

Política normativa ambiental de Andalucía 2021¹: sustitución de la LOUA y la LOTA por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA)

Jesús Jordano Fraga

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA): dos presuntas extralimitaciones autonómicas en materia de acción pública y nulidad de los planes. 2.1.1. Descripción y contenido de la LISTA. 2.1.2. Previsiones específicamente ambientales de la LISTA. 2.1.3. Dos presuntas extralimitaciones autonómicas en materia de acción pública y nulidad de los planes. 2.2. Otras novedades legislativas: el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía. 3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN. 3.1. Organización. 3.2. Ejecución. 3.2.1. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. 3.2.2. Espacios naturales protegidos y recursos naturales. 3.2.3. Subvenciones y ayudas ambientales. 3.2.4. Residuos y contaminación ambiental. 3.2.5. Inspección ambiental. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA: 4.1. Ruido: legalidad de la autorización de la música en terrazas. Ilegalidad ordenanza confiere discrecionalidad subjetiva a los agentes. 4.2. Nulidad del Planeamiento por ausencia de Evaluación ambiental Estratégica. 4.3.

¹ Estudio realizado en el marco del Proyecto Derecho de la biodiversidad y cambio climático PID2020-115505RB-C21/C22, financiado por MCIN/ AEI /10.13039/501100011033

Calificación sin ambiental si autorización sustantiva, Plan Especial o Proyecto de actuación es nula de pleno derecho. Necesidad de Plan especial o Proyecto de actuación para EDAR municipal. 4.4. Acción popular ambiental integra el derecho a exigir la resolución expresa de recursos de alzada contra resoluciones sancionadoras en materia ambiental. 4.5. Depuración de aguas residuales: legitimidad sanción se produce por el incumplimiento de la ejecución de las obras EDAR que son competencia de la Administración autonómica. 4.6. Mantenimiento postclausura de vertedero corresponde a quien lo ha explotado, no al titular de la explotación. 4.7. Tributos ambientales: el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica: la ausencia de criterios moduladores del daño causado en el medio ambiente para la cuantificación de la carga tributaria del Impuesto puede ser tachada de defectuosa técnica legislativa de su norma rectora, más nunca provocadora de su inconstitucionalidad. 5. LISTA DE AUTORIDADES.

RESUMEN: La actividad normativa ha venido protagonizada por la aprobación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA). La norma incorpora importantes previsiones ambientales en sede de clasificación, régimen de usos y planificación urbanística y territorial. Destacan entre ellas las relativas a protección del paisaje y la conexión del urbanismo con el cambio climático y la economía circular.

ABSTRACT: The regulatory activity has been led by the approval of Act 7/2021, of December 1, to promote the sustainability of the Andalusian territory (LISTA). The standard incorporates important environmental provisions in terms of classification, use regime and urban and territorial planning. They include those related to landscape protection and the connection of urban planning with climate change and the circular economy.

PALABRAS CLAVE: Urbanismo y Ordenación de Territorio. Regulación de la edificación ilegal. Protección del paisaje.

KEY WORDS: Urban planning and land planning. Regulation of illegal construction. Landscape protection.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En 2021 se ha producido como novedad fundamental la aprobación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) derogando la norma vigente los últimos 21 años la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA) y la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante LOTA) vigente los últimos 27 años.

En materia ambiental la LISTA como ya hacia la LOUA incorpora el desarrollo sostenible como uno de los fines de la ordenación territorial (Conseguir un desarrollo sostenible y art. 3 1 a), e) y 3.2 b) LISTA, respectivamente) y también incluye previsiones para la protección del litoral (arts. 35 y 36 LISTA); Las orientaciones del Convenio Europeo del Paisaje (art. 37 y 38) y previsiones para Ciudades y consumo y producción sostenibles (art. 61 LISTA).

Destacamos que el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía opta por el Establecimiento del derecho básico estatal como parámetro en materia de EIA y de riesgos de inundaciones. Renuncia así nuestra Comunidad Autónoma al establecimiento de normas adicionales de protección en materia ambiental lo cual constituye, sin duda, un giro de 180°.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (LISTA): DOS PRESUNTAS EXTRALIMITACIONES AUTONÓMICAS EN MATERIA DE ACCIÓN PÚBLICA Y NULIDAD DE LOS PLANES

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) realiza una profunda modificación en la materia regulando de forma conjunta el urbanismo y la ordenación territorial hasta ahora en dos normas separadas que han sido derogadas (LOUA y LOTA).

2.1.1. Descripción y contenido fundamental de la LISTA

La ley se estructura en un Título preliminar, ocho títulos, nueve disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales. El título preliminar incluye las disposiciones

generales, donde se define el objeto de la ley, las competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, la distribución competencial entre Comunidad Autónoma y Municipios, los principios de la ordenación de la actividad territorial y urbanística, sus fines y su objeto, la cooperación interadministrativa, el fomento de la iniciativa privada, los convenios interadministrativos y urbanísticos, así como los derechos de participación y consulta como derechos fundamentales de la ciudadanía. Contiene, como novedad, el desarrollo de los principios para un desarrollo territorial y urbanístico sostenible y el régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

La LISTA establece una nueva clasificación dual urbano/rústico en la desaparece el suelo desaparece el suelo urbanizable. En urbano desaparece la dicotomía urbano consolidado/no consolidado. El suelo rústico puede ser urbanizado creando ciudad. Y el Suelo Urbano puede transformar en Actuaciones de reforma interior o mejora urbana en los que rehace ciudad o se mejora la ciudad existente. El protagonista en el ámbito de los instrumentos de planificación urbanística es el Plan general Ordenación municipal (PEGOM) que constituye un intento de simplificar la planificación general (son PGOU's más simples). El PEGOM identifica el suelo Rústico y sus límites, *pero no tiene áreas reparto*. El Plan ordenación urbana es para eso pudiendo haber uno o varios. *Desaparece así la técnica del aprovechamiento medio*.

Las principales novedades de la LISTA podemos sintetizarlas en los siguientes aspectos²:

- La regulación en una sola ley de la planificación territorial (arts. 39 a 52 LISTA) y urbanística (arts. 60 a 97 LISTA)
- Se regula el régimen del suelo estableciendo una nueva clasificación dual Urbano/Rústico en la desaparece el suelo desaparece urbanizable (arts. 12 a 14 LISTA). En urbano desaparece la dicotomía urbano consolidado/no consolidado. El suelo Rustico puede ser urbanizado creando ciudad. Se determina asimismo un marco básico que permite reconocer, a través de los instrumentos de ordenación urbanística, los núcleos rurales tradicionales, los ámbitos de hábitat rural diseminado y el hábitat troglodítico.
- En el suelo rústico se establece la categoría de especialmente protegido para aquellos terrenos que requieren de tal condición por

² Seguimos en parte la Exposición de motivos de la LISTA a modo se síntesis de los contenidos de la misma.

aplicación de la legislación y planificación sectorial. En general, la cláusula de «práctica de irreversibilidad» que establece la legislación estatal debe quedar reducida, en su aplicación, a aquellos terrenos cuyos valores aconsejen una protección permanente. Por eso, la ley incluye como *suelos preservados*, y no como protegidos (art. 14 .1 a) LISTA), aquellos que el propio planeamiento territorial o urbanístico, atendiendo a sus valores o circunstancias, considera necesario preservar temporalmente de su transformación y los que presentan riesgos ciertos mientras estos subsistan (art. 14 .1 c) LISTA).

