 2. 1. Agricultura. Pág. 32
- 2. 2. 1. 1. El régimen de ayudas de Pago Único. Pág. 32
- 2. 2. 1. 2. Los servicios técnicos de la producción integrada. Pág. 35
- 2. 2. 2. Ganadería. Pág. 36
- 2. 2. 3. Pesca. Pág. 36

#### **SECCIÓN CUARTA:**

#### **DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES**

**ÁREA DE MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA.** Pág. 38

#### **TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS**

#### **SECCIÓN SEGUNDA: III.- CULTURA Y DEPORTE**

2.1.1. La contaminación visual del patrimonio histórico y la protección del paisaje: dos aspectos de una misma realidad. Pág. 39

## **SECCIÓN PRIMERA:**

### **LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

### **LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

#### **Derecho al Medioambiente. La protección del paisaje.**

La aprobación en Florencia el 20 de Octubre de 2000 del Convenio Europeo del Paisaje y su posterior ratificación por el Reino de España el 6 de Noviembre de 2007, marcan hitos fundamentales en el proceso de reconocimiento del paisaje como un factor íntimamente ligado al propio concepto de calidad de vida y como un elemento imprescindible para la conformación de la identidad cultural de un pueblo.

En este sentido, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía ha sido sensible con este reconocimiento al incluir la protección del paisaje entre los instrumentos que deben contribuir a garantizar la efectividad del derecho que el artículo 28 reconoce a todas las personas a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable. Asimismo, el Estatuto reconoce en su artículo 33, como parte inherente del derecho a la cultura, el derecho de todas las personas a disfrutar de los bienes paisajísticos de Andalucía.

Este reconocimiento estatutario del paisaje como un derecho precisado de protección por sus valores ambientales y culturales, supone la feliz culminación en nuestra Comunidad Autónoma de un proceso histórico de positivación jurídica de este derecho en el que Andalucía ha tenido un especial protagonismo a nivel internacional, desde la aprobación en 1992 en la ciudad de Sevilla de la Carta Europea de Protección del Paisaje Mediterráneo, pasando por la activa participación de nuestra Comunidad en los posteriores encuentros europeos que sirvieron de preparación al Convenio de Florencia.

No obstante, este reconocimiento estatutario podría no resultar suficiente para garantizar la efectividad de unos derechos que se nos presentan ligados a un concepto, o a una idea, como es el paisaje, cuya complejidad se nos revela en toda su magnitud cuando comprobamos la multiplicidad de acepciones que concita el término y la variedad de manifestaciones, ámbitos y dimensiones que abarca el mismo.

A este respecto, cuando desde esta Institución utilizamos el término *protección del paisaje* estamos haciendo referencia a ese conjunto amplio y heterogéneo de medidas que deben garantizar la integridad del derecho estatutariamente reconocido, incluyendo no solo la tutela jurídica de los bienes paisajísticos, sino también su conservación, su restauración, su puesta en valor, su difusión, etc.

En este sentido, pretender convencer a una sociedad como la actual, cuyo concepto de desarrollo parece ir necesariamente ligado a la idea de transformación acelerada y radical del entorno, de la necesidad de proteger y preservar algo aparentemente tan etéreo, difuso e inasible como el paisaje, puede llegar a parecer una utopía o un propósito ilusorio de difícil o imposible consecución.

Sin embargo, la experiencia de otros países nos demuestra que la protección del paisaje no sólo es posible y real, sino que es además una herramienta fundamental para alcanzar un modelo de sociedad en la que la sostenibilidad sea el paradigma para el desarrollo.

En todo caso, y aun superando las dudas sobre la necesidad de la protección del paisaje, el reto de garantizar su protección se nos antoja un desafío de difícil superación cuando comprobamos la realidad que nos circunda, marcada por la desaparición o la alteración radical de paisajes de gran valor ambiental y cultural. Un fenómeno que resulta ya innegable en buena parte del territorio andaluz y que se nos revela como una realidad prácticamente irreversible en algunas zonas del mismo, como es el caso de las áreas costeras sometidas a una mayor presión urbanística, donde el grado de deterioro paisajístico alcanza cotas tales que las posibilidades de recuperación y regeneración se antojan ciertamente complicadas, cuando no imposibles.

No obstante, junto a estas realidades de difícil recuperación comprobamos que existen otras zonas del territorio andaluz donde aun perviven paisajes que han conseguido, de una forma u otra, permanecer al margen del voraz desarrollo urbanístico y cuya obligada preservación demanda de la adopción con urgencia de fórmulas jurídicas que articulen sistemas eficaces para su protección y tutela. Del mismo modo, podemos

encontrar en Andalucía paisajes escasamente alterados o alterados de forma no significativa, que precisarían, por un lado, de instrumentos jurídicos que los salvaguarden de un mayor deterioro y, por otro lado, de la implementación de técnicas capaces de revertir los efectos de las agresiones sufridas.

Si en todos estos casos, la rapidez en la intervención tuitiva de los poderes públicos y de los agentes sociales se presenta como una premisa indispensable para detener el proceso de deterioro acelerado de los valores paisajísticos y para preservar aquellos espacios que aún no se han degradado, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esa urgente intervención de los poderes públicos se nos presenta como la principal, sino la única baza, para hacer frente a un proceso de desvalorización y degradación del paisaje que parece irrefrenable ante la escasa concienciación de una sociedad civil que, quizás obnubilada por los espejismos efímeros del veloz desarrollo económico, parece asistir impasible e indiferente a la progresiva desaparición de algunos de sus principales referentes identitarios.

Por ello, los artículos 28 y 33 del Estatuto de Autonomía, a la vez que suponen la culminación de un proceso histórico, se nos presentan como el punto de partida de un nuevo proceso cuyos objetivos deberían ser el desarrollo normativo del derecho a la protección del paisaje y la implementación de las medidas organizativas y ejecutivas que garanticen su efectividad y su aplicación en todos los ámbitos y territorios de nuestra Comunidad Autónoma.

En este sentido, el reconocimiento en el Estatuto de Autonomía para Andalucía del derecho a la protección del paisaje, no sólo implica asignar a los poderes públicos andaluces una obligación de tutela hacia este derecho, sino que además conlleva un mandato implícito para la adopción por los mismos de cuantas medidas sean necesarias para la preservación efectiva de los paisajes amenazados.

A este respecto, y desde el análisis detenido del vigente ordenamiento jurídico de Andalucía, se suscitan algunas dudas en esta Institución acerca de si las Administraciones andaluzas están dando los pasos necesarios para dar efectividad real al derecho estatutariamente consagrado, o, por el contrario, nuestra Comunidad Autónoma se está quedando atrás en el proceso que se observa a nivel autonómico, nacional y europeo de reconocimiento, positivación y tutela efectiva del derecho a la protección del paisaje.

Esta duda surge del contraste entre la inexistencia, por un lado, de una norma general destinada a articular en Andalucía la protección del paisaje, y la constatación, por otro lado, de la existencia de un amplio conjunto de preceptos y disposiciones incluidos en normas de marcado carácter sectorial –cultural, medioambiental, ordenación del territorio, carreteras, etc.- y con una decidida vocación tuteladora del paisaje. Un contraste, que nos lleva a preguntarnos si estamos ante el resultado de una decisión meditada que apuesta por un determinado enfoque jurídico y organizativo de la cuestión o si, por el contrario, estamos ante el resultado práctico de la ausencia de un criterio rector que obliga a algunos ámbitos sectoriales a actuar de forma unilateral.

De igual modo, surgen dudas cuando se contrasta la inexistencia de un organismo que asuma claramente la función de ordenar y regular el derecho a la protección del paisaje dentro del entramado administrativo de la Comunidad Autónoma y la realidad fáctica de la existencia de un numeroso conjunto de órganos, con denominaciones diversas –observatorios, direcciones generales, jefaturas de servicio, etc.- e incardinados en distintos sectores de la Administración Autonómica, que viene asumiendo funciones relevantes en relación con la ordenación y la tutela del paisaje.

Desconocemos, también aquí, si nos encontramos ante la plasmación de un modelo organizativo que se ha querido especialmente descentralizado y heterogéneo, o si, por el contrario, estamos ante el resultado de conjugar la inexistencia de un criterio organizativo claro, con la necesidad imperiosa de dar respuesta a las necesidades organizativas surgidas en los distintos ámbitos sectoriales.

De igual modo comprobamos que son muy variados los enfoques –cultural, medioambiental, turístico, de ordenación del territorio, etc- que desde las diferentes Administraciones andaluzas se vienen utilizando a la hora de abordar las diversas cuestiones que se suscitan en torno al concepto de paisaje. Y tampoco aquí acertaríamos a decir si esta variedad de enfoques es el fruto de una opción meditada de la Administración Autonómica que apuesta por la heterogeneidad en el abordaje del paisaje, o si, por el contrario, es la consecuencia inevitable de la inexistencia de un criterio claro que oriente la respuesta pública ante los retos que se presentan.

Ciertamente son muchas las dudas que le surgen a esta Institución en relación con la actuación administrativa en esta materia y todas ellas precisarían ser contestadas para posibilitar una evaluación consecuente de las políticas públicas orientadas la salvaguarda y efectividad de un derecho como es de la protección del paisaje consagrado en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

A estos efectos, y estimando que la cuestión analizada está íntimamente ligada a derechos consagrados a nivel constitucional y estatutario, cuya supervisión corresponde a esta Institución, como es el caso del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, reconocido en los artículos 45 de la Constitución y 28 del Estatuto de Autonomía y del derecho de todas las personas de acceder a la cultura y a disfrutar de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos, consagrado en los artículos 44 de la Constitución y 33 del Estatuto de Autonomía, de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, durante el año 2009 se acordó la iniciación de oficio de un expediente de queja, **queja 09/5882**, que aún continúa en tramitación.

El objetivo de esta actuación de oficio es acopiar información suficiente para conocer las actuaciones desarrolladas o que esté previsto desarrollar por las distintas Administraciones Públicas de Andalucía cuyas competencias tienen relación con la protección del paisaje a fin de dar efectividad al derecho consagrado en los artículos 28 y 33 del estatuto de Autonomía para Andalucía.

En última instancia, la información así recabada podría dar lugar a la elaboración de un Informe Especial que posteriormente sería sometido a la aprobación del Parlamento de Andalucía.

## **SECCIÓN SEGUNDA:**

### **ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

#### **1. Introducción.**

En consonancia con lo que viene siendo habitual, a través del presente apartado introductorio se pretende ofrecer a la ciudadanía una breve descripción del concepto de derecho al medio ambiente consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, una aproximación a las competencias que, sobre esta materia, son atribuidas a la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz y un análisis, a través de datos estadísticos, de la actividad desarrollada por el Área de Medio Ambiente de esta Defensoría a lo largo del ejercicio 2009.

En este sentido, por lo que se refiere al primero de los asuntos a tratar, debe señalarse que tanto la Constitución española como el Estatuto de Autonomía para Andalucía contemplan el derecho al medio ambiente. Así, el artículo 45 de la Constitución dispone, en su apartado primero, que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, mientras que el artículo 28 del Estatuto de Autonomía prevé, también en su apartado primero, que todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad.

Se trata por tanto del reconocimiento, a través de las normas fundamentales de nuestro ordenamiento, del derecho a disfrutar de la conjunción perfecta de los recursos naturales, entendidos éstos como el agua, el aire, el suelo, la flora y la fauna, con otros elementos que no forman parte propiamente de la Naturaleza sino de la Historia, del entorno o de nuestros paisajes.

Pero como no podía ser de otra manera, para lograr la plena efectividad de tal derecho, nuestra Constitución y nuestro Estatuto de Autonomía han configurado el correlativo deber de conservación y respeto hacia el medio ambiente, de modo que toda la ciudadanía tiene la obligación de hacer un uso responsable de los recursos naturales para que las generaciones futuras también puedan disfrutar y vivir en un medio ambiente adecuado, equilibrado, sostenible y saludable.

Asimismo, por lo que concierne a los poderes públicos, éstos deben orientar sus actuaciones a garantizar el respeto de tales derechos y obligaciones. En este sentido, el apartado segundo del artículo 45 de la Constitución dispone que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. En esta misma línea se pronuncia el Estatuto de Autonomía cuando, en su artículo 37, reconoce entre los principios que deben regir la actuación de los poderes de nuestra Comunidad Autónoma, el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.

Podemos decir, por tanto, que las normas fundamentales que rigen nuestro ordenamiento jurídico contemplan lo que podríamos identificar como tres niveles de actuación para conseguir garantizar el efectivo respeto del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Por un lado, una actuación individual y responsable de cada integrante de la Sociedad; por otro, la actuación conjunta de la Sociedad globalmente considerada; y finalmente, la de los poderes públicos como diseñadores y ejecutores de las políticas medioambientales.

Por su parte, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, a través de su Área de Medio Ambiente, tiene como misión fundamental la de supervisar las actuaciones desarrolladas por Administraciones Públicas de Andalucía con competencia en materia de medio ambiente, a fin de comprobar que las mismas se adecuan a las exigencias previstas por nuestro ordenamiento jurídico.

Así, en el ejercicio de esta función tuitiva de derechos reconocidos a la ciudadanía a través del Título I de la Constitución y del Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el Área de Medio Ambiente se encarga de analizar actuaciones llevadas a cabo por la Administración autonómica, fundamentalmente por las Consejerías de Medio Ambiente, Innovación, Ciencia y Empresa, Agricultura, Ganadería y Pesca y Gobernación, por las entidades instrumentales de éstas y por las Entidades Locales de Andalucía.

