

INFORME¹

Fin de las evaluaciones ambientales no estratégicas de los instrumentos de planeamiento urbanístico: el Decreto-Ley 31/2020

I. INTRODUCCIÓN

El BOJA extraordinario número 85, de 2 de diciembre, publica el Decreto-ley 31/2020, de 1 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico y para impulsar la realización de proyectos de absorción de emisiones en Andalucía, así como de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

De las tres materias que aborda el Decreto-ley, nos vamos a ocupar de la relativa a la evaluación ambiental estratégica. Al respecto, la disposición derogatoria única deroga, con el alcance retroactivo que se establece en el artículo 3.2, la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal. El artículo 2, por su parte, prescribe que la Consejería competente en materia de medio ambiente dé por finalizados los procedimientos de evaluación tramitados conforme a la referida disposición adicional. El artículo 3 deja sin efectos los informes de valoración ambiental o las declaraciones ambientales estratégicas que se hubieran emitido en los procedimientos tramitados según dicha disposición adicional, siempre que los planes no hayan sido objeto de aprobación definitiva. El artículo 4 regula el nuevo inicio de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados por las previsiones de los artículos 2 y 3. Y el artículo 5 establece la preferencia en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados por el Decreto-ley, si efectivamente se llegara a iniciar de nuevo el procedimiento.

Para la mejor comprensión de estas medidas conviene recordar sus antecedentes, constituidos fundamentalmente por el Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, por el

¹ Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva.

que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal; la posterior Ley 3/2015, de 29 de diciembre; y el conjunto de sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que se han pronunciado sobre la aplicación que ha realizado la Administración de la Junta de Andalucía de la disposición transitoria primera del Decreto-ley 3/2015.

II. EL DECRETO-LEY 3/2015, DE 3 DE MARZO Y LA LEY 3/2015, DE 29 DE DICIEMBRE

El Decreto-ley 3/2015 trae causa, en la parte que aquí nos interesa, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que transpuso la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Resumidamente, el citado Decreto-ley modificó distintos artículos de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (LGICA en lo sucesivo), que inicialmente había regulado la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico bajo los esquemas de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Tal opción del legislador andaluz trajo consigo la que el propio Decreto-ley calificó como “alta conflictividad”: como se detalla en la exposición de motivos de esta norma, la distinción en la LGICA entre la evaluación ambiental de los planes y programas y la evaluación de impacto ambiental de los instrumentos de planeamiento, con tramitación asimilada a la evaluación ambiental de proyectos

“ha originado que la Junta de Andalucía, haya tenido, en numerosas ocasiones dificultades para explicar ante la Unión Europea, y ante los Tribunales de Justicia, que el informe de valoración ambiental, regulado en el artículo 40 de la Ley 7/2007, es materialmente idéntico en su contenido y finalidad, a la evaluación ambiental estratégica, regulada anteriormente en la normativa estatal, mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril”, con el resultado de “un elevado nivel de conflictividad, tanto en proyectos pilotos puestos en marcha por la Unión Europea, como en los tribunales de justicia”.

Con la finalidad, pues, de acomodar la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento a la regulación básica establecida al efecto (evaluación es-

tratégica de planes y proyectos), se aprobó el citado Decreto-ley. Respecto de los instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación a su entrada en vigor, el apartado primero de la disposición transitoria primera determinó su sujeción a lo previsto en el mismo:

“Este Decreto-ley se aplica a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental se inicie a partir del día de la entrada en vigor del presente Decreto-ley, sin perjuicio que, respecto los instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación, estos sujetarán la correspondiente Evaluación Ambiental Estratégica a lo previsto en el presente Decreto-ley”.

En línea de principio, pues, no se estableció ningún régimen singular para tales instrumentos, como no podía ser de otra manera.