- Se regula el suelo rústico común, sus usos y actividades *posibilitando viviendas aisladas residenciales no vinculadas al uso agrícola* como usos extraordinarios (vinculados a los mismos) (art. 22 .2 LISTA)³. Ahora la nueva regulación los incluye expresamente. Creemos que la Ley se queda corta. El uso residencial no debiera ser extraordinario en suelo rústico común.
- Se establece el procedimiento para la delimitación de actuaciones de transformación urbanística conforme a los criterios y directrices que se establezcan en el Plan General de Ordenación Municipal o en el Plan de Ordenación Urbana, sin necesidad de proceder a una modificación del planeamiento general. En el suelo urbano se regulan las actuaciones de mejora urbana y las de reforma interior y en el suelo rústico las actuaciones de nueva urbanización para dar respuesta a las demandas y necesidades que surjan y no puedan atenderse con el suelo urbano disponible (arts. 27 a 30 LISTA).

El título III regula los instrumentos de ordenación territorial, de protección del litoral y del paisaje. En los instrumentos de ordenación territorial se sigue el esquema precedente de la LOUA (POTA – arts. 39-

³ “Las actuaciones podrán tener por objeto la implantación de equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo. Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas”. En realidad en Andalucía, el régimen de las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable regulado en los artículos 42 y 43 de la LOUA permitió usos residenciales. Pero estos usos fueron expresamente descartados tras la reforma operada por la Ley 13/2005, de 11 noviembre. El artículo 42 LOUA fue así redactado “Dichas actividades pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales”.

41LISTA-; Planes de ordenación de territorio de ámbito subregional -arts. 43-45 LISTA- y Planes con incidencia de la ordenación del territorio -arts.- 48-49 LISTA- absorbiéndose algunas determinaciones que antes contenían en el planeamiento urbanístico.

- Se incorpora el Proyecto de Actuación Autonómico (art. 51 LISTA) como instrumento de ejecución de las actuaciones previstas en dichos planes, pudiendo, en los casos fijados en la ley, incorporar determinaciones de ordenación que serán vinculantes para los Ayuntamientos. Asimismo, se incorporan las últimas modificaciones introducidas en la LOTA en relación con las Declaraciones de Interés autonómico y las Declaraciones de Interés Estratégico, garantizando la efectiva participación de los municipios en el proceso de tramitación.
- Se elimina la relación de planes con incidencia territorial que se contenía en un anexo de la LOTA, optando por exigir de forma genérica que todos los planes que puedan tener incidencia en el territorio se sometan a informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (art. 49.4 LISTA).
- Se establece un sistema de instrumentos de ordenación basado en dos figuras que simplifica su tramitación y facilita su desarrollo. Por un lado, el Plan General de Ordenación Municipal (Art. 63 LISTA), como instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo, y, por otro, el Plan de Ordenación Urbana (art. 66 LISTA), como instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente y de respuesta a las necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación de esta. Este sistema dual de planeamiento se complementa y desarrolla con un sistema de instrumentos de ordenación de segundo nivel en el que se mantiene la figura del Plan Parcial de Ordenación para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico (art. 67 LISTA) y el Plan para actuaciones de reforma interior en suelo urbano, cuyo objeto y finalidad se clarifica (art. 68 LISTA).
- Desaparece la Aprobación Autonómica del Planeamiento General municipal sustituyéndose por un Informe preceptivo (art. 79 LISTA).

Este sistema de planeamiento se complementa con otros instrumentos de ordenación urbanística, entre los que se mantienen los ya consagrados Estudios de Detalle, Ordenanzas Municipales y Catalogo. Como novedad, se

incorporan los Planes Básicos de Ordenación Municipal para determinados municipios, como instrumento de ordenación urbanística general y detallada, y los Estudios de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística específicos con los que dar respuesta a las actuaciones de mejora urbana.

El sistema tradicional para la equidistribución de cargas y beneficios se mantiene, pero estableciendo una relación directa entre los ámbitos de ordenación y de gestión de las actuaciones de transformación urbanística (ATU), adscribiendo a los mismos los sistemas generales que les correspondan. Por tanto, la equidistribución se realiza por ATU.

- El título VI, que regula la actividad de edificación (regulación de la ejecución de las obras de edificación, el deber de conservación y rehabilitación, la situación legal de ruina urbanística y los actos sujetos a licencia o declaración responsable. Se relacionan los actos y los usos del suelo cuya autorización expresa puede ser sustituida por declaración responsable o comunicación previa (art. 138 LISTA); se aclara el régimen que permite simultanear las obras de urbanización y edificación, en coordinación con las fases definidas de la urbanización y se reconoce la posibilidad de establecer fases para las obras de edificación, con arreglo a un régimen de garantías (art. 90.4 LISTA).
- El título VII (arts. 147-172 LISTA) regula la disciplina territorial y urbanística, estableciendo el marco de la potestad inspectora, de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística, y la potestad sancionadora aclarando y delimitando el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en materia de disciplina. Como novedad, se define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad y la imposición de sanciones que comporten infracción de la ordenación territorial como una competencia directa. Al mismo tiempo, de conformidad con la normativa básica del Estado y la jurisprudencia constitucional, se establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma sustituya a los Ayuntamientos en materia de disciplina.
- Se ha procedido a una simplificación de los preceptos referentes a la tramitación de los procedimientos de disciplina urbanística mediante la regulación de un procedimiento específico para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones no necesitadas de título habilitante, en consonancia con la regulación establecida a tal efecto en el reciente Decreto Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

En materia sancionadora, destaca la simplificación de los tipos básicos de infracciones y sanciones y se actualizan los tipos y a incorporar las infracciones y sanciones que se habían incluido en nuestro marco normativo a través del Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, incorporando, asimismo, las novedades del Decreto Ley 2/2020, de 9 de marzo, relacionadas con la potestad sancionadora y las actuaciones que no necesitan título habilitante.

- Se procede a la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía como apoyo al Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda ya existente (Disposición Adicional Sexta LISTA),
- El título VIII se dedica a las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. Se recoge el contenido esencial del Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, del que se tiene en cuenta en el [observatorio 2020](#). El título regula el régimen aplicable a las edificaciones irregulares consideradas individualmente, el tratamiento mediante planes especiales de adecuación ambiental y territorial para las agrupaciones de viviendas irregulares y, finalmente, la posibilidad de incorporar dichas edificaciones al modelo de ciudad a través de una actuación de nueva urbanización, bien en el instrumento de ordenación o con posterioridad.

En las disposiciones adicionales se regula entre otras cosas los mecanismos de desafectación de las vías pecuarias que discurren por tramos urbanos y aspectos notariales y registrales.

