

INFORME SSCC 2025/31. ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE ANDALUCÍA

Asunto: Disposiciones generales: Ley. **Competencia:** medio ambiente. **Técnica de la lex repetita.**
Modificación de reglamentos mediante norma de rango legal.

Habiéndose remitido por el Viceconsejero de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente petición de informe sobre la base de lo dispuesto en los artículos 76 y siguientes del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía aprobado mediante Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, una vez examinada la documentación remitida, se exponen los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO. – El 4 de julio se recibe solicitud de informe preceptivo sobre el anteproyecto de Ley para la Gestión Ambiental de Andalucía, adjuntando la documentación vía enlace de Consigna.

Se hace constar que el texto objeto del presente informe es el contenido en el archivo denominado “Borrador 3_0 LEGAM Rev 04 07 2025.pdf”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Objeto.

El texto que se informa tiene por objeto, a tenor de su artículo 1, “establecer el régimen jurídico aplicable en materia de prevención y protección ambiental en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para alcanzar un elevado nivel de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la salud de las personas, a través de los instrumentos ambientales y disposiciones establecidas en la misma, sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Administración General del Estado conforme a lo establecido en la legislación básica estatal.”

Ello se traduce en la regulación de la evaluación ambiental, los instrumentos de prevención ambiental, el control de la contaminación ambiental, los instrumentos de impulso para la mejora ambiental incluyendo instrumentos fiscales y económicos, la responsabilidad ambiental, así como la inspección medioambiental y el régimen sancionador en este ámbito.

Gran parte de estas materias están actualmente reguladas en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que es expresamente derogada.

Además, se observa que se modifican varios textos normativos:



- el Anexo II del Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada.

- los anexos I y VIII 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 artículo 9.12.f de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

- los artículos 56.1.c y 59 y la parte II del Anexo I de la Ley 16/2011, de 23 diciembre, de Salud Pública de Andalucía.

Y, además de la Ley 2/2007, se derogaría el Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental.

SEGUNDA. Marco competencial.

La ciudadanía muestra un creciente interés por disfrutar y conservar el medio ambiente y, consecuentemente, los poderes públicos lo han incorporado a su ámbito competencial, a nivel nacional e internacional.

En el segundo, por su trascendencia, es de reseñar que el medio ambiente es una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (artículo 4.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión), de modo que las exigencias de la protección del medio ambiente se integran en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (artículo 11 del TFUE), y sujetando al procedimiento legislativo ordinario la aproximación de las legislaciones nacionales en materia de medio ambiente, basándose en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos (artículos 114, 177, 191 a 193).

A nivel nacional, el artículo 45 de la Constitución consagra el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Se añade que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva, dando cobertura constitucional a las sanciones administrativas o penales, no excluyentes de la obligación de reparar el daño causado.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA en adelante) se refiere al medio ambiente en varios preceptos. Así, en el Título I, relativo a los derechos sociales, deberes y políticas públicas, destacan los artículos 28 y 36, que respectivamente, disponen:

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 2 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



“1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.

2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales.

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes.”

“1. En el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de los deberes constitucionalmente establecidos, el Estatuto establece y la ley desarrollará la obligación de todas las personas de: (...)

b) Conservar el medio ambiente. (...)

f) Cuidar y proteger el patrimonio público, especialmente el de carácter histórico-artístico y natural. (...)

2. Las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción.”

Además, dedica el Título VII al medio ambiente, previendo la acción pública de promoción del uso sostenible de los recursos naturales, la planificación, superficie y control de los residuos, la protección ante la contaminación o los incentivos y medidas fiscales.

Los artículos 148.1.9ª y 149.1.23ª de la Constitución distribuyen las competencias en esta materia, permitiendo que las Comunidades Autónomas asuman “*La gestión en materia de protección del medio ambiente*”, correspondiendo al Estado la competencia exclusiva sobre “*Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.*”

Así, en el artículo 57 del EAA se asumen competencias en el ámbito del medio ambiente y sostenibilidad, en los siguientes términos:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.º de la Constitución, en materia de: (...)

g) Prevención ambiental. (...)

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 3 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección. (...)"

Ello no obsta a que existan otros títulos competenciales concurrentes, como la competencia exclusiva sobre autoorganización (artículo 47.1.1ª), la competencia exclusiva en materia de régimen local (artículo 60.1.b¹), y la competencia en materia tributaria (artículo 180).

En el precitado marco queda justificada, en términos generales, la competencia autonómica para el dictado de la norma.

TERCERA.- Marco normativo.

3.1. Como ya hemos señalado, la Unión Europea ostenta competencias compartidas en materia de medio ambiente, habiendo promulgado normas directamente atinentes al contenido de la norma que nos ocupa, tales como:

- Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 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) n° 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión

¹ "Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.º de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye: (...) b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III."

Esta competencia justifica la disposición final quinta en particular, así como otras referencias a la actividad de los entes locales a lo largo del texto.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 4 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- Reglamento (CE) 66/2010, de 25 de noviembre de 2010, por el que se regula el sistema comunitario de concesión de la etiqueta ecológica en la Unión Europea.
- Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, así como las modificadas.
- Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales.
- Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y sus modificaciones.
- Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, y sus modificaciones.

3.2. A nivel estatal, constituyen legislación básica -en gran parte por trasposición de directivas europeas- en la materia regulada por el borrador normativo que informamos, las siguientes:

- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente
- Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental y su reglamento de desarrollo parcial, aprobado por Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre.
- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobados por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, y su desarrollo reglamentario contenido en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre.
- Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

3.3. A nivel autonómico, hemos de mencionar las siguientes normas:

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 5 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, que regula los impuestos sobre emisiones a la atmósfera y sobre vertidos a las aguas litorales.

- Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía

- Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuyo Título XII se regulan las tasas en materia de medio ambiente.

- Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía

Tal y como ya se avanzó, gran parte de la materia objeto del borrador de anteproyecto de ley está regulada en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental que sería derogada una vez promulgada la nueva Ley, a tenor de su disposición derogatoria.

CUARTA. Tramitación.

Consideramos correcta la tramitación realizada hasta ahora, siendo preciso realizar algunas observaciones.

4.1.- Incidencia de las modificaciones realizadas por Decreto-ley 3/2024 en las normas reguladoras de la elaboración normativa.-

Al texto de referencia, atendiendo a la fecha del acuerdo de inicio de su tramitación, 30 de octubre de 2024, le es de aplicación la normativa reguladora de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), contenida en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, así como lo dispuesto en la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, todo ello conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

Hemos de referirnos al aspecto formal de la MAIN. Ésta constituye un documento más del expediente normativo, un documento que integra las memorias y el análisis de los diferentes impactos que produce la norma proyectada, así como el resumen del contenido del anteproyecto y de los informes, preceptivos y facultativos, recibidos.

Efectivamente, los informes preceptivos y facultativos de todo orden, las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia, el informe de la Secretaría General Técnica, el informe de este Gabinete Jurídico, etc., constituyen documentos integrantes del expediente normativo, pero no de la MAIN.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 6 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Sin embargo, en el Anexo I se contienen las aportaciones recibidas de las distintas Consejerías en el trámite de conformidad y las valoraciones realizadas sobre las mismas; en el Anexo II se recogen las observaciones y alegaciones contenidas en los informes preceptivos sobre el anteproyecto de ley, así como el resultado de las valoraciones correspondientes; en los Anexos III y IV se contienen las alegaciones recibidas en el trámite de información pública y de audiencia, respectivamente, y su valoración.

Asimismo, se contiene en la MAIN la valoración de las observaciones del informe preceptivo de la Secretaría General Técnica.

A este respecto se significa, que según lo dispuesto en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, y la Guía Metodológica, en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en el apartado relativo a la descripción de la tramitación, se incorporarán *“referencia a resúmenes de las principales aportaciones recibidas en el trámite de audiencia y de información pública, y en los informes y dictámenes preceptivos y facultativos evacuados, indicándose el resultado y reflejo de aquellas en el texto”*. En relación con los informes se alude en la Guía Metodológica a una *“breve síntesis de su contenido, que podrá limitarse a indicar si ha sido favorable en aquellos casos en que así ocurra.”*

Por tanto, los informes de valoración deben formar parte del expediente de tramitación, pero no deben figurar como anexos de la MAIN, debiendo constar en la misma un resumen de dichas aportaciones en los términos indicados, no su totalidad.

