

2024-0127

INFORME DEL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE ANDALUCÍA.

Se informa el anteproyecto de ley arriba referenciado, a petición del Secretario General Técnico de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8.1 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 8.2.r) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Primera.- Sobre el anteproyecto de ley, y la solicitud de informe.

Mediante oficio de 28 de noviembre de 2024 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, se solicitó informe del anteproyecto de ley, acompañando:

- El anteproyecto de ley en su versión de 30 de octubre de 2024, compuesto por 179 artículos, dos disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria, tres disposiciones finales, y dos anexos.
- El acuerdo de inicio suscrito el 30 de octubre de 2024 por la persona titular de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.
- La Memoria de análisis de impacto normativo, suscrita el 30 de octubre por la Directora General de Sostenibilidad Ambiental y Economía Circular de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

No obstante, mediante oficio de 2 de diciembre de 2024 de la citada Secretaría General Técnica se ha remitido una nueva versión del anteproyecto de ley -figura como "*Borrador 1.2 (08-11-2024)*"-, el cual consta de 194 artículos, dos disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria, tres disposiciones finales, y dos anexos (el primer anexo contiene las *categorías de actuaciones sometidas a Licencia ambiental y Declaración Responsable de los efectos ambientales*; y el segundo anexo figura bajo el título de *Estudio ambiental estratégico de los instrumentos de ordenación urbanística*). Además, se acompaña una nueva versión de la Memoria de análisis de impacto normativo ("*V1.1., de 08.11. 2024*").

El presente informe se emite sobre los documentos remitidos mediante el oficio de 2 de diciembre.

Segunda.- Sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

En la MAIN de 8 de noviembre de 2024 no figuran diversos extremos que son exigidos por el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre respecto de anteproyectos de ley que regulen procedimientos administrativos. Se trata de aspectos relativos al diseño de los procedimientos administrativos regulados por el anteproyecto; al análisis y justificación de los plazos establecidos en el mismo; y a la identificación y valoración de las cargas administrativas que se derivarán de su aplicación.



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/13	



En este sentido, la *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo* (en adelante, la Guía Metodológica), aprobada mediante Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, trata el contenido de la MAIN dentro de su epígrafe 2.3.2.1., y dispone en su letra d) lo siguiente:

“d) Cuando la propuesta normativa regule o modifique procedimientos administrativos, se incluirá en la MAIN un análisis, para cada uno de los procedimientos, con el siguiente contenido mínimo:

1. Un diseño funcional de carácter jurídico.

El diseño funcional esquematiza el flujo del procedimiento, con sus distintas fases, trámites o actuaciones que conforman cada fase y órganos o unidades competentes en cada fase o trámite. Se realizará conforme al anexo IV, con las adaptaciones necesarias al procedimiento concreto.

2. Una valoración de simplificación procedimental y evaluación de cargas administrativas.

La propia existencia del procedimiento, así como las cargas que conlleva deben ser objeto de identificación y valoración.

Para la valoración en materia de simplificación procedimental se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el artículo 6.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.

Para la evaluación de las cargas administrativas, se llevará a cabo una identificación de cargas y se aplicarán los criterios de reducción del artículo 6.3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.

(...)

3. El análisis del procedimiento incluirá en todo caso:

- Plazo máximo de duración y su justificación.

- Justificación de la imposición de cargas o de la imposibilidad de su eliminación.

(...)”.

Estas determinaciones de la Guía Metodológica traen causa en lo establecido en el artículo 7.bis.1.b).4.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, que dispone: “Cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión. El análisis del procedimiento administrativo deberá contener los criterios empleados en el diseño funcional del mismo, a fin de someterlos a un cribado de técnicas de simplificación, evaluación de cargas administrativas, de (...)”.

A continuación trataremos estos extremos analizando lo establecido en el anteproyecto de ley, y el contenido de la MAIN sobre los mismos:

a) Diseño funcional de los procedimientos administrativos regulados por el anteproyecto de ley.

La MAIN, en su epígrafe 3.1.3.1. únicamente indica que:

“Con el objetivo de esquematizar el flujo de cada uno de los procedimientos mencionados, con sus distintas fases, trámites y actuaciones que lo conforman, se incluirá como anexo a la presente memoria un análisis pormenorizado del diseño funcional de cada uno de los procedimientos administrativos enunciados, según lo establecido en el Anexo IV de la «Guía Metodológica para elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo», en una fase de tramitación normativa posterior”.

Es decir, no forma parte de la MAIN el contenido exigido sobre esta materia.

b) Identificación y valoración de las cargas administrativas.

