

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS

Política normativa ambiental de Andalucía 2023*: vuelta al modelo de «Ministerio de Medio Ambiente» pero sin agua

JESÚS JORDANO FRAGA

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Legislación.*–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 Nulidad del Decreto 150/2017, de 19 septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito Los Alcornocales. 4.2 Ordenanza Municipal de Limpieza Pública y Gestión de Residuos Municipales de Sevilla: Extralimitación en la inspección ambiental. 4.3 Silencio en espacios naturales y solicitudes de acceso a la información ambiental. 4.4 Requisitos para el ejercicio de la acción pública. 4.5 No es incompatible la declaración de AFO con la exigibilidad de la correspondiente autorización medioambiental, sea la autorización ambiental unificada o sea otra. Nulidad radical de licencia otorgada a cooperativa agrícola para construcción de estación de servicio en suelo no urbanizable. 4.6 Carácter medio ambiental del IVPEE regulado en la Ley 15/2012, que grava la realización de actividades de producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica, medida en barras de central. Inexistencia de doble imposición y compatibilidad con el Derecho de la UE.–Anexo. Lista de autoridades.

RESUMEN

La actividad normativa en el año 2022 ha venido protagonizada por una norma de la que daremos cuenta en el observatorio 2024 pues en octubre de 2022 se ha remitido el Proyecto de Ley 12-22/PL-000007, Proyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía. De otro lado, se ha producido la vuelta al modelo de ministerio de medio ambiente mediante la creación de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul por el Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías.

* 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.

ABSTRACT

The normative activity in the year 2022 has been carried out by a norm that we will report on the 2024 observatory, since in October 2022 the BILL 12-22/PL-000007, Bill of Law of Circular Economy of Andalusia, was sent to the Andalusia Regional Parliament. On the other hand, there has been a return to the environment ministry model, by the creation of the Ministry of Sustainability, Environment and Blue Economy by Presidential Decree 10/2022, of July 25, on the restructuring of regional Ministries.

PALABRAS CLAVE

Economía Circular. Organización administrativa medioambiental.

KEY WORDS

Circular Economy. Environmental administrative organization.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Tal y como hemos adelantado ya en el resumen, la actividad normativa en el año 2022 ha venido protagonizada por el «Proyecto de Ley 12-22/PL-000007, Proyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía¹». La gran novedad en materia organizativa es la vuelta al modelo de ministerio de medio ambiente mediante la creación de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul por el Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio², sobre reestructuración de Consejerías.

Aunque vemos de forma positiva la marcha atrás en el modelo hacia el departamento de medio ambiente lamentamos que se escindan de él las aguas. Obviamente no podemos compartir esta decisión de escisión del agua continental en un medio ambiente único con la incoherencia añadida de separar aguas continentales (agricultura) de las litorales (sostenibilidad, medio ambiente y economía azul). La escasa sensibilidad ambiental de Agricultura hasta ahora no augura un futuro prometedor en la materia. Esperemos que se recapacite y se retorne al modelo de Zar ambiental departamental.

¹ Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía Núm. 40 XII Legislatura 7 de octubre de 2022.

² BOJA Extraordinario núm. 25 de 26/07/2022.

2. **LEGISLACIÓN**

Mas allá del reseñado Proyecto de Ley 12-22/PL-000007, Proyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía³, no ha existido actividad legislativa relevante. En 2024 informaremos igualmente de la denominada «Ley de Doñana», esto es, la Proposición de Ley para la mejora de la ordenación de las zonas agrícolas del Condado de Huelva que regulariza 750 hectáreas de regadío alterando la planificación y clasificación en cuanto a su consideración como agrícolas regables con agua superficial que estimamos contraria al derecho europeo.

3. **ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN**

3.1 ORGANIZACIÓN

La gran novedad producida es, como hemos dicho ya, la creación de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul por el Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio ⁴, sobre reestructuración de Consejerías, cuyo artículo 12 determina que a la nueva Consejería corresponden las competencias en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible que venía ejerciendo la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, así como las relativas al uso, gestión y conservación sostenible de los recursos marinos, determinando el Decreto 162/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, la estructura orgánica de la misma así como las funciones que corresponden a sus órganos directivos. En esta norma se adscriben a la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, asimismo adscritas a la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, igualmente adscrita a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, y la Fundación para el Desarrollo Sostenible de Doñana y su entorno-Doñana 21. La vuelta al modelo de Ministerio o Departamento no es total, pues las aguas continentales, como se ha dicho ya, continúan en Agricultura.

³ Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía Núm. 40 XII Legislatura 7 de octubre de 2022.

⁴ BOJA Extraordinario núm. 25 de 26/07/2022.

Ello se ve claro en el artículo 8. Secretaría General del Agua del Decreto 157/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural que determina que corresponde a la Secretaría General del Agua, con rango de Viceconsejería, el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 28 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre. Así mismo, corresponde a la Secretaría General del Agua la dirección, coordinación y control de las actividades: a) De los siguientes órganos directivos centrales: 1.º Dirección General de Recursos Hídricos. 2.º Dirección General de Infraestructuras del Agua. b) Del CENTA. Corresponde a la Secretaría General del Agua impulsar y coordinar la ejecución de las acciones relacionadas con las siguientes materias: a) La política de agua y, en especial, la protección y recuperación del ciclo integral del agua y la promoción de su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general y el Pacto Andaluz por el Agua. b) La planificación hidrológica de las cuencas intracomunitarias; la definición y coordinación de acciones de prevención de avenidas e inundaciones y situaciones de sequía, sin perjuicio de las competencias de las Entidades Locales, y la conservación, restauración y gestión del dominio público hidráulico.

Por si hubiera duda, el artículo 9, letra m) Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático del Decreto 162/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, deja claro que sus competencias de planificación, gestión y mantenimiento operativo de los servicios e instalaciones de calidad ambiental dependientes de la Consejería «lo son sin perjuicio de las competencias sobre calidad del medio hídrico de la Consejería competente en materia de aguas».

También debemos reseñar el Decreto 97/2022, de 7 de junio⁵ que crea la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Minería Sostenible en Andalucía. De otro lado, el Decreto 226/2020, de 29 de diciembre, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, modificado a estos efectos por el Decreto 300/2022, de 30 de agosto⁶, establece en su disposición adicional tercera que en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía existirán, entre otras, una Delegación Territorial de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul y en su disposición adicional duodécima que se adscriben a esta Delegación Territorial los servi-

⁵ BOJA10 junio 2022, núm. 110.

⁶ BOJA Extraordinario núm. 29 de 30/08/2022.

cios periféricos de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul. Por otro lado, se han practicado reformas menores como la Orden de 21 de noviembre 2022, por la que se delega y atribuyen competencias en órganos directivos de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural y el Acuerdo de 18 de enero 2022 por el que se aprueba el Programa de Gestión de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía para el periodo 2022-2025.

3.2 EJECUCIÓN

En el año destaca singularmente, tal como hemos avanzado ya, la aprobación del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre⁷, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1-12-2021 de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. El reglamento consta de 430 artículos estructurados en nueve títulos, además de un título preliminar, cuatro disposiciones adicionales, doce disposiciones transitorias, una disposición final y un anexo de definiciones⁸.

El Título Preliminar, «Disposiciones generales» (artículos 1 a 17), regula el objeto del reglamento, el derecho de acceso a la información territorial y urbanística, la participación ciudadana y la colaboración público-privada, creándose como novedad el Registro de Entidades Urbanísticas Certificadoras. El Título I, «Régimen del suelo» (artículos 18 a 42), establece la clasificación del suelo (urbano y rústico), la ordenación legal de directa aplicación, así como los usos y actividades en suelo rústico. El Título II, «Régimen de las actuaciones de transformación urbanística» (artículos 43 a 56), incluye la propuesta de delimitación y ordenación de las actuaciones de transformación urbanística, las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano y en suelo rústico, así como los aprovechamientos urbanísticos. El Título III, «La ordenación territorial» (artículos 57 a 72), regula los principios y directrices generales de la ordenación territorial, las determinaciones para la protección del litoral y del paisaje, los instrumentos de ordenación territorial, la regulación de los planes con incidencia en la ordenación del territorio, así como su elaboración y tramitación, y las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio. En el Título IV, «La ordenación urbanística» (artículos 73 a 122), se establecen las determinaciones e instrumentos de la ordenación urba-

⁷ BOJA núm. 232 de 2 de diciembre de 2022.