2.1.2. Previsiones específicamente ambientales de la LISTA

Específicamente en materia ambiental la LISTA incorpora:

- A. previsiones para la protección del litoral (arts. 35 y 36 LISTA) y normas de aplicación directa conectadas con el cambio climático y energía renovable (art. 6 LISTA).

El espacio litoral es el previsto en la legislación de costas estatal pero los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán incorporar al espacio litoral aquellas otras zonas que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del litoral. Entre los objetivos se contempla expresamente la adopción de medidas que puedan contribuir a la adaptación del litoral a los efectos del cambio climático, así

como a la mitigación de factores que acentúen el mismo. Las figuras protagonistas son los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que ahora incluyen el establecimiento de corredores o ámbitos de conexión del sistema costero con los espacios libres interiores, a fin de proporcionar conectividad al territorio, preservando la funcionalidad de los ecosistemas y evitando su fragmentación (art. 37.1 b) LISTA).

- a) Las orientaciones del Convenio Europeo del Paisaje que fueron asumidas por la Comunidad Autónoma en la Estrategia de Paisaje de Andalucía aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de marzo de 2012 regulando el propio concepto de paisaje (de acuerdo con la definición del Convenio Europeo del Paisaje, cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales, humanos o de ambos que debe integrarse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, en general, ser tenido en cuenta en todas las políticas sectoriales en aras de la consecución de los objetivos de calidad paisajística)y se determina que los Catálogos de Paisaje serán aprobados por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y constituyen la base técnica de apoyo para la redacción de las estrategias y directrices definidas en el apartado 2 del artículo 37, así como para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística general y del Plan de Ordenación Urbana, (arts. 37 y 38 LISTA). De esta forma las actuaciones urbanísticas se adaptarán al entorno, rural o urbano, en el que se sitúan. Los proyectos que las definan tendrán en consideración los elementos naturales y patrimoniales, la topografía, y el resto de los elementos que, conforme a lo establecido en los instrumentos de ordenación, conforman el carácter del paisaje de su ámbito de actuación.

También debemos resaltar el art. 6 LISTA al regular las tradicionales normas de aplicación directa (antes art. 57 LOUA). Como novedad se incorporan tres previsiones: 1) En áreas afectadas por procesos naturales y efectos adversos del cambio climático o actividades susceptibles de generar riesgos, tales como inundación, erosión, subsidencia, deslizamiento, incendio, contaminación u otros análogos, las construcciones, edificaciones o instalaciones, o usos del suelo se permitirán siempre que respeten el régimen de protección aplicable, debiendo acometer las medidas legalmente exigidas por la Administración competente para garantizar la prevención y, en su caso, eliminación de los riesgos; 2) Las construcciones e instalaciones deberán utilizar preferentemente instalaciones de energía renovable y de autoconsumo; 3) Para garantizar el acceso a las fuentes de energía renovable,

las instalaciones de producción podrán ocupar espacios libres públicos en virtud del título que corresponda

B. Ciudades y consumo y producción sostenibles

Los objetivos 11 y 13, que recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas que inciden con más intensidad en el urbanismo y en la ordenación del territorio, se incorporan a la ley, apostando por ciudades sostenibles, a través de la regeneración y rehabilitación urbana e implementando medidas para evitar los riesgos provocados por el cambio climático. El desarrollo sostenible exige la incorporación de la economía circular en el ejercicio de las competencias de ordenación del territorio y urbanismo, en la fase de ordenación y en la de ejecución, y el establecimiento de criterios que fomenten la creación de ciudades inteligentes y sostenibles, mejorando la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. Es el artículo 61. Criterios para la ordenación urbanística. 1. “Con el fin de procurar un desarrollo urbano y territorial sostenible, la ordenación urbanística promoverá una ocupación racional y eficiente del suelo y, a tal fin, los instrumentos de ordenación urbanística general y los Planes de Ordenación Urbana establecerán directrices y estrategias que eviten la dispersión urbana, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional, y favorezcan la economía circular. Para ello fomentarán la consolidación de los núcleos urbanos existentes y la diversidad de usos mediante actuaciones de mejora, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, debiendo los nuevos crecimientos cumplir con lo establecido en el artículo 31”.

El desarrollo sostenible como ya hacia la LOUA se incorpora como uno de los fines de la ordenación territorial (Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado del municipio en términos sociales, culturales, económicos, sanitarios y *ambientales*, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de la población y de la ordenación urbanística; Contribuir a la mitigación y reversión del cambio climático, así como a la adaptación del territorio a las nuevas condiciones que de este se derivan al cual se añade el fin de la ordenación urbanística de “Vincular los usos y transformación del suelo, sea cual fuere su titularidad, a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales, asegurando la adecuación e integración paisajística de las actuaciones urbanísticas”(art. 3 1 a), e) y 3.2 b) LISTA, respectivamente)..

2.1.3. Dos presuntas extralimitaciones autonómicas en materia de acción pública y nulidad de los planes

Entendemos que el régimen de invalidez (art. 7 apartados 2 y 3 LISTA) está fuera de la competencia de la Comunidad Autónoma *ex art.* 149.18 CE y no se ajusta a la vigente jurisprudencia del TS sobre la invalidez de los planes como normas reglamentarias. En el caso de la Evaluación Ambiental Estratégica la convalidación *ex post* del vicio puede ser contraria a la primacía de la UE y sus mandatos contenidos en la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014). Así, por ejemplo, la STS 1084/2021 de 22 de julio de 2021, Sala 3ª, Sección: 5 N° de Recurso: 3920/2020, Ponente HUET DE SANDE mantiene la nulidad radical de la aprobación definitiva parcial de la revisión del PGOU impugnado, al romper su integridad, e infringir la normativa comunitaria y nacional sobre la EAE emitida inmediatamente antes de la aprobación definitiva. La Sala reitera la interpretación realizada (STS 318/2020, de 27 de mayo de 2020, rec. 6731/2018) que declara los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad radical de todo el Plan, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado. Y, en aquellos supuestos en que el vicio pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna sobre el resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad radical subsanable. *En cuanto a la iniciación de la EAE, debe producirse en la fase preliminar de borrador del plan, y no aplazar su iniciación a un momento posterior.* La reciente Roj: STS 763/2022 - ECLI:ES:TS:2022:763 de 23 de febrero, núm. Recurso 4555/2020 confirma estos planteamientos al declarar que se ajustó a Derecho al declarar la nulidad del plan y, a la vez, permitir que en ejecución de sentencia pudiera subsanarse el defecto esencial de procedimiento advertido mediante la aportación de un informe complementario emitido por el órgano ambiental.

Del mismo modo nos parece altamente discutible la previsión del art. 10.6 LISTA limitando la acción pública ("El ejercicio de la acción pública tendrá como límites el abuso del derecho y el ejercicio del derecho en fraude de ley") en un intento de delimitar o limitar su ejercicio. Recordemos que la legislación procesal es competencia exclusiva estatal. De ahí se deriva la dificultad-imposibilidad de reconocimiento de acciones populares autonómicas.