Sin perjuicio de algunas menciones concretas, y de diversas generalidades contenidas en su apartado 5, se indica lo siguiente en el apartado 3.1.3.3:

“3.1.3.3. Cargas administrativas de los procedimientos administrativos.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/13	



En relación con las cargas administrativas, se está llevando a cabo un análisis detallado de cada uno de los procedimientos que contempla la identificación, cuantificación y reducción de las mismas. Dado que nos encontramos en una fase inicial del procedimiento y tratándose de una cuestión mayormente técnica, el cálculo de tales cargas concluirá en un momento posterior y se incorporará como anexo de esta memoria”.

Además, debemos advertir que en el apartado 2.3.5 -principio de eficiencia- de la MAIN se indica que “este anteproyecto de Ley no establece ninguna carga administrativa derivada de su aplicación”.

Sin embargo, a lo largo del texto sometido a informe son numerosos los preceptos que contienen cargas administrativas para los destinatarios. Solo a título de ejemplo, podemos referir que al regular el anteproyecto de ley distintos procedimientos administrativos, exige que se presenten diferentes documentos con la solicitud; también *planos* a determinada escala, y otro tipo de cargas administrativas. Esto sucede, entre otros, en los artículos 27, 38, 72, 88, y 97.

En otros casos se impone la obligación de “*declarar las emisiones a la atmósfera de su actividad con la periodicidad y en la forma que reglamentariamente se determine*”, “*llevar un registro de sus emisiones e incidencias que afecten a las mismas y remitir al órgano competente los datos, informes e inventarios sobre sus emisiones, en los términos que se establezcan reglamentariamente*” (como prescribe el artículo 109); en otros, “*la elaboración de una memoria técnica de prevención de la contaminación lumínica, en los términos que se determine reglamentariamente*” (art. 120); *la elaboración de un estudio acústico*, conforme a lo que se determine reglamentariamente (art. 127), etc.

En definitiva, la MAIN carece del contenido mínimo exigido por el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre sobre las cargas administrativas que se deriven de la aplicación de la futura norma.

c) Análisis y justificación de los *plazos máximos* establecidos para los distintos procedimientos administrativos regulados por el anteproyecto de ley.

Son numerosos los preceptos del anteproyecto de ley que, al regular diversos procedimientos administrativos, establecen el plazo máximo en el que se ha de adoptar y notificar (o publicar) la resolución que ponga fin a los mismos.

Sin embargo, la MAIN no da cumplimiento a lo exigido al respecto por el artículo 7.bis.1.b).4.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre -“*cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración*”.

Entre otros, en los siguientes preceptos se establecen plazos máximos en materia de procedimientos administrativos:

- El artículo 26.3º establece que “el plazo máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico, y para la realización de la información pública y de las consultas previstas en los artículos 29, 30, 31 y 32 será de veinte meses contados desde la notificación a la persona promotora del documento de alcance hasta la remisión del expediente de evaluación ambiental estratégica completo”.

Si lo entendemos correctamente, se trata de un plazo mayor al que actualmente establece el artículo 38 de la vigente Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que es de quince meses.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/13



- El artículo 36.5º establece que el órgano ambiental dispone de seis meses para resolver la solicitud de *prórroga* de la vigencia de la declaración ambiental integral. Otros preceptos que regulan la *prórroga* de la vigencia de determinadas figuras ambientales, determinan que el plazo en tales casos es de tres meses (como es el 40.5, y 49.6), y en otros se omite el plazo máximo (artículos 63, 73 y 82).

- El artículo 59.9º establece un plazo de seis meses en el procedimiento de autorización ambiental integrada (este mismo plazo se establece por el art. 69.8º respecto del procedimiento de autorización ambiental unificada).

- El artículo 75, al regular el cese definitivo de una actividad sometida a autorización ambiental unificada, dispone que la Consejería dispone del plazo de dos meses para adoptar y notificar la resolución correspondiente.

- El artículo 79.8º, establece un plazo de cinco meses respecto del procedimiento de autorización ambiental unificada *simplificada* (art. 79.8º).

En definitiva, la MAIN carece del contenido mínimo exigido por el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre en lo relativo a los *plazos máximos* para adoptar y notificar las correspondientes resoluciones.