⁸ Seguimos para su síntesis la Exposición de Motivos.

nística, los distintos instrumentos de ordenación urbanística general, detallada y complementarios; y se regula la tramitación del procedimiento de aprobación de los citados instrumentos, estableciéndose las competencias para la aprobación de estos, la tramitación de urgencia y simultánea del procedimiento de aprobación y el régimen de sus innovaciones. El Título V, «La ejecución urbanística» (artículos 123 a 279), contiene las disposiciones generales, los instrumentos y técnicas de ejecución, la ejecución mediante gestión indirecta, la ejecución de la urbanización, la tramitación coordinada con los instrumentos de ordenación urbanística y de las actuaciones de ejecución; la ejecución de las actuaciones sistemáticas y asistemáticas, la obtención y ejecución de sistemas generales y locales, las áreas de gestión integrada, la expropiación forzosa por razón de urbanismo y los instrumentos de intervención en el mercado de suelo. El Título VI, «La actividad de edificación» (artículos 280 a 337), se refiere a la ejecución de las obras de edificación y se regulan los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación (licencias urbanísticas, declaraciones responsables y comunicaciones previas), la conservación y rehabilitación de las edificaciones y la ejecución por sustitución por incumplimiento de los deberes de edificación, rehabilitación y conservación.

El Título VII, «La disciplina territorial y urbanística» (artículos 338 a 403), aborda las potestades administrativas, la potestad inspectora, el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística y el régimen sancionador. El Título VIII, «Medidas de adecuación ambiental y territorial de edificaciones territoriales» (artículos 404 a 418), recoge el régimen de las edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación, la adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares y la incorporación de edificaciones irregulares a la ordenación urbanística. Y, por último, el Título IX, «El hábitat troglodítico» (artículos 419 a 430), contempla el régimen del suelo y la ordenación y ejecución urbanística del hábitat troglodítico.

Es imposible dar cuenta del contenido de tan denso texto normativo. Entre las principales novedades, el reglamento crea las Entidades Urbanísticas Certificadoras, un nuevo instrumento de colaboración público-privada para dar soporte a los ayuntamientos, que podrán colaborar con las administraciones locales en la labor de verificación y control, lo que permitirá a los Ayuntamientos tramitar las licencias, declaraciones responsables o inspecciones técnicas con mayor agilidad. El reglamento concreta las condiciones que dan lugar a la formación de nuevos núcleos de población y los parámetros que posibilitan la implantación de viviendas unifamiliares que

no estén vinculadas a otras actuaciones del suelo rústico. También se especifica el régimen de las actuaciones de transformación urbanística en las dos clases de suelo establecidas por la LISTA: el suelo urbano y el suelo rústico. Igualmente, se desarrolla el contenido de los nuevos planes que define la ley y el procedimiento para su aprobación, así como los instrumentos de colaboración entre las administraciones que participan en la tramitación. El tiempo para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística se estima, como máximo, en tres años frente a una media de diez años.

3.2.1 Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

- Decreto 550/2022, de 29 de noviembre⁹, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1-12-2021 de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
- Acuerdo de 15 de febrero 2022¹⁰, por el que se prueba la formulación de la Estrategia Marco de Medio Ambiente de Andalucía 2030.
- Acuerdo de 20 de septiembre 2022¹¹, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Marco de Medio Ambiente de Andalucía y se modifica el Acuerdo de 15-2-2022, por el que se aprueba la formulación del Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2030(PMA 2030).
- Acuerdo de 13 de diciembre de 2022¹², por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Despeñaperros, Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas, y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Despeñaperros.
- Acuerdo de 27 de abril de 2022¹³, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Ámbito de La Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate.
- Decreto 521/2022, de 11 de octubre¹⁴, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Baza y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.

⁹ BOJA núm. 232 de 2 de diciembre de 2022.

¹⁰ BOJA núm. 34 de 18 de febrero de 2022.

¹¹ BOJA núm. 184 de 23 septiembre de 2022.

¹² BOJA. núm. 242 de 20 de diciembre de 2022.

¹³ BOJA núm. 82 de 3 mayo de 2022.

¹⁴ BOJA 17 de octubre de 2022, núm. 199.

