Actualidad Jurídica Uría Menéndez, 71, octubre 2026, pp. 105-121

Foro de Actualidad

España

LA LEY 2/2026 PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE ANDALUCÍA: ENTRE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL RETO DE UN CONTROL AMBIENTAL EFECTIVO

María Er-Rahali García, Patricia Pareja Pérez y Pedro Lluch Bayona

Abogados del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez

La Ley 2/2026 para la gestión ambiental de Andalucía: entre la simplificación administrativa y el reto de un control ambiental efectivo

La nueva norma no supone una ruptura absoluta con el régimen anterior, pero sí una reordenación profunda de sus principales instrumentos: clarifica la relación entre evaluación ambiental y autorización ambiental, reduce plazos, sustituye la calificación ambiental por la licencia ambiental y refuerza el uso de la declaración responsable como técnica de simplificación administrativa.

La reforma responde a algunas disfunciones prácticas del modelo de 2007, en particular la complejidad de la autorización ambiental unificada, la difícil coordinación con otros títulos urbanísticos y sectoriales, la obsoles-

cencia del régimen municipal de calificación ambiental y la necesidad de adaptar la legislación andaluza al marco estatal y europeo más reciente.

Sin embargo, la Ley 2/2026 plantea también un riesgo evidente: que la agilización procedimental y el desplazamiento de determinados controles hacia fases posteriores puedan traducirse en un menor control preventivo si no se acompañan de medios técnicos suficientes, coordinación interadministrativa e inspección ambiental efectiva.

Este artículo analiza los cambios más relevantes y valora si la nueva norma logra equilibrar agilidad administrativa y tutela ambiental efectiva.

PALABRAS CLAVE:
Ley 2/2026; Ley 7/2007; Gestión ambiental; Autorización ambiental unificada; Licencia ambiental; Calificación ambiental; Declaración responsable; Simplificación administrativa; Control preventivo; Inspección ambiental; Andalucía.

Andalusia's Environmental Management Law 2/2026: simpler procedures and the challenge of effective environmental oversight

Andalusia's new environmental management law substantially reshapes the Spanish region's regulatory framework without breaking entirely with the previous regime. It clarifies the relationship between environmental assessment and authorisation, shortens procedural deadlines, replaces the municipal environmental review procedure with an environmental licence, and makes greater use of declarations of compliance to simplify administrative procedures.

The reform addresses practical weaknesses in the framework introduced in 2007, particularly the complexity of the unified environmental authorisation procedure, difficulties coordinating it with planning and sector-specific permissions, and the outdated municipal environmental review regime. It also seeks to bring Andalusian legislation into line with the latest national and EU frameworks.

Yet Law 2/2026 carries a clear risk: faster procedures and the deferral of some checks to later stages could weaken preventive oversight unless supported by adequate technical resources, coordination between public authorities and effective environmental inspections.

The article explores the key changes and assesses whether the new law strikes the right balance between administrative efficiency and effective environmental protection.

KEYWORDS:
Law 2/2026; Law 7/2007; environmental management; unified environmental authorisation; environmental licence; environmental classification; self-declaration of compliance; administrative simplification; preventive control; environmental inspection; Andalusia.

FECHA DE RECEPCIÓN: 19-09-2026

FECHA DE ACEPTACIÓN: 30-09-2026

Er-Rahali García, María, Pareja Pérez, Patricia y Lluch Bayona, Pedro (2026). La Ley 2/2026 para la gestión ambiental de Andalucía: entre la simplificación administrativa y el reto de un control ambiental efectivo. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 71, pp. 105-121 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El 20 de marzo de 2026 se publicó en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* la Ley 2/2026, de 12 de marzo, para la Gestión Ambiental de Andalucía (la "Ley 2/2026"), posteriormente publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 3 de abril de 2026[1]. De conformidad con su disposición final séptima, la norma entró en vigor a los tres meses de su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, esto es, el 20 de junio de 2026. Con ello, la Ley 2/2026 está llamada a sustituir el marco jurídico que, durante casi dos décadas, ha articulado el sistema andaluz de intervención ambiental: la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (la "Ley 7/2007").