La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2021, de 28 de enero, Cuestión de inconstitucionalidad 1772-2020, ha declarado la inconstitucionalidad de la acción popular reconocida por la Ley Vasca 3/1998, de 27 de febrero, en su artículo 3.4 cerrando cualquier debate mientras no se cambie esta doctrina jurisprudencial⁴ que es terminante (F.J. núm., 4º):

“En suma, solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advertimos que «la Ley 29/1998 [art. 19

⁴ Fallo que tiene antecedentes no tan específicos, Así la STC Pleno. Sentencia 80/2018, de 5 de julio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 5425-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. Entendemos que conforme esta jurisprudencia tampoco es posible mantenerla. Recordemos que, según esta, de consolidada doctrina, no basta con que la norma procesal autonómica represente una innovación o una mejora de la legislación procesal para una Comunidad Autónoma si no viene justificada por una especialidad del derecho sustantivo autonómico [en este sentido SSTC 123/1988, de 23 de junio, FJ 2; 47/2004, FJ 15; 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 6; 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 e); 31/2010, de 28 de enero, FJ 27, y 21/2012, de 16 de febrero, FFJJ 7 y 9]. Le corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la Ley no se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4; y 21/2012, FJ 7). Teniendo presente que la necesidad a que se refiere la cláusula competencial del artículo 149.1.6 CE «no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas» (SSTC 47/2004, FJ 5, y 2/2018, FJ 4).

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, las citadas SSTC 47/2004 (FJ 5) y 2/2018 (FJ 4) señalaron que deben completarse tres operaciones para aplicar la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE y dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el artículo 149.1.6 CE: primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales. (F.J. núm.5º). Se exige pues una conexión “de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma”. *Nosotros no la vemos.*

h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).

Mediante los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, antes citada, el Estado ha aprobado unas normas específicas para la defensa del medio ambiente en vía judicial. En concreto, el art. 22 prevé que «[l]os actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente» (según la definición que contiene el art. 18.1) podrán ser recurridas por las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el art. 23 que son los siguientes: (i) que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; (ii) que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; y (iii) que, según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación u omisión administrativa.

Pero la extralimitación competencial apreciada es de origen y no deriva de que el Estado haya aprobado reglas específicas de legitimación procesal en materia medioambiental ni de la mayor o menor coincidencia de la norma autonómica con tales reglas, ya que, como hemos recordado recientemente, «un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado» [STC 65/2020, FJ 8 D) a)] ”.

Obviamente más invasivo es condicionar la reconocida en la legislación estatal como pretende la LISTA. Ciertamente la vieja jurisprudencia se ha movido entre estimar una casa de inadmisión si ha existido abuso del derecho; o desestimar la acción. Son las STS de 22 de enero de 1980 –el fin perseguido por el ejercicio de la acción es causar mal- y 2 de noviembre de 1989 –la existencia de un sentimiento personal-. Más moderna nos parece la STSJ de Cantabria de 24 de julio de 2000 en la que se afirmó *que el abuso de derecho no impide que prospere la acción popular si existe un beneficio público o si la actuación es ilegal*. En cualquier caso, ello queda fuera de la competencia del legislador autonómico.

2.2. OTRAS NOVEDADES LEGISLATIVAS: EL DECRETO-LEY 26/2021, DE 14 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA: ESTABLECIMIENTO DEL DERECHO BÁSICO ESTATAL COMO PARÁMETRO EN MATERIA DE EIA Y DE RIESGOS DE INUNDACIONES

La norma que desborda lo estrictamente ambiental se enmarca en el proceso de simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía en el marco del Informe del Banco de España de 23 junio de 2020 sobre «los principales retos de la economía española tras el COVID-19» y del movimiento de mejora regulatoria en la Unión Europea. Esta norma ahonda el proceso de simplificación usando los instrumentos ya conocidos:

- En materia de evaluación ambiental se llevan a cabo importantes modificaciones, entre ellas la de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que introdujo en el marco jurídico autonómico un nuevo instrumento de prevención y control ambiental denominado autorización ambiental unificada, no contemplado por la normativa estatal o europea.

Al objeto de reducir la carga burocrática innecesaria, eliminando duplicidades y garantizando la debida protección ambiental, la modificación prevé que la autorización ambiental unificada sea un instrumento de prevención y control ambiental para aquellas actuaciones cuya evaluación de impacto ambiental se realice exclusivamente por el órgano ambiental competente en el ámbito autonómico, excluyendo de la misma, aquellas actuaciones cuya evaluación ambiental sea competencia de la administración ambiental estatal. Debemos recordar que el que el órgano ambiental sigue al sustantivo no significa que quede en manos de la Administración competente el cumplimiento de la legislación ambiental autonómica de aplicación: la nueva regulación elimina esta posibilidad de órgano sustantivos estatales cumpliendo normas adicionales de protección andaluzas que someten a EIA

- *Sustituyendo autorizaciones por declaraciones responsables* (por ejemplo: la simplificación de la tramitación de determinadas licencias urbanísticas a través del régimen de declaración responsable. En concreto para las obras en edificaciones e instalaciones existentes en suelo urbano que se destinen a: la instalación de aprovechamiento térmico de energías renovables en viviendas, la instalación de autoconsumo eléctrico con energías renovables de hasta 100 kW, las infraestructuras de recarga de

vehículos eléctricos de hasta 40 kW y las infraestructuras de recarga eléctrica en instalaciones destinadas al suministro de combustibles y carburantes a vehículos.

- Se modifican diferentes epígrafes del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, pasando algunas actividades de estar sometidas de autorización ambiental unificada a autorización ambiental unificada por procedimiento abreviado y otras a calificación ambiental. En este último caso se trata de actuaciones que en la normativa básica estatal no están sometidas a evaluación ambiental, suprimiendo así una carga burocrática innecesaria, pero garantizando la debida protección ambiental.
- *Mediante tramitaciones de urgencia.* Así se modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, permitiendo la tramitación de urgencia de los procedimientos de elaboración de reglamentos consiguiendo una mayor agilización de aquellos procedimientos cuyo objeto sea dar respuesta normativa a situaciones extraordinarias o que requieran adaptarse a otra normativa en un plazo determinado. También se modifica la competencia para declarar la tramitación de urgencia, de tal forma que se elimina la actual competencia del Consejo de Gobierno para la declaración de urgencia de las leyes y se atribuye a la persona titular de la Consejería promotora de la norma.
- *Eliminación de informes y de algunos órganos colegiados.* Por ejemplo, se elimina el trámite de solicitud de informes de viabilidad de vertidos a la unidad competente en planificación hidrológica en aras de la simplificación de la normativa y la homogenización con el resto de las administraciones hidráulicas de España y se deroga el Decreto 27/2003, de 11 de febrero, por el que se crea el Comité de Asesoramiento de la Marca de Producto Parque Natural de Andalucía, ante la falta de actividad del mismo)

Se lleva a cabo la *derogación de la normativa reguladora de algunos órganos colegiados considerados como innecesarios*. Así, se deroga el Decreto 27/2003, de 11 de febrero, por el que se crea el Comité de Asesoramiento de la Marca de Producto Parque Natural de Andalucía, ante la falta de actividad del mismo, siendo posible sus funciones de asesoramiento puedan realizarse mediante consultas a entidades e instituciones sin necesidad de mantener un Comité específico para ello. Se deroga asimismo el Decreto 200/2007, de 10 de julio, por el que se crea el Registro Andaluz de Centros de Educación Ambiental y se regulan los requisitos y procedimiento de inscripción en el mismo.