- Decreto 520/2022, de 11 de octubre¹⁵, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Montes de Málaga y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Decreto 518/2022, de 11 de octubre¹⁶, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Bahía de Cádiz y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Decreto 522/2022, de 11 de octubre¹⁷, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Decreto 571/2022, de 27 de diciembre¹⁸, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra María-Los Vélez y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Decreto 569/2022, de 27 de diciembre¹⁹, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Cardeña y Montoro y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Decreto 570/2022, de 27 de diciembre²⁰, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Huétor y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Decreto 569/2022, de 27 de diciembre²¹ por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Cardeña y Montoro y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Decreto 568/2022, de 27 de diciembre²², por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Hornachuelos y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Orden de 28 de noviembre 2022²³, por la que se acuerda la formulación del Plan de Mejora de la Calidad del Aire de Villanueva del Arzobispo y su entorno.

¹⁵ BOJA 17 de octubre de 2022, núm. 199.

¹⁶ BOJA 17 de octubre de 2022, núm. 199.

¹⁷ BOJA 17 de octubre de 2022, núm. 199.

¹⁸ BOJA 30 de diciembre de 2022, núm. 249.

¹⁹ BOJA 30 de diciembre de 2022, núm. 249.

²⁰ BOJA núm. 249 de 30 de diciembre de 2022.

²¹ BOJA núm. 249 de 30 de diciembre de 2022.

²² BOJA núm. 249 de 30 de diciembre 2022.

²³ BOJA núm. 233 de 5 de diciembre 2022.

- Resolución de 16 de mayo de 2022²⁴, por la que se emite y se hace pública la declaración ambiental estratégica de la Estrategia Energética de Andalucía 2030.
- Acuerdo de 18 de enero de 2022²⁵, por el que se aprueba el Programa de Gestión de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía para el periodo 2022-2025.

3.2.2 Espacios naturales, protegidos y recursos naturales

- Decreto 11/2022, de 15 de febrero²⁶, por el que se declara Monumento Natural de Andalucía la Geoda de Pulpí y Mina Rica del Pilar de Jaravía en la provincia de Almería y se aprueban normas y directrices para su ordenación y gestión.
- Decreto 570/2022, de 27 de diciembre²⁷, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Huétor y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Decreto 569/2022, de 27 de diciembre²⁸, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Cardena y Montoro y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Decreto 568/2022, de 27 de diciembre²⁹, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Hornachuelos y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2024.
- Acuerdo de 13 de diciembre de 2022³⁰, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Despeñaperros, Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas, y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Despeñaperros.
- Acuerdo de 27 de abril de 2022³¹, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Ámbito de La Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate.

²⁴ BOJA núm. 100 de 27 mayo de 2022.

²⁵ BOJA núm. 14 de 21 de enero de 2022.

²⁶ BOJA núm. 34 de 18 de febrero de 2022.

²⁷ BOJA núm. 249 de 30 de diciembre de 2022.

²⁸ BOJA núm. 249 de 30 de diciembre 2022.

²⁹ BOJA núm. 249 de 30 de diciembre 2022.

³⁰ BOJA núm. 242 de 20 de diciembre de 2022.

³¹ BOJA núm. 82 de 3 de mayo 2022.

- Resolución de 5 de diciembre de 2022³², por la que se incluyen en el Inventario de Humedales de Andalucía los humedales conocidos como Lagunas de Bonanza (Sanlúcar de Barrameda) y Laguna de Huerta de Pilas (Algeciras) de la provincia de Cádiz.
- Orden de 13 de mayo de 2022³³, por la que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía (IGOMCAA).
- Orden de 19 de julio de 2022³⁴, por la que se modifica la Orden de 19-9-2021, 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.
- Orden de 19 de julio de 2022³⁵, por la que se convocan para el año 2022 las subvenciones previstas en la Orden de 19-9-2021, 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.

3.2.3 Subvenciones y ayudas ambientales

- Orden de 9 de junio de 2022³⁶, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la rehabilitación a nivel de edificio, la mejora de la eficiencia energética en viviendas, la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 19 de julio de 2022³⁷ por la que se convocan para el año 2022, las subvenciones previstas en la Orden de 19-9-

³² BOJA núm. 249 de 30 de diciembre 2022.

³³ BOJA núm. 95 de 20 de mayo de 2022.

³⁴ BOJA núm. 109 de 9 de junio de 2022.