Lo anterior no supone que hayamos emitido un juicio de valor sobre el contenido del anteproyecto de ley en todas estas materias, sino la constatación de que la MAIN no tiene el contenido exigido por el referido Decreto, motivo por el que ha de procederse a realizar los análisis, estudios y valoraciones que concurren en la elaboración de una MAIN en la que figuren los extremos que deben formar parte de dicha memoria (y actuar en consecuencia, modificando lo que proceda en el texto articulado).

d) Sentido del silencio administrativo en determinados procedimientos regulados por el anteproyecto de ley.

El artículo 7.bis.1.b).5º.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, establece respecto del contenido de la MAIN de los anteproyectos de ley, que

“5º. Cuando mediante anteproyecto de ley o proyecto de decreto legislativo se establezca que el silencio tendrá efecto desestimatorio, se expondrá específicamente la razón de interés general que lo justifica, en los supuestos en los que el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio.”

En el anteproyecto de ley son numerosos los procedimientos administrativos respecto de los que el silencio será desestimatorio. Es cierto que en la MAIN se trata brevemente este extremo, aludiendo que en 15 de los 18 supuestos relacionados en el apartado 4, el silencio será desestimatorio, y tras la relación de estos 18 supuestos se añade:

“Razón que justifica el silencio administrativo negativo: El silencio administrativo tiene carácter desestimatorio, conforme a lo establecido en el artículo 24 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, *al tratarse de procedimientos que implican el ejercicio de actividades que pueden dañar el medio ambiente.*”.

Sin embargo, se advierte que aunque respecto de numerosos procedimientos iniciados por los interesados solicitando la *prórroga* de la vigencia de determinada resolución se establece el silencio desestimatorio, en otros procedimientos relativos a la *prórroga* de la vigencia de otras resoluciones, se establece el silencio *estimatorio* (entre otros los regulados en los artículos 36 y 40).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/13	



Expresamos lo anterior por si fuera posible motivar en mayor medida estas previsiones.

III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

A la vista del texto, se plantean las siguientes consideraciones:

Artículo 8. Entidades colaboradoras.

1. El precepto comienza estableciendo que se consideran entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía, las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que “cooperen con la Administración pública competente en materia de medio ambiente, desempeñando actuaciones de verificación y control de las actividades”, así como que “adquieren dicha condición mediante su inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental” y que “los requisitos para la inscripción en el Registro se establecerán reglamentariamente, pudiendo exigirse la correspondiente acreditación”.

El apartado segundo del precepto establece que la Consejería competente en materia de medio ambiente registrará las entidades “que lo soliciten, de conformidad con los requisitos necesarios y el procedimiento que reglamentariamente se establezca”.

Al respecto, emitimos dos consideraciones:

a) El 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 -norma sobre la que el anteproyecto no contiene expresamente ningún tipo de previsión sobre que quedará *afectada* tras su entrada en vigor; tampoco la MAIN contiene alusión alguna a dicho Decreto-, dispone que la inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental tiene lugar por la Dirección General competente en materia de calidad ambiental sin la previa tramitación de *un procedimiento administrativo*, y sin la previa presentación de una *solicitud* por parte de la entidad interesada en ser inscrita como entidad colaboradora.

En efecto, el artículo 7 del Decreto 334/2012, de 17 de julio, prescribe que las personas y entidades que deseen ejercer su actividad como entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental, “deberán presentar previamente *una declaración responsable*” ante la Dirección General competente en materia de calidad ambiental”, y que la declaración responsable, *desde el momento de su presentación, habilita* a la entidad colaboradora para actuar”.

Por tanto, si lo dispuesto en el artículo 8 del anteproyecto de ley supone un cambio en esta materia -de modo que la aplicación de la futura Ley conlleva que para estar inscritas y actuar como entidades colaboradoras, las entidades han de solicitarlo, y que la Consejería tramite y resuelva el correspondiente procedimiento-, habría que motivarse debidamente en la MAIN, así como recoger tanto en el texto articulado, como en la memoria, los correspondientes aspectos (plazo máximo para adoptar y notificar la resolución; sentido del silencio administrativo, etc), así como incluir lo que proceda sobre cómo quedará afectado el Decreto 334/2012, de 17 de julio.

De lo contrario -es decir, si se mantuviera el actual sistema de la *declaración responsable*-, habría que modificar la redacción actual del artículo 8 del anteproyecto.

b) No se entiende el significado del último inciso del apartado primero (“pudiendo exigirse la correspondiente acreditación”), debiendo modificarse para que alcance un sentido claro.