Por lo que recomendamos un mayor ajuste formal a la Guía Metodológica.

En relación al contenido de la MAIN, recomendamos una revisión y actualización de su resumen ejecutivo.

Nos ha llamado la atención el apartado relativo a la evaluación ex post de la norma. En la MAIN se dice que *“Para realizar una evaluación ex post del anteproyecto de Ley, será necesario analizar los efectos que tendrá su implementación, lo cual se realizará en el momento procedimental oportuno y se incorporará en la versión correspondiente de esta MAIN.”*

A este respecto se pone de manifiesto que el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, y la Guía Metodológica prevén como contenido obligatorio de la MAIN la evaluación ex post de la norma, admitiéndose que la cumplimentación de dicho apartado no se realice al inicio de la tramitación, deviniendo obligatoria su inclusión en la versión final de la MAIN. No obstante, este informe se emite en un estado sumamente avanzado de la tramitación, pendiente de este informe, del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, y, si se estima oportuno, del dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 7 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Hasta ahora, en esta fase, la MAIN de otros borradores de anteproyectos de leyes² cumplimentan dicho apartado, incluyendo el objeto de la evaluación, la metodología, plazos y el órgano encargado de dicha evaluación.

4.2. Trámite de audiencia a los interesados. Uno de los trámites esenciales de todos los procedimientos administrativos es el de audiencia a la ciudadanía, que en el presente caso ha sido cumplimentado “a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición” (artículos 45.1.d y 43.6 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

No se ha encontrado la justificación concreta de la elección de las entidades a las que se ha dado audiencia, explicación que es necesaria para el control del correcto cumplimiento de este trámite. En particular, y dado que se prevé la baja automática de las empresas habilitadas como colaboradoras en la calidad del medio hídrico (disposición transitoria tercera), cuya identidad se conoce individualmente, se echa en falta la identificación de qué ente los ha representado en ese trámite.

4.3. Dictamen del Consejo Consultivo.

El 20 de agosto pasado ha entrado en vigor la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía. Su artículo 17.2 dispone que el Consejo será consultado preceptivamente respecto de los “Anteproyectos de leyes”.

La MAIN contempla que tal dictamen e informe será solicitado en el momento oportuno.

Se recuerda que, al solicitarlo, debe publicarse el texto, dándose cumplimiento así a los artículos 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

4.4. Modificación de normas reglamentarias.

El borrador remitido contempla, como ya se ha señalado, la modificación de los Decretos 5/2012 y 356/2010, en concreto de algunos de sus anexos, conteniendo la disposición final cuarta la previsión de que puedan ulteriormente ser modificadas mediante normas de rango reglamentario.

Ésta no es la mejor técnica normativa, en tanto se deja de ejercer la potestad reglamentaria por su titular, el Consejo de Gobierno, que propone al Parlamento asumirla. El Estado de Derecho se articula en la separación

² A título de ejemplo, los de las Leyes de Patrimonio de Andalucía, de Vivienda, de Patrimonio Cultural de Andalucía.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 8 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, división plasmada constitucionalmente en los artículos 66³, 97⁴ y 106.1⁵, y correlativamente, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, artículos 108⁶ y 119.3⁷.

No es inusual que una norma con rango de ley, como los decretos leyes, por razones de extraordinaria y urgente necesidad debidamente justificadas, procedan a modificar normas reglamentarias. Pero en el proceso legislativo ordinario, cual es el caso del texto objeto de este informe, no son consustanciales razones de urgencia o excepcionalidad que justifiquen prescindir del procedimiento normativo previsto para cada tipo de norma, especialmente cuando la promulgación de la Ley, tras las modificaciones que sufra en el curso de su tramitación parlamentaria, la normativa de rango legal prevalecerá sobre la reglamentaria, pudiendo acudir al procedimiento urgente del artículo 45bis de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, si fuera necesario.

A las razones competenciales expuestas, se suma la no desdeñable del distinto régimen de impugnación, pues las normas reglamentarias están sujetas al control de los tribunales, conforme al citado artículo 106.1 de la Constitución, mientras las normas legales están sustraídas a él, lo que implica una merma en los mecanismos de control de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos, y de los principios constitucionales definitorios del Estado de Derecho.

Muy recientemente, en relación con el anteproyecto de la Ley de Vivienda de Andalucía, el Consejo Consultivo ha emitido su Dictamen 610/2025, refiriéndose a esta cuestión en los siguientes términos:

“1.- Observación general sobre modificación de normas reglamentarias.

Las disposiciones finales tercera y cuarta del anteproyecto de ley sometido a dictamen modifican el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio, y el Reglamento de Desarrollo de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, aprobado por decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

3“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.”

4 “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”

5 “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.”

6 “El Parlamento ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración y aprobación de las leyes. Las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo aquellos supuestos para los que el Estatuto exija mayoría cualificada”

7 “En el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros el ejercicio de la potestad reglamentaria”

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 9 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Es técnicamente incorrecto que una ley "modifique" directamente un reglamento mediante una disposición final, porque eso desdibuja la jerarquía normativa y confunde el rango de la norma.

En efecto, es cierto que el Tribunal Constitucional ha admitido que "el hecho de que la ley establezca una regulación que afecte a materias reguladas por reglamentos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno no supone una invasión de la potestad reglamentaria (...) porque la potestad legislativa es superior jerárquicamente a la potestad reglamentaria, y las normas reglamentarias han de acomodarse a la ley" (STC 83/1984). Pero en este y en otros casos se refería el Tribunal Constitucional a la potestad del legislativo de regular materias previamente reguladas por reglamento, de modo que esa regulación pasa a tener rango de ley.

Pero el caso que nos ocupa es distinto porque pretende el legislador en otra disposición final que la modificación reglamentaria operada por la ley mantenga su rango reglamentario de tal forma que el poder legislativo va a aprobar una norma reglamentaria, que es potestad del poder ejecutivo, invadiendo de esta forma el Parlamento las competencias propias del Consejo de Gobierno.

No obstante, la disposición final quinta trata de salvar la situación señalando que "Las determinaciones previstas en las normas reglamentarias que son objeto de modificación en la presente ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 44.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

Sin embargo, lo cierto es, que, pese a la salvaguarda del rango reglamentario, mediante una norma legal se pretenden modificar disposiciones de carácter reglamentario.

Esta posibilidad ha sido abordada en diferentes ocasiones por el Tribunal Constitucional admitiéndose con las debidas reservas. Así la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 14/2020, de 28 de enero, dice:

"Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer "la aptitud del decreto Ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [STC29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2 c)], y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley" (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 5).

A estos efectos, la modificación reglamentaria sólo será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que se necesita para la aplicación de la norma con rango legal, de ahí que se haya permitido en el ámbito de los Decretos Leyes que responden a una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 10 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En el presente caso, Anteproyecto de Ley, en mayor medida debería justificarse debidamente la necesidad de que las modificaciones reglamentarias entren en vigor al tiempo de la Ley, en cuanto, podría vulnerarse el principio de separación de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, división plasmada constitucionalmente en los artículos 66, 97 y 106.1, y correlativamente, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en los artículos 108 y 119.3, afectando a las disposiciones finales tercera, cuarta y quinta del Anteproyecto de Ley.”

Pues bien, la MAIN no justifica la necesidad de realizar esas modificaciones en esta norma, ni proporciona una explicación de las dificultades de implementación de la norma sin ellas, ni de los perjuicios que el retraso de la modificación pueda conllevar.

De hecho, lo más cercano a una explicación que encontramos es la valoración de una observación realizada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y fondos Europeos, en la que refiere que el Consejo Consultivo ha cuestionado en ocasiones que, mediante un proyecto de Ley se modifique una disposición reglamentaria, por ejemplo, en el dictamen n.º 672/2016, relativo al anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017.

La valoración de esta observación dice:

“Se desestima la alegación ya que se considera que estas modificaciones pueden incluirse cuando proceda y sea necesario. Además, en el caso concreto del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, se trata de un Decreto directamente relacionado con el anteproyecto de ley que nos ocupa”.