³⁵ BOJA núm. 144 de 28 de julio de 2022.

³⁶ BOJA núm. 113 de 15 de junio de 2022.

³⁷ BOJA núm. 144 de 28 de julio de 2022.

- 2021, por la que aprueba 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.
- Orden de 9 de junio de 2022³⁸, por la que se modifica la Orden de 19-9-2021 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.
 - Orden de 2 de junio de 2022³⁹, por la que se aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, de medidas de apoyo urgentes para proyectos de construcción de nuevas instalaciones de preparación para la reutilización y el reciclado de otros flujos de residuos 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 3, sublíneas 3.1, 3.2 y 3.3), y se efectúa su convocatoria en el año 2022.
 - Orden de 28 de abril de 2022⁴⁰, por la que se modifica la Orden de 26-5-2015 por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la Medida 10: Agroambiente y Clima, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, y se efectúa la convocatoria para el año 2015.
 - Resolución de 5 de diciembre de 2022⁴¹, por la que se convoca para el ejercicio 2023 la presentación de solicitudes de pago de la ayuda de los fondos y programas operativos por parte de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas reconocidas, y la cuenta justificativa de las asociaciones de organizaciones de productores de frutas y hortalizas, al amparo del Reglamento de Ejecución (UE) núm. 2017/892 de la Comisión, de 13-3-2017, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE)

³⁸ BOJA núm. 109 de 9 junio de 2022.

³⁹ BOJA núm. 112 de 14 junio de 2022.

⁴⁰ BOJA núm. 85 de 6 de mayo de 2022.

⁴¹ BOJA núm. 243 de 21 de diciembre de 2022.

núm. 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas, y por la que se establecen los plazos para las notificaciones de las operaciones de gestión de crisis, y de ejecución de las actuaciones medioambientales y cursos de formación para la anualidad 2023.

- Orden de 10 de octubre de 2022⁴², por la que se aprueba la propuesta de descatalogación parcial del Lugar de Importancia Comunitaria Acebuchales de la Campiña Sur de Cádiz

3.2.4 Residuos y contaminación ambiental

Orden de 28 de noviembre de 2022⁴³, por la que se acuerda la formulación del Plan de Mejora de la Calidad del Aire de Villanueva del Arzobispo y su entorno.

Orden de 28 de noviembre de 2022⁴⁴, por la que se acuerda la formulación del Plan de Mejora de la Calidad del Aire de la Aglomeración de Granada y Área Metropolitana.

3.2.5 Inspección ambiental

- Resolución de 1 de marzo de 2022⁴⁵, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se aprueba el Programa Integral de Inspección en materia de calidad ambiental en Andalucía para el año 2022.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Debe tenerse en cuenta que realizamos una selección entre los más de 140 fallos producidos en materia de medio ambiente entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022 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. Agrupamos, a continuación, en torno a descriptores temáticos, los fallos, a nuestro juicio, más destacados producidos en este año.

⁴² BOJA núm. 207 de 27 de octubre de 2022, rect. BO. Junta de Andalucía 11 de noviembre de 2022, núm. 217.

⁴³ BOJA núm. 233 de 5 diciembre de 2022.

⁴⁴ BOJA núm. 233 de 5 diciembre de 2022.

⁴⁵ BOJA núm. 49 de 14 de marzo de 2022.

4.1 NULIDAD DEL DECRETO 150/2017, DE 19 SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL ÁMBITO LOS ALCORNOCALES, SE AMPLÍA EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL PARQUE NATURAL DE LOS ALCORNOCALES Y DE LA ZONA DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES LOS ALCORNOCALES Y SE APRUEBA EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL LOS ALCORNOCALES Y ORDEN, DE 15-11-2018, POR LA QUE SE APRUEBA LA PROPUESTA DE AMPLIACIÓN DEL LUGAR DE IMPORTANCIA COMUNITARIA LOS ALCORNOCALES

Así lo declaran la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), sentencia núm. 914/2022 de 23 de junio, JUR 2022\2794509 y STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), sentencia núm. 1596/2022 de 24 noviembre. JUR 2023\91868, por la notoria insuficiencia de la memoria económica financiera.

