

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS

XXXII. Política normativa ambiental de Andalucía 2024¹: hacia la economía circular

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 Insuficiencia de motivaciones genéricas para ampliación de plazos y procedimientos de deslinde de Costas. 4.2 La ausencia de valoración de alternativas desde el momento inicial de la tramitación determina la nulidad de pleno derecho del Plan urbanístico sometido a Evaluación Ambiental Estratégica. 4.3 Carácter medio ambiental del IVPEE y del gravamen del gas natural por el Impuesto Especial de Hidrocarburos: Inexistencia de doble imposición y compatibilidad con el Derecho de la UE. 4.4 Necesidad de consideración global de los proyectos a efectos urbanísticos y ambientales: imposibilidad de fraccionamiento. 4.5 Falta de legitimación de «COEXPHAL». No basta autoatribución estatutaria. 4.6 Medio ambiente y medidas cautelares: calificación ambiental favorable constituye *fumus bonis iuris*. 4.7 Responsabilidad patrimonial y Medio ambiente. 4.8 Innecesaridad de Evaluación Ambiental Estratégica de los Estudios de Detalle. 4.9 Derecho ambiental sancionador: motivación genérica y principio de Proporcionalidad. 4.10 Declaraciones responsables y ruido: prohibición de continuar el ejercicio de la actividad se condiciona a la no presentación ante la Administración de la documentación que acredite el cumplimiento.–5. *Lista de Autoridades.*–6. *Bibliografía.*

RESUMEN

La actividad normativa en el año 2023 ha venido protagonizada por la Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía. La norma incorpora importantes previsiones ambientales reforzando la aplicación del principio de jerarquía de los residuos y sienta los principios de la economía circular a través de la regulación de ciertos aspectos básicos en materia de residuos. La norma de la que damos amplia información transpone objetivos concretos y cuantificables de diferentes directivas europeas sobre residuos.

ABSTRACT

Regulatory activity in 2023 has been led by Law 3/2023, of March 30, on the Circular Economy of Andalusia. The standard incorporates important

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

environmental provisions, reinforcing the application of the principle of waste hierarchy and establishes the principles of the circular economy through the regulation of certain basic aspects regarding waste. The standard about which we provide extensive information transposes specific and quantifiable objectives of different European directives on waste.

PALABRAS CLAVE

Economía circular. Residuos.

KEY WORDS

Circular economy. Wastes.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Tal y como hemos adelantado ya en el resumen, la actividad normativa más escasa que otros años en el año 2023 ha venido protagonizada por la Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía². La norma incorpora importantes previsiones ambientales reforzando la aplicación del principio de jerarquía de los residuos y sienta los principios de la economía circular a través de la regulación de ciertos aspectos básicos en materia de residuos. La norma de la que damos amplia información transpone objetivos concretos y cuantificables de diferentes directivas europeas sobre residuos, aún no transpuestos a la normativa nacional en el ámbito de competencias autonómico. En el ámbito de la ordenación de los recursos naturales destacamos el Decreto 205/2023, de 29 de agosto³, por el que se regula la pesca marítima recreativa en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. LEGISLACIÓN

En año es protagonista absoluto la Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía⁴. Esta norma consta de 94 preceptos, 6 disposiciones adicionales, dos transitorias, una Derogato-

² Al respecto véanse ALENZA GARCÍA, Aja, 2020 pp. 225-249; DEL CASTILLO MORA, «El Cronista», 2023, pp. 108-115; RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Aja 2022, pp. 46-67 y SEDENO LÓPEZ, RCCS 2023, pp. 45-62.

³ BO. Junta de Andalucía 4 septiembre 2023, núm. 169; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 189, p. 15036; BO. Junta de Andalucía, núm. 216, p. 17216.

⁴ BO. Junta de Andalucía 11 abril 2023, núm. 67.

ria y quince finales. La Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía se estructura en siete Títulos⁵.

El Título I, relativo a las disposiciones de carácter general, define el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación (art. 2), las definiciones necesarias para su interpretación (art. 3), los principios rectores (art. 4 que recoge expresamente el Principio de coherencia con las políticas de lucha frente al cambio climático), los objetivos sobre los que se asientan los títulos posteriores y la tramitación electrónica como medio único para los procedimientos y trámites administrativos que se establecen. Esta última previsión es reforzada por la disposición adicional tercera que establece para *tanto las personas jurídicas como las físicas* que desarrollen una actividad económica o profesional a título lucrativo la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración autonómica respecto de los procedimientos administrativos y obligaciones de información, de competencia autonómica, previstos en la normativa vigente en las siguientes materias: prevención y control de la contaminación; medio ambiente atmosférico, incluida la contaminación acústica y lumínica; residuos y suelos contaminados; cambio climático; responsabilidad medioambiental; e inspección ambiental en estas materias.

