

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

Sumario: 1. Revisión de la sostenibilidad del territorio al amparo de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre. 2. El ajuste de la legislación ambiental andaluza por exigencias de simplificación administrativa y calidad regulatoria. 3. La planificación de carácter transversal más reciente. 4. Aguas: sequía y riesgo de inundaciones como eje vertebrador de las principales iniciativas. 5. Fiscalidad ambiental y fomento.

La crónica que nos ocupa en esta ocasión puede caracterizarse por una mayor densidad normativa, incluso en el nivel de leyes aprobadas por el Parlamento, frente a crónicas anteriores, además de por una cierta heterogeneidad de las medidas, que van desde la aprobación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía o el Plan Andaluz de Acción por el clima, hasta la aprobación de numerosas Órdenes con las que se fijan las bases reguladoras de subvenciones en régimen de concurrencia en torno a los biorresiduos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia vigente en la actualidad.

Sin embargo, la actividad normativa desarrollada en este período no siempre se orienta, como ahora se verá, a asegurar unos altos niveles de protección, dado que las nuevas normas o la revisión de otras en este período atienden a intereses diversos no siempre identificados con los ambientales estrictamente. Y ello, a la vez que determinados ámbitos sectoriales, como el que representa la lucha contra el cambio climático, parecen estar consolidando su instrumental, tal y como evidencia la aprobación reciente del Plan Andaluz de Acción por el clima.

Pasamos, pues, a analizar las diferentes iniciativas regulatorias, valorando en cada caso el grado de consolidación de una política ambiental que debe asegurar el principio de no regresión.

1. REVISIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO AL AMPARO DE LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE

La aprobación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía¹ constituye, sin duda, un hito fundamental desde la perspectiva territorial de la Comunidad Autónoma, puesto que quedan derogadas las dos ordenaciones autonómicas principales en materia de ordenación del territorio (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía) y urbanismo (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía), además de numerosas disposiciones de inferior rango², y se pretende establecer una suerte de “ley-código” en esta materia, con suficiente grado de flexibilidad para adaptarse a nuevas realidad, según señala la Exposición de Motivos (EM) de la norma.

En este sentido, no hay duda de la oportunidad de la reforma, especialmente si se plantea desde la óptica de la legislación ambiental sectorial más reciente, como la de cambio climático, en el sentido de que urbanismo y ordenación del territorio debían, de forma conectada, ajustar sus regulaciones a las exigencias de esta ordenación sectorial más reciente, en el marco más amplio de la sostenibilidad territorial (§1 EM).

¹ *BOJA* núm. 233, de 3 de diciembre.

² La Disposición derogatoria única, en su apartado segundo, deroga de forma expresa, además de las leyes mencionadas, las siguientes normas: Disposición Adicional Segunda de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía; Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; Norma 45.4.a del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas; Orden de 13 de marzo de 2007, por la que se crea el Observatorio Territorial de Andalucía y se regula su organización y funcionamiento, y la Orden de 23 de febrero de 2009, que modifica la anterior.

Desde esta perspectiva, la Ley plantea objetivos concretos que, aun de forma somera, deben señalarse:

- La generalización de las exigencias del principio de desarrollo sostenible, proyectándose sobre todos los instrumentos de planificación y en íntima conexión con la adopción de medidas de lucha contra el cambio climático (art. 4.1).

En este sentido, la Ley conecta con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana y la Agenda Urbana de Andalucía 2030, alineada con la Agenda Urbana Española, y refuerza la apuesta por la ciudad compacta y diversificada, considerando el suelo “como recurso valioso y finito, (que) debe preservarse”. Las ciudades se convierten, así, en un ámbito clave sobre el que actuar.

- La simplificación y agilización de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación, a la vez que se procura limitar la densidad normativa en el ámbito urbanístico, con el fin de permitir que los municipios tengan un mayor espacio para la articulación de su propia política urbanística (§ 2 EM).
- Reforzar el carácter marco y coordinador de la ordenación del territorio, de forma que se incorporan los llamados “planes coordinados para el desarrollo y la gestión de las actuaciones territoriales propuestas por los instrumentos de ordenación territorial”.
- Incorporar la gobernanza a los ámbitos de ordenación del territorio y urbanismo, de forma que, aun correspondiendo a las Administraciones públicas la dirección y el control de la gestión y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística, se precisa “la colaboración y la coordinación de todas las Administraciones Públicas y la participación de todos los sectores económicos, profesionales y sociales en el proceso de toma de decisiones y en su ejecución”³.