4.2 ORDENANZA MUNICIPAL DE LIMPIEZA PÚBLICA Y GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES: DE SEVILLA EXTRALIMITACIÓN EN LA INSPECCIÓN AMBIENTAL

La STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), sentencia núm. 271/2022 de 16 de febrero, RJCA 2022\649 ha anulado el artículo 113.1 de dicha ordenanza en el particular relativo a la facultad inspectora de «Acceder previa identificación, y sin notificación previa, a las instalaciones o ámbitos sujetos a inspección», y desestimando el recurso en todo lo demás. Considera el TSJ que en el presente supuesto, informar, requerir información, comprobar documentaciones, requerir el auxilio de la fuerza pública, son actuaciones que no suponen el ejercicio de potestades administrativas. Sobre la posibilidad de denunciar incumplimientos, el hecho de que los inspectores de Lipasam sean personal laboral y, por tanto, no tengan la condición de agentes de la autoridad, no vicia de nulidad al precepto, pues como cualquier ciudadano, el inspector puede formular una denuncia, sin presunción de veracidad en los términos del artículo 137.3 de la ley 30/92, pero con valor de prueba testifical. Pero respecto de «establecer medidas preventivas de posibles incumplimientos», o «acceder previa identificación,

y sin notificación previa, a las instalaciones o ámbitos sujetos a inspección», el TSJ analiza si constituyen actuaciones que deben ser realizadas por funcionarios públicos al implicar el ejercicio de potestades administrativas, como alega de forma expresa la parte recurrente. Respecto del primer particular, es decir, «establecer medidas preventivas de posibles incumplimientos», el TSJ considera que estamos ante una expresión ciertamente genérica «pero no nos parece que infringe lo dispuesto en el artículo 92 de la LRBRL pues no conlleva ejercicio de autoridad por cuanto no se trata de medidas adoptadas en el ejercicio de potestades sancionadoras sino al margen del procedimiento sancionador, con naturaleza preventiva». Por el contrario, en el caso del acceso, aunque sea identificado, a instalaciones o ámbitos sujetos a inspección, nuestro parecer es contrario, «pues nos resulta de difícil comprensión que ejercitar este tipo de actuaciones sin que implique ejercicio de autoridad pues el acceso constituye el punto de partida de la actuación que precederá a la emisión de órdenes y requerimientos a los titulares de las instalaciones sometidas a inspección».

4.3 SILENCIO EN ESPACIOS NATURALES Y SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

La STSJ núm. 4427/2022 de 27 octubre, sede Granada, JUR 2023\474 ha establecido que no cabe que la actividad pueda ser autorizada por silencio administrativo positivo, porque no se puede entender obtenida sobre un suelo no urbanizable de especial protección cuando incumple la normativa urbanística y sectorial y menos cuando la actuación afecta a una pista forestal, que, aunque sea de titularidad privada, está afecta a la utilidad e interés del parque. Es, por ello, que declara que no cabe adquirir por silencio administrativo facultades contrarias a las normas reguladoras del espacio natural. Llama la atención que la Sentencia no invoque la regla general del silencio de las actividades que puedan dañar el medio ambiente.

Sobre el silencio en solicitudes de acceso a la información ambiental versa la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), sentencia núm. 1709/2022 de 22 de diciembre, JUR 2023\94163 en relación con el recurso deducido por la Asociación de Ecologistas en Acción contra «la inactividad de la Administración demandada, derivada de la inejecución de acto firme consistente en resolución estimatoria presunta, por silencio, de la solicitud de información ambiental presentada con fecha 4 de marzo de 2020».

El TSJ entiende que la Ley de Transparencia es de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en esta regulación específica. Y la misma al regular el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en su artículo 20.4 determina que «Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada» (...). En el supuesto de autos existe un acto que puso fin al procedimiento, y es el dictado por la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible el 22 de marzo de 2021 desestimando el recurso de alzada (aunque no lo denominase así la parte actora) presentado por la Asociación el 23 de octubre de 2020 contra resolución anterior de la Delegación Territorial en Córdoba de fecha 24 de septiembre de 2020 que inadmitió a trámite la solicitud por ser «manifiestamente irrazonable», según el contenido de la misma, y ese acto de la Consejera ha quedado firme porque no ha sido recurrido. La sentencia invoca también la sentencia del T. S. J. de Madrid (Sección Sexta, recurso 134/2015) de 16 de junio de 2016 (RJCA 2016, 764), recogiendo el criterio contenido en la sentencia del T. S. J. de Canarias (Sala de Las Palmas, Sección Segunda, recurso 225/2011) de 23 de noviembre de 2012, según el cual, «a la vista del objeto y finalidad del procedimiento de solicitud y obtención de la información regulado en la Ley 27/2006, el silencio administrativo operaría de una manera peculiar, con un alcance limitado. Admitiendo que pueda hablarse en caso de falta de respuesta expresa de la Administración de silencio administrativo, el mismo ni puede amparar la obligación de dar información de la que no se dispone, pues se trataría de una obligación de contenido imposible, ni la de dar información restringida por las causas que el artículo 13 (de dicha Ley) establece, en cuanto afecta a bienes jurídicos, derechos e intereses legítimos de terceros que la propia Ley trata de tutelar».