El Título II, dedicado a la gobernanza, en su Capítulo II establece la elaboración de una Estrategia Andaluza para la Economía Circular (art. 8) y de instrumentos de planificación de ámbito local por una economía circular (art. 9), obligatorios, al menos, en los aspectos relativos a la gestión de residuos municipales. Destacamos el Capítulo III se presentan los aspectos que pretenden incorporar a la contratación pública cláusulas medioambientales y circulares (art.11)⁶.

⁵ Seguimos para su exposición y síntesis la exposición de motivos.

⁶ Así el art. 11.3 prevé que *como cláusulas medioambientales, en el proceso de contratación pública y en los términos que se establezcan reglamentariamente, se contemplarán, entre otras, que:*

a) *Los productos o servicios a adquirir se encuentren inscritos en el Registro público andaluz de análisis de ciclo de vida regulado en el artículo 14 de la presente Ley, así como en cualquier otro registro con un ámbito territorial distinto que tenga la misma finalidad o que demuestre la disposición de la información relativa al análisis de ciclo de vida de los mismos.*

b) *Los productos o servicios a adquirir cuenten con la etiqueta ecológica de la UE (Ecolabel), obtenida de acuerdo con las previsiones del Reglamento (CE) número 66/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, con algún certificado conforme a las normas internacionales UNE-EN ISO 14021, 14024 y 14025, así como otros medios adecuados de prueba que demuestren que las obras, suministros o servicios que ha de prestar el futuro contratista aplican criterios de sostenibilidad ambiental equivalentes a aquellos exigidos por la etiqueta ecológica de la UE.*

c) *La organización o empresa suministradora esté inscrita en el Registro EMAS o en otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos, de acuerdo con las estipulaciones del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25*

El Título III se estructura en cinco capítulos, dedicados a la implantación de la economía circular en la Comunidad Autónoma. En el Capítulo I se prioriza el análisis de ciclo de vida como una herramienta para la adopción de la economía circular en Andalucía. El Capítulo II establece mecanismos para lograr la circularidad en la producción y el consumo y la lucha contra todos los tipos de obsolescencia, que permita la aplicación de los principios de sostenibilidad a los productos, promueva la transición hacia la economía de funcionalidad y de servicio, y establezca medidas específicas para reducir la cantidad de residuos generados, a través de la gestión de los bienes no vendidos y el impulso a la reparación. El Capítulo III se refiere a la circularidad en servicios y procesos. El Capítulo IV impulsa la circularidad a través del desarrollo de mecanismos de promoción, con el objetivo de dar apoyo a actividades consideradas prioritarias. Por último, con el objeto de favorecer las inversiones en materia de economía circular, el Capítulo V (art. 25) establece los criterios específicos para que los proyectos de actividades de valorización material sean considerados como inversiones empresariales de interés estratégico, en el marco de lo previsto en el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico.

El Título IV refuerza la aplicación del principio de jerarquía de los residuos y sienta los principios de la economía circular a través

de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE, de la Comisión, o en otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, de 25 de noviembre de 2009, o en otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados.

d) El cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la organización por parte del licitador esté acreditado en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), mediante la inscripción en el Registro del SACE, o en cualquiera de los esquemas similares de cálculo y reducción de la huella de carbono de una Administración pública. A tal efecto, se admitirá la acreditación oficial de al menos uno de los dos años naturales anteriores al de la fecha de la presentación de la oferta.

e) Los productos o servicios a adquirir garanticen un uso eficiente de la energía, disminuyendo el gasto energético y utilizando nuevas tecnologías, priorizando el uso de energía renovable y circular.

f) La prioridad de los servicios de pago por uso frente a la adquisición de productos se garantice restringiendo la inclusión de limitaciones en los pliegos de contratación de servicios de renting por parte de los órganos de contratación.

g) La adquisición de productos provenientes de mercados de materias primas secundarias o fabricados con materiales reciclados se realice priorizando el diseño de los mismos a partir de productos procedentes del reciclaje de residuos.

h) Los productos, obras y servicios a adquirir cumplan con criterios de durabilidad y reparabilidad.

de la regulación de ciertos aspectos básicos en materia de residuos. Este Título consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos se transponen objetivos concretos y cuantificables de diferentes directivas europeas sobre residuos, aún no transpuestos a la normativa nacional. En el Capítulo II se define la adaptación de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor del producto hacia aquellos productores que asuman voluntariamente responsabilidades financieras, o financieras y organizativas, para la gestión en la fase de residuo del ciclo de vida de un producto. El Capítulo III establece la obligación de adoptar las medidas necesarias para simplificar los procedimientos y eliminar las trabas administrativas para la consideración de subproducto y fin de la condición de residuo. Se contempla la necesidad de desarrollo de los procedimientos específicos para el caso en que una sustancia u objeto de un proceso productivo concreto, desarrollado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, pueda ser considerado subproducto y se especifica el procedimiento para que, en ausencia de órdenes ministeriales, un residuo valorizado en una instalación ubicada en territorio andaluz pueda dejar de ser residuo para su uso en una actividad o proceso industrial (art. 33). Por último, el Capítulo IV incluye disposiciones relativas al fomento de la recogida de basuras marinas (art. 35), la concienciación y formación al respecto (art. 36), y la implementación de incentivos específicos, sin perjuicio de las competencias del Estado en relación con el medio ambiente marino (art. 37).