La Ley 2/2026 no rompe por completo con el sistema anterior, pero lo reordena de forma sustancial, con una finalidad de modernización, simplificación y mejora de la seguridad jurídica.

La propia exposición de motivos sitúa la reforma en la necesidad de responder a los "*retos ambientales del siglo XXI*" y de acometer una "*actualización y adecuación del marco normativo ambiental de Andalucía*" al nuevo contexto estatal y comunitario. Esa finalidad se proyecta, en particular, sobre la búsqueda de una mayor "*eficiencia y agilidad de la Administración*", mediante técnicas de "*simplificación administrativa*" que afectan tanto a la estructura de los procedimientos como a la intensidad del control previo. Ahora bien, esa misma exposición de motivos reconoce también la importancia de la "*vigilancia, inspección y control ambiental*", lo que permite apreciar desde el inicio la tensión central de la reforma: la búsqueda de una gestión ambiental más ágil y funcional que corrige disfunciones del modelo anterior, pero también plantea el riesgo de que la simplificación procedimental se traduzca en un menor control preventivo si no va acompañada de una inspección ambiental efectiva.

La Ley 7/2007, que a su vez sustituyó a la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, supuso un importante avance al integrar en un único cuerpo legal los principales instrumentos de evaluación, prevención y control ambiental. Sin embargo, desde 2007 el contexto normativo, técnico y económico ha cambiado de forma significativa, especialmente por la evolución del derecho estatal y europeo en materia de evaluación ambiental, prevención y control integrados de la contaminación, residuos, economía circular y cambio climático. A ello se suma que la aplicación práctica de la Ley 7/2007 puso de manifiesto ciertas disfunciones que la nueva norma trata ahora de corregir: la complejidad de algunos procedimientos, las dificultades de coordinación entre controles ambientales, urbanísticos y sectoriales, y la necesidad de adaptar los instrumentos municipales de intervención a un modelo más ágil y funcional.

Por ello, la Ley 2/2026 introduce una reordenación de los principales instrumentos de intervención ambiental. Entre sus principales novedades destacan la separación más clara entre evaluación ambiental e instrumentos de prevención ambiental, la revisión de la autorización ambiental unificada, la sustitución de la calificación ambiental por la licencia ambiental, el mayor protagonismo de la declaración responsable de los efectos ambientales y la reducción de determinados plazos procedimentales. Estos cambios reflejan una apuesta decidida por la simplificación administrativa, pero también desplazan parte del control hacia fases posteriores de comprobación, inspección y sanción.

Desde esta perspectiva, el principal reto de la reforma será comprobar, una vez que la Ley 2/2026 comience a aplicarse efectivamente, si la simplificación introducida permite corregir las rigideces del modelo anterior sin debilitar el control preventivo ambiental.

Este artículo analiza los cambios más relevantes introducidos por la Ley 2/2026, prestando especial atención a su finalidad de simplificación administrativa y a los retos que plantea el desplazamiento de determinados controles hacia fases posteriores de comprobación, inspección y sanción.

2. La reordenación del sistema de intervención ambiental: la relación entre la evaluación ambiental y la autorización ambiental

La Ley 7/2007 articulaba su modelo bajo la idea de gestión integrada de la calidad ambiental y agrupaba, dentro del título III, los denominados instrumentos de prevención y control ambiental, entre los que se incluían tanto la evaluación ambiental estratégica como las autorizaciones ambientales, incluida la calificación ambiental y la declaración responsable de los efectos ambientales.