No lo entendió así la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que mediante resoluciones dictadas en procedimientos concretos² y a través de una Instrucción Conjunta de la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental y de la Dirección General de Ordenación del Territorio, de 8 de mayo de 2015³, moduló la aplicación de la disposición transitoria primera, apoyándose en un fragmento de la exposición de motivos del Decreto-ley que, parafraseando a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 13 de febrero de 2020 (rec. 87/2017), le atribuía contenidos y principios que no se encontraban en ella. Este es el tenor literal de la parte de la exposición de motivos que nos interesa:

“[...] la Disposición Transitoria primera de este Decreto-ley, regula que todos los procedimientos en tramitación, se hayan iniciado o no antes de la entrada en vigor de la ley estatal, se adapten al presente Decreto-ley, mediante una resolución del órgano ambiental, que bajo los principios de conservación de actos administrativos, economía procesal, y eficacia en la actuación de los poderes públicos, determine a que fase del procedimiento

² Por ejemplo, la resolución de 20 de mayo de 2015, de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Cádiz, a la que nos referiremos más adelante. O la resolución de la Delegación Territorial en Sevilla de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de 29 de abril de 2015, a la que se alude en la STSJA de 18 de enero de 2019 (rec. 613/2016); esta sentencia estimó el recurso interpuesto contra la resolución de la Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Sevilla de 5 de mayo de 2016, que dispuso la publicación de la resolución de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla de 17 de marzo de 2016, por la que se aprobó definitivamente el 2º Modificado del Plan Especial de Actuación Minera Las Cruces, en los municipios de Gerena, Guillena y Salteras y se ordenó la publicación de sus normas urbanísticas.

³ Instrucción conjunta de la Dirección general de Prevención y Calidad Ambiental y de la Dirección General de urbanismo al objeto de determinar la aplicación de la Disposición transitoria primera del Decreto Ley/3/2015, en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Instruccion_8.5.15.pdf

regulado en el presente Decreto-ley, es asimilable la tramitación realizada hasta el momento en todos los expedientes vivos que obren en la Consejería con competencias en materia de medio ambiente.

Esto debe ser así, ya que en la actualidad muchos municipios están tramitando su planeamiento urbanístico de acuerdo con la normativa y determinaciones ambientales requeridas hasta el momento. En muchos casos este planeamiento ya cuenta con estudios de impacto ambiental e incluso con un pronunciamiento previo del órgano ambiental, por lo que es imprescindible y urgente, garantizar la continuidad de estos procedimientos de planificación urbanística y desarrollo de los proyectos, actividades e iniciativas, tanto públicas como privadas, que en ellos se prevén, pero sin perder las garantías ambientales que los mismos requieren, sin originar dilaciones indebidas en su tramitación, y sin originar nuevos gastos económicos a los ayuntamientos de Andalucía”.

A finales de año se aprobó la ya citada Ley 3/2015, que trae causa de la convalidación del Decreto-ley y ulterior tramitación como proyecto de ley. Su disposición transitoria primera reiteró lo dispuesto en la de igual número del Decreto-ley, si bien no realizó ninguna mención específica a los instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación a la entrada en vigor del Decreto-ley.

Tras la Ley 3/2015 se volvió a aprobar una nueva Instrucción Conjunta, de 8 de marzo de 2016, que sustituyó a la anterior de 8 de mayo de 2015, cuyo objeto fue determinar la aplicación de la disposición transitoria primera de esta Ley.

Finalmente, la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, añadió a la Ley 3/2015 la controvertida disposición adicional tercera⁴ que ahora ha derogado el Decreto-ley 31/2020, que decía así:

“Disposición adicional tercera. Aplicación de los artículos 21, 24 y 28 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, a los procedimientos de prevención ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico regulados en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, cuya tramitación se haya iniciado antes de la entrada en vigor de esta ley, dando cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria primera.

⁴ Disposición final primera de la Ley 6/2016.

1. Expedientes con aprobación inicial aprobada conforme a lo previsto en el artículo 32.1.2^a de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, en concordancia con lo previsto en el artículo 40.5.f) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental:

a) El órgano ambiental examinará la documentación ambiental existente en el expediente. Si durante este análisis técnico concluyera que es necesaria información adicional para formular la declaración ambiental estratégica, solicitará al promotor la información que sea imprescindible para completar el expediente, informando de ello al órgano sustantivo.