El Título V, dividido en siete capítulos, se centra en las cadenas de valor de productos clave definidas en el «Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva». El Capítulo I, versa sobre la implantación de la circularidad en dichos productos clave (art.39), impulsando los acuerdos de carácter social para realizar las necesarias acciones de concienciación, colaboración, promoción y desarrollo, especialmente en lo relativo a la innovación, la simbiosis industrial y los mercados secundarios, y fomentando la reparación. El Capítulo II trata sobre las cadenas de valor de electrónica, tecnologías de la información y la comunicación, baterías y vehículos. En este Capítulo se establece la mejora de la recogida y gestión de los residuos de los aparatos eléctricos y electrónicos y los vehículos al final de su vida útil (art. 42), y se fomentan los fondos circulares de conectividad digital (art. 43), para la reutilización de aparatos electrónicos por la comunidad educativa y las familias y mejora de la gestión de residuos de vehículos al final de su vida útil (art. 44). En el Capítulo III, referente a los plásticos y envases, se asumen los objetivos de

reducción fijados por la Directiva (UE) 2018/852 y la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo. El Capítulo IV promueve la implantación de la circularidad en el sector textil mediante el desarrollo e investigación para la aplicación de tecnologías innovadoras, más eficientes y respetuosas, y productos eficientes en el uso de recursos, duraderos, reutilizables y reciclables. El Capítulo V presenta la base legislativa necesaria para acelerar la transición hacia la economía circular en los alimentos, nutrientes y bioproductos, estableciendo, en primer lugar, el objeto y los mecanismos de coordinación necesarios para la implementación de políticas en materia de bioeconomía. Destaca la necesidad de planificación sobre desperdicio alimentario, con el objetivo de disminuir la cantidad de productos de alimentación aptos para el consumo destinados a residuos. En este Capítulo se pretende impulsar los acuerdos voluntarios de carácter social en materia de alimentación (arts. 50 y 53) y la realización de medidas específicas que promuevan el compostaje y el desarrollo de bioindustrias y se establecen medidas para eliminar el desperdicio alimentario (art. 52) y circularidad en la gestión de las aguas (art. 59 y ss). y construcción (arts. 66 y ss).

El Título VI regula la formación, la investigación, el desarrollo y la innovación sobre economía circular (art. 73), así como el impulso y la adopción de medidas específicas orientadas al fomento de dichas prácticas dentro de la Comunidad Autónoma.

El Título VII está dedicado a la responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador, coherente con el enfoque de esta Ley y con los principios que la inspiran. Se divide en tres capítulos. En el primero de ellos se establecen las disposiciones generales en esta materia; en el segundo se define el régimen sancionador, estableciendo infracciones y sanciones. Se echa de menos una previsión del tipo art. 79 de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad y expresamente remite a la reparación y valoración del daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental estableciendo el modelo de articulación LRM/normativa sectorial ambiental. Sirvan como ejemplo de lo que se dice la regulación de los suelos contaminados -art. 54 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados (LRSC), hoy artículo 116.2 de Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular.- y artículo 99 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la *Comunitat Valenciana*.

3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

3.1 ORGANIZACIÓN

Pocas son las novedades registradas este año. La Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía ha creado la Oficina Andaluza de Economía Circular como unidad administrativa para el desarrollo de funciones de asesoramiento, dinamización, coordinación y gestión de las acciones previstas en esta Ley. El Título III de la misma norma crea el Registro público andaluz de análisis de ciclo de vida. Creemos que debe repensarse la creación de estructuras administrativas por ley que congela el rango estableciendo una rigidez innecesaria en las estructuras administrativas.

Tan solo podemos dar cuenta del Decreto 196/2023, de 27 de julio⁷, por el que se modifica los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, aprobados mediante el Decreto 104/2011, de 19-4-2011, para la adecuación de su estructura organizativa y régimen presupuestario y contable. También en ese tono menor el Decreto 156/2023, de 27 de junio⁸, modifica el Decreto 97/2022, de 7-6-2022, mediante el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Minería Sostenible en Andalucía.

3.2 EJECUCIÓN

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

3.2.1 Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

— Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de noviembre 2023⁹, por el que se aprueba la adecuación del Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030.