La Ley 2/2026 opta por una estructura distinta. El título I no incluye únicamente las disposiciones generales, sino también buena parte de los elementos transversales que condicionan la aplicación de toda la norma: los principios rectores, la coordinación y cooperación interadministrativa, la administración electrónica, la intervención de entidades colaboradoras y colegios profesionales, la planificación estratégica, la información y participación pública, y la ecoinnovación, investigación y educación ambiental.

La segunda gran novedad sistemática se encuentra en el título II, dedicado íntegramente a la evaluación ambiental, a diferencia del esquema de la Ley 7/2007, en el que esta aparecía integrada en el conjunto de instrumentos de prevención y control ambiental del título III. Esta separación permite delimitar con mayor claridad la función propia de la evaluación ambiental: identificar, valorar y condicionar los efectos significativos de planes, programas y proyectos antes de su aprobación, autorización o ejecución. La Ley refuerza, además, el carácter preventivo de esta técnica al establecer que los actos de adopción, aprobación o autorización de planes, programas y proyectos sometidos a evaluación ambiental carecerán de validez si esta no se ha realizado previamente.

La evaluación ambiental queda así configurada como un instrumento previo respecto de la decisión sustantiva que corresponda. No sustituye a la autorización, licencia o título habilitante que resulte exigible, pero condiciona su contenido y, en su caso, la viabilidad ambiental de la actuación. Esta regla de precedencia alcanza también a los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación, pues, cuando resulte exigible evaluación ambiental, esta deberá realizarse antes de que tales técnicas produzcan efectos habilitantes para la ejecución del proyecto.

La nueva regulación también refuerza la conexión de la evaluación ambiental autonómica con la normativa básica estatal. El título II se estructura en torno a la evaluación ambiental estratégica de

planes y programas y la evaluación de impacto ambiental de proyectos. En todos estos ámbitos, la Ley 2/2026 parte del marco de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, pero introduce particularidades procedimentales propias, especialmente en materia de plazos, coordinación, vigencia, modificación y seguimiento. En particular, la Ley precisa el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental, regula de forma específica la evaluación ambiental de determinados instrumentos de ordenación urbanística y refuerza el seguimiento de las declaraciones ambientales estratégicas y de los informes ambientales estratégicos, lo que contribuye a dotar de mayor previsibilidad al sistema.

El cambio más relevante es la relación de la evaluación ambiental con los instrumentos de prevención ambiental regulados en el título III. La Ley 2/2026 separa conceptualmente la evaluación ambiental y la autorización ambiental, pero trata de coordinarlas procedimentalmente. Así, la autorización ambiental integrada, la autorización ambiental unificada y la autorización ambiental unificada simplificada deben tramitarse de manera coordinada con la evaluación ambiental que corresponda.

Esta coordinación opera en distintos planos: la solicitud de otorgamiento o modificación —sustancial o no sustancial— de la autorización ambiental integrada, la autorización ambiental unificada o la autorización ambiental unificada simplificada lleva implícita la solicitud de la evaluación de impacto ambiental que corresponda; como medida de simplificación documental, se permite que los documentos comunes a ambos procedimientos se presenten una sola vez, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la normativa aplicable; y se establece que los trámites de consultas e información pública sean únicos cuando concurran el procedimiento de autorización ambiental y la evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada. Con ello, la Ley trata de evitar duplicidades procedimentales sin desvincular el pronunciamiento ambiental del título de prevención correspondiente.

Esta técnica pretende evitar la acumulación de controles ambientales formalmente diferenciados, pero materialmente conectados, que en ocasiones generaba duplicidades y demoras. La Ley 2/2026 hace que la evaluación ambiental mantenga autonomía funcional, pero su resultado se incorpora al instrumento de prevención ambiental correspondiente. De este modo, la declaración de impacto ambiental se integra en la autorización ambiental integrada o en la autorización ambiental unificada, y el informe de impacto ambiental se incorpora a la autorización ambiental unificada simplificada. En los supuestos en que la evaluación ambiental sea de competencia estatal, la Ley prevé igualmente que las condiciones establecidas en la resolución estatal de evaluación ambiental se incorporen a la autorización ambiental integrada que, en su caso, se otorgue.