- *Especificidades de de las energías renovables respecto al nuevo régimen urbanístico establecido en la Ley 7/2021*. Se modifica el artículo 12 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía que regula la implantación de las actuaciones de generación de energía mediante fuentes renovables y el procedimiento urbanístico con dos objetivos. El primero de ellos es la regulación de las especificidades de esta materia respecto al nuevo régimen urbanístico establecido en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Dicha Ley conlleva que estas actuaciones en Andalucía sean consideradas actuaciones ordinarias en suelo rústico con las implicaciones siguientes en los procedimientos administrativos para su tramitación: eliminación del informe de compatibilidad urbanística, de la garantía para la restitución de los terrenos y de la prestación compensatoria. La Exposición de motivos considera “fundamental mantener la regulación sectorial de esta garantía para preservar los valores medioambientales, agrícolas o paisajísticos, dado el carácter general de la regulación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre. Teniendo en cuenta la relevancia de la inversión que se realiza y el volumen de las instalaciones, si se dejara de cumplir la obligación de la restitución de los terrenos al mismo estado de uso en el que se reciben, los valores anteriores podrían verse significativamente afectados, pudiendo la no adopción inmediata de esta medida implicar perjuicios de muy difícil o imposible reparación”.

- *Establecimiento del derecho básico estatal como parámetro en materia de riesgos de inundaciones*: Así, se modifican el artículo 41 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, ya obsoleto, para acomodar su redacción a la normativa básica reguladora de las limitaciones de uso en las zonas de servidumbre y policía, y el artículo 58 relativo a la evaluación preliminar del riesgo de inundación, regulado también con carácter básico en el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. De esta forma las normas aplicables a la evaluación y gestión del riesgo de inundación y a las limitaciones de uso en zonas inundables serán las establecidas en la legislación básica y las que prevea el plan hidrológico y el de gestión del riesgo de inundación de la respectiva Demarcación. Por otro lado, se suprime el contenido del artículo 60 relativo a los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación al ser de aplicación directa lo establecido en la normativa estatal básica.

Con idéntica finalidad de establecer un marco regulatorio mejorado se deroga el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces que fue aprobado por el Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces, en consideración a la primacía de la normativa básica citada, corrigiendo así las repercusiones negativas en materia de aguas y de ordenación del territorio producidas por esa incoherencia del Plan con la normativa aprobada con posterioridad al mismo.

- *Eliminación del trámite de solicitud de informes de viabilidad de vertidos a la unidad competente en planificación hidrológica.* Se elimina el trámite de solicitud de informes de viabilidad de vertidos a la unidad competente en planificación hidrológica en aras de la simplificación de la normativa y la homogenización con el resto de las administraciones hidráulicas de España, la celeridad en la tramitación de las autorizaciones de vertidos y el funcionamiento de la administración en general, la racionalidad en el uso de los recursos públicos, la seguridad jurídica y el impulso a los proyectos empresariales.

3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN

En materia organizativa se han producido modificaciones menores que no alteran la estructura esencial: Decreto núm. 179/2021, de 15 de junio, por el que se Modifica determinados preceptos de los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, aprobados mediante el Decreto 104/2011, de 19-4-2011; la aprobación de Modificación del Reglamento de Régimen Interior. Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía por la Resolución de 10 de diciembre 2021. De otro lado el Decreto núm. 175/2021, de 8 de junio ha regulado la composición y el funcionamiento del Consejo Andaluz del Clima. Mediante la Orden de 6 de octubre 2021 se han establecido los procedimientos y criterios de elección de los miembros del Consejo Andaluz del Agua.

3.2. EJECUCIÓN

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

3.2.1. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

- Decreto núm. 234/2021 de 13 de octubre, por el que se aprueba Plan Andaluz de Acción por el Clima.
- Decreto núm. 218/2021 de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027.
- Decreto núm. 131/2021, de 6 de abril, por el que se Aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030.

3.2.2. Espacios naturales, protegidos y recursos naturales

- Orden de 19 de septiembre 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la certificación de productos naturales o artesanales y de servicios de turismo de naturaleza, según las normas de la marca Parque Natural de Andalucía, y para la acreditación como entidades de certificación de productos o servicios para la evaluación de su conformidad.
- Resolución de 2 de noviembre 2021, por la que se modifica el listado de líneas eléctricas aéreas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29-8-2008 (RCL 2008\1598), por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.
- Resolución de 6 de mayo 2021, por la que se incluye en el Inventario de Humedales de Andalucía la zona húmeda denominada Salar de los Canos propuesta por el Comité Andaluz de Humedales.

3.2.3. Subvenciones y ayudas ambientales

- Orden de 17 de marzo 2021, por la que se regula en el año 2021 la financiación de proyectos que promuevan la integración de la perspectiva medioambiental en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía con cargo al Fondo Presupuesto Verde.
- Resolución de 7 de julio 2021, por la que se convoca para el periodo 2021-2023 los incentivos de mejora energética del transporte en Andalucía.
- Resolución de 9 de febrero 2021, por la que desarrolla la Resolución de 26-10-2020, por la que se convocan para el periodo

2020-2021 los incentivos para la rehabilitación energética de edificios existentes en Andalucía acogidos al Real Decreto 737/2020, de 4-8-2020.

- Orden de 29 de julio 2021, por la que se convoca para el año 2021 las ayudas previstas en la Orden de 30-7-2019, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para incrementar el valor medioambiental de los ecosistemas forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Medida 08: Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques; Submedida 8.5, Operación 8.5.1: Ayuda para inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales).
- Resolución de 7 de mayo 2021, por la que se exime del cumplimiento del requisito establecido para la práctica de diversificación de cultivos en el artículo 20.1.b) del Real Decreto 1075/2014, de 19-12-2014, a efectos del pago para los agricultores que apliquen prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, a aquellos agricultores que se dediquen al cultivo del arroz y en condiciones normales se hubieran acogido a las excepciones previstas en el artículo 20.2.a) y c), y por la que se exime del cumplimiento de mantenimiento de las unidades comprometidas para los beneficiarios de la Operación 10.1.8.2 Sistemas agrarios de especial interés para las poblaciones de aves de los arrozales andaluces.

3.2.4. Residuos y contaminación ambiental

- Orden de 11 de mayo 2021, por la que se modifica la Orden de 6-8-2018 conjunta de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regula la utilización de lodos tratados de depuradora en el sector agrario.
- Orden de 3 de diciembre 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva de medidas de apoyo urgente para proyectos para la mejora de las instalaciones de tratamiento mecánico-biológico existentes para incrementar su eficacia en la recuperación de materiales susceptibles de ser reciclados, dentro del Plan de Apoyo a la Implementación de la Normativa de Residuos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación

y Resiliencia (PRTR) –financiado por la Unión Europea– NextGenerationEU (línea 4, sublínea 4.3), y se efectúa su convocatoria en el año 2021.