No parece que esta observación pueda convertirse en una justificación adecuada del empleo de esta técnica, a la vista del limitadísimo alcance de las modificaciones de los dos Decretos y el sumamente estricto supuesto que el Consejo Consultivo concibe como justificable.

Resumiendo las modificaciones, vemos que en el Anexo II del Decreto 5/2012 se sustituyen dos subapartados del apartado 6 -renumerado a 5- por uno con el siguiente tenor literal: *“Autorizaciones de gestión de residuos según lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.”*

Esta misma modificación es introducida en los Anexos II y VIII del Decreto 356/2010; en el Anexo VIII, además, observamos la eliminación de los puntos 1 y 5, y la reenumeración de todos los puntos.

No existe ningún inconveniente a que la Ley elimine de los referidos Anexos tantos puntos como sean necesarios. La potestad legislativa abarca la derogación de normas de rango inferior, como es el caso.

Pero fuera de la derogación de normas, el alcance de las modificaciones es tan limitado que su falta no aparece como un riesgo para la inmediata aplicación de la Ley, una vez promulgada. Es más, bien podría acometerse la reforma, de acuerdo con el procedimiento ordinario de elaboración de los reglamentos, al margen de la tramitación parlamentaria de la Ley; o incluso tras su promulgación, dado que la *vacatio legis* prevista es de tres meses.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 11 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



QUINTA. Estructura.

El borrador de anteproyecto consta de una exposición de motivos, doscientos un artículos agrupados en nueve títulos, dos disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y ocho finales, más dos Anexos, estructura que consideramos adecuada.

SEXTA. Contenido normativo.- Sobre el contenido del texto objeto de informe, realizamos las siguientes consideraciones.

6.1. General.-

El borrador de anteproyecto de ley ha empleado profusamente la técnica de la reproducción de normas preexistentes, en ocasiones literalmente, y en ocasiones con una mínima diferencia. Son muy abundantes las reproducciones de preceptos del Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (TRLPCIC) y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA); también, en menor medida, de las Leyes 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.

Todas ellas son normas básicas, y la cita o reproducción no identifica el precepto concreto citado o reproducido.

Sin ánimo de exhaustividad, por ser múltiples los preceptos en que se emplea esta técnica, nos centraremos en el artículo 4, sobre definiciones, indicando los apartados del mismo y sus equivalencias:

- El apartado 3 equivale al artículo 5.1.f LEA
- El apartado 4, al 40bis, letra c) del Texto Refundido de la Ley de Aguas.
- El apartado 5, al 3.2 TRLPCIC.
- El 9 y el 14, a los artículos 3.8 y 3.6 TRLPCIC, adicionando la radiación luminosa.
- El 13, al 2.k de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.
- El 20, al 3.i del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental
- El 22, al 3.12 TRLPCIC.
- El 24, al 5.e LEA, con notables diferencias textuales.
- El 29, al 3.26 TRLPCIC.

Es de señalar que algunos apartados se limitan a realizar una remisión a otra norma, evitando el uso de la *lex repetitae*, y los riesgos inherentes a ella. Así, el apartado 8 dice “Autorización de emisiones a la atmósfera: la resolución administrativa establecida en el artículo 13 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera”; y el 15, “Evaluación del impacto en la salud: proceso de análisis establecido en la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, que realiza la Consejería competente en materia de salud”.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 12 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Efectivamente, la técnica denominada de la *lex repetitae*, no está exenta de riesgos, incluso el de la inconstitucionalidad. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional nº 51/2019, de 11 de abril (ECLI:ES:TC:2019:51) explica lo siguiente:

“... recopilamos en la STC 341/2005, FJ 9, que “cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto”, que incluso puede llegar a ser conveniente para que se entienda la regulación autonómica que ensambla con la estatal a la que desarrolla.

*Para hacer esa valoración, y sistematizando la jurisprudencia recaída en la materia, podemos afirmar hoy que en los casos de alegación de la doctrina de las *leges repetitae*, es preciso, en primer lugar y al igual que ocurre en general en los supuestos de inconstitucionalidad mediata, confirmar que la normativa que se pretende reproducida ha sido efectivamente dictada en ejercicio de una competencia estatal, ya sea exclusiva —lo que dará lugar a un canon más estricto de enjuiciamiento de la regulación autonómica reiterativa—, ya sea compartida con las comunidades autónomas, pero correspondiente al Estado.*

Realizada esa comprobación, será necesario verificar que la reiteración de la normativa estatal por el legislador autonómico satisface dos condiciones necesarias para ser admisible desde el punto de vista constitucional. Por un lado, debe concurrir un elemento finalista que justifique la necesidad de esa reproducción, que solo podrá tener un sentido instrumental: hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias. Como afirma la STC 47/2004, FJ 8, recogida en otras posteriores como la STC 341/2005, FJ 9, o la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 11, la reiteración se debe aprobar “con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”. De esta forma, como señalamos en la STC 73/2016, FJ 10, “la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero solo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo”. No sería por ello aceptable que la reproducción de las bases estatales pretendiese simplemente refundir en un único texto normativo toda la regulación aplicable en una materia (bases y desarrollo), aunque fuese con la intención de facilitar su uso al aplicador del derecho, porque daría la impresión equivocada de que el legislador autonómico ha asumido la competencia sobre la totalidad de una regulación, como si fuese autor de un sistema normativo completo, cuando en realidad está engarzado en el marco más amplio del ordenamiento del Estado, al que complementa. De hecho, en los casos en los que esa recepción instrumental de la normativa estatal sea posible, no por ello podrá entenderse que las prescripciones insertadas pasen a ser legislación autonómica dictada en ejercicio de una competencia propia —eso sería una apropiación competencial inadmisibile—, sino prescripciones básicas estatales presentes en esa legislación, de manera que su reforma o supresión estará subordinada a la modificación o derogación de la correspondiente normativa básica por el Estado. Se trata, por tanto, de

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 13 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



normativa vinculada a las bases que reproducen, que si bien no queda formalmente alterada cuando aquellas se modifican, sí lo son materialmente, e incurrirán en inconstitucionalidad sobrevenida si no se acomodan por el legislador autonómico al nuevo contenido de las bases tras su reforma.

Por otro lado, será también necesario, como condición material, que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma, efecto que puede producirse bien por recogerla solo de modo parcial (caso de las SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, FJ 4, que al detectar una “reproducción parcial, con omisiones muy significativas”, apreció una contradicción por defecto, y no por exceso, con la norma básica del Estado respecto a las causas de incompatibilidad de determinados cargos de las cajas de ahorro; 18/2011, FJ 18, o 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7), bien por parafrasear la regulación estatal en términos que introduzcan confusión (como ocurrió en el primero de los preceptos examinados en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 62/2017). En particular, hemos advertido que “omitir [una condición básica] puede ser en ocasiones tanto como contradecir” (STC 172/1996, FJ 2), sobre todo “cuando a resultados de una omisión, sea parcial o completa, la norma autonómica contenga en sí misma y por consecuencia una regulación contraria a la ley básica estatal” (STC 73/1997, FJ 4). En definitiva, el legislador autonómico no puede, con ocasión de su desarrollo, reformular las bases estatales, pretendiendo incidir en su eficacia en su territorio [SSTC 73/2016, FJ 9, y 8/2018, FJ 3 f)], sino que su recepción de la misma ha de ser, además de instrumental o auxiliar, fidedigna.”⁸

Reiteradamente el Gabinete Jurídico en sus informes -como el SSCC212/05 sobre el borrador de anteproyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental- y el Consejo Consultivo de Andalucía en sus dictámenes, hemos insistido en la adopción de las necesarias precauciones del empleo de esta técnica. A título de ejemplo, el dictamen nº 432/2022, de 30 de junio, sobre el anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía, decía:

“2.- Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la “lex repetita”.

Aunque en términos generales se observan las exigencias propias de la misma (mediante la referencia al precepto reproducido), una última revisión del texto en este orden de consideraciones no sería baldía, habida cuenta de que estamos ante una deficiente técnica legislativa. Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero, en todo caso, subraya que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir,

⁸ Los subrayados son nuestros, no de la sentencia.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 14 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma [ejemplo, el art. 28.1 del texto sometido a dictamen no reproduce la letra q) del art. 14 del texto refundido, o art. 37, que luego se comentará, respecto al art. 47bis del texto refundido]. Así lo venimos indicando desde nuestro dictamen 24/2014.