4.4 REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Estima la STSJ, Granada núm. 3268/2022 de 22 julio. JUR 2022\323866 que para excluir por abuso del derecho la acción pública es preciso para apreciar abuso de derecho, que esta sea la única verdadera finalidad del recurso cuya apreciación determina excepcionar el ejercicio público de la acción, lo que ha de ser interpretado sobre bases certeras y de forma restrictiva. Considera el TSJ que «No nos encontramos en ese supuesto de depuración exhaustiva de la actuación municipal, sino de la exigencia –desde la perspectiva del recurrente– del más puro respeto a la norma

urbanística y a los pronunciamientos judiciales que han declarado su nulidad». No aprecia el TSJ la extralimitación que se alega por las demandadas por no estar acreditado en este caso, que la intención o propósito del recurrente sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente.

4.5 NO ES INCOMPATIBLE LA DECLARACIÓN DE AFO CON LA EXIGIBILIDAD DE LA CORRESPONDIENTE AUTORIZACIÓN MEDIOAMBIENTAL, SEA LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL UNIFICADA O SEA OTRA. NULIDAD RADICAL DE CONCESIÓN DE LICENCIA A COOPERATIVA AGRÍCOLA PARA CONSTRUCCIÓN DE ESTACIÓN DE SERVICIO EN SUELO NO URBANIZABLE

Entiende la STJAnd núm. 2025/2022 de 19 mayo, JUR 2022\251043 que no es ajustado a derecho vincular necesariamente la declaración municipal AFO a la existencia de dicha autorización (o de la calificación medioambiental autonómica que corresponda), y menos cuando la denegación de ésta última se basa solo en la ilegalidad urbanística de la actuación y no en aspectos medioambientales, siendo dicha ilegalidad obvia al encontrarnos precisamente frente a la pretensión de declaración de asimilado a fuera de ordenación. Esto es, no es incompatible la declaración de AFO con la exigibilidad de la correspondiente autorización medioambiental, sea la autorización ambiental unificada o sea otra: que la edificación esté en situación de AFO no significa que esté exenta del sometimiento al instrumento de prevención y control ambiental que le corresponda, por lo dispuesto en la ley 7/2007 de gestión integrada de la calidad ambiental.

«Recordemos que la Situación de asimilado a fuera de ordenación (AFO) las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio.»

De otro lado, la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), sentencia núm. 2583/2022 de 20 junio, JUR 2022\279903 ha declarado la nulidad radical del otorgamiento de licencia a una cooperativa agrícola para construcción de estación de servicio en suelo no urbanizable «al faltar la aprobación de proyecto de actuación o Plan Especial que avale los actos de construcción de la Estación de Servicio».

4.6 CARÁCTER MEDIO AMBIENTAL DEL IVPEE REGULADO EN LA LEY 15/2012, QUE GRAVA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN E INCORPORACIÓN AL SISTEMA ELÉCTRICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, MEDIDA EN BARRAS DE CENTRAL. INEXISTENCIA DE DOBLE IMPOSICIÓN Y COMPATIBILIDAD CON EL DERECHO DEL UE.