— Resolución de 11 de enero 2023¹⁰, de la Dirección General de Fondos Europeos por la que se publica la aprobación del Programa Andalucía FEDER 2021-2027, por parte de la Comisión Euro-

⁷ BO. Junta de Andalucía 2 agosto 2023, núm. 147.

⁸ BO. Junta de Andalucía 3 julio 2023, núm. 125.

⁹ BO. Junta de Andalucía 24 noviembre 2023, núm. 226.

¹⁰ BO. Junta de Andalucía 18 de enero 2023, núm. 11, p. 803.

pea, y la información requerida por el artículo 38 de la Ley 7/2007, de 9-7-2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

— Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de abril 2023¹¹, por el que se aprueba la formulación del Plan de Infraestructuras Verdes para la Conectividad de Andalucía. Cuidando las Vías Pecuarias del Futuro.

— Orden de 29 de mayo 2023¹², por la que se aprueba el Plan de Puntos Limpios de Andalucía (Plan PPL-A) dentro del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2022.

— Resolución de 17 de mayo 2023¹³, por la que se adoptan las directrices del Plan de gestión adaptativa de la caza de la tórtola europea en Andalucía durante la temporada 2023-2024.

3.2.2 Espacios naturales protegidos y recursos naturales

— Decreto 205/2023, de 29 de agosto¹⁴ por el que se regula la pesca marítima recreativa en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

— Orden de 31 de agosto 2023¹⁵, por la que aprueba las bases reguladoras de las subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a los Ayuntamientos de los municipios situados en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Andalucía con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea, NextGenerationEU y se efectúa la convocatoria del año 2023.

— Orden de 13 de octubre 2023¹⁶, por la que se convoca para el año 2023 las subvenciones de la línea 1 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.

¹¹ BO. Junta de Andalucía 21 de abril de 2023, núm. 75.

¹² BO. Junta de Andalucía 5 de junio de 2023, núm. 105.

¹³ BO. Junta de Andalucía de 25 de mayo 2023, núm. 98.

¹⁴ BO. Junta de Andalucía 4 de septiembre de 2023, núm. 169; rect. BO. Junta de Andalucía núm. 189, p. 15036; BO. Junta de Andalucía núm. 216, p. 17216.

¹⁵ BO. Junta de Andalucía de 12 de septiembre de 2023, núm. 175; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 21, p. 40314.

¹⁶ BO. Junta de Andalucía 3 de noviembre de 2023, núm. 211.

— Orden de 13 de enero 2023¹⁷, por la que se fija y regula las vedas, periodos hábiles y condiciones del ejercicio de la pesca continental recreativa y deportiva en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

— Resolución de 17 de mayo de 2023¹⁸, de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad, por la que se publican los periodos hábiles de caza para la temporada 2023/2024.

— Resolución de 17 de mayo 2023¹⁹, por la que se adoptan las directrices del Plan de gestión adaptativa de la caza de la tórtola europea en Andalucía durante la temporada 2023-2024.

— Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio 2023²⁰, por el que se aprueba la Estrategia para una Minería Sostenible en Andalucía 2030 (EMSA 2030).

— Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de mayo 2023²¹ por el que se modifica el Acuerdo de 1-6-2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia para una Minería Sostenible en Andalucía 2030 (EMSA 2030).

3.2.3 Subvenciones y ayudas ambientales

— Orden de 31 de agosto 2023²², por la que aprueba las bases reguladoras de las subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a los Ayuntamientos de los municipios situados en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Andalucía con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea, *NextGenerationEU* y se efectúa la convocatoria del año 2023.

— Orden de 13 de octubre 2023²³, por la que se convoca para el año 2023 las subvenciones de la línea 1 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.

¹⁷ BO. Junta de Andalucía 24 enero 2023, núm. 15.; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 71, p.6820.

¹⁸ BO. Junta de Andalucía núm.. 97 de 24 de mayo de 2023, p. 9092/1.

¹⁹ BO. Junta de Andalucía de 25 de mayo de 2023, núm. 98.

²⁰ BO. Junta de Andalucía 31de julio 2023, núm. 145.

²¹ BO. Junta de Andalucía 5 mayo 2023, núm. 84, p. 7882.

²² BO. Junta de Andalucía de 12 de septiembre de 2023, núm. 175; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 21, p. 40314.

²³ BO. Junta de Andalucía 3 noviembre 2023, núm. 211.

— Orden de 13 de julio 2023²⁴, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, para el desarrollo sostenible de la acuicultura marina y continental en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura 2021-2027.

— Resolución de 7 de febrero 2023²⁵ por la que se hace públicos los criterios para la aplicación de las reducciones, sanciones y exclusiones en caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones de admisibilidad, compromisos y otros requisitos obligatorios, en relación con las operaciones de la Medida 10: Agroambiente y Clima, de la Medida 11: Agricultura Ecológica y de la Medida 13: Pago a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2022, gestionadas por la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados.