2. Entendemos necesaria una mayor precisión respecto del *alcance* de las actuaciones que puedan realizar las entidades colaboradoras.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/13



En efecto, las previsiones de sus apartados segundo y tercero son de mayor calado a las escasas contenidas en la vigente Ley 7/2007, de 9 de julio (principalmente en su breve artículo 129) y, sin embargo, no queda delimitado suficientemente el marco de actuación de las entidades colaboradoras.

A título de ejemplo, nos referimos a dos de las actuaciones contempladas en el anteproyecto de ley (que no figuran en la referida Ley 7/2007, de 9 de julio):

- “Tramitación de subvenciones y cualesquiera otros documentos vinculados a trámites contemplados en la presente ley y en la normativa básica que, en su caso, resulte de aplicación”, letra a) del artículo 8.3º.

- “Prestarán igualmente funciones de asistencia a la Administración pública en las tareas de vigilancia, control y seguimiento y apoyo a las actuaciones de inspección, siempre que tales funciones no deban ser desempeñadas por el personal funcionario, lo que no impedirá que puedan asistir a los mismos en esa labor”.

Además de que ninguna de estas dos actuaciones parece pertenecer a la esfera de “actuaciones de verificación y control” que, según el apartado primero de este mismo artículo 8, es el propio de las entidades colaboradoras, emitimos a continuación consideraciones específicas sobre estas dos previsiones:

a) Tramitación de subvenciones y cualquiera otros documentos vinculados a trámites contemplados en la presente ley.

Ignoramos si se trata de un lapsus (de hecho, esta *actuación* no la encontramos ni tan siquiera referida en la MAIN), pero entendemos que no debe prever que entidades privadas “tramiten” ‘subvenciones’ ni otros ‘documentos’ (quizá pretenda aludir a ‘procedimientos’, más que a ‘subvenciones’ u “cualquiera otros documentos”).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en materia de subvenciones, en la Administración de la Junta de Andalucía están previstas de manera específica figuras como las “*entidades colaboradoras*”, y las entidades que llevan a cabo una “*colaboración social en la gestión de subvenciones*” (Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, en sus artículos 117 y 117 bis, respectivamente). En el supuesto de que lo pretendido con esta previsión del artículo 8 del anteproyecto fuera que actúen como una de estas dos figuras, debería expresarse así y remitirse a la legislación de subvenciones aplicable en la Administración de la Junta de Andalucía.

En todo caso, en el supuesto de que el anteproyecto de ley contemple que las entidades reguladas en su artículo 8 tengan algún tipo de actuación en materia de subvenciones, el principio de seguridad jurídica exige que la redacción del precepto delimite adecuadamente su alcance.

Lo cierto es que la MAIN se limita a referir que el anteproyecto de ley contempla una “*ampliación de funciones* de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental de la Consejería competente en materia de medio ambiente, a las que la se puede encomendar el desempeño de actuaciones de verificación y control de las actividades, así como de asistencia a la Administración pública en las tareas de vigilancia, control y seguimiento, y apoyo a la inspección ambiental, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos”.

b) “Prestarán igualmente funciones de asistencia a la Administración pública en las tareas de vigilancia, control y seguimiento y apoyo a las actuaciones de inspección, siempre que tales funciones no deban ser desempeñadas por el personal funcionario, lo que no impedirá que puedan asistir a los mismos en esa labor”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/13



Sin perjuicio de lo expresado anteriormente al respecto, debería suprimirse su último inciso, ya que parece ser una contradicción a lo expresado inmediatamente antes (podrán asistir, siempre que tales funciones no deban ser desempeñadas por personal funcionario, “lo que no impedirá que puedan asistir”).

Artículo 10. Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía.

1. El artículo 10 “crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía, como órgano colegiado de consulta y participación, adscrito a la Consejería competente en materia de medio ambiente”.

La exposición de motivos del anteproyecto alude a este órgano colegiado en los siguientes términos:

“(…) el cual sustituye y asume las funciones del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, con el fin de eludir la multiplicidad y falta de sistemática participativa, armonizando y sistematizando los órganos colegiados, actualizando además sus funcionalidades y mejorando y clarificando su dinámica de participación. En ese sentido, se suprime el Consejo Andaluz de Medio Ambiente con el fin de evitar la duplicidad de órganos, mediante la disposición derogatoria única por la que se deja sin efectos el Decreto 57/1995, de 7 de marzo, por el que se crea el Consejo Andaluz de Medio Ambiente”.

A lo largo del texto se menciona el nuevo órgano colegiado en preceptos como el 9, disponiendo que la aprobación de la estrategia marco de medio ambiente será aprobada por el Consejo de Gobierno, *previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía*. Y en el artículo 11, que prevé que “la composición, el funcionamiento y el régimen jurídico del referido órgano colegiado (...) se determinarán reglamentariamente”.