En este sentido, se insiste en la importancia de la iniciativa privada en la gestión y ejecución de los planes urbanísticos.

³ El art. 4. 2.g) de la Ley identifica como un “principio general de ordenación” de las actuaciones territoriales y urbanísticas, el de “gobernanza en la toma de decisiones”.

Estamos ante una norma bastante extensa, con ocho Títulos, en los que se incorporan cuestiones novedosas como el desarrollo de los principios para un desarrollo territorial y urbanístico sostenible y el régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística⁴ (Título preliminar); o la simplificación de las categorías de suelo, en el sentido de que se distinguen dos clases de suelo, suelo rústico y suelo urbano, desapareciendo el suelo urbanizable y la categorización del suelo urbano como consolidado y no consolidado, además de que se revisan las categorías del suelo rústico dentro del marco de la legislación estatal básica. De igual modo, se revisan los instrumentos de ordenación territorial, ajustando el régimen de los planes con incidencia sobre el territorio (Título III) y se reducen los instrumentos de planeamiento urbanístico (el Título IV distingue, así, entre los Planes Generales de Ordenación Municipal y los Planes de Ordenación Urbana). Además, se lleva a cabo la regulación de la ejecución urbanística, actividad de edificación y disciplina urbanística y territorial (Títulos V a VII, respectivamente).

A pesar de la regulación integral de la ordenación territorial y urbanística y la aparente consolidación de la sostenibilidad como rasero de esta nueva ordenación, lo cierto es que la norma ha sido objeto de recurso de constitucionalidad (recurso núm. 1413/2022⁵) promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Grupo Parlamentario Republicano, Grupo Parlamentario Plural y Grupo Mixto, que pone el acento, fundamentalmente, en la relativización de la garantía del suelo protegido, cambiando la naturaleza del suelo en Andalucía, y privatizando, además, la gestión administrativa de los expedientes urbanísticos. De esta manera, se plantea la inconstitucionalidad de los arts. 2 (competencias administrativas de la Comunidad Autónoma y los municipios), 9.2.b)⁶, 13,1 (categorías que integran el suelo urbano), 14,1

⁴ En este sentido, se trata de delimitar lo más posible las consecuencias de la declaración de nulidad del plan, respecto de actuaciones que pudieran considerarse independientes (art. 7).

⁵ *BOE* núm. 80, de 4 de abril.

⁶ Se impone a las Administraciones con competencias territoriales o urbanísticas “el deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada”, y, de forma específica, podrán “celebrar convenios de colaboración y formalizar encomiendas de gestión con los Colegios Profesionales para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico

(categorías de suelo rústico⁷), 19.1.a) (derechos sobre el suelo rústico⁸), 21.1 (actuaciones ordinarias sobre el suelo rústico⁹), 22.1 (actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico, que relativizan las exigencias de protección¹⁰), 50 (declaración de interés general), 53.1 (suspensión cautelar de los instrumentos de ordenación urbanística), 137.2.f), que exceptúa del régimen de licencia urbanística en el caso de “los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente, ni conlleven la realización de construcciones, edificaciones e instalaciones” , 151.1, (en cuya virtud se contempla el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sin título preceptivo o contraviniéndolo¹¹), Disposición Adicional

contempladas en el título VI de esta Ley, siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas...”.

⁷ A modo de ejemplo, el apartado a) considera suelo rústico el “suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial. Este suelo incluye los terrenos que tengan establecido en la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas, y previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación, un régimen jurídico sobre los usos del suelo que demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico”.

⁸ De forma muy abierta, se regulan los usos sobre el suelo rústico: “El contenido urbanístico de la propiedad en suelo rústico comprende los derechos de disposición, uso, disfrute y explotación de los terrenos, lo que incluye los actos precisos para el desarrollo: a) De los usos ordinarios que, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, no se encuentren prohibidos por la ordenación territorial y urbanística, quedando sujetos a las limitaciones y requisitos impuestos por la legislación y planificación aplicables por razón de la materia”.