Si transcurridos tres meses el promotor no hubiera remitido la documentación adicional solicitada o, si una vez presentada, esta fuera insuficiente, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación ambiental estratégica ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes vía administrativa y judicial, en su caso.

b) El documento que complete la documentación ambiental formará parte del Estudio Ambiental Estratégico y se someterá a información pública, a efectos ambientales, conforme a lo previsto en el artículo 40.5.g) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, y en el artículo 21.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, por un plazo no inferior a cuarenta y cinco días hábiles.

c) Tras el estudio e informe de las alegaciones formuladas, se modificará, en su caso, el Estudio Ambiental Estratégico y se elaborará la propuesta final del plan o programa por el órgano responsable de la tramitación administrativa del plan, continuando la tramitación del expediente.

2. Expedientes con aprobación provisional aprobada conforme a lo previsto en el artículo 32.1.3^a de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, en concordancia con lo previsto en el artículo 40.5.j) de la Ley 7/2007, de 9 de julio:

a) Conforme al artículo 24 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, el órgano ambiental realizará un análisis técnico del expediente de evaluación ambiental. Si durante este análisis técnico concluyera que es necesaria información adicional para formular la declaración ambiental estratégica, solicitará al promotor la información que sea imprescindible para completar el expediente, informando de ello al órgano sustantivo.

Si transcurridos tres meses el promotor no hubiera remitido la documentación adicional solicitada o, si una vez presentada, esta fuera insuficiente, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación ambiental estratégica ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución

de terminación. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes vía administrativa y judicial, en su caso.

b) El documento que complete la documentación ambiental formará parte del Estudio Ambiental Estratégico y se someterá a información pública, a efectos ambientales, conforme a lo previsto en el artículo 40.5.g) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, y en el artículo 21.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, por un plazo no inferior a cuarenta y cinco días hábiles.

c) Tras el estudio e informe de las alegaciones formuladas, se modificará, en su caso, el Estudio Ambiental Estratégico y se elaborará la propuesta final del plan o programa por el órgano responsable de la tramitación administrativa del plan, que se someterá de nuevo a aprobación provisional, continuando la tramitación del expediente.

3. Expedientes con informe de valoración ambiental emitido, conforme a la redacción original del artículo 40.3 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, o declaración ambiental estratégica formulada, conforme al vigente artículo 40.5.l) de la misma norma:

a) Conforme a lo previsto en el artículo 28 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, el informe de valoración ambiental emitido o la declaración ambiental estratégica de un instrumento de planeamiento podrá modificarse cuando concurren circunstancias que determinen la incorrección de la declaración ambiental estratégica, incluidas las que surjan durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, tanto por hechos o circunstancias de acaecimiento posterior a esta última como por hechos o circunstancias anteriores que, en su momento, no fueron o no pudieron ser objeto de la adecuada valoración.

b) El procedimiento de modificación podrá iniciarse de oficio o a solicitud del promotor, siguiéndose el procedimiento previsto en el mencionado artículo 28 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

c) De manera simultánea al trámite de consultas, la información incorporada al procedimiento de modificación que forme parte del Estudio Ambiental Estratégico se someterá a información pública, a efectos ambientales, conforme a lo previsto en el artículo 40.5.g) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, y en el artículo 21.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, por un plazo no inferior a cuarenta y cinco días hábiles.

d) La resolución del órgano ambiental en el procedimiento de modificación tendrá carácter vinculante y no recurrible, sin perjuicio de los recursos en vía administrativa o judicial que, en su caso, procedan frente a los actos o

disposiciones que posteriormente puedan dictarse. La misma se remitirá al órgano responsable de la tramitación administrativa del plan, conforme a lo previsto en el artículo 40.5.1) de esta ley, continuando la tramitación del expediente”.