Por otro lado, y considerando las evidentes vinculaciones temáticas y naturales existentes, desde el Área de Medio Ambiente también son supervisadas las actuaciones desarrolladas por los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma en materia de agricultura, ganadería y pesca, toda vez que las mismas podrían afectar no sólo al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona sino también a otros

derechos reconocidos por la Constitución y por nuestro Estatuto de Autonomía, como el derecho a la buena administración previsto en el artículo 31 de la norma autonómica.

De este modo, tal y como se viene haciendo desde el año 2007, en el presente epígrafe dedicado al Medio Ambiente se ofrece una visión conjunta de todas estas materias, independientemente del análisis separado y pormenorizado de las cuestiones que afecten puntualmente a cada una de ellas.

Una vez delimitado nuestro ámbito competencial, y antes de efectuar un análisis estadístico de las quejas tramitadas por el Área de Medio Ambiente durante el ejercicio 2009, quisiéramos aprovechar las presentes líneas para dejar constancia de otras actuaciones que, al margen de la estricta supervisión de la labor de las Administraciones públicas de nuestra Comunidad, también han sido desarrolladas por la citada Área para garantizar la protección de nuestro entorno natural.

En este sentido, en cumplimiento de los compromisos asumidos en el año 2008, de los que dejamos constancia en nuestro Informe Anual, a lo largo del ejercicio 2009 se ha impulsado la implementación, por parte de la Defensoría del Pueblo Andaluz, de un Sistema de Gestión Ambiental que contribuya a minimizar los impactos ambientales de la actuación institucional y a mitigar la incidencia sobre el medio ambiente de sus procesos de gestión.

De este modo, a través de este Sistema de Gestión Ambiental aprobado por los órganos de gobierno de la Institución, se pretenden conseguir varios objetivos: por un lado, posibilitar el cumplimiento de los objetivos contenidos en el Plan Andaluz de Acción por el Clima; y por otro, cumplir, como organismo público, con las obligaciones que le corresponde asumir en materia de eficiencia energética, gestión óptima de materiales y residuos y aprovechamiento de energías renovables.

Señalado lo anterior, a continuación ofrecemos información estadística sobre la actividad desarrollada por el Área de Medio Ambiente a lo largo del ejercicio 2009.

En este sentido hemos de indicar que, por lo que se refiere a la materia de Medio Ambiente, durante el ejercicio 2009 han sido iniciados un total de 424 expedientes de queja, de los cuales 408 lo fueron a instancia de parte, mientras que 16 fueron incoados de oficio por esta Institución para analizar las principales problemáticas suscitadas en la materia a lo largo del año, especialmente representadas por las pérdidas de agua en redes de abastecimiento municipales y en conducciones particulares; por las captaciones ilícitas de este bien; por la insuficiencia de instrumentos que favorezcan el consumo responsable de agua en la normativa reguladora de las tarifas de suministro domiciliario; por las discrepancias habidas en diversos municipios, referidas a la ubicación propuesta para tanatorios y crematorios; por las aparentes divergencias en los criterios regulatorios de los espacios naturales protegidos o por la necesidad de conjugar adecuadamente la protección de estos espacios naturales con el desarrollo económico de las zonas afectadas.

A este número de 424 quejas iniciadas durante el año 2009 en materia de Medio Ambiente hay que sumar 224 quejas que, aunque iniciadas en años anteriores, han continuado su tramitación durante este año.

De este modo podemos decir que el número total de quejas tramitadas por el Área de Medio Ambiente durante el ejercicio 2009 asciende a 648 quejas.

Por lo que hace a la materia de Agricultura, Ganadería y Pesca, durante el año 2009 fueron iniciadas 25 quejas, todas ellas a instancia de parte interesada.

A estas quejas es preciso añadir 9 expedientes que, a pesar de haber sido iniciados en años anteriores, fueron igualmente tramitados durante el ejercicio 2009.

Por ello, el número total de quejas tramitadas por esta Institución en materia de Agricultura, Ganadería y Pesca durante el año 2009 ascendió a 34.

De acuerdo con lo anterior, la suma total de quejas tramitadas por este área de Medio Ambiente durante el año 2009, tanto en materia medioambiental como en materia de agricultura, ganadería y pesca, es de 682.

De otra parte, en lo que se refiere al grado de colaboración que con esta Institución han mostrado las diferentes Administraciones interpeladas en el curso de nuestras actuaciones, debemos decir que la misma ha seguido cauces de normalidad en la mayoría de los casos, tanto por la calidad como por la premura con la que han sido atendidos nuestros requerimientos de colaboración, razón por la cual mostramos nuestro más sincero agradecimiento.

Por otro lado, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa al impacto ambiental ocasionado por una cantera dirigida a la Consejería de Medio Ambiente en el curso de la **queja 04/4717**.
- Resolución relativa a los problemas suscitados como consecuencia de los niveles de ruidos registrados en la zona próxima a la vivienda de la parte promotora de la queja, incrementados como consecuencia de las nuevas licencias concedidas por el Ayuntamiento para la apertura de establecimientos hosteleros y de la masiva afluencia de público a los mismos, dirigida al Ayuntamiento de Brenes en el curso de la **queja 06/1541**.
- Resolución relativa a un informe de elaborado por la Cámara de Cuentas sobre un campamento juvenil dirigida a la Consejería de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Ubrique en el curso de la **queja 07/2369**.
- Resolución relativa a las molestias ocasionadas por los ruidos de las cámaras frigoríficas, vibraciones y olores generados desde un local aldaño a la vivienda de la persona interesada en la queja, dirigida al Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra en el curso de la **queja 07/3443**.
- Resolución relativa a la denegación de información solicitada sobre licencias de obras, dirigida al Ayuntamiento de la Puebla de Don Fadrique en el curso de la **queja 07/3661**.
- Resolución relativa a las molestias ocasionadas por los ruidos generados por los clientes del establecimiento próximo al domicilio de las personas afectadas en la queja, dirigida al Ayuntamiento de Camas en el curso de la **queja 07/3921**.
- Resolución relativa a los problemas suscitados como consecuencia de los niveles de ruidos producidos por una banda de música que ensaya en las cercanías del domicilio de la persona interesada en la queja, dirigida al Ayuntamiento de Espejo en el curso de la **queja 07/4563**.
- Resolución relativa a la falta de respuesta a solicitud de responsabilidad patrimonial por caída de una persona debido al mal estado de una arqueta de saneamiento, dirigida al Ayuntamiento de Almería en el curso de la **queja 08/669**.
- Resolución relativa a las molestias ocasionadas por los ruidos y vibraciones generados por dos establecimientos de hostelería ubicados próximos al domicilio de la persona afectada en la queja, dirigida al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda en el curso de la **queja 08/1652**.
- Resolución relativa a la construcción de una pista de pruebas sin contar con las autorizaciones y licencias pertinentes y en la que se llevaban a cabo carreras ilegales dirigida al Ayuntamiento de Rociana del Condado en el curso de la **queja 08/1748**.
- Resolución relativa a disconformidad con la autorización ambiental integrada concedida por la Administración a una empresa química por cuestiones relacionadas con una balsa de residuos de fosfoyesos que dicha empresa utiliza junto a las marismas del Mendaña dirigida a la Consejería de Medio Ambiente en el curso de la **queja 08/2058**.
- Resolución relativa a la falta de respuesta a una instancia presentada en el Ayuntamiento sobre problemas de ruidos en el municipio, dirigida al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas en el curso de la **queja 08/2085**.
- Resolución relativa a la instalación de una antena de telefonía móvil dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 08/2560**.
- Resolución relativa al sistema tarifario del suministro de agua domiciliaria aprobado por la empresa Aguas de Cádiz S.A., de participación mayoritaria municipal, dirigida al Ayuntamiento de Cádiz en el curso de la **queja 08/3571**.
- Resolución relativa a los ruidos generados por el tráfico, a la altura de un semáforo que no tiene utilidad, próximo a la vivienda de la parte promotora de la queja, dirigida al Ayuntamiento de Baena en el curso de la **queja 08/3648**.
- Resolución relativa a las molestias ocasionadas por los elevados niveles de ruido generados desde una discoteca ubicada en las proximidades de la vivienda de la parte promotora de la queja, dirigida al Ayuntamiento de Arquillos en el curso de la **queja 08/5159**.
- Resolución relativa a las molestias ocasionadas por los elevados niveles de ruido generados por un hotel ubicado en las proximidades de la vivienda de la parte promotora de la queja, dirigida al Ayuntamiento de Isla Cristina en el curso de la **queja 09/1711**.

Finalmente, en lo que concierne al esquema que va a ser seguido para la dación de cuentas de las quejas tramitadas por esta Institución en sede de Medio Ambiente y de Agricultura, Ganadería y Pesca, a continuación se relacionan las materias que serán abordadas:

- Medio Ambiente. Dentro de este epígrafe se incluyen los siguientes apartados:

- Espacios de interés ambiental, en el que se analizan:
  - Novación de la regulación de los espacios naturales protegidos tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios).
  - Importancia del buen funcionamiento de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales.
- Flora y Fauna, donde se analizan los siguientes aspectos:
  - Flora: sobre talas de árboles.
  - Fauna: sobre parques zoológicos; sobre uso de animales en fiestas o espectáculos ocasionándoles daños, sufrimientos, tratamientos antinaturales o malos tratos; y sobre especies en peligro de extinción.
- Contaminación, en el que se analizan:
  - Contaminación acústica.
    - Evolución del problema
    - Zonas acústicamente saturadas (ZAS).
    - Actividades ruidosas con arraigo popular.
  - Contaminación atmosférica.
  - Contaminación electromagnética.
- Prevención ambiental, en el que se analizan:
  - Actividades sometidas a procedimientos de prevención ambiental.
  - Afecciones paisajísticas.
- Sanidad y salubridad, en el que se analizan:
  - Molestias causadas por instalaciones para animales en entornos residenciales.
- Aguas, en el que se analizan:
  - Suministro domiciliario
  - Aguas subterráneas
- Participación ambiental, en el que se analizan:
  - Encuentros con grupos ecologistas.
  - Deber de resolver expresamente todos los procedimientos.

- Agricultura, Ganadería y Pesca. Dentro de este epígrafe se incluyen los siguientes apartados:

- Agricultura, en el que se analizan:
  - El régimen de ayudas de Pago Único.
  - Los servicios técnicos de la Producción Integrada.
- Ganadería, en el que se analizan los procedimientos sancionadores en materia de sanidad animal.
- Pesca, en el que se refieren los problemas del sector pesquero.

## 2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

### 2.1. Medio Ambiente.

#### 2. 1.1. Espacios de Interés Ambiental.

En este apartado, dedicado a los espacios de interés ambiental, hemos considerado procedente reseñar actuaciones relevantes llevadas a cabo por esta Institución a lo largo del ejercicio 2009, cuya motivación esencial ha venido representada por la protección y mejor gestión de tales espacios.

De este modo, debemos hacer mención a las intervenciones realizadas en los asuntos que seguidamente citamos.

##### 2. 1. 1. 1. Novación de la regulación de los espacios naturales protegidos tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios).

En el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2008, esta Institución ya refirió los excesivos trámites burocráticos que se exigían por parte de las Administraciones Públicas de Andalucía para acometer proyectos de actuación en espacios naturales protegidos, así como las consecuencias negativas que de ello se derivaban para el logro de la necesaria comunión entre la protección del medio ambiente y el fomento de la riqueza económica en los entornos protegidos.

En este sentido, fueron destacadas intervenciones como la habida en la **queja 08/3436**, en la que la parte afectada nos trasladó los inconvenientes con los que se estaba encontrando para la creación de una reserva ecológica en el interior de una finca ubicada en el Parque Natural de Los Alcornocales, y en la que se constató las limitaciones que el propio ordenamiento regulador de estos espacios naturales podía suponer para la consecución de los objetivos señalados en la Exposición de Motivos de la Ley 2/1989, de 18 de Julio, de inventario de los espacios naturales protegidos de Andalucía, referidos a propiciar el equilibrio entre conservación y fomento de la riqueza económica.

Considerando lo anterior, y con el ánimo de abordar de una forma más general las circunstancias detectadas en determinados supuestos concretos, se estimó oportuno la incoación, de oficio, de la **queja 09/1191**, a través de la cual someter a la consideración de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía la posibilidad de iniciar un proceso de reflexión sobre la adecuación de la normativa reguladora de los espacios naturales protegidos a los fines consagrados en la mencionada Ley 2/1989 y, en su caso, de acometer las modificaciones oportunas sobre tales normas.

En respuesta a nuestra solicitud, la Administración autonómica a través de la Dirección General de Sostenibilidad en la Red de Espacios Naturales Protegidos y de la Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental, nos trasladó que a los efectos de mejorar la eficiencia de las acciones de la Consejería y en coherencia con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios) y la transposición de la misma a la legislación estatal y autonómica, se habían iniciado los trabajos para la elaboración de un Decreto que aportaría novedades de gran interés para la ciudadanía, en cuanto al régimen de autorizaciones y notificaciones en el ámbito de los Parques Naturales de Andalucía. Y que en este sentido, se estaba acometiendo un proceso de racionalización normativa y de simplificación y agilización de los distintos procedimientos administrativos, atendiendo a los principios rectores de:

- Eliminación de autorizaciones innecesarias;
- Reducción de trámites;
- Reducción de plazos para resolver;
- Reducción de la documentación a aportar por las personas interesadas.

Asimismo se nos anticipaba que buena parte de las autorizaciones administrativas previas requeridas hasta el momento, serían “*racionalizadas en un régimen de notificación y comunicación previa con condicionados*”.