⁹ El precepto considera como usos ordinarios que deben realizarse en este suelo “los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo”.

¹⁰ El artículo contempla, así, la posibilidad de usos de carácter extraordinario, en los siguientes términos: “En suelo rústico, en municipios que cuenten con instrumento de ordenación urbanística general o en ausencia de este, podrán implantarse con carácter extraordinario y siempre que no estén expresamente prohibidas por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística, y respeten el régimen de protección que, en su caso, les sea de aplicación, usos y actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural, o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano”.

¹¹ De forma amplia se admite la legalización de situaciones incluso en supuestos excepcionales, “...existiendo elementos de disconformidad no sustanciales con la ordenación aplicable, cuando las medidas necesarias para la adecuación de la realidad a la ordenación territorial y urbanística resulten imposibles o sean de muy difícil ejecución”. De esta manera, cabe la legalización de construcciones en un número importante de supuestos, en los que habrá que interpretar los términos imprecisos que recoge el precepto para justificar la legalización. Ello, además, debe vincularse al plazo general de 6 años para la regularización, incluso en los supuestos de actos y usos en suelo rústico de especial protección por la legislación sectorial y que, no obstante, queda excepcionado en supuestos como los actos y usos realizados en dominio público y servidumbre de protección. Además, la norma contempla un régimen de transitoriedad con el que, de igual modo, se amplían las posibilidades de regularización, tal y como

Cuarta (relativa a la desafectación de las vías pecuarias sujetas al planeamiento urbanístico) y Disposición Derogatoria Única, punto 2 letra f), relativa a la derogación de la Norma 45.4.a) del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Sin duda, el recurso plantea cuestiones de muy distinto orden, pero de carácter esencial desde la perspectiva de la protección del suelo y el paisaje. En mi opinión, los preceptos impugnados permiten poner en cuestión el grado de protección y garantía de los elementos naturales frente a la actuación urbanística, evidenciando una situación en la que hay un cierto riesgo de regresión del derecho ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la nueva regulación de la ordenación del territorio y, sobre todo, del urbanismo. La amplitud de los preceptos impugnados en cuanto a los elementos o parámetros que determinan su aplicación constituyen una vía para flexibilizar en exceso las exigencias de sostenibilidad que deben derivar de las políticas de ordenación del territorio y urbanismo, frustrando los fines ambientales a los que deben tender.

2. EL AJUSTE DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL ANDALUZA POR EXIGENCIAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y CALIDAD REGULATORIA

La aprobación del 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 Andalucía¹² constituye otro de los grandes hitos normativos del período que se examina en esta crónica, en la medida en que se procede a la revisión de numerosas normas ambientales autonómicas que pueden considerarse piezas esenciales del derecho ambiental de la Comunidad Autónoma.

evidencia la Disposición Transitoria Quinta de la norma, relativa al régimen de edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio.

¹² *BOJA* núm. 241, de 17 de diciembre. Corrección de errores en *BO ext.* núm. 92, de 17 de diciembre; y *BO* núm. 15, de 24 de enero.

De otra parte, la reforma operada por el Decreto-Ley se ha consolidado, en la medida en que se ha aprobado su convalidación por Resolución de 22 de diciembre de 2021, del Parlamento de Andalucía¹³. Sin duda, el poco tiempo que transcurre entre la aprobación de la norma con rango de ley y su convalidación permite cuestionar la técnica legislativa seguida para llevar a cabo, como se ha indicado, una revisión de las normas de cabecera del derecho autonómico, dado que la norma, al no tramitarse como ley ordinaria, se convalida en los mismos términos en que se aprobó por el ejecutivo andaluz, sin posibilidad de un verdadero debate parlamentario.