3.2.4 Residuos y contaminación ambiental

— Orden de 29 de mayo 2023²⁶, por la que se aprueba el Plan de Puntos Limpios de Andalucía (Plan PPL-A) dentro del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2022.

— Orden de 4 de abril 2023²⁷ por la que se regula la autorización de las sustancias activas de uso fitosanitario en Producción Integrada de Andalucía y se modifican los Reglamentos Específicos de Producción Integrada.

3.2.5 Inspección ambiental

— Resolución de 23 de febrero de 2023²⁸, de la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se aprueba el Programa Integral de Inspección en materia de calidad ambiental en Andalucía para el año 2023.

²⁴ BO. Junta de Andalucía 20 julio 2023, núm. 138.; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 228, p. 18128.

²⁵ BO. Junta de Andalucía de 14 de febrero 2023, núm. 30, p. 2712.

²⁶ BO. Junta de Andalucía 5 junio 2023, núm. 105.

²⁷ BO. Junta de Andalucía 20 abril 2023, núm. 74; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 84, p. 7860.

²⁸ BO. Junta de Andalucía de 15 de marzo de 2023, núm. 50, p. 4695/1.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Debe tenerse en cuenta que realizamos una selección entre los más de 100 fallos producidos en materia de medio ambiente entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023 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.

4.1 INSUFICIENCIA DE MOTIVACIONES GENÉRICAS PARA AMPLIACIÓN DE PLAZOS Y PROCEDIMIENTOS DE DESLINDE DE COSTAS

La STSJ (Sevilla) núm. 370/2023 de 29 marzo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), JUR 2024\83364, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en sentencia de 21 de abril de 2015 (RJ 2015, 2379), recurso de casación 1100/2013, ha considerado que la alegación de «un incumplimiento del plazo máximo de resolución», fue «el gran número de expedientes de deslinde que está tramitando (sic) simultáneamente el Servicio Periférico de Costas», junto con los procedimientos relacionados con las concesiones y autorizaciones, a lo que añade «el estado de tramitación del expediente, estando pendiente de remitir el proyecto de deslinde». Se trata de una afirmación genérica, indeterminada y sin concreción numérica suficiente, que, en modo alguno, permite una valoración del cumplimiento del requisito de referencia exigido y que no puede ser considerada una motivación suficiente. En todo caso, como se ha expuesto, la acreditación de tal requisito –lo que no ha acontecido– lo que hubiera permitido era la posibilidad de «habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo» y tampoco resulta suficiente y concreta la acreditación del agotamiento de los medios disponibles, habiéndose limitado la Resolución a señalar que «La habilitación de medios personales adicionales resulta imposible si se tiene en cuenta las especializaciones jurídico-técnicas que se requieren para la realización de expedientes complejos de esta naturaleza». Considera la Sentencia que es más de lo mismo, generalidad e indefinición para una habilitación excepcional.

4.2 LA AUSENCIA DE VALORACIÓN DE ALTERNATIVAS DESDE EL MOMENTO INICIAL DE LA TRAMITACIÓN DETERMINA LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DEL PLAN URBANÍSTICO SOMETIDO A EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Así lo declara la STSJ de Andalucía, Málaga núm. 647/2023 de 15 marzo. JUR 2024\70911 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a) f. de dcho 3.º y 4.º, ponente De La Torre Deza declarando la nulidad del PGOU de Torremolinos, siguiendo la jurisprudencia del TS desde la fase misma de borrador», y si «la evaluación medioambiental ha de realizarse lo antes posible», es a esta fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, y no a cualquier otro momento de la tramitación del plan, a la que debe referirse su iniciación.» (STS de 22 de julio de 2021).

4.3 CARÁCTER MEDIO AMBIENTAL DEL IVPEE Y DEL GRAVAMEN DEL GAS NATURAL POR EL IMPUESTO ESPECIAL DE HIDROCARBUROS: INEXISTENCIA DE DOBLE IMPOSICIÓN Y COMPATIBILIDAD CON EL DERECHO DE LA UE

Así lo declara la STSJ 1045/2023 de 4 mayo de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a). JUR 2023\282127. 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.

Misma doctrina existe respecto del gravamen del gas natural por el Impuesto Especial de Hidrocarburos: Así lo declaran las STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), sentencia de 8 de mayo 2023. JUR 2024\88959; TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), sentencia de 8 mayo 2023. JUR 2024\88944; de 14 julio 2023. JUR 2024\95555; de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a); Sentencia de 20 junio 2023. JUR 2024\95626; TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), sentencia de 19

junio 2023. JUR 2024\95637; TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.^a), sentencia de 13 junio 2023. JUR 2024\95602 TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.^a), sentencia de 5 junio 2023. JUR 2024\95587. TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.^a), sentencia de 2 junio 2023. JUR 2024\92717.