Esta disposición fue añadida en el curso de la tramitación parlamentaria de la Ley, en el Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio⁵ y, como se aprecia, incidió en el modo de aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 3/2015 a la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuya tramitación se hubiera iniciado antes de su entrada en vigor. El preámbulo del Decreto-ley 31/2020 se refiere a ella subrayando su

“finalidad de no retrasar la aprobación de un número elevado de instrumentos de planeamiento urbanísticos que se encontraban en tramitación, por las importantes consecuencia jurídicas y económicas que dicho retraso pudiera implicar”.

III. NULIDAD DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO QUE SE ENCONTRABAN EN TRAMITACIÓN A LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO-LEY 3/2015

En la práctica, la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento que se encontraban en tramitación a la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2015 no se ha ajustado a lo dispuesto en esta norma o, con mayor propiedad, a la reformada LGICA y, en consecuencia, no se ha realizado conforme a lo exigido por la legislación básica estatal y la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Al respecto se ha pronunciado el TSJA, sobresaliendo por su detalle y claridad expositiva la sentencia de 13 de febrero de 2020 (rec. 87/2017), que resuelve el recurso interpuesto contra la Orden de 28 de noviembre de 2016, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (BOJA de 5 de diciembre de 2016), por la que se resuelve la aprobación definitiva parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera y contra la Orden de 22 de diciembre de 2016 de publicación de la normativa de la revisión (BOJA de 30 de diciembre de 2016)⁶. La sentencia declara la invalidez de la aprobación definitiva por

⁵ BOPA 268, X Legislatura, 14 de julio de 2016.

⁶ Puede verse también la sentencia del TSJA de 15 de mayo de 2020 (rec. 90/2017), que prácticamente reproduce la de 13 de febrero, así como de 18 de enero de 2019, ya citada. Estas tres sentencias

distintas razones, entre ellas y en lo que aquí interesa, porque en la tramitación de la revisión se conservaron trámites de la evaluación ambiental realizados antes de la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2015, esto es, trámites distintos de los propios de la evaluación ambiental estratégica⁷.

En la sentencia se indica que la conservación fue dispuesta por resolución de 20 de mayo de 2015, de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Cádiz, que en la resolución judicial merece dos reproches específicos: uno referido a la suplencia de los trámites de la evaluación ambiental estratégica y otro referido a los propios términos de la resolución, que por su interés reproducimos:

“[e]l procedimiento de evaluación ambiental estratégica no puede ser suplido por el procedimiento de evaluación ambiental regulado en la Ley 7/2007, pues como se ha dicho con anterioridad la evaluación ambiental estratégica es autónoma de otro procedimiento ambiental, de ahí, que no pueda admitirse la conservación de actos de otro procedimiento, no sólo porque no está previsto en las referidas disposiciones transitorias de la Ley 21/2013 y 3/2015, sino porque tampoco se contempla en la disposición transitoria del Decreto Ley 3/2015, sin que su exposición de motivos –que como se dijo no tiene alcance normativo- pueda otorgar cobertura jurídica a la conservación de actos de otro procedimiento [...]

“A mayor abundamiento y a efectos meramente polémicos, interesa destacar que la resolución de 20 de mayo de 2015, ni tan siquiera destaca y analiza el contenido de los supuestos actos administrativos realizados en el procedimiento de evaluación ambiental y que supuestamente deberían ser conservados y su engarce con los requisitos exigidos por la Directiva 2001/42/CE y la normativa exigible” (FD. 14)..

La sentencia considera, así, que no se han cumplido los trámites que regula la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental:

“Es evidente que los trámites de solicitud de inicio, las consultas previas y la determinación del alcance del estudio ambiental estratégico, que deben servir al Estudio Ambiental Estratégico, no fueron realizados con los contenidos exigidos por la Directiva y la normativa aplicables” (FD. 16).

son las que, salvo error por nuestra parte, se han pronunciado sobre la aplicación del apartado primero de la disposición transitoria primera con anterioridad a la aprobación del Decreto-ley 31/2020.

⁷ El auto del TS de 4 de noviembre de 2020 ha admitido a trámite el recurso de casación 3920/2020 interpuesto contra la sentencia. A su vez, el auto del TS de 20 de noviembre de 2020 ha admitido a trámite el recurso de casación 4262/2020, interpuesto contra la posterior sentencia del TSJA de 15 de mayo de 2020.