En este sentido, es llamativo que el argumento fundamental del Decreto-Ley es la necesidad de reaccionar frente a la crisis económica derivada de la crisis sanitaria que aun hoy seguimos viviendo, de forma que se impone a los poderes públicos una cierta obligación de impulsar “todo tipo medidas, que permitan que las actividades productivas se desarrollen en un marco regulatorio que facilite la implantación de nuevas inversiones y favorezcan la consolidación y crecimiento de las empresas existentes en el tejido productivo” (§2 EM), con lo que la simplificación y mejora del marco regulatorio se sitúa en el origen de estas medidas como forma de asegurar los objetivos de crecimiento. Para ello, se revisan diversos procedimientos ambientales, con el fin, según señala la EM, de asegurar objetivos también ambientales. Destacan los siguientes cambios:

- a) En materia de energías renovables, y a fin de fomentar su generalización, en íntima conexión con la lucha contra el cambio climático, se plantea la revisión del procedimiento de autorización al que se someten los proyectos de generación de energías renovables y sus infraestructuras de evacuación, para lo cual se lleva a cabo la modificación de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. En particular, se modifica su art. 12, para ajustarlo a las exigencias urbanísticas de la nueva Ley 7/2021, de 1 de diciembre (especialmente en cuanto al uso del suelo rústico y los procedimientos de licencia urbanística); y se deroga el art. 10, en consonancia con las

¹³ *BOJA* núm. 5, de 10 de enero.

competencias que corresponde al Estado en materia de acceso y conexión a redes.

Además, se revisan normas como el Decreto-Ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía, “para acompañarlo con la regulación básica estatal” establecida en el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

Junto a ello, se exime del trámite de información pública a las solicitudes de autorización administrativa del título VII del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, en proyectos energéticos que no estén sometidas a autorización ambiental unificada y que no requieran de la declaración de utilidad pública, en tanto en cuanto se consideran de menor incidencia ambiental. De esta manera, aunque pueda agilizarse el procedimiento, lo cierto es que se limitan las posibilidades de participación de la ciudadanía en general en procedimientos de gran repercusión social y ambiental.

Por último, se modifica el art. 30.4 del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. El objeto de la modificación es extender la tramitación coordinada entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental para las instalaciones de transporte y de generación con fuentes renovables en Andalucía a las instalaciones de distribución, que pasarán a considerarse como actuaciones de interés general.

- b) Se modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, incidiendo en numerosas cuestiones, entre las que destaca la

“delimitación” del ámbito de aplicación de la Autorización Ambiental Unificada (AAU) en relación con la evaluación del impacto ambiental, de forma que la primera se exigirá a actividades cuya evaluación corresponda a la Comunidad Autónoma. También se ajustan plazos de determinados trámites en el procedimiento de Autorización Ambiental Integrada (AAI), y se concreta el régimen del silencio en la AAU, de acuerdo con la legislación de procedimiento administrativo común.

De igual modo, se revisan los anexos y umbrales establecidos por la Ley para la exigencia de evaluaciones y autorizaciones en relación con la legislación estatal, señalando la EM del Decreto-Ley que las exigencias de la norma autonómica resultan más estrictas que las de la legislación básica estatal, y ello no parece adecuarse al contexto de crisis y de ejecución de los fondos Next Generation. Por tanto, “atendiendo a los principios de proporcionalidad y de no regresión 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....suprimiendo así una carga burocrática innecesaria, pero garantizando la debida protección ambiental”. Como puede observarse, el “aligerar” el nivel de protección se reconoce proporcional al objetivo de protección y, de forma inexplicable, adecuado al principio de no regresión, en contraposición con las posibilidades de protección que ofrece el art. 149.1.23^a, en el sentido de permitir a las Comunidades Autónomas el establecer medidas adicionales de protección. Quizás, lo más cuestionable de este planteamiento es que se identifican las exigencias de protección ambiental derivadas de los procedimientos preventivos como un auténtico escollo para el desarrollo económico, retrocediéndose, desde mi punto de vista, un camino consolidado del derecho ambiental andaluz.

Asimismo, se modifican tanto de los Anexos VII y VIII del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, relativo a la AAU como de los Anexos II y VII del Decreto 5/2012, de 17 de enero, sobre AAI, para extraer de los mismos lo referido a la autorización de gases de efecto invernadero, y ésta deja de estar integrada en la AAI y AAU, sin perjuicio de que su titular debe obtenerla de forma independiente.