En estas sentencias se considera que el gravamen del gas natural por el Impuesto Especial de Hidrocarburos tiene justificación medioambiental que no infringe la normativa comunitaria ni nacional, lo que evidencia a su vez el respeto a la Directiva 2005/89/CE y que no se produce un supuesto de doble imposición por lo que no se estima procedente planteamiento alguno de cuestión prejudicial ante el TJUE en los términos expuestos en la demanda.

4.4 NECESIDAD DE CONSIDERACIÓN GLOBAL DE LOS PROYECTOS A EFECTOS URBANÍSTICOS Y AMBIENTALES: IMPOSIBILIDAD DE FRACCIONAMIENTO

En este sentido la STSJ, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.^a) de 29 marzo de 2023 JUR 2024\70995, considera un único proyecto cuando ha existido tramitación paralela, no controvertida, de dos unidades de ocupación, respecto de las fábricas (ampliación del Grupo Industrial Ángel Camacho Alimentación, objeto de este recurso) y respecto de las balsas de evaporación y la efectiva vinculación como unidad de explotación industrial de estas instalaciones atendida dada la identidad de titular, el servicio de las balsas de evaporación a las instalaciones industriales, y la unión funcional de las parcelas mediante tubería a los efectos de conexión. Se trata de interpretar el cumplimiento del art. 119 bis introducido por modificación de las NNSJ que exige como condición para la autorización de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social las siguientes características: «Necesidad de gran superficie (superior a 1 Ha) que dificulte la ubicación en Suelo Urbano o Apto para Urbanizar Industrial»– Baja ocupación de la instalación, inferior a 30% de la superficie total». La sentencia considera incumplido el requisito de ocupación inferior al 30% de la superficie total del proyecto considerando globalmente el proyecto.

4.5 FALTA DE LEGITIMACIÓN DE «COEXPHAL». NO BASTA AUTOATRIBUCIÓN ESTATUTARIA

En este proceso Asociación de Organizadores de Productores de Frutas y Hortalizas de Almería («COEXPHAL») impugna la Resolución de la Dirección General de Planificación y Gestión de Dominio Público Hidráulico, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, de fecha 31 de julio de 2018, que otorgó a la Comunidad General de Usuarios de Aguas Depuradas de la E. D. A. R. de Almería (CGUAL) la concesión de un máximo de 12.890.000 m³/año de aguas residuales tratadas con destino al regadío de 3.189 hectáreas de los sectores I, II, III, IV y V, declarados de interés general de la Comunidad Autónoma por Decreto 21/1988. La citada asociación había alegado que *«(...) interés de la misma el mantener un estricto control de la seguridad alimentaria, lo que implica no otorgar ninguna autorización o concesión de derecho de aprovechamiento de aguas residuales tratadas mientras no esté completamente garantizada la calidad e higiene de las mismas, debiendo, en todo caso, velar por los intereses de sus asociados, como así se desprende del texto de sus Estatutos Sociales»*. La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), núm. 425/2023 de 23 febrero, JUR 2023\138293 declara la inadmisibilidad del recurso de conformidad con la jurisprudencia del TS que declara que los estatutos de una asociación autoatributivos de legitimación, no bastan para tener por acreditadas las exigencias del art. 19.1.b LJCA (STS de 20-05-2011 (RJ 2011, 4574), rec. 3381/2009), pues no sirve para ofrecer ese sustento material en el que descansa la legitimación el conjunto de fines que los promotores de la asociación han fijado en sus estatutos, ni los medios para perseguirlos, porque, a los efectos que estamos examinando, los propósitos que quiere perseguir la recurrente no son el dato relevante. Lo es la posición jurídica en la que se encuentra respecto del acto que pretende impugnar y nada de lo que hemos visto la relaciona en la forma requerida por la Ley de la Jurisdicción (STS de 05-11-2007 (RJ 2008, 887), rec. 98/2004).

4.6 MEDIO AMBIENTE Y MEDIDAS CAUTELARES: CALIFICACIÓN AMBIENTAL FAVORABLE CONSTITUYE *FUMUS BONIS IURIS*

Así lo considera la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a) núm. 387/2023 de 16

febrero, JUR 2023\139213 dado el levantamiento la medida cautelar se fundamenta en que la resolución objeto de recurso contencioso administrativo ha ido precedida de la calificación ambiental favorable y de resoluciones judiciales que la declararon ajustada a derecho, funcionando la actividad desde hace más de cinco años con el aforo de 1006 personas. Así pues, la ampliación de aforo y el incremento del nivel de emisión sonora no tiene por causa la resolución recurrida sino una resolución confirmada judicialmente, concretamente la resolución de 22 de septiembre de 2016 dictada por el Concejal Delegado de Urbanismo, Salud y Consumo del Ayuntamiento de Granada desestimatoria del recurso de reposición formulado contra el Decreto de 17 de febrero de 2016, por el que se concede calificación ambiental favorable. El argumento adicional es que el TSJ considera que no nos encontramos ante un problema urbanístico sino medioambiental, por lo que la limitación del aforo a 1006 personas que se contiene en el decreto de 17 de febrero de 2016 por el que se concede la calificación ambiental favorable lo es a los meros efectos medioambientales, no urbanísticos: la «*viabilidad ambiental de la ampliación del aforo contemplada no supone su viabilidad urbanística*, sentencia de 14 de septiembre de 2020 (JUR 2020, 329148).