Pues bien, en relación con este último particular, esta Defensoría del Pueblo Andaluz entendió necesario llamar la atención sobre el hecho de que, a nuestro juicio, la necesidad de simplificar y agilizar procedimientos administrativos no debía necesariamente traducirse en la supresión de garantías y controles previos, especialmente en zonas de nuestra Comunidad de especial valor ambiental que, para más *inri*, se

encuentran sometidas a importantes presiones urbanísticas, de transformaciones de uso no sostenibles y de actividades contaminantes o de alta degradación de los procesos naturales y del medio ambiente en general. Ello, salvo que dicha supresión de controles preventivos viniese precedida de la implementación de medidas de control a posteriori que fuesen plenamente eficaces.

En este sentido, se dirigió **Sugerencia** a la Dirección General de Sostenibilidad de la Red de Espacios Naturales Protegidos por medio de la cual le señalamos que a nuestro juicio, el mantenimiento del requisito de la obtención de autorización previa podría resultar amparado por lo dispuesto en el artículo 9 de la citada Directiva de Servicios, ya que no suponía discriminación alguna para el prestador del servicio, y estaría justificada por una razón imperiosa de interés general, concretada en la necesidad de ofrecer protección a espacios de gran valor ambiental.

De igual modo se indicó que esta Institución se muestra a favor de la simplificación de procedimientos y trámites que contribuyan a mejorar la situación constatada de exceso de burocracia, e incluso de la supresión de algunas autorizaciones previas, si ello viene a favorecer la consecución del objetivo marcado.

No obstante, le significamos que a nuestro juicio ello debería ir precedido necesariamente de la creación de cuerpos de inspección altamente cualificados y de sistemas de vigilancia, verificación y control a posteriori sumamente eficaces y eficientes, de forma que la simplificación pretendida no suponga, bajo ningún concepto, una menor garantía de cumplimiento de nuestro ordenamiento jurídico ni una menor protección de nuestros espacios naturales.

Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente respondió a nuestro pronunciamiento manifestando la aceptación, en términos generales, de los criterios expuestos; de lo que entendimos posible extraer que los mismos serían tenidos en cuenta en el proceso iniciado de modificación de la normativa reguladora de los espacios naturales protegidos.

## 2. 1. 1. 2. Importancia del buen funcionamiento de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales.

Según lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 2/1989, de 18 de Julio, de inventario de los espacios naturales protegidos de Andalucía, los parques naturales contarán con una Junta Rectora como órgano colegiado de participación con la Consejería de Medio Ambiente.

Asimismo, el referido precepto establece que dicha Junta Rectora tendrá «funciones de control, vigilancia y participación ciudadana y, asimismo, velará por el cumplimiento de la normativa reguladora del parque natural, podrá promover futuras ampliaciones de sus límites; propondrá normas para una más eficaz defensa de sus valores ecológicos; promoverá el desarrollo sostenible, tanto en el interior como en el entorno del parque natural, y en resumen, realizará cuantas gestiones estime positivas y necesarias para el espacio natural».

Partiendo de tales hechos, esta Defensoría del Pueblo Andaluz se muestra convencida de que un adecuado funcionamiento de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales puede contribuir en gran medida a lograr una adecuada gestión de nuestros parques naturales.

En este sentido, a lo largo del ejercicio 2009 se han llevado a cabo determinadas actuaciones tendentes, de una parte, a resaltar la importancia que tienen estos órganos colegiados en la mejora del medio ambiente y en el control de las actuaciones que se realicen en nuestros parques naturales; de otra, a llamar la atención acerca de la responsabilidad que recae sobre las personas integrantes de los mismos, habida cuenta la trascendencia de las funciones que les son atribuidas y las repercusiones que sus decisiones pueden tener sobre espacios de altísimo valor ambiental; y de otra, a solventar conflictos surgidos en el seno de algunas Juntas Rectoras como consecuencia de la falta de entendimiento existente entre sus miembros.

Ha sido el caso de la **queja 08/1981**, tramitada con ocasión de las discrepancias surgidas en la Junta Rectora del Parque Natural Sierra de Grazalema acerca de la creación de una Comisión que se encargase de elaborar un estudio sobre el grado de cumplimiento de las normas urbanísticas y de sus respectivas declaraciones de impacto ambiental en los municipios del referido Parque Natural, así como sobre la posible injerencia del derecho de los miembros de dicha Junta Rectora a ser informados acerca de asuntos sobre los que ostentan competencias.

En ella, considerando las circunstancias concurrentes y partiendo de las premisas que han sido expuestas, nuestra actuación se centró, fundamentalmente, en favorecer el reencuentro de las partes enfrentadas para que superasen definitivamente las desavenencias surgidas y, de manera conjunta, seguir realizando con absoluta normalidad las tareas que el ordenamiento jurídico encomienda a las Juntas Rectoras de los Parques Naturales.

De este modo, a través de nuestra **Recomendación**, analizamos el ámbito funcional de la Junta Rectora del Parque Natural Sierra de Grazalema; concluimos que en base al Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora resultaba factible la creación de comisiones de trabajo; aclaramos el sentido de la propuesta realizada por la parte promotora de la queja acerca de la elaboración de un estudio sobre el grado de cumplimiento de las normas urbanísticas y de sus respectivas declaraciones de impacto ambiental en los municipios del Parque Natural; expusimos la conveniencia de debatir y consensuar los objetivos pretendidos; y señalamos la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Finalmente, atendiendo a la respuesta facilitada por la Delegación Provincial en Cádiz de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, en la sesión plenaria que la Junta Rectora del Parque Natural Sierra de Grazalema celebró el día 25 de Noviembre de 2009 se analizaron pormenorizadamente las cuestiones puestas de manifiesto por esta Defensoría del Pueblo Andaluz y se aceptaron los términos de nuestra Resolución.

## 2. 1.2. Flora y Fauna.

### 2. 1. 2. 1. Flora.

En este apartado, concerniente a las actuaciones llevadas a cabo en asuntos afectantes a la flora, debemos señalar que esta Institución viene apreciando cómo en los últimos años se ha venido incrementando la sensibilidad social sobre la importancia que estos elementos tienen en la conservación y mejora de nuestro medio ambiente.

Prueba de ello es que actuaciones públicas con consecuencias para la flora, que antes no motivaban la presentación de una queja ante esta Defensoría, ahora sí provocan que la ciudadanía se movilice para requerir una mayor protección de tales bienes.

De este modo, han dejado de ser infrecuentes las quejas recibidas por talas de árboles llevadas a cabo o autorizadas por las distintas Administraciones Públicas de Andalucía, especialmente cuando no llevan implícita la replantación de aquellos en otros lugares de nuestros municipios.

Fiel ejemplo de ello lo representan la **queja 08/4477**, la **queja 08/4597** o la **queja 09/1649**.

En relación con esta problemática, esta Defensoría del Pueblo Andaluz no cesará en su empeño de resaltar la gran importancia que tienen nuestros bosques, nuestros parques o nuestros jardines en la lucha contra el cambio climático, habida cuenta que los mismos funcionan como sumideros naturales del dióxido de carbono que emiten, por ejemplo, coches, fábricas o sistemas de refrigeración de hogares y oficinas.

Pero al margen de esto, también es preciso recordar que los árboles y las zonas ajardinadas constituyen elementos definitorios de nuestra cultura y nuestra tradición y contribuyen de manera esencial en la mejora de nuestra calidad de vida. Piénsese, por ejemplo, en cómo sería la estancia en determinadas localidades de nuestra región si en la época estival no dispusiéramos de las sombras, del frescor y del cobijo que nos ofrecen estos árboles y jardines.

Por consiguiente, aprovechamos el presente Informe Anual para recordar una vez más a las autoridades públicas de Andalucía la conveniencia de tener en cuenta estas cuestiones a la hora de acometer o aprobar proyectos o a la hora de concretar el modelo de ciudad que queremos construir.

### 2. 1. 2. 2. Fauna.

Por lo que hace a la protección de la fauna, a lo largo del ejercicio 2009 se ha proseguido con la tramitación de algunas quejas iniciadas en años anteriores, referidas a la inadecuación de las instalaciones de zoológicos radicados en nuestra Comunidad a pesar de las advertencias realizadas por la Consejería de Medio Ambiente.

Es el caso de la **queja 06/5221**, sobre un zoológico radicado en Utrera (Sevilla), de la **queja 07/1612**, sobre otro zoológico situado en Córdoba, de la **queja 08/13**, sobre otro localizado en Guillena (Sevilla), y de la **queja 08/4752**, sobre otro ubicado en Almuñécar (Granada).

Sin menoscabo de que en el presente Informe demos por reiterado cuanto se expuso en los Informes Anuales correspondientes a los años 2007 y 2008 acerca de la necesidad de adaptar este tipo de instalaciones a las exigencias previstas en la Ley 31/2003, de 27 de Octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, y de contar con las preceptivas autorizaciones y licencias administrativas para desarrollar esta actividad, este año entendemos necesario llamar la atención sobre determinadas actuaciones llevadas a

cabo por la Dirección General de Gestión del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, con las que esta Defensoría del Pueblo Andaluz no se muestra conforme.

Nos referimos en concreto a resoluciones administrativas como la identificada durante la tramitación de la **queja 07/1612** anteriormente reseñada, dictada el día 20 de Agosto de 2009, en virtud de la cual se autoriza la apertura al público del Parque Zoológico “Zoo de Córdoba”, y en la que se deniega autorizar la apertura de unos recintos (relacionados en el Anexo III de la Resolución) por no cumplir las condiciones mínimas requeridas por la Ley 31/2003, de 27 de Octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, y/o por haberse agotado el plazo concedido para subsanar las deficiencias.

Y es que en relación con los recintos no autorizados, la Dirección General de Gestión del Medio Natural indica que *“deben cerrar al público en un plazo máximo de tres meses a partir de la notificación de la presente Resolución. A estos efectos se deberá impedir que los animales puedan ser observados por los visitantes”*.

No obstante, no exige la adopción de medidas de ningún tipo referidas al tratamiento, conservación y traslado de los animales afectados ni fija un plazo para ejecutarlas, a pesar de que, a juicio de esta Defensoría, ello resultaría jurídicamente factible, a tenor de lo preceptuado en el artículo 16.1 de la mencionada Ley 31/2003, de 27 de Octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, y ambientalmente razonable, habida cuenta que de lo contrario los animales afectados permanecerían encerrados en unas condiciones inadecuadas a sus necesidades.

En vistas de lo anterior, esta Institución se vio obligada a dirigir a la Dirección General de Gestión del Medio Natural **Recordatorio** de los deberes legales contenidos en la citada Ley 31/2003 y **Recomendación** a los efectos de que se solventasen las deficiencias expuestas. Pronunciamientos éstos que, a la fecha de elaboración del presente informe, no han contado con respuesta de la Administración autonómica.

Junto con estas quejas, cabe citar las recibidas en relación con el uso de animales en fiestas o espectáculos ocasionándoles daños, sufrimientos, tratamientos antinaturales o malos tratos, dado que su número también se ha visto incrementado en los últimos años. Es el caso de la **queja 09/1919**, sobre la instalación de un circo en la feria de Sevilla; de la **queja 09/4840**, sobre la fiesta de los toros; o de la **queja 09/5191**, sobre el transporte de animales realizado en la feria de Albuñol (Granada).

Ante este tipo de supuestos, la actuación de esta Defensoría del Pueblo Andaluz viene centrada, fundamentalmente, en la realización de una exhaustiva investigación tendente a verificar si los hechos expuestos por quienes promueven las quejas resultan tipificados como infracción por el ordenamiento jurídico y si por parte de las Administraciones competentes se han incoado los oportunos procedimientos sancionadores.

No obstante, debe señalarse que hasta el momento, y con carácter general, la actuación seguida a este respecto por parte de las Administraciones Públicas ha resultado ajustada a Derecho, en gran medida gracias a la labor de vigilancia desarrollada por los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre los que merecen mención destacada los adscritos al Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil.

Pero no podemos dar por concluso este apartado sin hacer referencia a las actuaciones seguidas en relación con la protección de aquellas especies animales cuya supervivencia se encuentra en situación de peligro, ya que las mismas merecen, si cabe, una mayor atención por parte de las Administraciones Públicas de Andalucía y, cómo no, de esta Defensoría del Pueblo Andaluz.

A este respecto, conviene destacar la **queja 09/5212**, tramitada de oficio, a raíz de la aparición de unas noticias en los medios de comunicación, en las que se señalaba que a pesar de lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de Diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, la Comunidad Autónoma de Andalucía no había aprobado ningún plan de recuperación de aves catalogadas como en peligro de extinción.

Solicitada la evacuación de informe a la Consejería de Medio Ambiente, ésta nos vino a confirmar los hechos objeto de la noticia, si bien nos aclaró que se está trabajando sobre diversos borradores de planes de recuperación y conservación de todas las especies catalogadas como *“en peligro”* y *“vulnerables”* y que se espera que los mismos se encuentren listos en el plazo que concede la mencionada Ley 42/2007. En consecuencia, procedimos al cierre y consiguiente archivo de la queja.