- Orden de 28 de diciembre 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, de medidas de apoyo urgentes para proyectos de construcción, adaptación y mejora de instalaciones específicas para el tratamiento de los biorresiduos recogidos separadamente, dentro del Plan de Apoyo a la Implementación de la Normativa de Residuos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) –Financiado por la Unión Europea– NextGenerationEU (línea 2), y se efectúa su convocatoria en el año 2021.
- Orden de 3 de diciembre 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, de medidas de apoyo urgentes para proyectos de implantación y/o mejora de la recogida separada de biorresiduos destinados a instalaciones específicas de tratamiento biológico, dentro del Plan de Apoyo a la Implementación de la Normativa de Residuos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) –Financiado por la Unión Europea– NextGenerationEU, (línea 1, sublínea 1.1), y se efectúa su convocatoria en el año 2021.

3.2.5. Inspección ambiental

- Resolución de 15 de marzo 2021, por la que se aprueba el Programa Integral de Inspección en materia de calidad ambiental en Andalucía para el año 2021.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Debe tenerse en cuenta que realizamos una selección entre los más de 300 fallos producidos en materia de medio ambiente en el TSJ de Andalucía que aunque no crean jurisprudencia en sentido técnico jurídico se trata de fallos de suma importancia en una jurisprudencia ambiental pretoriana que decide el día a día de la Administración ambiental (por ejemplo, impidiendo la proliferación por su impacto ambiental paisajístico de cultivos de frutos rojos en áreas naturales protegidas al amparo de la planificación ambiental vigente STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), sentencia núm. 1220/2021 de 20 de julio, JUR 2021\324810; STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª),

sentencia núm. 1223/2021 de 20 de julio, JUR 2021\326918 y STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Adm, Sección 3ª), sentencia núm. 283/2021 de 3 de marzo, RJCA 2021\776). Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos más destacados producidos en este año.

4.1. RUIDO: LEGALIDAD DE LA AUTORIZACIÓN DE LA MÚSICA EN TERRAZAS. ILEGALIDAD ORDENANZA CONFIERE DISCRECIONALIDAD SUBJETIVA A LOS AGENTES

Así la STSJ de Andalucía Sala de Granada núm. 2966/2021 de 22 de julio, JUR 2021\346372, ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2021:10280, Procedimiento núm. 327/2019, Ponente PARDO CASTILLO, F. de Dcho 3º, ha desestimado el recurso de varias asociaciones frente a los artículos 4.1 d), 20.1 y las disposiciones adicionales tercera y cuarta del Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre. Estima la sentencia que no puede enjuiciarse la adecuación a derecho de una norma general por los efectos que los recurrentes suponen, acertadamente o no, que podrá generar en el futuro. En cuanto a la nulidad del artículo 4.1 d), la sentencia considera en la demanda se hace un alegato general sobre el contenido del proyecto, sin descender a cada uno de los preceptos concretamente impugnados de acuerdo con su suplico. El análisis del citado precepto revela que los eventos extraordinarios requerirán la previa autorización municipal en los términos previstos en su normativa reglamentaria, por lo que, como se desprende de su tenor literal, en ningún momento se excluye la aplicación de la normativa sobre ruido. En cuanto al artículo 20.1, existe la misma ausencia de tratamiento específico, más allá de su mera transcripción en el hecho primero, y afirma que no se alcanza a comprender, al margen de la consideración de meras conjeturas, que pueda suponer el incumplimiento de la normativa sobre ruido. En cuanto a la nulidad de las disposiciones adicionales tercera y cuarta, habida cuenta que los recurrentes son asociaciones de centros históricos, argumenta que la norma excluye expresamente a las áreas no declaradas zonas acústicas especiales y que además sean sectores con predominio de suelo de uso recreativo, de espectáculos, característicos turístico o de otro uso terciario no previsto en el anterior, e industrial, razón por la que, al no afectar a los recurrentes, carecen de legitimación para impugnar tales preceptos lo que lleva a apreciar la inadmisibilidad parcial del recurso. Nos parece una resolución discutible en el fondo y en la forma. La inexistencia de afección de los centros históricos en materia de ruido es más que dudosa pues el ruido no se detiene en las demarcaciones administrativas o de usos fijadas en el

planeamiento. Sería como decir que una asociación para defensa de espacios protegidos no tiene legitimación para impugnar actuaciones fuera de sus límites, pero con incidencia en los mismos. Es una interpretación, a nuestro juicio, no solo contraria al art. 24 CE sino al Convenio de Aarhus.

La STJ núm. 2726/2021 de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3^a) de 12 de julio, JUR 2021\346470, ha estimado la cuestión de ilegalidad en relación con el inciso del art. 75.1.3 a) de la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente Acústico en Granada, «incluyéndose en este tipo las que a juicio de los agentes de la autoridad supongan una perturbación de la convivencia y/o tranquilidad ciudadana»; impugnación del inciso del art. 58.2 «o en su caso, que por su intensidad o persistencia generen molestias a los vecinos *que, a juicio de la Policía Local, resulten inadmisibles*». En el F. de DCHO 2º se considera que se aparta de la técnica de normas en blanco por remisión a otras normas, así como del empleo de conceptos jurídicos indeterminados, para permitir la configuración e integración del tipo infractor en función de apreciaciones subjetivas del funcionario, que participa por completo de la discrecionalidad de este, habilitando incluso una eventual arbitrariedad. Y esto último, al atribuirles la función de decidir cuando una conducta será inadmisibles en función de dos criterios totalmente subjetivos. A saber: a) la intensidad y persistencia; b) la molestia a los vecinos. El TSJ cree que es posible, al igual que ocurre con otras magnitudes, como es el caso de la velocidad, que la tipificación de esas conductas se haga en función de la superación de los niveles predeterminados y en función de instrumentos de medición precisos. A mi este fallo me parece un desacierto y fuera de la realidad. Desgraciadamente los sonómetros ni existen ni son susceptibles de manejo por la policía local. Creo que el precepto está pensado para abusos manifiestos y la misma arbitrariedad existiría en los recientes tipos que sancionan la tenencia en la mano de dispositivos de telefonía móvil o manipulación de navegadores mientras se conduce; o con mayor claridad en la conducción temeraria con peligro abstracto que es infracción administrativa.