4.7 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y MEDIO AMBIENTE

Destacamos la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 4.^a), núm. 102/2023 de 26 de enero, JUR 2023\139003, en materia de responsabilidad del Ayuntamiento en la situación creada por incumplimiento de sus deberes de vigilancia y control de actividades ruidosas. La apelación versa sobre la falta de condena a la clausura del local objeto del proceso hasta tanto no acredite la adopción de las medidas necesarias que eviten la violación de los derechos de la demandante, así como para que se fije la indemnización en 40.000 euros, que alega, ha cuantificado siguiendo el criterio de este mismo Tribunal y sección en sentencia de 08 de noviembre de 2012 (JUR 2013, 150301), Recurso 445/2010, en que igualmente se condenó al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera en asunto similar. La sentencia que analizamos se basa en la STS de 29 de mayo de 2003 (RJ 2003, 5366) que establece que « *Esos daños estarán representados por la imposibilidad de utilizar el domicilio habitual y la correlativa necesidad de buscar otro distinto para evitar las molestias; o, cuando se continúe en el propio,*

por la incomodidad o sufrimiento moral y físico experimentado en la vida personal; lo cual significa una posibilidad alternativa de una u otra clase de daños y la improcedencia de acumularlos a los efectos indemnizatorios». El TSJ considera que aquí no estamos ante la acreditación de la imposibilidad de utilización de domicilio, dado que no consta que se haya tenido que buscar otro distinto, pero si consta en el expediente reiteración de informes médicos acreditativos de ataques de nervios y ansiedad por el ruido exterior del marido de la demandante antes de su fallecimiento en 2014, así como de estrés y ansiedad de la demandante. Valorando tales circunstancias procede elevar la indemnización de la demandante a 30.000 euros por todos los conceptos actualizándolos al día de la sentencia.

La otra sentencia interesante es la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), de 11 de abril 2023. JUR 2024\83048, sobre indemnización por los daños y perjuicios causados por un ave acuática en el cultivo de arroz. Aún después de ser declarada el ave como especie protegida, no se adoptó medida alguna para su alimentación en la Zona de Especial Protección de Aves, para intentar evitar los previsibles daños. La realidad del daño, material e individualizado y económicamente evaluable, no ha sido siquiera cuestionado por la Administración, se considera suficientemente acreditado en el informe pericial ratificado a presencia judicial y aclarado suficientemente. El TSJ considera significativo que los daños en la finca comienzan cuando el ave pasa a ser de especial protección y se prohíbe su caza.

4.8 INNECESARIDAD DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE LOS ESTUDIOS DE DETALLE

En este sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), núm. 499/2023 de 20 enero, JUR 2024\73896, f. de Dcho 3.º, dada la escasísima entidad de los estudios de detalle previstos en la legislación andaluza, se permite su exclusión del procedimiento de evaluación ambiental y su configuración como instrumentos de planeamiento complementario -bien del planeamiento general, o de otros planes de desarrollo, v.gr. planes de sectorización, planes parciales o planes especiales-, que se caracterizan por su limitada función y casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, estando subordinados a los planes superiores que desarrollan, sometidos estos últimos a EAE. Nueva-

mente el TSJ de Andalucía sigue al TS, en su sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2021 (RJ 2022, 521), recurso 2442/2020, en el giro iniciado en su anterior sentencia de 19 de julio de 2021 y, asumiendo ya sin reticencias la interpretación del Tribunal Constitucional en su sentencia de 3 de junio de 2021, acepta sin mayores problemas que los Estudios de Detalle pueden excluirse del trámite de evaluación ambiental. La sentencia de la que damos cuenta anula el plan parcial por desarrollar un PGOU no publicado sintetizando la jurisprudencia la respecto de la falta de eficacia de los planes no publicados, el carácter normativo de los PGOU y Planes Parciales el principio de jerarquía, y el alcance del recurso indirecto contra un plan.