## 2. 1.3. Contaminación.

### 2. 1. 3. 1. Contaminación acústica.

#### 2. 1. 3. 1. 1. Evolución del problema.

Por lo que se refiere al problema de la contaminación acústica, un año más debemos señalar que tiene el dudoso honor de ser el que más intervenciones ha requerido del Área de Medioambiente de esta Defensoría del Pueblo Andaluz, en parte también como consecuencia de la toma de conciencia por parte de la población de los derechos que le asisten en materia de inviolabilidad del domicilio, intimidad personal y familiar y disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

No obstante, este dato no debe llevar al engaño haciendo presuponer que en nuestra Comunidad no se han llevado a cabo actuaciones tendentes a paliar problemas estructurales referidos a la generación de excesivos niveles de ruido. La cuestión es que las fuentes generadoras de éstos han cambiado a medida que se ha ido actuando sobre las que causaban una mayor incidencia.

Es decir, hace cuatro o cinco años, un sinnúmero de quejas tramitadas por esta Institución venían referidas a las gravísimas incidencias que para la población se derivaban de los ruidos generados por las concentraciones de jóvenes durante los fines de semana. Concentraciones éstas que además tenían lugar en cualquier parte de nuestros municipios, independientemente de la zona afectada o de las infraestructuras de las que se dispusieran.

Hoy en día, debemos decir que este tipo de quejas no son recibidas con la misma frecuencia que antaño, y ello es así gracias, en gran medida, a la toma de conciencia que el legislador autonómico hizo en el año 2006 a través de la Ley sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

Sin embargo, el problema del ruido no ha sido ni mucho menos erradicado. Por el contrario, éste ha sido capaz de adaptarse a la nueva ordenación jurídica de forma que los focos de incidencia han pasado de ser las calles y plazas de nuestros municipios a constituirlos los bares, *pubs* y discotecas que se distribuyen por éstos.

Ante esta nueva realidad, debemos valorar con optimismo la regulación pormenorizada existente de la materia, representada por normas como el Decreto 326/2003, de 25 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica, la Ley 37/2003, de 17 de Noviembre, del Ruido o el Real Decreto 1367/2007, de 19 de Octubre, por el que se desarrolla la Ley del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, por cuanto que a nuestro entender las mismas resultan más que suficientes para que los poderes públicos actúen frente a las incidencias denunciadas por la ciudadanía.

No obstante, no podemos ignorar la lectura contraria que cabe hacer de esta realidad, dado que si la regulación normativa resulta suficiente, pero el ruido y la lesión de los derechos de la ciudadanía persisten, ello no puede deberse más que a la falta de voluntad por parte de algunos poderes públicos de hacer cumplir el ordenamiento jurídico. De este modo, cuando se está ante estas circunstancias, la resolución favorable de las quejas que se nos plantean deviene harto complicada.

Como desgraciado ejemplo de ello podemos citar la **queja 08/5159**, en la que un vecino del municipio de Arquillos nos trasladó las molestias que sufría como consecuencia de los ruidos producidos por una discoteca ubicada en las proximidades de su vivienda y en la que, tras efectuar el oportuno análisis, detectamos que el establecimiento en cuestión venía desarrollando la actividad careciendo incluso de las autorizaciones y licencias municipales oportunas.

Pues bien, a pesar de lo anterior y de que eran más que patentes los ilícitos administrativos cometidos, el Ayuntamiento ni ordenó el cese de la actividad, ni incoó expediente sancionador frente a los responsables de las irregularidades, dejando impunes las actuaciones ilícitas.

#### 2. 1. 3. 1. 2. Zonas acústicamente saturadas (ZAS).

En multitud de ocasiones nos encontramos con determinadas zonas en nuestras ciudades en las que se produce una considerable concentración de bares, *pubs* y discotecas. En ellas, el problema no viene representado por el ruido generado por un establecimiento individualmente considerado, sino por la suma del producido por las múltiples actividades existentes y por las personas que las utilizan.

En tales ocasiones, cuando se sobrepase en más de 10 dBA los límites señalados por el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica, los Ayuntamientos deben iniciar un procedimiento para la declaración de la zona como acústicamente saturada (ZAS).

Pero esta declaración ZAS no constituye un fin en sí mismo sino un medio para adecuar los niveles de ruido a los límites fijados por el ordenamiento. Para ello, el artículo 20.2 del Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica establece la necesidad de realizar, cada tres meses, nuevas mediciones acústicas destinadas a controlar la evolución de los ruidos y verificar si las medidas correctoras adoptadas resultan o no suficientes para solventar el problema.

Asimismo, al amparo de lo reglado en el artículo 20.3 del citado Reglamento, si se detectase que los niveles de ruido no disminuyen, el Consistorio resulta obligado a adoptar una serie de medidas adicionales, que incluso pueden suponer la suspensión temporal de las licencias, hasta alcanzar los valores límite fijados en la norma, siendo un año el plazo máximo concedido por la norma para alcanzar tal fin.

El problema surge cuando las Alcaldías de los Ayuntamientos no tienen verdadera voluntad de aplicar las normas en sus justos términos y solventar estos problemas de forma definitiva.

Un caso que a nuestro juicio merece ser citado en el presente Informe Anual es el de la **queja 08/4848**, que afectaba al Ayuntamiento de Córdoba, y en la que tuvimos la oportunidad de valorar la actuación seguida por el Consistorio en una zona conocida como “Vial Norte”, declarada acústicamente saturada.

En tal ocasión, y como consecuencia ineludible de la declaración ZAS, el Ayuntamiento suspendió el otorgamiento de nuevas licencias para establecimientos hosteleros. No obstante, transcurrido un año desde la citada declaración, y a pesar de que el vecindario siguiese denunciado excesos de ruido, dicho Ayuntamiento, amparado en que la vigencia máxima de la ZAS es precisamente de un año, acordó conceder nuevas licencias para la apertura de nuevos establecimientos.

Ante tales circunstancias, nuestra actuación de supervisión se centró en verificar que desde la Administración local se hubiesen llevado a cabo las mediciones trimestrales pertinentes y que se hubiesen implementado las medidas oportunas para restaurar los niveles permitidos de ruido. Pero cuál fue nuestra sorpresa cuando comprobamos que el Ayuntamiento de la capital cordobesa no había realizado ni una sola medición acústica para comprobar la evolución que estaban teniendo los niveles de ruido, y que no había implementado ninguna medida adicional a las mínimas exigidas por el ordenamiento jurídico.

Es decir, a juicio de esta Defensoría del Pueblo Andaluz, el Ayuntamiento de Córdoba estaba interpretando que la declaración ZAS constituía un fin en sí mismo y no un medio para adecuar los niveles de ruido a los valores permitidos, dado que se había conformado con cumplir el formalismo de la declaración olvidándose por completo del sentido de ésta.

En consecuencia, no pudimos más que formular **Recordatorio** de los deberes legales que le impone el ordenamiento regulador de la contaminación acústica y **Recomendación** a los efectos de que, a la mayor brevedad posible, incoase un nuevo procedimiento de declaración ZAS en el que se adoptaran todas las medidas pertinentes hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica.

### 2. 1. 3. 1. 3. Actividades ruidosas con arraigo popular.

Ferias, verbenas, bandas de música, cohetes, conciertos en la vía pública, festivales y un sin fin de actuaciones con más o menos arraigo entre la población requieren, cada vez más, de la intervención de esta Defensoría del Pueblo Andaluz como consecuencia de los elevados niveles de ruido que comúnmente llevan consigo.

Ante este tipo de supuestos, la actuación de esta Institución va dirigida a lograr un punto de comunión entre los bienes jurídicos que entendemos afectados, representados fundamentalmente por el patrimonio cultural, de una parte, y por el medio ambiente y la intimidad personal y familiar, de otra.

Así, a través de nuestras actuaciones tratamos de resaltar que ninguno de los derechos que se encuentran en juego tienen la consideración de absoluto, por lo que la colisión que puede producirse entre ellos debe ser resuelta a través de mecanismos que favorezcan el consenso entre las partes afectadas. Es decir, por medio del sentido común.

Y es que no parece razonable que una banda de música ensaye todos los días del año hasta las once de la noche en plena vía pública, en un entorno residencial, cuando existe la posibilidad de adaptar locales para este tipo de prácticas a través de sistemas de insonorización. Es el caso de la **queja 09/3204**, afectante al Ayuntamiento de Campillos, o de la **queja 08/299**, referida al Ayuntamiento de Sevilla.

O que durante numerosos fines de semana se celebren conciertos en una determinada plaza, con elevadísimos niveles de ruido y prolongándose hasta altas horas de la noche, a pesar de existir en el entorno equipamientos destinados a este tipo de eventos que, para más *INRI*, han requerido de importantes inversiones públicas. En este sentido, la **queja 09/2584**, sobre conciertos celebrados en la Alameda de Hércules de la capital sevillana.

### 2. 1. 3. 2. Contaminación atmosférica.

Dada la trascendencia que tiene la emisión de gases contaminantes en el proceso de cambio climático que está sufriendo nuestro planeta, la materia objeto de análisis en el presente apartado requiere gran parte de las atenciones del Área de medio ambiente de esta Defensoría del Pueblo Andaluz.

Pues bien, entre las actuaciones seguidas a este respecto, entendemos que merece ser destacada la habida en la **queja 08/4566**, iniciada de oficio tras la aparición en diversos medios de comunicación de noticias relativas a la superación en diversos municipios de nuestra Comunidad de los niveles máximos de partículas en suspensión, viéndose afectada la calidad del aire.

En tal ocasión, fuimos informados por la Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano de la Consejería de Medio Ambiente sobre los cuantiosos esfuerzos que se están realizando para minorar los niveles de contaminantes registrados en determinadas zonas de nuestra Comunidad con el propósito de acomodarlos a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico.

Ante tales circunstancias, entendimos preciso indicar que con independencia de la valoración positiva que nos merecen tales esfuerzos, el hecho de que desde hace bastantes años se venga detectando la superación de los límites máximos de contaminantes y que de tales circunstancias se pudiesen derivar afecciones graves para nuestro medio ambiente e incluso para la salud de la población, no pone de manifiesto sino que la actuación de la Administración no ha logrado el grado de eficacia que resultaría aconsejable.

En este sentido señalamos que, a nuestro juicio, muchos de los Planes de Calidad del Aire que se encuentran en fase de preparación ya deberían estar concluidos, de forma que la actuación administrativa pudiese estar centrada en la realización de labores de control, inspección, vigilancia y seguimiento, dando cumplimiento a lo previsto en la Ley 34/2007, de 15 de Noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

En consecuencia, formulamos **Recomendación** concretada en la necesidad, de una parte, de intensificar, tanto como resulte factible, la adopción de medidas tendentes a reducir los niveles de contaminantes en los municipios andaluces; y de otra, de agilizar al máximo la elaboración de los Planes de Calidad del Aire necesarios en nuestra Comunidad.

Y es que, a nuestro juicio, resulta absolutamente imprescindible concienciar a la población sobre la insostenibilidad que supone nuestro actual modelo de vida, en el que los niveles de consumo energético *per cápita* resultan disparatados.

Asimismo, entendemos necesario que por parte de los poderes públicos se favorezca el recurso a las fuentes de energía renovables, toda vez que las mismas son menos lesivas para nuestro medio ambiente.

A estos efectos, valoramos favorablemente los importantes cambios normativos se están produciendo en este sentido, como es el caso de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

Esperamos que quienes ostentan competencias legislativas en el ámbito estatal y autonómico asuman ahora las funciones que tienen atribuidas para proseguir con este impulso normativo, coadyuvando a la mejora de nuestro medio ambiente. En concreto, esperamos que esta iniciativa europea favorezca la adopción de medidas como la aprobación de normas de desarrollo de la Ley 2/2007, de 27 de Marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, que ofrezcan la concreción necesaria para hacer efectivas todas y cada una de sus disposiciones.

### 2. 1. 3. 3. Contaminación electromagnética.

Por lo que afecta a las quejas referidas a contaminación electromagnética, debe indicarse que a lo largo del año 2009 se ha producido un cierto repunte de las que tienen por objeto antenas de telefonía móvil. Es el caso de la **queja 08/866** y de la **queja 08/5326**, ambas afectantes al municipio sevillano de Bormujos, de la **queja 09/4490**, referida a una antena situada en la localidad de Armilla (Granada), o de la **queja 09/4710**, sobre una antena ubicada en el patio de un colegio de Brenes (Sevilla).

Ante este tipo de situaciones, la actuación de esta Defensoría del Pueblo Andaluz va orientada en una doble dirección:

De una parte, tratamos que a la mayor brevedad posible se efectúe una medición de los niveles de radiación electromagnética registrados en la zona identificada por la parte promotora de la queja, en aras de poder comprobar si éstos se ajustan a los límites señalados por el Real Decreto 1066/2001, de 28 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.

Para ello, contamos con la permanente y ejemplar colaboración de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía y de la Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, que ponen a nuestra disposición los medios personales y materiales necesarios para llevar a cabo estas tareas.

A este respecto debemos señalar que hasta el momento, y a pesar del cuantioso número de inspecciones realizadas, en ninguno de los supuestos planteados se superaban los límites máximos de radiaciones marcados por el ordenamiento. Por el contrario, en todos los casos los niveles registrados se encontraban muy por debajo de tales límites, situándose a veces por debajo de los niveles de radiaciones producidos por un simple televisor.

De otra parte, comprobamos si las estaciones base de telefonía móvil cuentan con las preceptivas licencias municipales de obra. Para ello, requerimos a los Ayuntamientos que nos remitan copia de las mismas.

Sobre este particular hay que decir que no son pocos los supuestos en los que se constata la inexistencia de tales licencias. En tales casos, esta Institución dirige a los Consistorios afectados **Recordatorio** de los deberes legales que les impone la normativa urbanística y **Recomendación** a los efectos de que lleven a cabo las debidas actuaciones de vigilancia e inspección y, en su caso, impongan el restablecimiento del orden jurídico perturbado, la reposición de la realidad física alterada y cuantas medidas sancionadoras fuesen oportunas.