Por su parte, una de las normas que serán expresa e íntegramente derogadas por la futura Ley será el Decreto 57/1995, de 7 de marzo, por el que se crea el Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

Debemos advertir que el anteproyecto no contiene previsiones que garanticen la continuidad en el ejercicio de las funciones de estos dos órganos colegiados, toda vez que dejará de existir el Consejo Andaluz de Medio Ambiente al derogarse la norma que lo creó, mientras que la constitución e inicio de funcionamiento del nuevo órgano colegiado -el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía- se demorará hasta que sea aprobado el reglamento previsto en el artículo 11.2º del anteproyecto, para lo que no se establece ningún mandato para su aprobación.

2. La primera de las funciones que le atribuye el precepto es la de “conocer preceptivamente los anteproyecto de ley y los proyectos de reglamentos y disposiciones de carácter general que guarden relación con ...”.

Instamos a modificar la redacción de esta función para que su sentido sea plenamente nítido. Es la única ocasión en que el anteproyecto de ley utiliza, junto al término “reglamento”, la expresión “y disposición de carácter general”. Entre otros artículos únicamente se emplea una de tales expresiones, como sucede en el 15, 24 -éste alude a “(…) por una *disposición* legal o *reglamentaria* o por *Acuerdo* del Consejo de Ministros o *del Consejo de Gobierno*”-, 34 ó 40, entre otros.

Artículo 20. Competencias.

Entendemos que determinados preceptos del anteproyecto de ley están redactados en unos términos que dificultan su comprensión. Uno de estos casos se encuentra en el apartado segundo del artículo 20:

“(…) corresponde al órgano de la Consejería competente en materia de medio ambiente que se determine reglamentariamente ejercer, en la instrucción de los instrumentos de prevención establecidos en el artículo 51.1.a), b) y c), las

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/13



funciones atribuidas por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, al órgano sustantivo en el capítulo II del título II de dicha ley, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la misma al órgano sustantivo, sobre la actividad a cuya finalidad se oriente el proyecto, respecto de su autorización, o su control, en el caso de proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa”.

Como se indica en la MAIN, el principio de seguridad jurídica -por el que se vela, según se expresa en el apartado 2.3.3 de la MAIN de 8 de noviembre de 2024- se verá reforzado si la futura Ley está redactada de un modo que permita generar un marco normativo claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Artículo 24. Ámbito de aplicación.

Entre los supuestos que, según su apartado segundo, procederá la evaluación ambiental estratégica *simplificada*, figura el que se trate de planes y programas que establezcan el uso de “zonas de reducida extensión”.

Quizá deba evitarse este tipo de previsiones, salvo que vayan acompañadas de una definición o delimitación que permita tener certeza de su significado. El empleo de expresiones o conceptos indeterminados únicamente pueden generar dudas y disfunciones en su aplicación.

El propio anteproyecto de ley contiene otro tipo de expresiones o conceptos abiertos o indeterminados, pero sobre los que en el mismo precepto se avanza en su delimitación, de modo que se consigue una previsión más concreta y fácil de aplicar de manera homogénea y predecible; entre ellos, podríamos referir:

- El artículo 45.2º cuando trata las modificaciones de las características de proyectos que “puedan tener efectos adversos significativos” sobre el medio ambiente, ya que relaciona hasta seis situaciones en las que se considera que pueden darse tales efectos.

- El artículo 61, que regula las modificaciones de las autorizaciones ambientales integradas, preve un distinto régimen según se trate de modificaciones de carácter ‘sustancial’ frente a las que sean de carácter ‘no sustancial’, tras lo que describe varios supuestos en los que se estaría ante modificaciones de carácter ‘sustancial’.

Artículo 27. Solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria.

El apartado cuarto regula los supuestos en los que podrá *inadmitirse* la solicitud de inicio; uno de ellos es “*si ya hubiese inadmitido o ya hubiese dictado una declaración ambiental estratégica desfavorable en un plan o programa sustancialmente análogo al presentado*”.

Refiriéndonos al primer caso, es decir, cuando dispone que ya se hubiese “inadmitido” un plan o programa sustancialmente análogo al presentado, quizá haya que matizar sus términos. Expresamos lo anterior porque la inadmisión pudo deberse, por ejemplo, por no reunir las *suficientes condiciones de calidad el documento ambiental estratégico*, y que en la ‘nueva’ solicitud se presente un documento ambiental estratégico que sí cuente con la suficiente calidad.