Así lo declaran múltiples sentencias clon este año, como la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Sentencia núm. 845/2022 de 15 junio, JUR 2022\279352; STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), sentencia núm. 2636/2022 de 21 junio. JUR 2022\279902; STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), sentencia núm. 2637/2022 de 21 de junio, JUR 2022\279407; STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), sentencia núm. 4860/2022 de 29 noviembre. Sentencia núm. 4864/2022 de 29 noviembre. JUR 2023\67920; STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), sentencia núm. 4860/2022 de 29 noviembre. sentencia núm. 4750/2022 de 22 noviembre. JUR 2023\67722; STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), sentencia núm. 4745/2022 de 22 noviembre. JUR 2023\67077; STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), sentencia núm. 4747/2022 de 22 noviembre. JUR 2023\65828; etc.

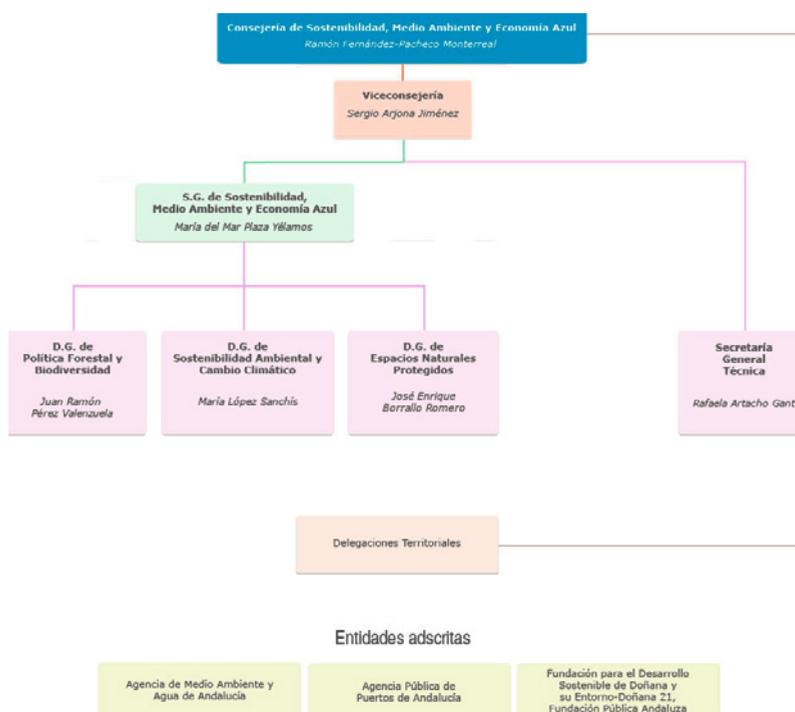
El TSJ lógicamente sigue al Tribunal Constitucional, en Auto 69/2018, de 20 de junio (RTC 2018, 69 AUTO) (cuestión 503/2018), que inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo y declara que la doble imposición denunciada entre el IVPEE y el IAE no vulnera ningún precepto constitucional. Asimismo se sigue la Sentencia del TJUE de 3 de marzo de 2021 (TJCE 2021, 44) que ha descartado que la normativa nacional contradiga el Derecho comunitario.

Tutela cautelar y ruido

Este es el supuesto de la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia núm. 1983/2022 de 24 noviembre. JUR 2023\89931. El TSJ acuerda medida cautelar contra el cierre de una terraza con música sobre la base de la inexistencia de quejas vecinales, existencia de licencia cuya caducidad no ha sido declarada y ausencia de inspecciones. El TSJ tiene en cuenta los importantes perjuicios que para la actora acarrea la ejecución del acto

y su difícil reversibilidad con pérdida de la finalidad del recurso, la posibilidad de cese definitivo de la actividad en caso de confirmarse judicialmente la resolución impugnada, la antigüedad en el funcionamiento de la actividad sin que conste que la Administración municipal haya actuado frente a ella por no disponer de licencia de apertura, la ausencia de perturbación grave para terceros derivada de la adopción de la medida pedida, y la apariencia de buen derecho que asiste a la recurrente, debemos concluir que en el supuesto que examinamos procede acordar la medida cautelar solicitada. Me parece fuera de la realidad el criterio de la ausencia de protesta vecinal porque en nuestra sociedad solo se queja el héroe o los ciudadanos acorralados. La pasividad municipal declarando la caducidad y la ausencia de inspecciones forman el cóctel perfecto contra el medio ambiente urbano.

ANEXO. LISTA DE AUTORIDADES⁴⁶



⁴⁶ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sostenibilidadmedioambienteyeconomiaazul/consejeria/organigrama.html>