Al margen de lo anterior, se constata una gran litigiosidad derivada, en gran medida, de la inseguridad jurídica que representa la inexistencia de ordenanzas municipales reguladoras de estas actividades y, en los casos en los que éstas han sido aprobadas, de la invasión de competencias reservadas al Estado que a veces se produce.

Por ello, contar con modelos de normas consensuadas con los distintos agentes implicados y que, al menos a priori, no supongan la contravención del ordenamiento jurídico, debe ser valorado muy positivamente.

Es el caso del Modelo de Ordenanza Municipal Reguladora de la Instalación y Funcionamiento de Infraestructuras Radioeléctricas, elaborado por el Grupo de Trabajo del Servicio de Asesoramiento Técnico e Información (SATI) para el despliegue de infraestructuras de telefonía móvil y aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) el día 29 de Abril de 2008, que resulta ser fruto del Convenio de Colaboración suscrito el 14 de Junio de 2005 entre la FEMP y la Asociación de Empresas de Electrónica y Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España (AETIC), al que se han adherido las cuatro operadoras de telefonía móvil y más de un millar de Ayuntamientos.

Asimismo resulta de gran utilidad el que en cumplimiento de dicho Convenio de Colaboración se haya elaborado un Código de Buenas Prácticas que, además de servir como instrumento de referencia para los Ayuntamientos y operadores al objeto de favorecer el despliegue de las infraestructuras y agilizar la tramitación de licencias municipales, pueda emplearse como medio para solventar posibles conflictos entre el operador de telecomunicaciones o la empresa instaladora de la antena y la Corporación Local, permitiendo incluso que el SATI actúe como parte mediadora en tales controversias.

De este modo, considerando las importantes ventajas que se derivan de la adhesión al acuerdo FEMP-AETIC de 14 de Junio de 2005, de la suscripción del Código de Buenas Prácticas y de la aprobación de una Ordenanza Municipal que acoja los criterios expresados en el Modelo consensuado entre el SATI y FEMP, esta Defensoría del Pueblo Andaluz no puede más que sugerir que los Ayuntamientos de nuestra Comunidad actúen en esta línea.

Adicionalmente conviene destacar la posibilidad que los Tribunales de Justicia han reconocido a los Ayuntamientos de aprobar normas en base a las cuales exigir a las compañías operadoras de telecomunicaciones el pago de una tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público municipal. A este respecto es preciso citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de Febrero de 2009, la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 19 de Junio de 2009, o la del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 13 de Julio de 2009.

## 2. 1.4. Prevención ambiental.

### 2. 1. 4. 1. Actividades sometidas a procedimientos de prevención ambiental.

Con la finalidad de prevenir o corregir los efectos negativos que sobre el medio ambiente pueden tener determinadas actuaciones, el ordenamiento jurídico prevé la necesidad de que éstas se sometan a procedimientos de prevención ambiental. Especialmente relevantes en este sentido resultan los procedimientos a los que son sometidos las grandes industrias radicadas en nuestra Comunidad, toda vez que las repercusiones que éstas pueden tener sobre el medio natural son, en la mayoría de los casos, de gran envergadura.

En consecuencia, no son infrecuentes las controversias que surgen entre las distintas partes afectadas (industrias, Administraciones Públicas, asociaciones ecologistas, ciudadanía) en relación con la necesidad de someter las actividades en cuestión a procedimientos de prevención ambiental y en relación con el resultado obtenido en tales procedimientos.

Fiel ejemplo de esto lo constituyen actuaciones seguidas por esta Defensoría del Pueblo Andaluz durante el ejercicio 2009 en relación con industrias dedicadas a la minería, como es el caso de la **queja 04/4717**, sobre afecciones ambientales causadas en la Sierra de Espartero, en el municipio de Morón de la Frontera (Sevilla), de la **queja 08/4181**, tramitada de oficio en relación con una cantera situada en Casarabonela (Málaga) o de la **queja 09/1578**, sobre una explotación minera radicada entre los municipios de Guillena, Salteras y Gerena (Sevilla); en relación con instalaciones generadoras de energías renovables, como es el caso de la **queja 09/2833**, sobre la instalación de aerogeneradores en una zona próxima al Torcal de Antequera (Málaga), de la **queja 09/5352**, también sobre la instalación de aerogeneradores en El Almendro (Huelva) o de la **queja 08/4942**, sobre la instalación de un sistema de energía solar fotovoltaica en Almería; o en relación con otras actividades industriales como plantas embotelladoras, explotaciones ganaderas o incluso empresas azucareras.

Con carácter general, y al margen de las valoraciones concretas que puedan realizarse en cada uno de los supuestos que nos son planteados, esta Institución considera necesario que la actuación que a este respecto sea llevada a cabo por las Administraciones públicas resulte guiada por el principio de precaución o cautela, que rige en sede medioambiental.

En relación con este principio conviene tener presente la Comunicación de la Comisión Europea, de 2 de Febrero de 2000, sobre el recurso al mismo, a través de la cual se fijan unas líneas directrices claras y eficaces con vistas a su aplicación.

En este sentido, según la Comisión, puede invocarse el principio de precaución cuando se hayan detectado los efectos potencialmente peligrosos de un fenómeno, de un producto o de un procedimiento mediante una evaluación científica y objetiva que, por su parte, no permite determinar el riesgo con certeza suficiente. Así, el recurso al principio de precaución sólo está justificado cuando se cumplen las tres condiciones previas, a saber: identificación de los efectos potencialmente negativos, evaluación de los datos científicos disponibles y determinación del grado de incertidumbre científica.

Por lo que se refiere a las medidas derivadas del recurso al principio de precaución, éstas pueden adoptar la forma de una decisión de actuar o de no actuar. La respuesta que se escoja depende pues de una decisión política, en función del nivel de riesgo considerado “aceptable” por la sociedad que debe soportarlo.

En consecuencia, en aquellos supuestos en los que existan identificados posibles efectos negativos y dudas científicas razonables sobre los riesgos que pudieran generarse sobre el medio ambiente e incluso sobre la salud humana y animal, a juicio de esta Defensoría resulta conveniente que la decisión política sea orientada a garantizar la protección de estos bienes jurídicos.

### 2. 1. 4. 2. Afecciones paisajísticas.

A resultas de los antecedentes habidos en esta Defensoría del Pueblo Andaluz, esta Institución considera que uno de los elementos sobre los que no se presta toda la atención que resultaría aconsejable a la hora de evaluar la viabilidad de determinados proyectos es la afección paisajística que los mismos pueden suponer.

Y es que a pesar de que este tipo de incidencias debe ser tenido en cuenta en los procedimientos de prevención ambiental que se sigan, lo cierto es que a día de hoy las soluciones arbitradas en algunos de los supuestos analizados por nosotros no parecen haber sido las más adecuadas.

Es cierto que lo que para unas personas supone un impacto paisajístico inasumible para otras puede resultar una nimiedad, y que las ventajas que para el medio ambiente se pueden derivar de algunos proyectos son de tal magnitud que incluso podrían aconsejar la asunción de determinados efectos negativos sobre el entorno, especialmente si ellos son perfectamente reversibles (piénsese, por ejemplo, en la posibilidad que ofrecen algunas instalaciones generadoras de energías renovables de ser desmontadas al cabo de los años). Ejemplos de estas circunstancias son la **queja 09/2833**, la **queja 09/5352**, o la **queja 08/4942**, referidas en el apartado anterior.

Además, el hecho de que el Convenio Europeo del Paisaje no fuese ratificado por España hasta el 26 de Noviembre de 2007 y que no entrase en vigor en nuestro país hasta el 1 de Marzo de 2008, no ha favorecido la existencia de un consenso sobre qué debe ser entendido por paisaje y en qué medida éste debe ser protegido.

Pero la regulación normativa existente en la materia ha evolucionado en los últimos años dotándose de mayor concreción y ofreciendo, por consiguiente, mayor seguridad jurídica. Y no menos destacable es el hecho de que la sensibilidad mostrada por la ciudadanía en relación con el paisaje es cada vez superior.

En este sentido, y con independencia de los posibles desarrollos normativos que puedan realizarse en un futuro próximo, esta Institución considera que las Administraciones Públicas deberían conceder mayor relevancia al paisaje de nuestra Comunidad, favoreciendo que éste sea puesto en valor y evitando que sobre el mismo se produzcan daños que puedan resultar irreversibles.

### 2. 1.5. Sanidad y salubridad.

El rápido crecimiento urbanístico vivido en la mayor parte de las ciudades de nuestra región ha supuesto, en ocasiones, que pequeñas instalaciones ganaderas que antes se situaban alejadas de los núcleos de población hayan quedado integradas en entornos residenciales.

Este hecho ha traído consigo no pocos conflictos entre la ciudadanía, motivados por los problemas de salubridad que se suelen generar. Ejemplo de ello lo constituyen la **queja 08/4375**, afectante a Vúcar (Almería), la **queja 08/5160**, concerniente al Ayuntamiento de Santiponce (Sevilla), la **queja 09/387**, que afectaba al Ayuntamiento de Estepa (Sevilla) o la **queja 09/5139**, por hechos acaecidos en La Roda de Andalucía (Sevilla).

El análisis y la resolución de este tipo de quejas requiere a veces distintos enfoques. Así, a veces nos encontramos con supuestos en los que las instalaciones ni siquiera cuentan con las preceptivas licencias municipales. En tales casos no procede sino su clausura inmediata, adoptando las medidas necesarias para evitar la lesión o el menoscabo de los animales.

En otras ocasiones, las molestias tienen como causa el incumplimiento, por parte de las personas titulares de las industrias o instalaciones, de la normativa medioambiental, a veces como consecuencia de la falta de adaptación a los nuevos requisitos que impone el ordenamiento jurídico.

A este respecto debe recordarse la teoría de la vinculación permanente entre el sujeto que ha obtenido una licencia para el funcionamiento de una actividad y la Administración, sentada por el Tribunal Supremo a través de Sentencias como la de 9 de Junio de 1998, según la cual «la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes (Sentencia TS de 9 de Diciembre de 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (Sentencia TS de 17 de Diciembre de 1956; de 5 de Noviembre de 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos. Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad, e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público».

Finalmente, existen casos en los que la problemática surgida trae como causa un irresponsable ejercicio de la potestad de planeamiento por parte del Ayuntamiento, al haber considerado el uso industrial del suelo compatible con su uso residencial, sin haber previsto pues las graves consecuencias que se pueden derivar. Evidentemente, la solución de estas controversias pasa por adecuar la normativa urbanística.

## 2. 1.6. Aguas.

### 2. 1. 6. 1. Suministro domiciliario.

Varias de las actuaciones de oficio que desarrollamos durante 2009 respondían a la preocupación de esta Institución por la disponibilidad del agua y la necesidad de introducir sistemas eficaces para su distribución y para la racionalidad de su consumo. En cualquier caso, hemos de advertir que dichas investigaciones se han iniciado a finales del año 2009, por lo que aún no hemos recibido la respuesta interesada a la Administración.

En la **queja 09/5881** nos centrábamos en las pérdidas de agua, tanto en fase de almacenamiento como de distribución, teniendo en cuenta que esta Institución venía recibiendo un importante número de quejas que ponían de manifiesto la persistencia de pérdidas por el mal estado de muchas redes de suministro, especialmente en las redes de ámbito municipal, y la aparente falta de eficacia en la respuesta administrativa ante esta situación.

Atendiendo a las competencias de coordinación atribuidas a la Agencia Andaluza del Agua en materia de aguas urbanas, nos dirigimos a la misma recabando los datos de los que dispusiera sobre dichas pérdidas de agua. Asimismo, hemos interesado que se nos trasladen las medidas que se hayan adoptado para el control de los flujos de agua y para la cuantificación efectiva de las posibles pérdidas por fugas en los sistemas de conducción y distribución.

Por otra parte, dado que muchas entidades locales aducen su escasa capacidad técnica o económica para la sustitución de las conducciones, le hemos requerido información relativa a las medidas, tanto de carácter financiero como técnico, que se hayan adoptado para apoyar la actuación de los organismos competentes.

En otra de las actuaciones de oficio, la **queja 09/5979**, dirigíamos a la Agencia Andaluza del Agua **Sugerencia** dirigida a que, en la futura Ley de Aguas de Andalucía o en su necesario desarrollo reglamentario, o bien a través de la modificación del vigente Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua, se incorporen las medidas oportunas para la adecuada protección de un recurso escaso como es el agua en los casos que se produzcan pérdidas por avería en las instalaciones interiores de suministro de agua, garantizando, en todo caso, los derechos que asisten a la ciudadanía.

Dicha Resolución respondía a la preocupación de esta Institución ante la existencia de numerosos casos de pérdidas de agua por el mal estado de conservación de las instalaciones interiores de suministro de agua y por la inexistencia de mecanismos de reacción adecuados para corregir este tipo de situaciones con la celeridad necesaria, según se había puesto de manifiesto en la tramitación de algunas quejas.

Comprobábamos con preocupación que, a pesar de las medidas arbitradas por la normativa vigente en materia de suministro domiciliario de agua, durante espacios prolongados de tiempo persistían las pérdidas de agua, con el consiguiente perjuicio económico para la persona titular del contrato de suministro y con el consecuente despilfarro de un recurso natural cada vez más escaso y necesario.