- c) Desde la perspectiva del control de la calidad del aire, la modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, conlleva también la revisión de numerosas normas reglamentarias, en las que la tónica es prescindir de la exigencia de determinadas obligaciones de control. Específicamente, se modifican los Decretos 151/2006, de 25 de julio, por el que se establecen los valores límite y la metodología a aplicar en el control de las emisiones no canalizadas de partículas por las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, en el sentido de suprimir la necesidad de presentación y aprobación previa del plan de muestreo por parte del órgano ambiental en el control de emisiones no canalizadas de partículas por actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera; y 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía, con el propósito de simplificar administrativamente, reemplazando la obligatoria aprobación previa del Sistema Automático de Medida (SAM) por parte de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la presentación de una declaración responsable y la aportación del proyecto para poder controlar e interpretar los datos que se reciban en el centro de control; y Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía, agilizando las inscripciones en el Registro de Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental (además de reducirse la información que debe reflejarse en este Registro) y simplificando el procedimiento para su habilitación, sustituyendo la presentación de una comunicación previa al órgano competente, que procedía a la inclusión en el Registro correspondiente tras la verificación de la documentación requerida, por la presentación de una declaración responsable que permite desde su presentación el ejercicio de la actividad y el registro de la entidad con carácter inmediato.
- d) En materia de cambio climático, de nuevo, se procede a la modificación de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético de Andalucía, revisándose

la regulación legal del Sistema Andaluz de Emisiones Registradas, del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones y de sus Registros y de aclarar el articulado referido a la obligación de la inclusión de la huella de carbono en la contratación pública. En esencia, se trata de aligerar las obligaciones que derivan de los aludidos Sistemas, y, según justifica la norma, procurar que las empresas andaluzas no se vean sometidas a diferente reglamentación.

- e) En el ámbito de protección de las aguas, se lleva a cabo la modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, con el fin general de facilitar la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, vinculado a los Fondos de Recuperación europeos, y afectando a una pluralidad de cuestiones como el tratamiento de las zonas inundables (arts. 11.4, 41 y 60); el procedimiento de constitución de Comunidades de Usuarios de Masas de Agua Subterránea (art. 35); o la inscripción en Registro de los derechos de aguas, como paso previo a la obtención de los aludidos Fondos (art. 50).

De igual modo, se revisa el Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de vertidos al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo terrestre, suprimiéndose el informe de viabilidad del vertido del art. 14, por considerarse innecesario, en comparación con otras autorizaciones de vertidos a las cuencas intercomunitarias.

- f) Finalmente, además de la modificación de numerosos Decretos, se reforma el art. 5.5 de la Ley 8/2003, de 8 de octubre, de la Flora y Fauna silvestres, a fin de fomentar la participación colaborativa de entidades de custodia del territorio en la gestión de terrenos forestales de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, dando entrada a este tipo de organizaciones en actuaciones de restauración de ecosistemas y repoblación forestal sobre este tipo de terrenos.

Como puede observarse, estamos ante una reforma integral del derecho ambiental propio de Andalucía que, sin embargo, plantea algunas objeciones, a saber: En primer lugar, por la opción regulatoria elegida, en el sentido de llevar

a cabo las modificaciones por Decreto-Ley, tal y como se ha señalado. En segundo término, porque no se puede llegar a hacer de la simplificación la fórmula única de impulso de la economía, si ello se traduce en la revisión a la baja de requisitos y procedimientos de naturaleza ambiental: las reformas señaladas de forma sucinta evidencian todo un argumentario difícil de asumir para un ordenamiento que puede considerarse consolidado, habida cuenta de la vigencia temporal de las normas afectadas. Si el objetivo era una adecuación a nuevas normas como las derivadas de la lucha contra el cambio climático y la transición energética, hubiera sido más conveniente una revisión en profundidad de las normas ambientales de cabecera del derecho andaluz, mediante el oportuno procedimiento legislativo, sin renunciar al establecimiento de una política propia de protección del medio ambiente.

3. LA PLANIFICACIÓN DE CARÁCTER TRANSVERSAL MÁS RECIENTE

Junto a las normas expuestas, el período que examinamos destaca por la aprobación de un instrumento de planificación esencial como el que representa el Plan Andaluz de Acción por el Clima, a cuya tramitación nos hemos referido en crónicas anteriores. Finalmente, se ha producido su aprobación mediante el Decreto 234/2021, de 13 de octubre¹⁴, dando cumplimiento al mandato de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, ya citado.