A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: «la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las leges repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]» (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».

Estas precauciones se pueden resumir en que la reproducción de normas estatales básicas o el desarrollo de un precepto concreto de las mismas debe ir precedida de la expresión “de conformidad con lo previsto en” o bien optar por la inclusión de una disposición final en la que se identifiquen las mismas, y en que la reproducción de la norma sea completa y literal, distinguiéndose claramente de las innovaciones propias de la normativa autonómica.

Por ello, es necesaria una revisión profunda del texto que se informa, para cumplir con estas reglas.

6.2. Artículo 8. Establece el régimen que ampara la actuación de entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental, como ha hacía la GICA en su artículo 129. Esta normativa es especial, respecto de la contenida en los artículos 35 y ss. del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, conforma a la excepción establecida en su artículo 35.6⁹.

Actualmente, su actuación se ampara, además de en el artículo 129 GICA, en 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.

Sus funciones, a tenor del Decreto y en términos generales, versan sobre la comprobación de requisitos, condicionantes y umbrales límite. Ese mismo alcance tienen las enumeradas en el artículo 8, si bien hemos de precisar lo siguiente:

- apartado 4.a. Atribuye funciones de verificación documental, incluyendo “la suficiencia y la idoneidad de la documentación necesaria para la tramitación de los diferentes instrumentos de prevención ambiental

⁹“No será de aplicación lo dispuesto en el presente artículo a las Entidades Urbanísticas Certificadoras, así como aquellas otras que puedan estar sujetas a un régimen específico determinado por una disposición de carácter general.”

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 15 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



regulados en esta ley así como la tramitación de subvenciones en los términos previstos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía”.

Entendemos que al decir “así como la tramitación de subvenciones”, está haciendo referencia a la verificación de la suficiencia e idoneidad de la documentación para la tramitación de subvenciones, que no a la tramitación de las subvenciones propiamente dichas, pues es una función que implica participar en potestades públicas. Por lo que recomendamos que se diga “así como para la tramitación de subvenciones”.

- **apartado 5.** El artículo 8.5 del borrador de anteproyecto de ley prevé expresamente que puedan realizar “*tareas de vigilancia, control y seguimiento y apoyo a las actuaciones de inspección, siempre que tales funciones no supongan el ejercicio de potestades públicas, lo que no impedirá que puedan apoyar a los mismos en esa labor.*”

Reiteramos lo dicho en el informe SSPI00325/11, precisamente sobre el proyecto del que fue aprobado como Decreto 334/2012 : «A tenor de lo expuesto, consideramos que las entidades colaboradoras, desde el momento en que son inscritas como tales, quedan habilitadas para realizar actividades de comprobación que sirvan como soporte o complemento al ejercicio, por parte de la Consejería de Medio Ambiente, de las potestades de inspección y, en su caso, de sanción que legalmente tiene atribuidas, pero no cabe atribuir a dichas entidades colaboradoras el desarrollo de actuaciones de inspección “*stricto sensu*”. »

Efectivamente, las entidades colaboradoras podrán prestar apoyo al ejercicio de la potestad inspectora, mediante actuaciones de verificación y control que forman parte de su actividad natural, y que podrán ser tenidas en cuenta en la actuación inspectora, sin llegar nunca a sustituirla.

6.3. Artículo 9. Dice este precepto:

“La Consejería competente en materia de medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, así como los ayuntamientos andaluces, podrán formalizar encomiendas de gestión y celebrar convenios con los colegios profesionales para la realización de tareas de carácter material o técnico en relación a las actuaciones de verificación de las actividades comprendidas en esta ley, siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas.”

No tenemos objeción a la posibilidad de que se celebren convenios con los colegios profesionales para la realización de tareas en el ámbito de las actuaciones de verificación de las actividades sujetas a la futura ley. Estos convenios cuentan con el amparo del artículo 6 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, y de los artículos 47 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Recordamos al efecto que “*Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público*” (artículo 47.1, in fine, de la Ley 40/2015).

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 16 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



El mismo límite es aplicable a las “encomiendas de gestión”, pues a tenor del artículo 11 de la Ley 40/2015, “no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta”. En todo caso, la encomienda de gestión habrá de formalizarse mediante convenio, a tenor del artículo 11.3.b de la Ley 40/2015.

Si bien el reproducido artículo 9 no menciona los contratos, figura jurídica diferente de los convenios administrativos y de las encomiendas de gestión, procede recordar que los actos concretos que se realicen al amparo de este precepto deberán definir claramente el interés público no contractual que requiera la colaboración.

6.4. Artículo 11. Crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía, sobre el que se dice que “*sustituye al actual Consejo Andaluz de Medio Ambiente, que promoverá un dialogo más efectivo y constructivo entre la Administración, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil*”.

Se observa que sus funciones son algo más amplias que las del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, comparándolas con las que éste ostenta según el Decreto 57/1995, de 7 de marzo. En este Decreto, el artículo 3 dice que “*La Consejería de Medio Ambiente adoptará las medidas necesarias para coordinar el ejercicio de las funciones del Consejo Andaluz de Medio Ambiente con la actividad de otros órganos consultivos existentes en la Junta de Andalucía, en particular el Consejo Forestal Andaluz, el Consejo Andaluz de Caza y el Comité de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo, y cuyas funciones se refieran a la conservación de los recursos naturales o a otros aspectos relacionados con las funciones del Consejo*”, y en particular, el artículo 2 se preocupa de deslindar su actuación respecto de la del Consejo Forestal Andaluz -actualmente, Consejo Andaluz de biodiversidad-.

El artículo 11.2 del borrador que se informa, es más vago, en cuanto exceptúa los anteproyectos, proyectos, planes y programas que “*deban someterse a otros consejos de participación especializados*”, sin concretar cuales, dando la impresión de que prácticamente cualquier otro órgano asesor limita la competencia del que ahora se crea. Por lo que se recomienda mayor concreción al respecto.

6.5. Artículos 11.3 y 12.2. Son reiterativos, pudiendo prescindirse de uno de ellos.

6.6. Artículo 14. El artículo 9 de la GICA creó la REDIAM, cuya estructura y funcionamiento se regula en el Decreto 347/2011, de 22 de noviembre. Convendría incluir en el artículo 14 un apartado estableciendo que reglamentariamente se desarrollará su régimen de funcionamiento, estructura y contenido.

6.7. Artículo 17. El apartado 1 de la disposición adicional decimocuarta de la LEA prevé un registro que potestativamente podrán crear las Administraciones públicas con el fin de identificar a las personas físicas o jurídicas interesadas que deban ser consultadas según lo dispuesto en dicha Ley, esto es, a los efectos de los procedimientos de evaluación ambiental. También se establece que los registros estén interconectados.

Esta disposición adicional tiene carácter básico, en los términos de la disposición final octava de la LEA.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 17 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



El artículo 17 del borrador de anteproyecto crea ese registro, pero no dentro de los términos de la LEA, porque excluye a las personas físicas de la posibilidad de inscribirse en él, e identifica como interesadas solo a las personas jurídicas del artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Ese artículo Ley 27/2006, de 18 de julio, establece los requisitos para la legitimación en el ejercicio de la acción popular en asuntos medioambientales, pero no para ser interesado en los procedimientos ambientales, concepto más amplio pues puede incluir entes con ánimo de lucro, con menos de dos años de vida, y por supuesto, personas físicas. Por lo que no encontramos justificada la equiparación de esa legitimación al concepto de interesado, si la consulta a los interesados se va a limitar a quienes figuren en dicho registro.

Por lo que esa doble restricción no parece ajustarse a la normativa básica.

6.8. Capítulo II del Título II. En la regulación de la evaluación ambiental estratégica, el borrador que informamos opta por reproducir y copiar los preceptos de la LEA, introduciendo ciertas variaciones que pueden responder a los ajustes expresamente permitidos por la legislación básica.