La previsión analizada de este artículo 27 figura en los mismos términos en otros preceptos del anteproyecto de ley, por lo que extendemos nuestra observación a tales preceptos.

Artículo 28. Consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, y elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

A lo largo del texto articulado existen varias referencias a las *sedes electrónicas* de los órganos. En concreto, el apartado tercero de este precepto establece que el documento de alcance del estudio ambiental

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/13



estratégico se pondrá a disposición del público “a través de la sede electrónica del órgano ambiental y del órgano sustantivo”.

Al respecto, y por lo que se refiere al ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, hemos de traer a colación el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por cuanto ha efectuado un cambio sustantivo en esta materia, modificando diversos preceptos del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre; nos referimos a los artículos de este Decreto que contemplaban la posible creación de las sedes electrónicas “de las Consejerías”, previsión que ya no figura en el reglamento. El preámbulo del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero trata este cambio, disponiendo lo siguiente (subrayamos los aspectos más destacables a estos efectos):

“(…) el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, estableció la regulación de las sedes electrónicas en nuestra Administración, estableciendo una tipología de posibles sedes electrónicas: Sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía, Sedes electrónicas de cada Consejería, Sedes electrónicas derivadas y Sedes electrónicas compartidas, y dispuso la obligatoriedad de que cada Consejería cree su propia sede electrónica.

La sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía se creó mediante la Orden de 25 de abril de 2022, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior. Sin embargo, no se han creado las sedes electrónicas de cada Consejería, ya que finalmente no se consideran necesarias. La minimización del número de sedes electrónicas contribuye decisivamente a homogeneizar la relación con la ciudadanía, dar una visión unificada de nuestra Administración a la misma, facilitar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y cumplir las obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía para su funcionamiento electrónico, como garantía de eficacia, eficiencia y seguridad jurídica, bajo un paradigma de organización y aprovechamiento racional de los recursos.

Atendiendo a todo lo anterior, se modifica el articulado del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, para suprimir el concepto de sede electrónica de una Consejería, manteniéndose la posibilidad de crear sedes electrónicas derivadas, conforme a criterios de especialización, que lo serán respecto de la sede electrónica general, así como sedes compartidas en el marco de iniciativas de colaboración con otras Administraciones Públicas”.

En consecuencia, deben introducirse los correspondientes cambios en el texto articulado (otros preceptos en los que se contiene una previsión similar a la del artículo 28.2º son el 34, 37, 43 y 179).

Artículo 31. Consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas e la evaluación ambiental estratégica ordinaria.

Dispone el apartado primero que la consulta “a las personas interesadas se realizará por medios electrónicos o cualesquiera otros, siempre que se acredite la realización de la misma”.

En primer término, hemos de partir de que según la definición que el artículo 4.23º del anteproyecto establece de la expresión “personas interesadas”, entre éstas puede haber personas físicas, a las que el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, le reconoce el derecho de “elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no”.

Es cierto que este mismo precepto legal contempla la posibilidad de que, en determinados supuestos, mediante norma reglamentaria se puede imponer a las personas físicas la obligación de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos; sin embargo, no encontramos en el anteproyecto de ley ninguna previsión expresa en este sentido (tampoco en la MAIN).

En el supuesto de que esta obligación ya sea aplicable porque haya sido establecida por alguna norma aplicable a este procedimiento administrativo (y a los demás respecto de los que el anteproyecto de ley contiene una previsión similar a la que estamos analizando), debería recogerse expresamente en la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/13



futura Ley, cuanto menos en su exposición de motivos, reforzando así los principios de seguridad jurídica y de transparencia pública.

En el supuesto de no existir esta obligación para las personas físicas a las que se alude en estos preceptos, habría que modificar su redacción para que no haya duda de que tienen el derecho de elegir el medio o vía (electrónica o no electrónica) de relacionarse con la Administración.

Artículo 34. Declaración ambiental estratégica.

Dispone este precepto que la declaración ambiental estratégica tendrá la naturaleza de “informe preceptivo, *determinante*” (previsión que igualmente se recoge en el artículo 37.6º).

Toda vez que el carácter “determinante” de un informe no figura en la Ley 39/2015, de 1 de octubre (como sí figuraba en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), ni tampoco se encuentra entre las *definiciones* del artículo 4 del anteproyecto de ley, resulta necesario que se incluyan en el texto articulado las previsiones que ofrezcan claridad y certidumbre sobre el *alcance jurídico* de tal carácter.