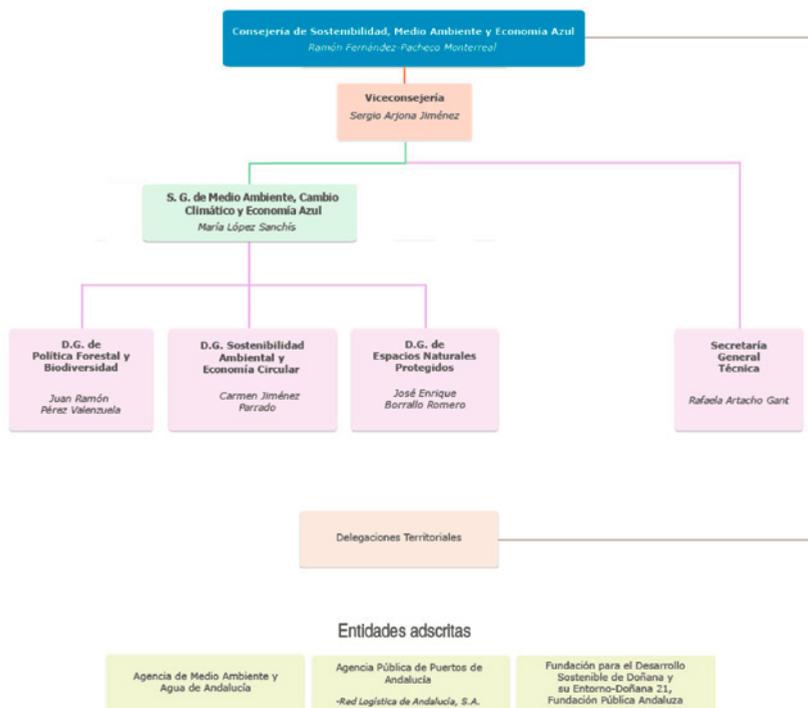
4.9 DERECHO AMBIENTAL SANCIONADOR: MOTIVACIÓN GENÉRICA Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Destacamos la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), núm. 80/2023 de 19 enero, JUR 2023\137066, que, estimando la apelación reduce la sanción por extracción de aguas de 20.000 euros por considerarse desproporcionada, sin que la cuantía de la multa deba de estar necesariamente en consonancia con los daños producidos, por lo que se reduce a la cantidad de 6.010,13 euros. La argumentación del TSJ nos parece impecable: a juicio del TSJ se consagra en el artículo 29 de la Ley 40/2015 y de su lectura se infiere que su finalidad es, ante todo, garantizar que se guarda la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. Y en este juicio de proporcionalidad, es la misma norma la que establece los parámetros que, especialmente, deben ponderarse para la exacta graduación de la sanción a aplicar, en particular: (i) la intencionalidad o reiteración del infractor; (ii) la naturaleza de los perjuicios causados; (iii) la reincidencia, que se define como la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme. La utilización del término «especialmente», pone de relieve -al margen del carácter preferente de tales parámetros-, que pueden tomarse en consideración otras circunstancias que contribuyan eficazmente a la tarea de comprobar esa justa correspondencia entre hecho ilícito y su castigo.

4.10 DECLARACIONES RESPONSABLES Y RUIDO: PROHIBICIÓN DE CONTINUAR EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD SE CONDICIONA A LA NO PRESENTACIÓN ANTE LA ADMINISTRACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE EL CUMPLIMIENTO

Versa el supuesto de hecho de un recurso la contra resolución por la que se deja sin efecto la declaración responsable para el ejercicio de la actividad de apartamentos turísticos –STS de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a) de 14 junio 2023. JUR 2024\95580–. Estima el TSJ que ante la posible presencia de deficiencias, el ayuntamiento debe dirigirse al administrado para que subsanara los defectos que le imputaba. Si no en el sentido de cumplir los requisitos, al menos en el de acreditar su cumplimiento. Pues el artículo 69.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas condiciona la prohibición de continuar el ejercicio de la actividad a la no presentación ante la Administración de la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo recogido en la declaración responsable. De otro lado, la Sentencia considera que un estudio acústico extenso y detallado no puede refutarse con una simple exposición de dudas e hipótesis.

5. LISTA DE AUTORIDADES²⁹



6. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, José Francisco, La economía circular en el Derecho ambiental «Actualidad Jurídica Ambiental», N.º 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado a: Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo «VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)»), pp. 225-249.
- DEL CASTILLO MORA, Daniel, El impulso normativo a la economía circular en Andalucía, «El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho», N.º 104-105 (Agosto-Septiembre), 2023 (Ejemplar dedicado a: Residuos y economía circular), pp. 108-115.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos, Proyecto de Ley de economía circular de Andalucía «Actualidad Jurídica Ambiental», N.º 125, 2022, pp. 46-67.
- SEDEÑO LÓPEZ, José Francisco, ¿Hacia una economía circular en Andalucía? Comentarios a la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía «Revista CENTRA de ciencias sociales: CENTRA journal of Social Sciences», Vol. 2, N.º 1, 2023, pp. 45-62.

²⁹ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sostenibilidadmedioambienteyeconomiaazul/consejeria/organigrama.html>