En este sentido, el Plan, tras el diagnóstico de la realidad andaluza frente al cambio climático, establece en sus apartados 5 y 6 los objetivos y líneas estratégicas en materias de mitigación de emisiones y transición energética, adaptación y comunicación y participación sobre cambio climático en Andalucía, para completarse con “medidas horizontales y determinaciones específicas” relativas a: la igualdad entre hombres y mujeres; transición justa y colectivos vulnerables; determinaciones para la elaboración de los escenarios climáticos de Andalucía; determinaciones sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en cambio climático; determinación de información relevante en materia de cambio climático a efectos estadísticos y gobernanza institucional (apartado 7). Por tanto, es clara su caracterización como plan estratégico de la planificación regional andaluza.

¹⁴ *BOJA* ext. núm. 87, de 23 de octubre.

Las dimensiones de esta crónica impiden un tratamiento detenido de los contenidos del Plan, debiendo destacarse el apartado 8, relativo a las Acciones clave del Plan, en tanto que las mismas se identifican como aquellas “que requieren de una especial atención desde el punto de vista de su ejecución, para la eliminación de barreras, trabajando para conseguir la coordinación institucional y la colaboración público privada, y priorizando la cobertura presupuestaria o financiera que asegure la implementación según lo planificado”. Desde esta perspectiva, estas Acciones se proyectaría sobre las siguientes cuestiones:

- Profundización en la evaluación de riesgos climáticos en Andalucía (p.e en materia de disponibilidad y calidad del agua).
- Desarrollo de una estrategia integral para el sector del agua.
- Desarrollo de la Economía Circular.
- Avance en la sostenibilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanístico.
- Implantación de una financiación sostenible en la Junta de Andalucía.
- Integración del cambio climático en la planificación regional y local en Andalucía a través de la gobernanza.
- Desarrollar estrategias o planificaciones relevantes en materia de mitigación y transición energética, como energía, movilidad y residuos.

A ello se suma todo un sistema de seguimiento, evaluación y revisión del Plan (apartado 9), que garantiza que el contenido del mismo no sea meramente programático.

Por otra parte, en el período que examinamos se aprueba la formulación del Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2030 (PMA 2030) por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de febrero de 2022¹⁵, con el objetivo de establecer un instrumento de planificación integrador de las principales actuaciones sobre el medio ambiente en Andalucía, a partir del cual establecer las “líneas estratégicas de la política ambiental autonómica”, en convergencia con la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030, y con la Agenda 2030, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

¹⁵ *BOJA* núm. 34, de 18 de febrero.

De esta manera, el Plan da continuidad a una planificación general que se llevó a cabo por primera vez para el período 1997-2005 y que se ha ido renovando en períodos sucesivos, para abarcar ámbitos diversos como recursos naturales, calidad ambiental, energía, Cambio climático, Empleo verde y producción y consumo sostenibles (apartado 2.1). Los apartados 5 y 6 del Acuerdo establecen el contenido mínimo del Plan, así como el procedimiento que debe seguirse, correspondiendo su impulso a la Consejería actual de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Desde mi punto de vista, aun cuando se trata de un instrumento de planificación plenamente justificado, lo cierto es que su aprobación plantea el reto de que la programación que lleve a cabo se haga en consonancia planes esenciales como el Plan Andaluz de Acción por el Clima, que, igualmente, presenta naturaleza transversal y ofrece grandes líneas de actuación.

4. AGUAS: SEQUÍA Y RIESGO DE INUNDACIONES COMO EJE VERTEBRADOR DE LAS PRINCIPALES INICIATIVAS

Como en crónicas anteriores, la ordenación de los recursos hídricos es objeto de diferentes regulaciones con las que asegurar el buen estado ecológico de las aguas, lo que implica tanto la calidad como cantidad de estos recursos.

Desde esta perspectiva, el período examinado cuenta con la aprobación de instrumentos concretos de intervención, como el Plan Anual de Inspección de Vertidos y el Programa Anual de Inspecciones de Vertidos al Dominio Público Hidráulico Intracomunitario y al Dominio Público Marítimo Terrestre Andaluz para el año 2022, aprobado por Resolución de 4 de febrero de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos ¹⁶, a los que se suman actuaciones de carácter planificador en los que la sequía y la protección frente a las zonas inundables pasan a un primer plano. Así, debe destacarse, en primer lugar, la aprobación del Acuerdo de 23 de febrero de 2022, de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos, por el que se prorroga el periodo de información y consulta pública sobre la «Propuesta de Proyecto de revisión del Plan Hidrológico», y se abre un periodo de información y consulta pública sobre la «Propuesta de Proyecto de Plan de Gestión de

¹⁶ BOJA núm. 30, de 14 de febrero.