En concreto, señala que:

“[e]l estudio y la formulación de las alternativas se realizaron con posterioridad a las aprobaciones provisionales del plan, de ahí, que como se expuso más arriba no se cumplió con la finalidad institucional justificadora, de la evaluación ambiental estratégica, que no es otra, que la de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente. Ha de reiterarse que la evaluación ambiental estratégica, tiende a dotar de consistencia la decisión, desde el punto de vista medio ambiental, dentro del procedimiento de decisión de planeamiento. La iniciación del plan debe contar con la evaluación ambiental estratégica previa, lo que no ha ocurrido en el supuesto presente, pues la evaluación de las alternativas queda en palabras de la sentencia de 30 de octubre de 2018 del Tribunal Supremo <<gravemente debilitada, al venir determinada forzosamente por situaciones de hecho anteriores sobre las que la evaluación estratégica no podría intervenir preventivamente, ni tampoco conjurar sus eventuales riesgos para el medio ambiente>> por lo que igualmente procede la estimación del recurso” (F.D. 17).

De este modo, la sentencia desactiva el *modus operandi* puesto en marcha en 2015 por la Administración de la Junta de Andalucía, consistente en soslayar la debida aplicación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica a instrumentos de planificación cuya tramitación se había iniciado antes de la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2015 y que, por imperativo de su disposición transitoria primera, debían acomodarse al referido procedimiento.

IV. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL DECRETO-LEY 31/2020

El Decreto-ley 31/2020 sale al paso de la interpretación sostenida acerca de la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento cuya tramitación se encontraba en curso a la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2015. Una interpretación que, como hemos comprobado, llegó a convertirse en Ley mediante la adición de la disposición adicional tercera a la Ley 3/2015. De ahí que no fuera suficiente un simple cambio de criterio en cuanto a la aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 3/2015 y haya sido preciso el recurso a una norma con rango de ley⁸.

⁸ En este punto, el preámbulo del Decreto-ley no es, deliberadamente a nuestro juicio, claro. Señala que las sentencias del TSJA han recaído en expedientes en los que se aplicó la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, cuando lo cierto es que lo que se aplicó en los supuestos concretos fue la Instrucción Conjunta de 8 de mayo de 2015. Ni ésta ni la que la siguió, de 8 de marzo de 2016, se encontraban vigentes al tiempo de la aprobación del Decreto-ley 31/2020, dado que la segunda Instrucción Conjunta sustituyó a la primera y la nueva disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, vigente desde 2016, expresó con rango legal los criterios de aplicación de la repetidamente citada disposición transitoria primera

En efecto, el Decreto-ley expresa que

“A la vista de doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se produce un escenario en el que es posible la anulación de un número importante de instrumentos de planeamiento urbanístico cuya evaluación ambiental estratégica se realizó, según considera el Tribunal, de forma inadecuada, por lo que urge la adopción de una serie de medidas que garanticen que está evaluación ambiental estratégica se va realizar ajustándose escrupulosamente a lo establecido en la Directiva 2001/42/CE y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

Por razones de seguridad jurídica, estas medidas tienen que adoptarse de forma inmediata para despejar las incertidumbres que en estos momentos afectan a estos procedimientos de evaluación ambiental estratégica, muchos de los cuales ya han concluido con la emisión de un Informe de Valoración Ambiental o con una Declaración ambiental Estratégica, ya que las consecuencias económicas serían muy graves con repercusiones por una posible anulación de importantes proyectos urbanísticos en una situación como la actual de una grave crisis económica derivada de los efectos devastadores que la pandemia provocada por la COVID -19 está causando, y de ahí la extraordinaria y urgente necesidad de su aprobación.

Estas medidas tienen que adoptarse a través de una norma con rango de ley ya que suponen la derogación expresa de la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, para que deje de aplicarse por parte tanto de los Municipios como de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía, que se encuentran vinculados por el principio de legalidad de sus actuaciones”⁹.