Entiende esta Institución que, una vez detectado un incremento desproporcionado de consumo, debería la empresa suministradora activar todos los medios disponibles a su alcance para comprobar si se trata de una pérdida de agua por avería. En este caso, para activar el mecanismo destinado a la protección del agua como recurso ambiental escaso, sin vulnerar con ello los legítimos derechos de quienes sean titulares de los contratos de suministro, resultaría imprescindible que previamente se pudiera acreditar que el origen del exceso de consumo detectado es una avería en la red interior, que la persona titular del contrato es conocedora de tal circunstancia y que, pese a ello, muestra un comportamiento negligente en el cumplimiento de sus obligaciones de conservación de las instalaciones interiores.

Entre los derechos que deben quedar garantizados habrán de incluirse los relativos a la constancia de las notificaciones que se cursen; plazos para el cumplimiento de la obligación de responder a la comunicación y, en su caso, reparar la avería; comunicación de los efectos de la inobservancia del requerimiento que se practique; y potestades que podría ejercitar la compañía suministradora a los efectos de garantizar que no se siga produciendo la pérdida de agua.

Finalmente, la **queja 09/5880**, iniciada de oficio por esta Institución, se centró en algunos aspectos de las tarifas del agua que habíamos destacado en el Informe Especial “Los servicios domiciliarios de agua potable” y que considerábamos debían clarificarse definitivamente, con ocasión de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Aguas de Andalucía y su previsible desarrollo reglamentario.

Uno de estos aspectos es el relativo a la calificación jurídica como tasa o precio público de los derechos de naturaleza económica exigidos a las personas abonadas a los servicios de agua.

Se trata de una cuestión de indudable trascendencia ya que incide, entre otros, en los procedimientos de elaboración y aprobación de las tarifas, en sus procesos de liquidación o cálculo, en el sistema para su cobro en caso de impago. A tal efecto, esta Institución considera necesario contar con un régimen común que sirva de referente para todos los municipios andaluces, cualquiera que sea la fórmula de gestión del servicio de suministro domiciliario de agua con que cuenten.

En segundo lugar, planteábamos de nuevo la necesidad de incorporar en las estructuras de las tarifas todos los elementos que permitan la mayor concreción de los usos y aprovechamientos de agua, a fin de particularizar en lo posible los datos de consumo de cada contrato.

En este sentido, hacíamos referencia al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE, de 23 de Octubre), así como lo dispuesto por el artículo 111.bis, apartado 2, del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio), respecto a incentivar el uso eficiente del agua y la contribución a los objetivos medioambientales perseguidos.

Al objeto de incentivar efectivamente el consumo responsable de agua, esta Institución considera que las tarifas de agua deben recoger una modulación en función del número de personas que hacen uso del suministro.

Ello ha dado lugar a la formulación de Resoluciones dirigidas a entidades públicas a fin de que se recojan tales modulaciones en sus Ordenanzas reguladoras de la tasa por prestación de los servicios de abastecimiento, saneamiento, vertido y depuración de aguas (**quejas 08/3571 y 09/50**). No obstante, las respuestas obtenidas se han limitado a destacar la falta de habilitación normativa o las dificultades técnicas y organizativas para la individualización de las tarifas.

Estimamos que la existencia de una norma autonómica que, en ejercicio de su competencia de protección de los recursos naturales, estableciese dicho requisito para todos los sistemas tarifarios andaluces podría ser el motor definitivo para incentivar el consumo responsable de agua.

Finalmente, con relación a las tarifas también planteábamos en la queja de oficio la oportunidad de mejorar los sistemas de control y lectura de los consumos en periodos más breves de tiempo y mediante la utilización de terminales portátiles electrónicos. Ello permitiría contextualizar los consumos, ayudando a reducir los efectos acumulativos de las lecturas cuando se aplican los sistemas de bloques, y se ganaría capacidad de reacción en casos de anomalías, impagos o control y respuesta ante consumos inusuales.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, y a la luz de los preceptos estatutarios y constitucionales que consideramos afectos, formulábamos a la Agencia Andaluza del Agua la siguiente **Sugerencia** respecto de la que, como hemos indicado anteriormente, no hemos obtenido aun contestación:

*“Que, bien en el necesario desarrollo reglamentario de la futura Ley de Aguas de Andalucía o en el Reglamento específico de tarifas que pudiera aprobarse, o bien mediante la modificación del vigente Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua, se incorporen al régimen normativo del sistema tarifario doméstico los siguientes aspectos:*

*- definición clara de la calificación jurídica –tasa o precio público- que deba darse al precio a satisfacer por el servicio de abastecimiento domiciliario de agua y determinación de unos criterios comunes sobre el procedimiento que deban utilizar todas las entidades suministradoras para fijar sus tarifas.*

*- identificación en las estructuras de las tarifas de todos los elementos que permitan la mayor concreción de los usos y aprovechamientos de agua a fin de particularizar en lo posible los datos de consumo de cada contrato, incluyendo una modulación de las tarifas en función del número de personas que hacen uso del suministro y una penalización de los consumos excesivos.*

*- establecimiento de una periodicidad mensual, o al menos bimestral, en los sistemas de controles y lecturas de consumo doméstico a fin de profundizar en los instrumentos de seguimiento y verificación de los consumos de agua y aplicar con carácter más inmediato sistemas que ayuden a su mejor aprovechamiento.”*

## 2. 1. 6. 2. Aguas subterráneas

Con relación a la protección del dominio hidráulico subterráneo esta Institución inició una queja de oficio relativa a las medidas de autorización y control incorporadas en el Anteproyecto de Ley de Aguas de Andalucía.

En esta **queja 09/2495** nos dirigimos a la Viceconsejería de Medio Ambiente manifestándole que compartíamos plenamente la oportunidad de las medidas incorporadas para garantizar el uso sostenible del agua, limitando su uso abusivo y evitando la proliferación de captaciones ilegales de aguas subterráneas, que ponen en riesgo la pervivencia de nuestros acuíferos y la calidad de sus aguas.

En nuestro escrito le trasladábamos nuestra preocupación por el incremento de las extracciones ilegales y la reducción generalizada de las reservas de agua como consecuencia de una presión excesiva de la demanda procedente, tanto de los núcleos urbanos, como muy particularmente de la agricultura de regadío. Asimismo, le planteábamos la necesidad de articular fórmulas eficaces para impedir que las extracciones ilegales sigan produciéndose y para revertir aquellas situaciones de ilegalidad que ya se hayan producido.

En tal sentido, manifestábamos que la actividad de policía del organismo de cuenca se había mostrado claramente insuficiente y estimábamos que sus causas podrían estar en buena medida relacionadas con la falta de medios personales y materiales para llevar a cabo una adecuada labor de inspección, la inexistencia de un decidido impulso político a los planes de inspección y sanción de este tipo de infracciones y la escasa conciencia social acerca del daño que se deriva de tales prácticas ilícitas.

Por todo lo anterior, con fecha 17 de Junio de 2009, formulábamos a la citada Viceconsejería Resolución concretada en los siguientes términos:

*“**Sugerencia** para la inclusión en la futura Ley de Aguas de Andalucía de un precepto que, a semejanza de lo dispuesto en el art. 175 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, imponga las empresas de sondeos y a las empresas que realicen instalaciones para la extracción de aguas el deber de exigir del promotor de la obra o instalación la acreditación de la autorización administrativa para la realización de las labores de investigación, o de la concesión administrativa para la extracción y aprovechamiento de las aguas, debiendo ceñirse en su actuación al contenido y límites de dicha autorización y concesión.*

***Sugerencia** para la inclusión en la futura Ley de Aguas de Andalucía de una regulación similar a la contenida en el art. 207 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que suponga calificar como infracción la prestación de servicios por parte de las empresas especializadas en sondeos y extracciones sin exigir la acreditación de la correspondiente autorización para la realización del alumbramiento o para la apertura de pozos, o de la pertinente concesión para la extracción y aprovechamiento de las aguas.*

***Recomendación** para que se elabore un plan sectorial de inspección en relación con las captaciones ilegales de aguas subterráneas en el marco de la protección del dominio público hidráulico y para que los procedimientos sancionadores que se incoen a resultas de este plan de inspección conlleven, además de la oportuna sanción, la obligación de reponer la situación fáctica alterada, mediante la demolición y el sellado de las instalaciones destinadas a las extracciones ilegales.*

***Sugerencia** para que se informe a las empresas especializadas en sondeos y captaciones de aguas subterráneas acerca de las responsabilidades en que pueden incurrir si no respetan el ordenamiento de aguas, informándoles, a su vez, de los daños que se derivan de las captaciones ilegales de aguas para el medio ambiente y el interés general.*

***Sugerencia** en orden a poner en marcha campañas informativas y divulgativas acerca del régimen jurídico y los procedimientos para obtener las concesiones de aprovechamiento de aguas, con información específica sobre el régimen sancionador al respecto.”*

Inmediatamente recibíamos la respuesta de la Viceconsejería manifestando haber dado cumplida satisfacción a las sugerencias formuladas, dándose traslado de las mismas a la Agencia Andaluza del Agua para que sean tenidas en cuenta en la planificación y ejecución de sus actuaciones.

## 2. 1.7. Participación ambiental.

### 2. 1. 7. 1. Encuentros con grupos ecologistas.

Según reza el apartado primero del artículo 128 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, esta Defensoría del Pueblo Andaluz es el Comisionado del Parlamento de Andalucía designado por éste para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución y en el Título I de dicho Estatuto, entre los que se encuentra el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, y a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad.

Pues bien, con el propósito de cumplir adecuadamente con las funciones que el ordenamiento nos atribuye, esta Institución estimó en su día conveniente mantener reuniones periódicas con grupos ecologistas representativos en nuestra Comunidad por medio de las cuales tomar conocimiento de aquellas cuestiones que estimasen más relevantes.

Fruto de tal decisión fue el encuentro habido en el año 2008 con las asociaciones ecologistas con mayor presencia en Andalucía, cuyo resultado fue tan favorable que nos animó a proseguir con la iniciativa, esta vez centrándonos en determinadas comarcas de nuestra Comunidad.

En este sentido, en el año 2009 hemos tenido una productiva reunión con los grupos más representativos del Campo de Gibraltar, en la que se han abordado, entre otros, temas tan relevantes como los riesgos ambientales derivados de actividades peligrosas en aguas de la Bahía de Algeciras, haciendo especial referencia a la práctica del “bunkering”; la contaminación atmosférica y las problemáticas derivadas de la concentración de instalaciones industriales; la importancia del reconocimiento del derecho de acceso a la información ambiental; o la incidencia ambiental de las grandes obras de infraestructura proyectadas en la zona.

En las mismas informamos puntualmente a los ecologistas sobre las actuaciones seguidas hasta el momento, algunas de ellas incluso ante instituciones europeas como la Comisión Europea o el Defensor del Pueblo Europeo, y asumimos determinados compromisos de actuación sobre aspectos no tratados hasta la fecha que, en cierta forma, podrían incidir sobre los problemas abordados.

Asimismo se pretende, en años venideros, continuar con esta iniciativa para conocer la problemática concreta que presentan otras comarcas de nuestra región y, en su caso, realizar las actuaciones que resulten pertinentes.

### 2. 1. 7. 2. Deber de resolver expresamente todos los procedimientos.

Tal y como viene siendo habitual, un año más debemos hacer mención al ingente número de actuaciones que desde esta Defensoría del Pueblo Andaluz se realizan a los efectos de lograr que las Administraciones Públicas de Andalucía den efectivo cumplimiento al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dictando resolución expresa en todos los procedimientos y notificándola cualquiera que sea su forma de iniciación.

En este sentido podemos citar la **queja 09/2676**, la **queja 08/4511**, la **queja 08/2649** ó la **queja 08/5042**.

Si bien es cierto que a raíz de nuestra intervención, la mayoría de los asuntos tratados son debidamente resueltos por las Administraciones afectadas, ello no debe ser interpretado como una actuación eficiente que suponga el cumplimiento del principio de buena administración consagrado en nuestro Estatuto de Autonomía.

En consecuencia, insistimos en la necesidad de que por parte de las Administraciones públicas de Andalucía se realicen esfuerzos tendentes a garantizar el cumplimiento efectivo de los deberes que le son impuestos por el citado artículo, adoptando cuantas medidas resulten oportunas.

## 2.2. Agricultura, Ganadería y Pesca.

### 2. 1.1. Agricultura.

#### 2. 2. 1. 1. El régimen de ayudas de Pago Único.

Como en años anteriores, la mayoría de las quejas recibidas en esta materia se referían a dilaciones o falta de información en los procedimientos de asignación de derechos de pago único o en los de concesión de las ayudas correspondientes a dichos derechos en distintas campañas de comercialización.

Un caso significativo lo constituye la **queja 09/4455**, de la que pasamos a ofrecer más detalles por lo ilustrativo de la misma.

La persona interesada formulaba queja por la indefensión que sentía ante la actuación de la Consejería de Agricultura y Pesca, en relación con su solicitud de Ayuda de Pago Único mediante asignación de derechos de la Reserva Nacional.

Según manifestaba la persona interesada, en Mayo de 2006, solicitó el acceso a la Reserva Nacional, sin obtener más información sobre el estado de su solicitud (a pesar de haberlo requerido por escrito en Febrero de 2007) hasta que, casi un año después, se le dio trámite de audiencia.

Cumplimentado dicho trámite y ante la falta de información relativa a su solicitud, denunció la opacidad y lentitud de la tramitación administrativa mediante escritos dirigidos a la Dirección General de Fondos Agrarios, en Julio de 2007 y Octubre de 2008; que tampoco obtuvieron respuesta.