Riesgo de Inundación» y «Estudio Ambiental Estratégico conjunto», correspondiente a la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas¹⁷. Nos encontramos en un momento clave para la planificación hidrológica, en la medida en que se abre el tercer ciclo de planificación, por lo que resultan fundamentales los procedimientos que se están siguiendo.

En segundo término, debe destacarse la aprobación, en línea de continuidad con períodos anteriores, del Plan Especial de Actuación en situación de alerta y eventual sequía para la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras, por Acuerdo de 8 de marzo del Consejo de Gobierno¹⁸, al que se suman iniciativas como Decreto-ley 2/2022, de 29 de marzo, por el que se amplían las medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía, y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario y pesquero¹⁹. Esta norma evidencia la necesidad de actuar en diferentes planos, y no sólo el ambiental, frente a la situación de sequía especialmente intensa en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5. FISCALIDAD AMBIENTAL Y FOMENTO

Finalmente, esta crónica concluye con la referencia a dos tipos de instrumentos con las que fomentar objetivos ambientales:

De un lado, en el período examinado, y como en otras ocasiones, se han aprobado dos Órdenes que han establecido las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para el apoyo a 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 apoyo a proyectos de implantación y/o mejora de la recogida separada de biorresiduos destinados a instalaciones específicas de tratamiento biológico, dentro del Plan

¹⁷ BOJA núm. 41, de 2 de marzo.

¹⁸ BOJA núm. 48, de 11 de marzo.

¹⁹ BOJA núm. 64, de 4 de abril.

de Apoyo a la Implementación de la Normativa de Residuos, efectuándose en ambos casos la respectiva convocatoria en 2021²⁰. Ambas Órdenes constituyen un elemento fundamental para alcanzar objetivos de economía circular en el ámbito concreto de los biorresiduos, a los que la reciente Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular da un impulso definitivo, mediante la regulación específica del art. 28.

Junto a ello, se aprueba la Orden de 28 de diciembre de 2021, por la que se disponen 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)²¹, que robustece el enfoque de Economía Circular que acaba de referirse.

Además, el fomento de objetivos de protección ambiental encuentra una fórmula diferenciada mediante previsiones fiscales, recogidas en la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía²², con la que se pretende una reforma del sistema tributario andaluz y dar cabida, entre otras cuestiones, a políticas medioambientales, como señala el Preámbulo de la norma (§1), a través de los tributos cedidos aplicados directamente por los contribuyentes andaluces.

Así, la medida consiste, en esencia, en la reducción del gravamen de los tributos cedidos en determinados supuesto: En el impuesto sobre la renta, se incluye una “deducción por donativos con finalidad ecológica del 10% del importe de las donaciones dinerarias durante el período impositivo a determinadas Administraciones Públicas y entidades sin fines lucrativos y beneficiarias de mecenazgo, siempre que tengan como finalidad la defensa y

²⁰ En ambos casos se aprueban las correspondientes Órdenes de 3 de diciembre (*BOJA* núm.240, de 16 de diciembre).

²¹ *BOJA* núm. 6, de 11 de enero.

²² *BOJA* núm. 206, de 26 de octubre.

conservación del medio ambiente”, con el límite máximo de la deducción es de 150 euros (art. 22). Por su parte, en transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, se amplía el tipo reducido para adquisición de los vehículos de turismo, ciclomotores y motocicletas «0 emisiones» a otros vehículos propulsados de forma ecológica (bicicletas, bicicletas de pedales con pedaleo asistido y vehículos de movilidad personal regulados en el Anexo II (apartado A) del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, así como a embarcaciones impulsadas por energía eléctrica, solar o eólica), lo que supone dar entrada de forma clara a una política de movilidad sostenible (art. 46).

Sin duda, estas previsiones merecen una valoración más que positiva, en la medida en que institucionalizan objetivos ambientales en el ámbito fiscal, realizando el principio Quien contamina Paga, en un sentido positivo que debe impulsarse.