En el propio anteproyecto de ley existen preceptos que expresamente prescriben que determinado informe a emitir por la Consejería competente en materia de medio ambiente tendrá carácter “vinculante” (no “determinante”) como, entre otros, establece el artículo 122.1º.d).

Artículo 52. Concurrencia con la evaluación de impacto ambiental de competencia autonómica.

El apartado octavo dispone que no se podrá presentar la declaración responsable o “comunicación previa” a las que se refiere el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin la previa resolución del correspondiente procedimiento regulado en esta ley.

Cuando se haga mención a la “comunicación” regulada en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debe utilizarse dicho término, en lugar de “comunicación *previa*”, lo que igualmente debe realizarse en los demás preceptos que actualmente emplean esta segunda expresión en este tipo de contextos, como, entre otros muchos, es el artículo 85.

Artículo 54. Impulso y tramitación de urgencia.

1. Su apartado primero dispone que “*de conformidad con lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando lo aconsejen razones de interés público, el órgano competente en la instrucción y tramitación del otorgamiento o modificación de los instrumentos de prevención ambiental señalados en el artículo 51.1.a), b) y c) de esta ley, podrá acordar motivadamente que se aplique la tramitación de urgencia al procedimiento, en virtud de la cual los plazos establecidos para los procedimientos fijados en esta ley se podrían reducir, sin perjuicio de los plazos establecidos en la legislación básica del Estado*”.

Por su parte, el apartado tercero establece que “de conformidad con lo establecido en el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la orden motivada para alterar el orden riguroso en el despacho de los expedientes, será emitida por la persona titular del centro directivo donde se tramite el expediente”.

Y, finalmente, el apartado cuarto prescribe que “la tramitación urgente y la preferente contempladas en los apartados 1 y 3 de este artículo podrán acordarse complementariamente y, en todo caso, siempre que no exista concurrencia con otros procedimientos acogidos a la normativa reguladora de asignación de proyectos a la Unidad Aceleradora de Proyectos de la Junta de Andalucía”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/13	



Si entendemos correctamente el primer inciso del apartado cuarto, supondrá la posibilidad de que un mismo procedimiento administrativo esté sujeto a una tramitación de urgencia, y a una tramitación preferente (sobre otros procedimientos *de homogenea naturaleza*).

Sin embargo, nos surgen dudas sobre qué alcance pretende darse al último inciso -“y, en todo caso, siempre que no exista concurrencia con otros procedimientos acogidos a la normativa reguladora de asignación de proyectos a la Unidad Aceleradora de Proyectos de la Junta de Andalucía”, ya que parece supeditar la tramitación urgente a esta circunstancia, lo que quizá no haya de ser así.

Por este motivo, quizá deba modificarse su redacción para matizar la actual en el sentido más adecuado.

2. Ha de tenerse en cuenta que *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 para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico*, al regular en su artículo 7 los “efectos de la declaración” de interés estratégico para Andalucía, no solo contiene reglas generales, sino también específicas, y una de éstas es en materia de medio ambiente.

En efecto, el artículo 7 del Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, comienza disponiendo que “las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía tendrán en sus distintos trámites administrativos un impulso preferente y urgente ante cualquier administración pública andaluza”, y que

“los plazos ordinarios de trámite en los procedimientos administrativos previstos en la normativa de cualquier administración pública andaluza, cuando afecten a inversiones declaradas de interés estratégico para Andalucía, a partir de la efectividad de la declaración, se reducirán a la mitad, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos, a los procedimientos de concurrencia competitiva, a los de naturaleza fiscal y a los previstos en el apartado 4 de este artículo.

Asimismo, en los procedimientos a los que se refiere el apartado anterior, se reducirá a la mitad el plazo máximo para resolver y notificar”.

En sus siguientes apartados contiene previsiones específicas, entre otras, en materia de medio ambiente:

“4. Medio Ambiente.

A las actuaciones declaradas de interés estratégico para Andalucía les será de aplicación, en todo caso, el procedimiento abreviado previsto en el artículo 32 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental; todo ello, sin perjuicio de los plazos establecidos en la legislación básica del Estado”.

Por todo ello, teniendo en cuenta que el anteproyecto de ley derogará expresa e íntegramente la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, quizá convenga realizar sobre el referido artículo 7 las correspondientes modificaciones, en lugar de que se mantenga en vigor una previsión que, cuanto menos, habría que reinterpretar cuando se apruebe la futura Ley para la Gestión Ambiental de Andalucía.