4.2. NULIDAD DEL PLANEAMIENTO POR AUSENCIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Así lo determina respecto de la aprobación definitiva parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera, la STSJ de Andalucía núm. 199/2021, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 2^a) de 4 de febrero, RJCA 2021\750,ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2021:1439, Rec cont-adm núm. 88/2017, Ponente GONZAGA ARENAS IBÁÑEZ, f. de Dcho 3º, pues “La

iniciación del plan debe contar con la evaluación ambiental estratégica previa, lo que no ha ocurrido en el supuesto presente, pues la evaluación de las alternativas queda en palabras de la sentencia de 30 de octubre de 2018 del Tribunal Supremo «*gravemente debilitada, al venir determinada forzosamente por situaciones de hecho anteriores sobre las que la evaluación estratégica no podría intervenir preventivamente, ni tampoco conjurar sus eventuales riesgos para el medio ambiente*» por lo que igualmente procede la estimación del recurso”⁵. Entendemos que esta doctrina en lo que se refiere a la omisión de la EAE es correcta y que viene impuesta por el principio de primacía de la Unión Europea. También la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª) Sentencia núm. 2001/2021 de 17 de septiembre, JUR 2022\37016, declara la nulidad radical por imperativo del art. 47.1e) de la Ley 39/2015 de la Revisión del PGOU de Benahavís, por la ausencia previa del trámite de evaluación ambiental estratégica en el seno del procedimiento de revisión del Plan. Lo mismo hace la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) Sentencia núm. 517/2021 de 8 marzo. JUR 2021\244947, respecto el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marbella, adoptado en sesión extraordinaria celebrada el 16 de mayo de 2018, por el que se aprobó con carácter definitivo la modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de 1986. Por último, la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª) Sentencia núm. 2060/2021 de 23 de septiembre, JUR 2022\40741, ha descartado que la falta de EAE de un Estudio de Detalle determine su nulidad ni que ello sea inconstitucional invocando la STC 123/2021 de 3 junio.

⁵ Ello está -como recalca la propia sentencia- en consonancia con la doctrina del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2016 (RJ 2016, 1287) (recurso 1359/2014), que expresó lo siguiente: "*Finalmente, es evidente que, si la razón de la nulidad radical del Plan General de Ordenación Urbana es el defecto de evaluación ambiental sin que la declaración de inviabilidad de ésta se haya justificado debidamente, el Tribunal a quo no tiene que examinar el resto de las cuestiones de fondo planteadas, debido a que al tratarse de una disposición de carácter general, según ya hemos expresado al analizar el último motivo de casación aducido por las otras recurrentes, cualquier defecto formal es determinante, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de la nulidad radical de la misma, dado que tales defectos tienen, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, carácter sustancial, razones todas por las que los tres primeros motivos de casación no pueden prosperar*".

4.3. CALIFICACIÓN AMBIENTAL SIN AUTORIZACIÓN SUSTANTIVA, PLAN ESPECIAL O PROYECTO DE ACTUACIÓN ES NULA DE PLENO DERECHO. NECESIDAD DE PLAN ESPECIAL O PROYECTO DE ACTUACIÓN PARA EDAR MUNICIPAL

Así lo determina la STSJ de Andalucía (Granada) (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) núm. 2053/2021 de 17 de mayo, JUR 2021\264252, F. de Dcho 4º, respecto de la pretensión de la Sociedad Cooperativa Andaluza del Campo Nuestra Señora del Collado de construir una estación de suministro de combustibles en suelo no urbanizable, actividad que claramente no se adecúa al destino natural del suelo y no se trata de una instalación necesaria para el desarrollo de la actividad agrícola, por lo que exige un Plan Especial o Proyecto de Actuación que le dé cobertura jurídica necesaria conforme al artículo 52.1. C) LOUA. Por tanto, no existiendo acto o instrumento que habilite el uso de estación de servicio, deviene imposible dictar resolución alguna que ponga fin al correspondiente procedimiento de prevención y control ambiental, por lo que la resolución de 14 de abril de 2015 que aprueba el trámite de calificación ambiental es nula de pleno derecho.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 4ª) Sentencia núm. 420/2021 de 5 de marzo, JUR 2022\20939 declara que, en la fecha del acuerdo impugnado, la implantación de tales obras (una EDAR) de ámbito estrictamente municipal, aunque su funcionalidad pueda ir más allá, la aprobación del proyecto requiere la previa aprobación del plan de actuación. Recordemos que por el Decreto Ley 2/2020, se elimina en general para las obras e instalaciones hidráulicas el trámite del proyecto de actuación, que queda sustituido por un informe urbanístico.

4.4. ACCIÓN POPULAR AMBIENTAL INTEGRA EL DERECHO A EXIGIR LA RESOLUCIÓN EXPRESA DE RECURSOS DE ALZADA CONTRA RESOLUCIONES SANCIONADORAS EN MATERIA AMBIENTAL

Así lo determina la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) Sentencia núm. 175/2021 de 10 de febrero, JUR 2021\193565, ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2021:1842, Rec. cont-adm núm. 358/2018, Ponente ROAS MARTÍN, f de Dcho 5º.

4.5. DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES: LEGITIMIDAD DE LA SANCIÓN AL MUNICIPIO QUE SE PRODUCE POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS EDAR QUE SON COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Vuelve el TSJ de Andalucía a declarar la responsabilidad de la depuración de aguas como obligación municipal legitimando la sanción se produce por el incumplimiento de la ejecución de las obras EDAR que son competencia de la Administración autonómica. Para la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), Sentencia núm. 2543/2021 de 21 de junio, JUR 2021\330908, las Corporaciones Locales y Mancomunidades de municipios tienen la obligación de proveer a todas las aglomeraciones urbanas sitas en su término municipal, del preceptivo sistema de evacuación de aguas residuales, siendo la Corporación Local la titular del servicio y de la autorización; y tal competencia, como se afirma por el letrado de la administración "no es eludible, ni cabe exonerar de su ejercicio, y cumplimiento por la inactividad de otro ente, como condicionante de su no ejercicio"⁶. Respecto de un consorcio opera en el mismo sentido la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) Sentencia núm. 987/2021 de 16 de junio, JUR 2021\327222.

⁶ La cuestión es que, dado el sistema de competencias concurrente y la existencia de un canon finalista para financiación de las EDAR por quedar fuera de la capacidad económica de los Ayuntamientos, la existencia de este elemento subjetivo del tipo es más que cuestionable. En este sentido se pronuncia de modo ejemplar la Audiencia Provincial de Granada, Sección 2ª, Sentencia 546/2013 de 4 de noviembre de 2013, Rec. 7/2013, Ponente SÁENZ SOUBRIER, LA LEY 246969/2013, F. de Dcho 2o. También lo hace la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 7a, Sentencia 221/2008 de 11 de marzo de 2008, Rec. 30/2008, Ponente INGELMO FERNÁNDEZ, LA LEY 134549/2008, que considera no presente el elemento subjetivo del tipo cuando no existen competencias ni medios para remediar la situación dada la incapacidad de la EDAR, para depurar el tremendo caudal que recibía, que se había multiplicado en más de un 100 por 100, respecto a su capacidad fijada en 480 metros cúbicos diarios. En la Sentencia se confirma la sentencia apelada, sentencia que absuelve a los acusados por la ausencia del elemento subjetivo del delito considerando que no hay intencionalidad en el vertido y que realizaron lo que estuvo en sus manos, esto es, comunicar la situación a la Agencia Catalana del Agua, que era la única que tenía la competencia y los medios necesarios para llevar a cabo las ampliaciones que precisaba la EDAR. El planteamiento de ausencia de elemento subjetivo del tipo cuando las obras y financiación de las depuradoras necesarias son ajenas al municipio es igualmente confirmado por la AP Barcelona (Sección 2a), sentencia núm. 450/2011 de 22 de junio, ARP 2011\1030, Diligencias previas núm. 54/2008, Ponente IGLESIAS MARTÍN, F. de Dcho 5º. Véase al respecto nuestro trabajo Política Normativa Ambiental de Andalucía 20191: Declaración de interés estratégico para Andalucía de iniciativas económicas y adecuación ambiental y territorial de viviendas ilegales, *Revista Andaluza de Administración Pública* ISSN: 1130-376X, núm.107, mayo-agosto (2020), pp. 297-298.