Sin embargo, en ningún caso se identifican las normas reproducidas de la LEA, por lo que nos remitidos a la consideración general sobre la técnica de la *lex repetitae*.

Abundando en esa consideración general, vemos que el artículo 28, en sus apartados 1 y 2, remite a la regulación de la LEA sobre la evaluación ambiental estratégica, tanto ordinaria como simplificada, con las particularidades establecidas en los siguientes artículos del borrador.

Sin embargo, como hemos dicho, tales artículos copian en su totalidad la LEA. De ahí que resulte contradictoria tal reproducción pormenorizada -y sin identificar los preceptos reproducidos- con la remisión a la LEA.

6.9. Artículos 41.1.k, 43 y 46. En tanto la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada debe incluir una descripción de las medidas de seguimiento ambiental del plan, seguimiento que es debido conforme al artículo 46, parece conveniente que el artículo 43, que regula el contenido del informe ambiental estratégico, mencione tales medidas.

Lo mismo señalamos en relación a la declaración ambiental estratégica.

6.10. Artículo 45. El artículo 45 desgrana la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación urbanística, en términos análogos al actual artículo 40 GICA, en la misma línea continuista adoptada por el texto, en tanto muchas de las disposiciones de la GICA se recogen literalmente en el mismo.

Así, las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística general, a tenor del artículo 45.3, se someten, según su objeto, a evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada; mientras se someten siempre a evaluación ambiental estratégica simplificada los planes especiales para la conservación,

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 18 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



protección y mejora del patrimonio (artículo 70.3.a de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía).

Pues bien, se ha solicitado al Gabinete Jurídico el informe preceptivo sobre el borrador de anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Andalucía, y vemos que en él se contempla (disposición final 7ª) la modificación del artículo 70.3.a de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre. La modificación tiene a posibilitar que esos planes especiales puedan modificar las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística general o detallada, y propongan o delimiten actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano.

En principio, la modificación de la Ley 7/2021 por la Ley de Patrimonio Cultural de Andalucía -si prospera en sus términos- no parece encajar en los casos que requieren la evaluación ambiental estratégica ordinaria, pero siendo una cuestión técnica, estimamos necesario advertir al respecto para que se realice una valoración de este punto, a fin de que ambas normas estén coordinadas.

6.11. Artículos 48.2, 61.2.d, 63.5. En estos preceptos se hace referencia a la evaluación y el informe de impacto en la salud "en su caso". Entendiendo que con ello se significa cuando sea necesario de acuerdo con la Ley 16/2011, de Salud Pública de Andalucía, creemos que aporta mayor claridad expresarlo así.

Esto es extensible a cualesquiera otros preceptos donde se dijera lo mismo.

6.12. Artículo 49.5. En tanto el procedimiento sobre modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental se tramita, por remisión, conforme al artículo 44 de la LEA, este apartado resulta ocioso, por ser claramente procedimental.

6.13. Artículo 55.1. En aras de la claridad, dado que los plazos que no pueden ser reducidos, según la legislación básica, son los de presentación de solicitudes y los recursos, podrían ser mencionados expresamente, o al menos por remisión al artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante).

6.14. Artículo 56.

Apartado 1. En primer lugar, tal y como se señaló en la consideración 6.3, siempre será preciso un convenio con los colegios profesionales, para articular su actuación, conforme al artículo 9 del borrador.

En segundo lugar, los convenios no son vehículo adecuado para regular un procedimiento administrativo. Distinto es que, mediante convenio, se establezcan medios de colaboración, formas de comunicación o traslado de información, que no constituyan un procedimiento administrativo en sentido estricto.

Apartado 4. El informe de verificación regulado en este artículo es potestativo, por lo que hemos de advertir que la opción por solicitarlo o no, debe ser irrelevante a efectos de la tramitación del procedimiento, de forma que ni su aportación puede favorecerla, ni su falta perjudicarla. Más claramente, se advierte que su falta no puede alterar el orden de despacho de los instrumentos de prevención ambiental. A los efectos del artículo

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 19 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



71.2 de la LPACAP, no consideramos que pueda ser una motivación adecuada para posponer el despacho de las solicitudes que no aporten informe de verificación respecto de las que sí lo aporten.

6.15. Artículo 57.2. No se especifica si los tres requisitos que enumera deben concurrir alternativa o conjuntamente. Con la redacción actual, parece que deben ser cumulativos.

6.16. Artículo 63.

Apartado 2. Los criterios del artículo 10.5 del TRLPCIC, básicos, no están supeditados a la mayor incidencia sobre la seguridad, salud o medio ambiente, a los que parece anudarlos este apartado. La modificación sustancial procedería solo por el hecho de superar los umbrales o sometimiento a evaluación de impacto ambiental ordinaria. Por otro lado, el 14 de su Reglamento de desarrollo establece criterios adicionales para considerar que una modificación es sustancial; este Reglamento es legislación básica, suscitándose la duda de si a él se refiere la expresión “*lo que reglamentariamente se desarrolle*”.

Por lo que sometemos a consideración la siguiente redacción alternativa:

“A efectos de la autorización ambiental integrada, se consideran modificaciones sustanciales:

a) las definidas en el artículo 10.5 del texto refundido de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación, y el 14 de su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre.

b) cualquier modificación de las características de instalaciones ya autorizadas, ejecutadas o en proceso de ejecución que representen una mayor incidencia sobre la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente.

c) cualquier modificación de las características de instalaciones ya autorizadas, ejecutadas o en proceso de ejecución, que conlleve la modificación o incorporación de alguna de las autorizaciones ambientales que se integran en la autorización ambiental integrada, cuando de acuerdo a la normativa sectorial aplicable, requiera la apertura de un periodo de información pública para su resolución.

Reglamentariamente se podrán definir otros supuestos de modificaciones sustanciales.”

Apartados 6 y 7: Pueden refundirse en uno solo porque ambos regulan la solicitud y resolución de una modificación no sustancial no sujeta a evaluación de impacto ambiental simplificada. La refundición propuesta permite entender, inmediatamente, que se refieren al mismo supuesto.

Apartado 9: Se recuerda que las autorizaciones ambientales integradas otorgadas, modificadas sustancialmente o revisadas, así como los motivos y consideraciones en que dichas decisiones se basan, deben publicarse en las páginas web conforme al 10bis del Reglamento de desarrollo del TRLPCIC.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 20 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



6.17. Artículo 69. No se alcanza a entender la necesidad de este precepto, en tanto se limita a remitir a un futuro reglamento la determinación de la competencia para realizar determinadas actuaciones administrativas que, por su naturaleza, se incardinan en el ámbito del medio ambiente.

De hecho, si este artículo no figurara en el texto, nada impediría que una norma reglamentaria determinara el órgano competente para tramitar y resolver los procedimientos de otorgamiento y modificación de las autorizaciones ambientales unificadas, la vigilancia y control de cumplimiento de sus condicionantes, la inspección, el ejercicio de la potestad sancionadora... a tenor del artículo 21 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y 27.18 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, frecuentemente, los decretos que aprueban las estructuras orgánicas de las consejerías atribuyen competencias en materia de tramitación de procedimientos, inspección, sanción, etc. Es el caso de los artículos 6.3.d y 9.d del Decreto 170/2024, de 26 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

Volviendo al artículo 69, y otros similares del texto como el 81, debería valorarse prescindir de ellos, o dotarlos de un contenido sustantivo más concreto.

6.18. Artículo 71.5. Suscita dudas de interpretación el inciso que dice “*En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento, salvo que afecte los dominios o los servicios públicos*”.

Concretamente, no resulta clara la expresión “salvo que afecte los dominios o los servicios públicos”, que podría significar que si no se recibe el informe en el plazo de treinta días, no puede seguirse la tramitación; o que puede seguirse la tramitación pero entendiendo que el informe no es favorable.

Recordamos el tenor del artículo 80 de la LPACAP:

“3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.

4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.”

6.19. Artículo 76.2. La vigencia de la autorización ambiental unificada, según el apartado 1 de este artículo, es de cinco años, salvo si en ella se establece otro distinto; el plazo es prorrogable, según el apartado 2, y la

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 21 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



resolución que otorgue la prórroga “determinará el nuevo plazo de vigencia de la autorización, a efectos del inicio de la actividad, que en ningún caso podrá exceder de cinco años.”