Las medidas que adopta el Decreto-ley en esta materia se contienen en su capítulo I y tienen por objeto garantizar “una correcta evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuya evaluación ambiental se hu-

(ya de la Ley 3/2015), criterios que hasta entonces habían sido objeto de la segunda Instrucción Conjunta. Desconocemos los términos literales de la segunda Instrucción Conjunta que, salvo error por nuestra parte, no ha sido publicada (la primera Instrucción Conjunta, en cambio, sí figura en el Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía); en el listado al que se accede desde el enlace https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/instrucciones_aprobadas_listado.pdf sí aparece citada.

⁹ Se añade que “[l]os poderes públicos deben velar por el objetivo de garantizar la seguridad jurídica de los distintos operadores económicos afectados por los instrumentos de planeamiento urbanístico lo que obliga a dar una respuesta de una manera rápida y eficaz a los Ayuntamientos afectados. Teniendo en cuenta además que la defensa del interés general exige trasladar a los ayuntamientos de Andalucía, y al resto de operadores jurídicos y económicos, la seguridad de que sólo se regulará un procedimiento para tramitar la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico, adaptado a lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre”.

biese realizado en base al procedimiento establecido en la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015” (artículo 1), disposición adicional ésta que, como anticipamos, se deroga “con el alcance retroactivo que se establece en el artículo 3.2” (disposición derogatoria única).

Se distinguen dos supuestos: aquellos en los que la evaluación ambiental se encuentre en curso; y aquellos en los que, no habiéndose producido la aprobación definitiva, ya se cuente con informe de valoración ambiental o declaración ambiental estratégica.

El primero de ellos se contempla en el artículo 2, que se titula “Terminación de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuya evaluación ambiental estratégica se esté tramitando de acuerdo con el procedimiento establecido en la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal que no cuenten con Informe de Valoración Ambiental o con Declaración Ambiental Estratégica”. Dispone este precepto que

“La Consejería competente en materia de medio ambiente dará por finalizados los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de instrumentos de planeamiento urbanístico tramitados conforme a la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación”.

El segundo es objeto del artículo 3, titulado “Ineficacia de los Informes de Valoración Ambiental y de las Declaraciones Ambientales Estratégicas de los instrumentos de planeamiento urbanístico dictados de acuerdo con el procedimiento establecido en la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, y no hayan sido objeto de aprobación definitiva”. Consta el artículo de dos apartados: en virtud del primero, se dejan sin efectos los informes de valoración ambiental y las declaraciones ambientales estratégicas que ya se hubieran emitido; el segundo apartado, por su parte, prescribe que

“La Consejería competente en materia de urbanismo denegará la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados por lo establecido en el apartado anterior”.

A continuación, el Decreto-ley se ocupa de la nueva evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados por las medidas anteriores, disponiendo que

“[L]os Ayuntamientos que, tras las resoluciones de terminación previstas en los artículos 2 y 3, decidan volver a iniciar de nuevo el procedimiento de aprobación de sus instrumentos de planeamiento urbanístico deberán presentar la correspondiente solicitud de inicio de su evaluación ambiental estratégica, ante el órgano ambiental competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.5 de la Ley 7/2007, de 9 julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía, acompañada del borrador del plan, con las modificaciones respecto del anterior que se consideren oportunas introducir, y del documento inicial estratégico, con carácter previo a su aprobación inicial” (artículo 4).

Finalmente, se otorga preferencia en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de los procedimientos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados:

“Los Ayuntamientos que vuelvan a iniciar el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico que se hayan visto afectados por el presente Decreto-ley, tendrán una tramitación preferente por parte de las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y urbanismo en relación con su evaluación ambiental estratégica y su aprobación definitiva, respectivamente, sobre los restantes instrumentos de planeamiento urbanístico que estén siendo objeto de evaluación ambiental estratégica o se encuentren pendientes de su aprobación definitiva” (artículo 5).