4.6. MANTENIMIENTO POSTCLAUSURA DE VERTEDERO CORRESPONDE A QUIEN LO HA EXPLOTADO, NO AL TITULAR DE LA EXPLOTACIÓN

Así lo determina la STSJ núm. 409/2021 de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) de 8 de febrero, JUR 2021\246937, ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2021:3408, Recurso de Apelación núm. 1705/2018, Ponente MONTALBÁN HUERTAS, f. de Dcho 2º, confirmando el fallo de instancia -afirmando la obligación de la empresa recurrente de vigilancia y control de la fase de clausura y postclausura- ha de ser confirmada porque se ajusta al marco normativo europeo y a la doctrina jurisprudencial. La sentencia avala que el hecho de que la ley estatal no exija resolución del órgano competente para otorgar la AAI no impide que la legislación autonómica lo haga, al poder establecer "normas adicionales de protección", por lo que no se considera que aquel precepto sea contrario a la legislación que cita la recurrente.

4.7. TRIBUTOS AMBIENTALES: EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA: LA AUSENCIA DE CRITERIOS MODULADORES DEL DAÑO CAUSADO EN EL MEDIO AMBIENTE PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA DEL IMPUESTO PUEDE SER TACHADA DE DEFECTUOSA TÉCNICA LEGISLATIVA DE SU NORMA RECTORA, MÁS NUNCA PROVOCADORA DE SU INCONSTITUCIONALIDAD

Así lo declara la TSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª Sentencia núm. 188/2021 de 26 de enero JUR\2021\128065 ECLI:ES:TSJAND:2021:652 Procedimiento 318/2018 Ponente SANTANDREU MONTERO, F. de Dcho 7º. Se trata de una sentencia clon de decenas de fallos con idéntico contenido frente a impugnaciones de autoliquidaciones del IVPEE. El TSJ descarta el planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJUE y de cuestiones de inconstitucionalidad. Cree el TSJ de Andalucía que el articulado del IVPEE no permite encontrar medidas específicas tendentes a modificar, eliminar o paliar determinadas conductas contaminantes, o a modular la carga tributaria atendiendo a los grados de contaminación de la actividad productiva "sencillamente, porque no se lo ha planteado dado que, con su establecimiento, tan solo se ha pretendido internalizar en las empresas productoras de energía eléctrica los costos originados a la sociedad por el efecto contaminante, de donde, debe concluirse que la finalidad medioambiental del Impuesto analizado, aún cuando no se haya expresado de manera explícita en su articulado, sí se halla intrínsecamente vinculada al

mismo como razón que justifica su establecimiento y exigibilidad, tratando de remediar a través de su recaudación tributaria las injerencias operadas por las actividades productoras de energía eléctrica sobre el medio ambiente”.

5. LISTA DE AUTORIDADES

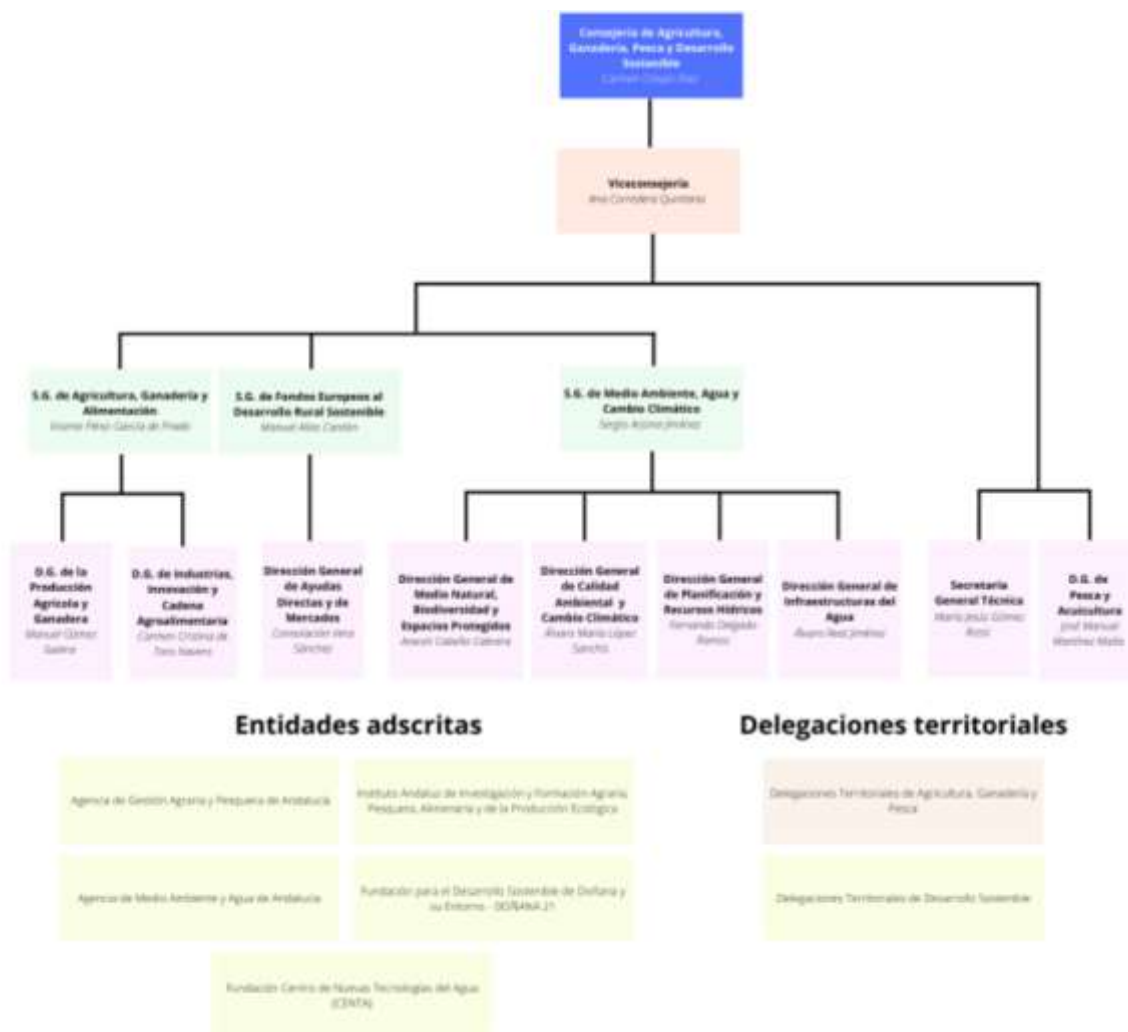


Imagen 1: Organigrama de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo. Fuente: elaboración propia a partir de su [página web](#).