Finalmente, con fecha 19 de Mayo de 2009, se dictó Resolución de la Dirección General de Fondos Agrarios por la que se denegaba su solicitud de ayuda correspondiente a la campaña 2006-2007, al no disponer de derechos de pago único. Contra dicha resolución, la interesada interpuso recurso de alzada que, cuatro meses después, tampoco habría sido resuelto.

Admitida a trámite la queja, la Viceconsejería de Agricultura y Pesca nos trasladaba un informe de la citada Dirección General que aclaraba que hubo un error en el estudio de la solicitud, ya que la interesada cumplía con uno de los requisitos para asignación de derechos de ayuda con cargo a la Reserva Nacional. En consecuencia se remitiría al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) para la asignación de derechos que procediera, según los cálculos de dicho Organismo de Coordinación, y se quedaría a la espera de los resultados de dicha asignación para, en su caso, dictar Resolución de asignación de derechos definitivos y revocar la que denegaba la ayuda solicitada, mediante la resolución del recurso de alzada.

Considerando que el asunto se encontraba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones, si bien aprovechamos la intervención de la Viceconsejería de Agricultura y Pesca en dicha queja para trasladarle una serie de consideraciones que veníamos exponiendo a la Dirección General de Fondos Agrarios con ocasión de la tramitación de quejas en las que se ponían de manifiesto las mismas circunstancias, aunque, finalmente, se resolvía la cuestión de fondo objeto de las mismas.

Así, le hacíamos notar que esta Institución consideraba que la tramitación de la solicitud de asignación de derechos era excesivamente dilatada en el tiempo, sin justificación al respecto. En este sentido, comprobábamos que la interesada habría presentado en Abril de 2007 la documentación que le permitiría la asignación de los derechos de la Reserva Nacional pero, estando próximo a finalizar el año 2009, aún no se había resuelto definitivamente dicha asignación.

Destacábamos los perjuicios que ello había provocado a la interesada al habersele denegado la solicitud de ayuda correspondiente a la campaña 2006-2007, a pesar de contar -de facto- con los requisitos exigidos para tener derecho a dicha ayuda. Estimábamos que dichos perjuicios también redundaban en la propia Administración, que se vería obligada a rectificar sus propios actos, generando mayor actividad administrativa.

Por otra parte, la queja de la interesada también se refería a la falta de información sobre el estado de tramitación del expediente, así como a la ausencia de respuesta a sus instancias. Al respecto, el informe de la Dirección General de Fondos Agrarios ponía de manifiesto que los requerimientos de información y reclamaciones formuladas por la interesada se habrían incorporado al expediente administrativo, si bien la única respuesta formal ofrecida a la interesada se habría efectuado en Septiembre de 2009, tras interponer denuncia a la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía.

Por todo lo anterior, veníamos llamando la atención de dicha Administración sobre la necesidad de adoptar las medidas que se estimasen oportunas para tramitar con mayor diligencia las solicitudes presentadas, así como dar cumplida satisfacción a los derechos de información que asisten a la ciudadanía en sus relaciones con aquélla.

Al respecto, consideramos afectos el derecho a una buena administración reconocido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como los principios de eficacia, eficiencia, simplificación de procedimientos, transparencia y proximidad a los ciudadanos que, entre otros, deben regir la actuación administrativa (artículo 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

En una de las quejas que cerrábamos con idénticas consideraciones, la **queja 09/1344**, la Dirección General de Fondos Agrarios nos respondía que la actuación administrativa llevada a cabo en el procedimiento de asignación de derechos de pago único se realiza con la mayor diligencia posible, dentro de las posibilidades

que ofrecen los medios técnicos y humanos de que dispone y teniendo en cuenta el volumen de expedientes gestionados. Asimismo, que desde esa Dirección General se estaba realizando un gran esfuerzo para actualizar el mayor número de expedientes en el menor tiempo posible y lograr una mejora en el cumplimiento de los principios que deben regir la actuación administrativa, especialmente en lo que se refiere a la reducción de los plazos de resolución de los procedimientos.

Destacaba que, aunque esté resuelto el expediente por la Comunidad Autónoma, su regularización no se produce hasta que el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino abre el plazo para envío de la información a la Base de Datos Nacional de Pago Único y no finaliza el procedimiento hasta que el Ministerio comunica la actualización de la asignación de derechos.

Otra cuestión que se viene poniendo de manifiesto en las quejas tramitadas es la tardanza en la resolución de los recursos de alzada formulados contra resoluciones de la Dirección General de Fondos Agrarios, referidos a asignaciones de derechos de Pago Único.

En el año 2009 hemos tenido ocasión de dictar una Resolución al respecto en la **queja 08/5656**, ya que el silencio administrativo superaba los catorce meses.

Así, con fecha 21 de Agosto de 2008, la persona promotora de la queja había formulado recurso de alzada contra la Resolución de la Dirección General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, por la que se le asignaban derechos de ayuda definitivos dentro del régimen de pago único, pero, un año después, aún no había obtenido respuesta al mismo.

Con fecha 29 de Julio de 2009 interesábamos de la Viceconsejería de Agricultura y Pesca la necesidad de resolver expresamente el recurso formulado por el interesado.

Sin embargo, en respuesta a dicha petición se nos manifestaba que el recurso no tuvo entrada en el Servicio de Legislación y Recursos hasta el 17 de Marzo de 2009 y que debía observarse en la resolución de recursos el riguroso orden de entrada en el registro de los Servicios Centrales. Además, justificaba el retraso que sufre la resolución de expedientes en la sobrecarga del citado Servicio, dado el gran número de líneas de ayudas que gestiona la Consejería y el protagonismo de la vía impugnatoria.

Finalmente, sin perjuicio de reconocer la obligación de resolver que le incumbía, apuntaba a la vía jurisdiccional frente al silencio administrativo como garantía de los derechos de la ciudadanía.

Aun admitiendo la validez jurídica de los argumentos empleados por la Consejería de Agricultura y Pesca, en cuanto a la obligatoriedad de observar un orden riguroso en el despacho de los expedientes así como a los efectos de la desestimación de recursos por silencio administrativo, consideramos oportuno dirigirle una llamada de atención sobre la necesidad de actuar con la mayor celeridad y diligencia posible en todos aquellos supuestos en los que, como ocurría en el caso objeto de queja, podrían resultar afectos derechos fundamentales de la ciudadanía.

En consecuencia se le formuló **Recordatorio** legal y **Sugerencia** relativa a la necesidad de adoptar las medidas necesarias, dotando de recursos materiales y personales a los Servicios implicados en la resolución de los recursos administrativos, a fin de que éstos se resuelvan con la debida celeridad. Asimismo, se le dirigió **Recomendación** para que se dictase resolución expresa, sin más dilaciones, el recurso de alzada formulado por la persona promotora de la queja.

En la respuesta ofrecida, únicamente se nos trasladaba copia de la Orden resolutoria del recurso de alzada mediante la que se declaraba su inadmisión a trámite, por extemporáneo.

A la vista de dicha información, recientemente nos hemos dirigido de nuevo a la Viceconsejería de Agricultura y Pesca poniendo de manifiesto que dicha circunstancia no hace sino confirmar la imperiosa necesidad de adoptar medidas para evitar situaciones como la de esta queja en las que, tras más de un año sin obtener respuesta a un recurso administrativo, ni siquiera resulta procedente analizar la cuestión de fondo.

En consecuencia, le hemos instado nuevamente a que se pronuncie respecto a la Sugerencia que le había sido formulada, en orden a la adopción de las medidas necesarias para que los recursos administrativos sean resueltos con la debida celeridad. Al cierre de esta redacción, aún no hemos obtenido la respuesta interesada.

## 2. 2. 1. 2. Los servicios técnicos de la producción integrada.

Queremos destacar la **queja 08/5659**, en la que su promotor ponía de manifiesto que, siendo licenciado en Ciencias Químicas y habiendo realizado un curso de cualificación, ejerció como técnico de una Agrupación de Producción Integrada (API) bajo la vigencia del Decreto 245/2003, de 2 de Septiembre, por el que se

regula la producción integrada. Sin embargo, posteriormente, al aprobarse las Órdenes que desarrollan el citado Decreto, se le impedía continuar realizando la misma actividad.

Admitida a trámite la queja y recibidos los informes requeridos de la Consejería de Agricultura y Pesca, pudimos constatar que al interesado se le permitió actuar como servicio técnico de la API en el año 2004, al admitirse su alegación relativa a que el curso de formación en producción integrada de algodón, realizado en un Centro de Investigación y Formación Agraria, acreditaba la formación de posgrado.

Esta formación se exigía, según la normativa estatal y autonómica, a aquellas personas con titulación universitaria en cuyo plan de estudios no se incluyera la producción agraria; pero no estaban reguladas las características que debía reunir dicha formación de posgrado.

La Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 4 de Diciembre de 2004 (modificada por Orden de 24 de Octubre de 2005) desarrolló posteriormente las características que deben reunir los cursos de posgrado para permitir la cualificación de los técnicos, incluyendo la descripción del número de horas y contenidos de los cursos.

A partir de la entrada en vigor de esta Orden, estimábamos que actuaba adecuadamente la Consejería al no admitir la cualificación del promotor de la queja, en tanto el curso que había realizado no reunía las características mínimas de los cursos de posgrado que pueden suplir la falta de formación académica en producción agraria. Así se lo trasladamos al interesado, indicándole que concluíamos nuestras actuaciones al entender que no se había producido una actuación administrativa contraria al ordenamiento jurídico.

No obstante, hemos de destacar que la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca añadía un requisito de formación específica, a través de unos cursos que han de convocarse a través de convenios entre la citada Consejería y organismos oficiales con competencias formativas.

A este respecto, estimamos que el requisito añadido no supone limitación de derechos para las personas que venían ejerciendo la actividad de servicio técnico en tanto se han establecido unos mecanismos de convalidación de formaciones anteriores mediante disposición transitoria.

En el caso de la persona que formulaba queja, la cuestión no afecta a su situación, habiéndose convalidado su curso de formación en producción integrada como la formación específica añadida por Orden de 4 de Diciembre de 2004, faltándole aún la cualificación correspondiente al plan de estudios o postgrado.

Sin embargo, consideramos que resultaría más adecuado que la inclusión de este nuevo requisito de formación específica se hubiera realizado con el mismo rango normativo que el Decreto 245/2003, ya que éste no establecía más requisito que la formación universitaria en producción agraria.

### 2.2.2. Ganadería.

En esta materia hemos de reseñar que, durante el año 2009, se han recibido varias quejas referidas a procedimientos sancionadores en materia de sanidad animal, aunque tramitados por distintas instancias administrativas. Así la **queja 09/2220** venía referida a la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Agricultura y Pesca, la **queja 09/2987** y la **queja 09/5276** a la respectiva Delegación Provincial de Granada y la **queja 09/5913** a la Delegación Provincial de Córdoba. Debemos aclarar que la **queja 09/2220** no llegó a admitirse a trámite, puesto que no había transcurrido el plazo legal en que la Administración debía dar respuesta al recurso de alzada formulado por la persona interesada.

Lo destacable de las quejas presentadas es que las personas declaradas responsables en dichos procedimientos sancionadores mostraban una falta de conciencia acerca de la infracción cometida o consideraban que se había impuesto una sanción excesiva para la misma.

En cuanto a la tramitación de los procedimientos cabe destacar que las personas que acudían a esta Institución señalaban que los hechos que se les imputaban no eran ciertos, que no habían sido tenidas en cuenta sus alegaciones o que no habían recibido las notificaciones pertinentes de los actos del procedimiento sancionador hasta que se les practicó diligencia de embargo de sus bienes.

En el caso de la **queja 09/2987**, sin embargo, hubimos de cerrar el expediente al no apreciar irregularidad en la actuación administrativa habiéndose realizado los trámites de notificación mediante edictos, tras los oportunos intentos de notificación en el domicilio del interesado tanto del procedimiento sancionador como del de recaudación en vía ejecutiva.

En las otras dos quejas nos encontramos pendientes de recibir el preceptivo informe o de las alegaciones de la parte promotora de la queja, por lo que no podemos pronunciarnos sobre las irregularidades administrativas denunciadas.

### 2.2.3. Pesca.

No queremos cerrar este capítulo sin hacer mención a los problemas que presenta el sector pesquero andaluz, fundamentalmente teniendo en cuenta los empleos afectados por las decisiones comunitarias sobre cuotas de pesca y su repercusión sobre las economías locales, en el marco de la crisis económica en que nos venimos desenvolviendo.

Al respecto, recientemente, recibíamos la queja de la Cofradía de Pescadores de Barbate instando la mediación de esta Institución a fin de que, por las autoridades correspondientes, se tomasen en consideración los problemas que afrontan como consecuencia de las decisiones adoptadas recientemente en relación con el recorte de capturas del atún rojo, las paradas biológicas y la inexistencia de ayudas públicas para el sector.

Para dar trámite a dicha solicitud, que se tramita con número de **queja 09/5834**, hemos dirigido una comunicación a la Consejería de Agricultura poniéndole de manifiesto la difícil situación que atraviesa actualmente ese sector y pidiéndole una respuesta expresa a sus preocupaciones y reivindicaciones.

A pesar de no haber recibido información de la citada Consejería relativa a las decisiones adoptadas con respecto a la pesca del atún rojo, recientes noticias parecen poner de manifiesto que las almadrabas gaditanas recibirán más cuota, supeditada a la investigación científica sobre el estado real de esta especie amenazada, además de que las ayudas por parada biológica se estarían empezando a cobrar.