Se suscita la duda “el nuevo plazo de vigencia de la autorización” es el plazo de la prórroga o el plazo total de la autorización ambiental unificada, sumados los periodos de tiempo de vigencia inicial y de la prórroga. En el primer caso, la autorización ambiental unificada podría alcanzar una vigencia de 10 años -se recomienda que en tal caso se diga “el plazo de la prórroga”-, mientras que en el segundo, nunca superaría los 5, pudiendo prorrogarse sólo si la autorización inicialmente hubiera fijado un periodo inferior a 5 años.

Esta consideración es extensible al artículo 86.2.

6.20. Artículo 96.3. Se da a entender que el ayuntamiento podrá hacer una única visita de inspección, y no más, lo que sin duda no es lo que la norma pretende. La Administración competente para otorgar la autorización ambiental pertinente -en este precepto, la municipal al versar sobre la licencia ambiental-, ostenta la potestad inspectora en materia ambiental de la actividad en cuestión. Por tanto, podrá hacer todas las visitas de inspección que sean necesarias.

La Administración puede, en ejercicio de su competencia, realizar inspecciones, aun tras la comprobación previa al inicio de la actividad, realizada favorablemente por una entidad colaboradora en materia de calidad ambiental. Puede que este apartado quiera enfatizar esta potestad; en tal caso, puede decirse algo similar a que “la comprobación previa no emepe la potestad administrativa de inspección”.

6.21. Artículo 97. Llama la atención que este precepto no contemple ninguna actuación administrativa previa al desmantelamiento de las instalaciones, al modo de la prevista en los artículos 78 y 88 del mismo texto.

De acuerdo con el anexo I, requieren licencia ambiental actividades como caldererías y talleres de construcción de estructuras metálicas, pequeños talleres de reparación de vehículos a motor, estaciones de servicio de venta de combustible, de fabricación o almacenamiento de productos inflamables o explosivos, crematorios. Su desmantelamiento, y el de otras del anexo, implica la generación de residuos sujetos a control, por lo que sugerimos que se valore incluir en este precepto una disposición sobre el control administrativo del desmantelamiento, siquiera sea por remisión a la regulación que se establezca en el mismo texto normativo, o en otro.

6.22. Artículo 107. Con el título “exclusiones”, este artículo enumera ciertas materias que formarían parte de la competencia de la Consejería y de otras que no, remitiendo a una norma reglamentaria para la determinación de qué órgano sería competente.

Desde un punto de vista técnico, resulta preferible establecer la competencia en términos positivos, de modo que en vez de exceptuar una materia de entre las excluidas, se señalen las incluidas, lo que facilita la lectura y comprensión de la norma.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 22 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Ofrece dudas la interpretación de este artículo, ubicado entre las disposiciones generales sobre el control de la contaminación ambiental. Nos planteamos si significa que los sectores excluidos están fuera del ámbito de aplicación de la norma en proyecto (en cuyo caso debería hacerse constar en el artículo 1), o que están incluidos en la norma pero el control administrativo y las potestades inherentes (autorizaciones, inspección, sanción) corresponden a una Consejería distinta de la competente en materia de medio ambiente. En este supuesto, debería identificarse el actual órgano competente en una disposición adicional.

Por otro lado, es pertinente traer a colación lo dicho en la observación 6.17. Añadimos que este artículo no puede entenderse en el sentido de limitar las atribuciones que la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía declara inherentes a la Presidencia del Consejo de Gobierno, en particular la del artículo 10.1.h:

“Al Presidente o a la Presidenta de la Junta de Andalucía, en su condición de titular de la Presidencia del Consejo de Gobierno, le corresponde: (...) h) Dictar decretos que supongan la creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes, en su distribución de competencias o su orden de prelación, así como la supresión de las mismas.”

En el informe CAPADR 2024/153 sobre atribución de competencias sancionadoras en materia de animales de compañía, se abordaba esta misma cuestión, diciéndose:

“A la vista de la capacidad que legalmente tiene atribuida el Presidente, la atribución de competencias a una Consejería en concreto en una Ley tiene poco sentido. Piénsese que esa atribución no limita el poder de autoorganización con el que cuenta el ejecutivo a estos efectos y que, por tanto, no hay por qué mantener esa Consejería que menciona el texto legal, sino que esta puede ser suprimida. Es pacífico, y sucede de continuo, que las Consejerías (y los Ministerios) desaparecen y sus funciones pueden ser atribuidas a otras.

En este sentido habría que escudriñar el sentido de cada Ley en concreto para ver si la atribución tiene algún sentido especial; por ejemplo, imaginemos que se crea una personificación instrumental y que la Ley de creación le atribuye determinadas competencias. En ese caso, parecería que con la Ley se quiere preservar el ejercicio de esa competencia desde esa persona jurídica, posiblemente especializada en una determinada rama de actividad. En ese caso, parece que la mención en la Ley de la entidad competente tiene una intención limitativa de la potestad de autoorganización del Gobierno. Sin embargo, cuando la mención se hace a una Consejería, como sucede en nuestro caso con las competencias sobre animales de compañías, y dado que todas las Consejerías tienen el mismo régimen de funcionamiento y personal, y que no puede sostenerse que haya una diferencia entre las posibilidades de unas u otras para ejercer la competencia, en principio, no habría esa intención limitativa. Siguiendo con nuestro ejemplo, vemos como un Decreto del Presidente no puede hacer desaparecer una entidad instrumental, sino que se necesita del correspondiente texto con rango de Ley de acuerdo con la LAJA, y con ello se preserva su existencia, de modo que al asegurar sus competencias por la Ley también se está preservando frente a la capacidad del Presidente un haz de funciones que sólo puede alterar otra Ley. Sin embargo, como hemos señalado no hay ningún límite para hacer desaparecer una determinada Consejería, piénsese que en realidad lo que desaparece es el nombre puesto que las competencias, el personal, los procedimientos, e incluso las sedes se mantienen en el mundo real, aunque se produzca un cambio de nomenclatura y de responsabilidades de gestión. Por tanto, si el Presidente puede hacer desaparecer una



Consejería por Decreto, a pesar de que un texto legal atribuyese una determinada competencia a la que desaparece, y atribuir la competencia a otra ya existente o nueva, parece que el poder de organización del ejecutivo en este punto no está limitado, ya que no era la intención de la Ley, que simplemente distribuye competencias entre los órganos que existen en ese particular momento, es decir que utiliza la nomenclatura existente en 2003 sin que por ello se pueda entender que el legislativo quiere privar al gobierno de su capacidad de autoorganización. Conforme al aforismo de que quien puede lo más puede lo menos, hay que entender que si el Presidente puede suprimir una Consejería y distribuir libremente su competencia entre otras existentes o nuevas, tampoco estaría limitado para hacer la distribución sin esa supresión, o mejor dicho tiempo después de que esa supresión se hiciera efectiva. Una interpretación distinta sería contraria al artículo 10 de la Ley de Gobierno que acabamos de citar.”

De modo que este precepto puede tener sentido hoy, en tanto se acomodaría a la actual distribución de competencias. Pero puede perder ese sentido si se produce una modificación de la distribución de competencias, y se atribuyen a la Consejería competente en materia de medio ambiente las relativas a todas las obligaciones dimanantes del Reglamento (UE) 2019/2021, o del Reglamento (UE) 2017/852, o todas las correspondientes a los gases fluorados en los términos de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre.

De ahí que advertimos acerca de los riesgos de confusión que genera este precepto.

6.23. Artículo 110.2. Las competencias que atribuye a las “entidades locales” en realidad corresponden a los municipios. Téngase en cuenta que, a tenor del artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las entidades locales territoriales son el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario, y además gozan de la condición de Entidades Locales otras de carácter asociativo.

De todas ellas, solo a los municipios corresponden las competencias que enumera, de acuerdo con la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. Por ejemplo, en el artículo 124.2 se enumeran competencias que corresponden “a los ayuntamientos”, y no a los demás entes locales.

En otro orden de cosas, parece que las competencias enumeradas en la letra d) deberían anteceder a las letras b) y c), por ser más general que ellas y servirles de base.