Artículo 59. Procedimiento.

Su apartado segundo establece que la solicitud de autorización ambiental integrada se presentará “ante la Consejería” competente en materia de medio ambiente.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/13	



Si, como entendemos, lo pretendido es establecer que esta solicitud “se dirigirá a” la Consejería competente en materia de medio ambiente, debería expresarse de este otro modo, puesto que la redacción actual podría interpretarse en el sentido de que obligatoriamente se tiene que presentar “en” el registro (electrónico) de la Administración de la Junta de Andalucía, lo que no se ajustaría a lo prescrito por la Ley 39/2015, de 1 de octubre (apartado cuarto de su artículo 16).

Esta observación la extendemos al resto de preceptos que contienen una previsión similar a la analizada.

Artículo 88. Procedimiento de licencia ambiental.

En el apartado 6, se indica que “El Ayuntamiento deberá resolver y notificar el otorgamiento o la denegación de la licencia ambiental en el plazo máximo de tres meses desde la presentación de la solicitud”.

En relación con el *inicio del cómputo* del plazo para adoptar y notificar la resolución de los procedimientos, habría que tener en cuenta que el artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que tendrá lugar “...desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el **registro electrónico** de la **Administración** u Organismo competente para su tramitación”.

Esta observación la emitimos igualmente respecto de los demás artículos del anteproyecto de ley que contienen una previsión idéntica (en artículos como el 36, 40, 49, y 72, 91 y 111, entre otros muchos) o similar (en ocasiones se alude a “la recepción”, debiendo modificarse en el sentido indicado, para alcanzar una mayor precisión, y evitar cualquier duda al respecto; esto sucede en los artículos 26, 27, 28, 33, 34, entre otros).

Artículo 90. Modificación de la licencia ambiental.

En el segundo párrafo del apartado 3, se debería aclarar que se quiere decir con la expresión “...en cuyo caso conllevará la solicitud del instrumento de prevención ambiental...”.

En el tercer párrafo del apartado 3, habría que tener en cuenta que conforme al artículo 69.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”.

Artículo 97. Presentación de la declaración responsable de los efectos ambientales.

En el apartado 2, teniendo en cuenta el criterio de agrupación documental, habría que valorar en qué medida sería posible la inclusión de la memoria descriptiva en el modelo de declaración responsable.

Esta observación la emitimos igualmente al resto de preceptos que contienen una previsión similar (también cuando se trata de memorias o proyectos cuyo contenido pueda formar parte de una solicitud, en lugar de constituir un documento independiente a la misma).

Artículo 98. Presentación de la declaración responsable de los efectos ambientales.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/13	



El apartado cuarto prevé que en los supuestos que describe procederá la apertura de “*expediente sancionador*”, cuando debería hacer mención a “*procedimiento sancionador*”.

Esta modificación debe realizarse igualmente en los demás preceptos que emplean el término expediente en este tipo de contextos.

Artículo 100. Medidas de mejora de la calidad ambiental.

En el apartado 3, se indica que “La Consejería competente en materia de medio ambiente podrá elaborar planes de mejora de la calidad ambiental cuya aprobación corresponderá al Consejo de Gobierno, salvo que se determine reglamentariamente otra forma de aprobación”. En relación con lo anterior, se debería aclarar a qué se pretende aludir con la “otra forma de aprobación”, ¿se refiere a que pueden ser aprobados los planes por otro órgano o Administración?, ¿se puede utilizar un instrumento jurídico distinto a los planes de mejora de la calidad ambiental?. Razones de claridad y seguridad jurídica aconsejan aclarar estas cuestiones.

Artículo 111. Resolución del procedimiento y contenido de la autorización.

En el apartado 6, se indica que “La Consejería competente en materia de medio ambiente podrá modificar, mediante acuerdo motivado y previo trámite de audiencia a las personas interesadas, el condicionado de la autorización de emisiones a la atmósfera cuando concurren circunstancias sobrevenidas que así lo requieran, por razones de interés público o porque se produzcan cambios normativos”. En relación con lo anterior, se debería indicar el plazo máximo para acordar y notificar el acuerdo de modificación y la consecuencia de la falta de resolución expresa en plazo.

Artículo 112. Revisión de la autorización.

Se recuerda lo dicho en el apartado anterior.

Artículo 122. Competencias.

En el apartado 1.d), se debería aclarar desde cuándo se contaría el plazo máximo de dos meses para emitir el informe.

EL SECRETARIO GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Arturo E. Domínguez Fernández

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	12/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/13	