Por su parte, en la **queja 09/3261** el Colectivo de Riacheros de Trebujena solicitó la intervención mediadora de esta Institución para que fuese tenida en cuenta su opinión en la toma de decisiones por parte de la Consejería de Medio Ambiente respecto a la recuperación de la angula del río Guadalquivir. Según denunciaban, las medidas pretendidas supondrían la retirada inmediata de embarcaciones y la prohibición absoluta de la pesca en el río, además de importantes menoscabos para quienes tenían en este sector su medio de vida.

De dicha petición de mediación dimos traslado a las Delegaciones Provinciales en Cádiz de la Consejería de Medio Ambiente y de la Consejería de Agricultura y Pesca, con fecha 5 de Agosto de 2009.

No ha sido hasta después del cierre del ejercicio 2009 cuando hemos recibido la respuesta de la Consejería de Medio Ambiente, refrendada en su contenido por la Consejería de Agricultura y Pesca, estimando innecesaria nuestra labor mediadora al considerar insostenible el mantenimiento de las capturas de angula, tanto desde un punto de vista ambiental como socioeconómico.

En su escrito se justifica la necesidad de establecer la moratoria de pesca de la angula ya que, atendiendo a los datos de capturas, se considera que la especie se encuentra en peligro crítico de extinción.

Por otro lado, manifiesta que el Reglamento de la Anguila europea estableció que, a partir de Julio de 2009, sería obligatoria la reducción del esfuerzo pesquero al menos en un 50% respecto al promedio de los años 2004-2006.

Asimismo, se insiste en las perjudiciales consecuencias que el descarte en el arte de pesca empleado supone para la pesca en los caladeros del Golfo de Cádiz y en la ilegalidad de las embarcaciones utilizadas para dicha actividad que, por otra parte, no constituye la actividad principal de las personas que se dedican a la misma según la información de la que disponen.

Finalmente, el informe destaca que la actuación de la Junta de Andalucía no se limitará a prohibir las capturas de angulas sino que también se desarrollarán actuaciones tendentes a la recuperación de la especie a través de un Plan de Gestión de la Angula en Andalucía, con el objetivo final de alcanzar un nivel de repoblación del 60% en 2013.

## **SECCIÓN CUARTA:**

### **DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES**

#### **ÁREA DE MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA**

En **materia de Medio Ambiente** durante el año 2009 se han remitido cuatro quejas al Defensor del Pueblo Estatal, por se éste el Comisionado competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas. De ellas, merece destacar la **queja 09/130**, en la parte afectada exponía que en el término municipal de Jaén había sido proyectada la construcción de una presa en el río Frío para paliar los efectos negativos provocados por unas urbanizaciones construidas ilegalmente, y que la misma afectaba a una zona de gran valor medioambiental y patrimonial.

Tras analizar los hechos puestos de manifiesto, comprobamos que la obra en cuestión era competencia del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, por lo que el asunto excedía de nuestro ámbito competencial. Por consiguiente, remitimos el asunto al Defensor del Pueblo Estatal.

## TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

### SECCIÓN SEGUNDA: III.- CULTURA Y DEPORTE

#### 2. 1.1. La contaminación visual del patrimonio histórico y la protección del paisaje: dos aspectos de una misma realidad.

Como es bien sabido el valor cultural de un inmueble incluido dentro del Catálogo General del Patrimonio Histórico no viene dado sólo por los valores históricos o artísticos del propio Bien, sino que con frecuencia, dicho valor depende de lo que culturalmente representa ese Bien para la sociedad en que se ubica. Es decir el valor cultural de un Bien muchas veces no es intrínseco al propio Bien, sino que está residenciado en la forma como los demás lo perciben. Podríamos, siguiendo este criterio, relacionar el valor de un Bien patrimonial con su capacidad para servir de referente cultural o identitario a un pueblo.

Esta capacidad simbólica de los bienes patrimoniales, al depender directamente de la forma en que son percibidos por la colectividad, ha determinado que en ocasiones sea mas relevante para un Bien su propia “visibilidad”, esto es, su aptitud para ser contemplado y percibido, que su “singularidad” artística o histórica.

A modo de ejemplo, podríamos citar el caso de la Torre del Oro sevillana, mundialmente conocida y convertida en uno de los referentes culturales e históricos de la ciudad hispalense al simbolizar en alguna medida los años de esplendor que vivió la villa andaluza cuando era el puerto de llegada del comercio proveniente de Las Indias tras el descubrimiento de América.

Pocos conocen que la Torre del Oro tiene una hermana gemela denominada Torre de la Plata, ubicada a escasos metros de la primera, y cuyo valor en estrictos términos históricos o artísticos en nada desmerece de su par.

Y la razón de este desconocimiento no es otro que el hecho de que la Torre de la Plata ha permanecido durante muchísimo tiempo oculta por una serie de edificaciones que se adosaron a la misma una vez perdió su función inicial y quedó integrada en la trama urbana. Por el contrario la Torre del Oro, merced a su privilegiada ubicación junto al cauce del río, ha permanecido exenta de cualquier obstáculo que impidiera o dificultara su contemplación convirtiéndose así en uno de los hitos visuales de la ciudad, especialmente para quienes acceden a la misma por vía fluvial.

La Torre de la Plata, hasta que hace pocos años se liberó parcialmente de las edificaciones que la encorsetaban era una perfecta desconocida para los propios sevillanos. Hoy en día es más conocida, pero en ningún caso puede compararse su relevancia con la de la Torre del Oro en el imaginario colectivo de los sevillanos.

Y la principal, sino la única diferencia entre estas dos Torres es que una ha estado siempre “visible” y la otra no.

Si quisiéramos seguir con este juego de los ejemplos podríamos preguntarnos por el grado de incidencia tiene en la valoración cultural de un monumento como la Alhambra granadina el hecho de su especial ubicación física como atalaya sobre la ciudad –o mejor dicho la forma en que se percibe visualmente desde la propia ciudad- y plantearnos si sería igualmente valorada si estuviera situada en el centro de la ciudad rodeada de otros inmuebles que impidiesen o dificultasen su contemplación.

Algo parecido podríamos hacer en relación a la Mezquita cordobesa jugando con la posibilidad de que la misma hubiera estado situada sobre un loma que dominase la ciudad o simplemente hubiese permanecido exenta de las muchas edificaciones que actualmente la rodean y dificultan su contemplación, ¿hasta qué punto hubiese cambiado su valoración patrimonial o cultural?

Lo que nos interesa destacar con este aparente juego de virtualidades no es otra cosa que la importancia que reviste para un bien cultural la visibilidad del mismo, esto es, la posibilidad de ser adecuadamente contemplado y percibido.

Consciente de esta importancia, el legislador cultural construyó conceptos jurídicos como “entorno” o “contaminación visual”, tratando con el primero de ellos de garantizar al Bien cultural un perímetro de protección física en el cual estuviese prohibida o limitada cualquier actuación que alterase o dificultase la percepción del Bien, y pretendiendo, con el segundo de los conceptos citados, dotarse de una herramienta práctica para evitar los atentados o agresiones visuales contra los mismos Bienes.

Pese a tratarse de dos conceptos de reciente incorporación al acervo jurídico del patrimonio histórico, lo cierto es que en este tiempo ya se han revelado en diversas ocasiones como elementos importantes para la protección y salvaguarda de los valores culturales de un importante número de Bienes.

Así, gracias a la delimitación de entorno de algunos BIC se ha podido evitar que se consumen graves atentados contra los mismos alentados por la voracidad urbanística de los últimos años y que hubieran supuesto su desvirtuación o desvalorización al impedir su adecuada contemplación.

De igual modo, gracias a la técnica jurídica de la “contaminación visual” se han podido evitar agresiones directas contra bienes patrimoniales que hubieran implicado una degradación de sus valores culturales al impedir o distorsionar su correcta contemplación o percepción.

No obstante, pese a su trascendencia y efectividad estos conceptos jurídicos se han revelado como insuficientes para cubrir todo el haz de posibilidades de afección negativa a los valores patrimoniales de un Bien como consecuencia de actuaciones que impliquen la alteración o disminución de sus valores perceptivos.

Y ello es así, por cuanto la virtualidad de estas figuras jurídicas queda circunscrita a un perímetro físico estrictamente delimitado y que rara vez alcanza más allá de los espacios inmediatamente aledaños al propio Bien. De hecho la propia Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía señala en su Disposición Adicional Cuarta que, en aquellos supuestos en que no se hubiese delimitado formalmente el entorno de protección de un Monumento o Castillo, el mismo estaría constituido «por aquellas parcelas y espacios que los circundan hasta las distancias siguientes:

- A) Cincuenta metros en suelo urbano.
- B) Dosecientos metros en suelo urbanizable y no urbanizable».

Si tomamos en consideración que el artículo 19 del mismo texto legal establece que sólo existirá “contaminación visual” cuando la acción contaminante afecte al propio Bien integrante del Patrimonio o a “su entorno”. Comprobaremos que el entorno, formal o legalmente delimitado de un Bien, marca el terreno máximo donde estas figuras de protección del patrimonio pueden ejercer su labor tuitiva sobre el mismo.

El problema surge en aquellos supuestos en que las actuaciones supuestamente atentatorias contra los valores perceptivos de un Bien patrimonial se producen en territorios ubicados más allá del límite fronterizo marcado por su delimitación de entorno. En esos supuestos, si examinamos nuestro ordenamiento jurídico, comprobaremos que el mismo carece actualmente de instrumentos validos y eficaces que permitan salvaguardar los Bienes de las amenazas que se ciernen sobre ellos.

No obstante esta situación podría cambiar -de hecho debería cambiar- en un futuro próximo como consecuencia de la ratificación por España de un instrumento normativo de ámbito europeo que está llamado a tener una especial incidencia en la protección de los valores perceptivos de los Bienes Culturales.

Nos referimos, evidentemente, al Convenio Europeo del Paisaje aprobado en Florencia el 20 de Octubre de 2000 y ratificado por el Reino de España el 6 de Noviembre de 2007.

Este instrumento jurídico contiene las premisas fundamentales a partir de las cuales resultará posible desarrollar estrategias que otorguen una protección efectiva a los valores paisajísticos de algunos Bienes naturales o culturales.

No obstante, a la presente fecha y pese a la teórica aplicabilidad directa del Convenio desde su ratificación por España, la realidad es que resulta muy difícil trasladar los postulados proteccionistas contenidos en el texto del Convenio a los supuestos concretos de paisajes culturales amenazados ya que carecemos de criterios valorativos claros para determinar que elementos paisajísticos son merecedores de una especial protección y cuando una actuación concreta atenta contra dichos valores paisajísticos y, lo que quizás sea aun más relevante, no disponemos de instrumentos jurídicos concretos para su efectiva protección.

En este sentido, y con el fin de promover un rápido desarrollo normativo del Convenio Europeo de Paisaje en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Institución ha iniciado una actuación de oficio -**queja 09/5882**- cuya finalidad es acopiar información suficiente para conocer las actuaciones desarrolladas o que esté previsto desarrollar por las distintas Administraciones Públicas de Andalucía cuyas competencias tienen relación con la protección del paisaje a fin de dar efectividad al derecho consagrado en los artículos 28 y 33 del estatuto de Autonomía para Andalucía.

Mientras tanto no se produzca el desarrollo normativo del Convenio Europeo del Paisaje seguiremos careciendo de criterios válidos para evaluar la incidencia de una determinada actuación sobre los valores paisajísticos insitos en un Bien cultural y, lo que es mas importante, careceremos de instrumentos eficaces para impedir que dichos valores puedan verse menoscabados.

Por tal motivo, la intervención de esta Institución en relación con las posibles agresiones a los valores visuales y perceptivos de los Bienes culturales viene sustanciándose fundamentalmente a través de los conceptos jurídicos de la delimitación de entorno y la contaminación visual.

Así, durante el año 2009 se tramitaron un total de 7 expedientes de queja relacionados con esta cuestión – **queja 09/4517, queja 09/5091, queja 09/5407, queja 09/6072, queja 09/433, queja 09/434 y queja 09/1868**-. De entre estas quejas, y a fin de ejemplificar el contenido de las mismas, podemos destacar la **queja 09/4517** referida a una posible contaminación visual de la Muralla del Real Alcázar de Sevilla.

El expediente se inició por denuncia de un particular referida a la existencia de unos cuadros y registros eléctricos de grandes dimensiones, así como cableado de diverso tipo, que se encontraban adosados a un lienzo de la muralla exterior del Real Alcázar de Sevilla, concretamente en la zona que linda con los Jardines de Murillo, próxima a una guardería infantil que existe en dichos Jardines.

El denunciante consideraba que estos elementos producían una contaminación visual que afectaba a la contemplación de un Bien de Interés Cultural y que, por tanto, contravenían los criterios de protección estipulados en la vigente legislación de Protección del Patrimonio Histórico de Andalucía, concretamente en el artículo 19.1 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre.

Según relataba el promotor de la queja, había presentado diversos escritos denunciando el problema ante la Consejería de Cultura, el Ayuntamiento de Sevilla y el Patronato del Real Alcázar, sin que los mismos hubieran dado el fruto esperado, razón por la cual interesaba la intervención de esta Institución.

A este respecto y tras las oportunas gestiones con los organismo implicados pudimos conocer que la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla había procedido a retirar los cuadros eléctricos y el cableado denunciados de la Muralla del Alcázar, ordenado la incoación de expediente sancionador contra las personas o entidades responsables de su instalación sin contar con las autorizaciones preceptivas.

A la vista de esta actuación administrativa consideramos que el problema denunciado se encontraba en vías de ser solucionado por lo que acordamos en archivo de nuestras actuaciones.