Para la letra b) sugerimos la siguiente redacción:

“La elaboración y aprobación, en el ámbito de sus competencias, de planes y programas de mejora de la calidad del aire de ámbito municipal y planes de acción a corto plazo. No obstante podrán solicitar la elaboración de estos planes y programas a la Consejería competente en materia de medio ambiente, proponiendo, en tal caso, las medidas que se consideren oportunas para su inclusión en los mismos.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de solicitar asistencia y cooperación de las Diputaciones conforme a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 11.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.”

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 24 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



6.24. Artículo 117.2. No alcanzamos a entender este precepto, que, tal y como está redactado, obliga a esperar al transcurso de un plazo (que se fijará reglamentariamente) para inadmitir una solicitud de revisión (pero no revisión de oficio) de autorización de emisiones a la atmósfera.

A tenor del artículo 88.5 de la LPACAP, la Administración puede acordar la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, para lo cual no parece necesario espera alguna. Por lo que estimamos necesario clarificarlo.

6.25. Artículo 118.1. Recordamos que el artículo 14.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre establece una serie de criterios que vinculan para la determinación de si una modificación es o no sustancial.

6.26. Artículo 119. La redacción del inciso final parece decir que la resolución administrativa de renovación debe ser necesariamente concedida. Sin embargo, podría querer decirse que antes de que transcurra el plazo de vigencia de la autorización de emisiones a la atmósfera, su titular debe solicitar la renovación; y ésta podrá o no otorgarse.

6.27. Artículo 130.1. Nos preguntamos si la “Administración competente” a que se refiere la letra d) de este apartado en concreto es o no la Consejería competente en materia de medio ambiente, tal y como resulta del inciso inicial (“*Corresponde a la Consejería competente en materia de medio ambiente*”). Parece que sí, si nos guiamos por el artículo 4.1.c del Reglamento para la preservación de la calidad acústica en Andalucía, aprobado por Decreto 50/2025, de 24 de febrero.

La letra e) llama la atención, en tanto se rechaza asumir la elaboración de los mapas de ruido y planes de acción que superen el ámbito municipal, que por tanto serán elaborados por los municipios, si bien sujetos a coordinación por la Consejería. No obstante, no hay óbice legal, pues lo permite el artículo 4.4.a de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

6.28. Capítulos III y IV del Título IV. Estos Capítulos carecen de verdadero contenido. Sus respectivos tres artículos se limitan a señalar el respeto, por lo demás obvio, a la normativa estatal básica, y que corresponden a la Consejería competente en materia de medio ambiente el ejercicio de las competencias que atribuye a las Comunidades Autónomas el artículo 12.4 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, con respeto de las que corresponden a las entidades locales conforme al artículo 12.5 de la misma Ley, el 9.6 de la Ley 5/2010 y las que resulten de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.

Aún más extraños resultan los artículos 139 y 142, pues declaran la aplicación de las normas de sus respectivos capítulos a los suelos de la Comunidad Autónoma, y los residuos que se produzcan o gestionen en el territorio de la Comunidad, siempre dentro del ámbito de aplicación de la susodicha Ley 7/2022. Y decimos que es extraño porque no contienen ninguna norma sustantiva.

Por lo que nos planteamos si la futura Ley para la Gestión Ambiental de Andalucía se resentiría si se suprimiesen los artículos 138 a 143.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 25 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



6.29. Artículo 156.4. Recordamos que se establece un límite máximo de cobertura de la garantía financiera, de 20.000.000 de euros en el artículo 30 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

6.30. Artículo 159.7. Nos remitimos a lo dicho en la observación 6.2.

6.31. Artículo 161.2. No se entiende a qué “órganos directivos centrales” se refiere este apartado, ni con quien han de coordinarse.

6.32. Artículo 163.2. En relación al valor de las actas de inspección, es preferible mantener el tenor del artículo 77.5 de la LPACAP, indicando que harán prueba de los hechos constatados por los funcionarios, salvo que se acredite lo contrario.

6.33. Artículo 187.2. El tenor literal de este precepto genera dudas de interpretación. No hay duda sobre la posibilidad de que durante la actuación inspectora, si el funcionario verifica la existencia de incumplimientos e irregularidades conceda al interesado un plazo adecuado y suficiente para proceder a su subsanación.

La duda surge en relación al inciso que dice “*en vez de iniciar un procedimiento sancionador se podrá conceder al interesado un plazo adecuado y suficiente para proceder a su subsanación*”. Ello por una doble razón; primera, que el inspector no es el órgano competente para incoar el procedimiento, de acuerdo con el artículo 193.2.

Y segunda, porque “*en vez de*” lleva a pensar que la concesión del plazo es dicotómica a la incoación del procedimiento sancionador, excluyéndose mutuamente, obviando el carácter debido del ejercicio de la potestad sancionadora.

Por lo que debe revisarse la redacción de este apartado, y coordinarlo además con el artículo 190.1.p).

6.34. Artículo 188.2. La incardinación de este apartado en un artículo que se titula “Sanciones accesorias por infracciones muy graves”, da a entender que es una sanción accesoria, lo que no es exacto, pues constituye una medida de restablecimiento de la legalidad ambiental; por lo que quizás encaje en el artículo 201.

Además, también permite interpretar que la obligación de realizar la evaluación de impacto ambiental omitida sólo puede acordarse cuando la infracción sea muy grave, no cuando sea grave, pues no figura esta posibilidad en el artículo 189 sobre “Sanciones accesorias por infracciones graves”. Así, no aplicaría en el caso del artículo 169.1.a, que tipifica las infracciones graves en materia de autorización ambiental unificada simplificada, que incluye el informe de impacto ambiental (artículo 84.1):

“Son infracciones graves: a) El inicio, la ejecución parcial o total, la modificación sustancial o el traslado de las actuaciones, actividades e instalaciones sometidas por esta ley a autorización ambiental unificada simplificada, sin haber obtenido la correspondiente autorización.”.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 26 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



No parece que tal consecuencia sea lo pretendido, por lo que debe revisarse la incardinación del precepto.

6.35. Artículo 192. En tanto el objeto de este artículo es determinar los casos en que la potestad sancionadora corresponde a la Administración Autonómica y aquellos en que corresponde a los municipios, los apartados 1 y 2 podrían redactarse sin hacer referencia a los órganos autonómicos competentes, al ser el objeto del artículo 192. Bastaría decir que corresponde a la Administración autonómica el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las infracciones que cada apartado refiere.

En relación con el apartado 2, y exclusivamente en relación al ejercicio de la potestad sancionadora en materia de costas, traemos de nuevo a colación lo expuesto en la consideración 6.22.

6.36. Artículo 193: Damos por reproducida la consideración 6.22, en relación a la determinación de los órganos competentes para instruir y resolver los procedimientos sancionadores.

Para con el apartado 4, último inciso, recordamos que el control por sustitución de los ayuntamientos ha de enmarcarse en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

“Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.”

El recordatorio dirigido al Ayuntamiento, que prevé este artículo, no es plenamente equiparable a la puesta en conocimiento del Ayuntamiento de una posible infracción cuya sanción sea competencia municipal.

6.37. Disposición transitoria tercera. Preceptúa la baja de la inscripción de entidades colaboradoras en la calidad del medio hídrico, automática, en el plazo de un año una vez entre en vigor la ley. El Decreto 334/2012, de 17 de julio regula las entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía, definiendo su artículo 2.2 la calidad ambiental como *“las actuaciones en los ámbitos de prevención y control ambiental, calidad del medio ambiente atmosférico, calidad del medio hídrico, calidad del suelo y residuos.”*

Coherentemente con ello, admite la actuación de las entidades colaboradoras en el ámbito de la calidad del medio hídrico, referidas a las *“Actuaciones de comprobación o de ensayo en el campo de emisiones o inmisiones hídricas”* (artículo 3.c).

A lo largo de su texto hay otras disposiciones relativas a este ámbito.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 27 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Entendiendo que la cancelación prevista se debe a que la competencia en materia de aguas se ejerce por la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, y no a que deje de considerarse un ámbito sujeto a la gestión medioambiental, señalamos la conveniencia de derogar expresamente las disposiciones del citado Decreto 334/2012 sobre el medio hídrico.