V. EPÍLOGO

A la espera de las sentencias que resuelvan los recursos de casación interpuestos contra las sentencias del TSJA de 13 de febrero y 15 de mayo de 2020, el Decreto-ley 31/2020 parece haber cerrado el convulso capítulo de las evaluaciones ambientales de los instrumentos de planeamiento urbanístico realizadas sin amoldarse a los esquemas formales de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas¹⁰.

¹⁰ Ya se han publicado en el BOJA diferentes resoluciones que deniegan la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento urbanístico con base en el Decreto-ley 31/2021. Pueden verse, entre otros, el acuerdo de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Granada, adoptado en la sesión de 23 de diciembre de 2020, sobre el Plan General de Ordenación Urbanística promovido por el Ayuntamiento de Moclín (BOJA núm. 20, de 1 de febrero de 2021); el acuerdo de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla de 1 de febrero de 2021, en relación con la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de El Viso del Alcor (BOJA núm. 37, de 24 de febrero); o la Orden de 10 de febrero de 2021, por la que se deniega la aprobación definitiva de la Modificación núm. 10 del PGOU de Linares, relativa a la delimitación del Sistema General Supramunicipal de Infraestructuras en suelo no urbanizable para el tratamiento de residuos «Complejo Residuos Sólidos Urbanos Guadil» (BOJA núm. 31, de 16 de febrero de 2021).

Dejando a un lado sus posibles consecuencias¹¹, y sin ánimo de cuestionar la necesidad de poner fin a la situación derivada de la anómala regulación de la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico, el Decreto-ley 31/2020 trae de nuevo a primer plano la versatilidad de la figura. En efecto, de ella se sirven los gobiernos no solo para dictar normas con rango de ley cuando la situación de extraordinaria y urgente necesidad lo requiere sino, también, para regular con este rango materias que no están reservadas a la ley, de manera que la opción del Decreto-ley se muestra como una alternativa cómoda al ejercicio de la potestad reglamentaria; pero también para dictar instrucciones que se blindan con el rango legal que proporciona el instrumento; e, incluso, para ejercitar la pura función ejecutiva, albergando lo que sustancialmente son actos dictados al margen del procedimiento administrativo e igualmente blindados frente a los recursos administrativos y contencioso-administrativo.

Sin ánimo tampoco de polemizar sobre el ajuste de esta deriva a la regulación constitucional del Decreto-Ley y trascendiendo del caso concreto que hemos comentado, no podemos por menos que llamar la atención, una vez más, acerca de su uso alternativo –cuando no abusivo–, poco adecuado a nuestro juicio desde la estricta perspectiva de la separación de poderes y de las garantías de los ciudadanos.

¹¹ Advertimos que se ha registrado en el Parlamento de Andalucía una proposición no de ley relativa a la concesión de subvenciones a las corporaciones locales para la financiación de la redacción y difusión del instrumento de planeamiento urbanístico general de sus municipios (BOPA 532, XI Legislatura, de 12 de marzo de 2021). La proposición pretende que el Parlamento inste al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía: 1) “al pago de los costes derivados de la redacción del PGOU tras la cancelación de la fase de aprobación definitiva y pérdida consiguiente de la subvención concedida para aquellos ayuntamientos andaluces que la solicitaron al amparo de la Orden de 8 de julio de 2008, por la que se regula la concesión de ayudas a los ayuntamientos para la financiación de actuaciones en materia de urbanismo, modificada posteriormente por la Orden de 17 de noviembre de 2010”; 2) “al pago de las cantidades correspondientes a aquellos ayuntamientos que con fondos propios asumieron los costes derivados de la redacción del PGOU, tras la cancelación de la fase de aprobación definitiva”; 3) “a la publicación de una nueva convocatoria de ayudas extraordinarias para los ayuntamientos que se han visto afectados por la publicación en el BOJA extraordinario núm. 85, del 2 de diciembre de 2020, del Decreto Ley 31/2020, de 1 de diciembre, y cuya finalidad sea la redacción del planeamiento urbanístico y para actuaciones de difusión o participación pública en su redacción y tramitación”.