En otro orden de cosas, y dado que no consta que se haya dado audiencia individual durante el proceso de elaboración del anteproyecto a las entidades colaboradoras habilitadas en este sector, recomendamos que en la tramitación de la baja de oficio, se realice un trámite de audiencia.

6.38. Disposiciones finales segunda, tercera y cuarta. Sobre la legalidad de modificar los Decretos, nos remitimos a lo dicho en la consideración 4.4, considerando inadecuada las modificaciones de normas reglamentarias que se contienen. Su supresión del borrador haría innecesaria la disposición final cuarta.

6.39. Disposición final quinta. La modificación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, resulta oportuna, a los efectos de adaptarla a los instrumentos de prevención ambiental actualmente existentes y los que prevé el anteproyecto. Ahora bien, además de adaptar la letra f) del artículo 9.12 para señalar que no ostentan competencias los municipios en relación a actividades sometidas a la autorización ambiental unificada simplificada, señalamos la necesidad de modificar la letra a), en el que se atribuye a los mismos competencia en “*la gestión del procedimiento de calificación ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento*”, dado que la calificación ambiental desaparecería con la promulgación de esta ley, siendo sustituida, *grosso modo*, por la licencia ambiental.

6.40. Anexo I, apartado 73. Este apartado establece los supuestos en que basta la declaración responsable de los efectos ambientales para la instalación de estaciones o infraestructuras radioeléctricas y recursos asociados, así como la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas fijas. Suscita dudas si, cuando no se den esos condicionantes, el instrumento de prevención ambiental requerido será la licencia ambiental, al modo de la calificación ambiental necesaria según el anexo de la GICA, u otro instrumento, o incluso ninguno.

SEPTIMA.- Exponemos a continuación los más destacados preceptos que precisan de revisión, desde la óptica de la técnica jurídica.

7.1. Artículo 11.2.g. Por su contenido, podría corresponderle una posición más adelantada, como letra d).

7.2. Artículo 15.1. Cuando se dice “*Quedara recogido en un lenguaje no técnico de carácter divulgativo comprensible y accesible para toda la ciudadanía*”, no se deja claro si se refiere a todo el informe sobre el estado del medio ambiente, o solo los “*datos sobre el seguimiento y conservación de especies y hábitats amenazados, la calidad del medio ambiente, suelos y erosión incluida la evolución de los usos y ocupación del suelo*”.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 28 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7.3. Artículo 16.3. Sugerimos que donde se dice “además de velar por el cumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, lo hará para que”, se diga:

“velará por el cumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio y para que”.

7.4. Artículo 17.2. Se recomienda decir que la inscripción “tendrá carácter voluntario”.

7.5. Artículo 24.1. Se recomienda invertir el orden de la frase, diciendo “ejercer las funciones atribuidas al órgano ambiental por ...”.

7.6. Artículo 29.4. Se recomienda decir “que pudiera acordar el órgano sustantivo en su tramitación”

7.7. Artículo 48.1. Se recomienda decir “se tramitarán conforme a lo establecido, respectivamente, en las secciones 1ª y 2ª del capítulo II”

7.8. Artículo 59. Consideramos de mejor técnica jurídica dotar este artículo de dos apartados. En el 1, se diría que “Corresponde a la Consejería competente en materia de medio ambiente: a) ...”.

Y en el 2, “Reglamentariamente se determinarán los órganos que ejercerán las competencias enumeradas en el apartado anterior.”

7.9. Artículo 61.2.a. La referencia al “artículo 8 del reglamento de desarrollo de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación” debe completarse con la mención de que fue aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 octubre. Al ser la primera mención al mismo, debe identificarse la norma con sus datos completos.

7.10. Artículo 62.4. Este artículo dice que la autorización ambiental integrada podrá ser “revisada de oficio” cuando sobrevengan determinadas circunstancias, ninguna de las cuales implica un vicio o defecto invalidante de tal autorización, en los términos del artículo 106 LPACAP.

En realidad, parece referirse a que el procedimiento puede iniciarse de oficio, por oposición a la solicitud del interesado (artículo 54 LPACAP), al modo de los artículos 28.2 y 44.2 de la LEA, 34.3 y 38.9 de la GICA.

Por lo que consideramos necesaria la revisión de la redacción de este precepto, así como de los artículos 73, 84 y 117, donde se emplea la misma o similar expresión.

7.11. Artículo 71.1. Preceptúa que el procedimiento de autorización ambiental unificada se sujete al régimen que establecen los apartados siguientes, “sin perjuicio de lo que reglamentariamente se establezca”. Esta expresión no es adecuada, porque da a entender que la norma reglamentaria tendrá más fuerza que la Ley. Seguramente, pretende remitirse a un desarrollo reglamentario del procedimiento, por lo que recomendamos que así se diga, tomando ejemplo del artículo 31.1 de la GICA, del que el 71 es trasunto.



7.12. Artículo 89.4. Técnicamente, la redacción es mejorable. La licencia ambiental es un acto administrativo, por lo que no es adecuado decir que “se resolverá” o “su resolución”; se resuelven los procedimientos, y se otorgan las licencias.

Quizás quiera establecerse la absoluta prioridad temporal del procedimiento de licencia ambiental, al de autorización sustantiva y a la declaración responsable. En tal caso, sugerimos una redacción alternativa, similar a esta:

“No podrá iniciarse el procedimiento para obtener la licencia o autorización sustantiva de cualquier Administración, ni presentar declaración responsable de inicio de actividad, sin haber obtenido previamente la licencia ambiental, cuando ésta sea necesaria conforme a los apartados anteriores.”

Se advierte que esta redacción haría innecesario el apartado 5.

7.13. Artículo 93.1.e. Se recomienda suprimir los paréntesis.

7.14. Artículo 94.2. En las letras a), b) y d) se dice: “Un incremento significativo de (...) entendiéndose por incremento significativo un incremento ...”. Se puede evitar tal reiteración, con expresiones similares a “Un incremento significativo de (...) entendiéndose por tal un incremento ...” o “Un incremento significativo de (...) entendiéndose por incremento significativo el que ...”

7.15. Título IX. Se dedica este Título al régimen sancionador, dividiéndose en tres Capítulos, Disposiciones Generales (I), Infracciones y sanciones (II) -a su vez, subdividido en siete secciones- y Disposiciones comunes a las infracciones y sanciones y al procedimiento sancionador (III).

Sin perjuicio de lo anteriormente observado sobre algunos artículos individualizadamente, cabe realizar una consideración más general, sobre la organización del Título.

Así, vemos que el Capítulo I y el III podrían refundirse en uno solo, pues los dos preceptos del primero no dejan de ser comunes a todas las infracciones.

El artículo 187.1, en el Capítulo III, tipifica como infracción leve cualquier incumplimiento de obligaciones establecidas en el texto de la propia ley o las normas reglamentarias que la desarrollen, si no están tipificadas en otras normas como infracciones graves o muy graves. Y los artículos 188.1 y 189 determinan las sanciones accesorias.

Todos ellos podrían ser ubicados en nuevas secciones del Capítulo II, donde se tipifican todas las infracciones y las sanciones.

Sobre el artículo 188.2 nos remitimos a la consideración 6.34.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 30 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



7.16. Artículo 200.3. Se recomienda sustituir “*pudiendo entenderse desestimada en caso contrario*”, por “*transcurrido el cual podrá entenderse desestimada*”.

7.17. Artículo 201. En el apartado 4 se prevé la constancia en el Registro de la Propiedad, por nota marginal, de la obligación de reparar el daño causado que haya de ejecutarse sobre inmuebles. El apartado 5 se refiere a la “solicitud de anotación”.

Somos conscientes de que esta redacción se toma de la GICA, pero no podemos dejar de señalar que la legislación hipotecaria distingue entre notas marginales y anotaciones (vid. art. 41 del Reglamento Hipotecario). Por lo que, con mejor técnica jurídica, podría decirse “*la solicitud de su constatación registral*”.

7.18. Disposición final primera, apartado 3. Por su contenido, podría figurar en la disposición derogatoria.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se ultime la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Fdo.: Estefanía Aguilera Gómez

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		03/09/2025 13:42	PÁGINA 31 / 31
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	