En definitiva, la Ley 2/2026 reordena el sistema andaluz de intervención ambiental mediante una separación más clara entre evaluación ambiental e instrumentos de prevención ambiental. La reforma no abandona la lógica integradora de la Ley 7/2007, pero la reformula: ya no se trata tanto de agrupar todos los controles bajo una categoría amplia de prevención y control ambiental, sino de distinguir la función de cada técnica y coordinar su tramitación.

3. Los instrumentos de prevención ambiental: simplificación, ordenación y desplazamiento del control

La Ley 2/2026 despliega sus novedades más significativas en el ámbito de los instrumentos de prevención ambiental. La reforma persigue un doble objetivo: de un lado, consolidar las medidas de simplificación administrativa introducidas por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero; de otro, alinear de forma más estrecha la legislación andaluza con la normativa básica estatal contenida en la Ley 21/2013.

Antes de examinar cada uno de los instrumentos de prevención ambiental, conviene destacar algunas cuestiones transversales de tramitación, pues, además de la coordinación con la evaluación ambiental ya descrita, la Ley 2/2026 incorpora otras novedades procedimentales comunes orientadas a agilizar los procedimientos y reforzar la seguridad jurídica.

La novedad más visible es la incorporación expresa de la tramitación de urgencia para los instrumentos de autorización ambiental, como reflejo de la previsión contenida con carácter general en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El artículo 55 de la Ley 2/2026 introduce una vía específica conforme a la cual el órgano competente podrá acordar la tramitación de urgencia del procedimiento mediante resolución motivada en razones de interés público, permitiendo reducir a la mitad los plazos establecidos, salvo aquellos para la presentación de solicitudes y recursos. Dicho acuerdo no será susceptible de recurso, sin perjuicio del que proceda frente a la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento.

Asimismo, la Ley 2/2026 aborda el problema recurrente de la falta de remisión de informes de otras Administraciones y organismos públicos durante los trámites de consultas. A tal efecto, se prevé que, cuando no se hayan recibido todos los pronunciamientos requeridos y el órgano ambiental carezca de elementos de juicio suficientes para resolver, este podrá dirigirse al órgano jerárquicamente superior del que debió emitir el informe, requiriéndole su emisión en el plazo de diez días y quedando entretanto suspendido el procedimiento. Adicionalmente, si persistiera la inactividad, el promotor podrá reclamar la emisión del informe en vía contencioso-administrativa conforme al artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con lo que se canaliza por vía procesal la reacción frente a los bloqueos derivados de la pasividad administrativa.

Otra novedad relevante es la introducción, en el artículo 56 de la Ley 2/2026, de un mecanismo voluntario de verificación documental previa. Mediante este instrumento, el promotor puede obtener, antes de presentar la solicitud del correspondiente instrumento de prevención ambiental, un informe emitido por colegios profesionales o entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental que acredite la suficiencia, idoneidad y adecuación a la normativa de la documentación remitida y exigida para iniciar la tramitación. La verificación no se limita a una comprobación

formal de integridad documental, sino que implica una revisión técnica de su contenido, lo que permite anticipar posibles deficiencias antes de la admisión a trámite.

En este contexto, la solicitud de tramitación del correspondiente instrumento que esté acompañada de un informe de verificación previa será directamente admitida a trámite, sin perjuicio de los requerimientos de subsanación que ulteriormente procedan. La figura persigue desplazar parte de la carga de revisión documental hacia agentes externos cualificados, lo que puede contribuir a reducir los tiempos de tramitación, si bien su eficacia práctica dependerá del desarrollo reglamentario y de la efectiva implantación de este servicio en la práctica.

Analizamos a continuación cada una de las figuras de prevención ambiental, comenzando por la autorización ambiental integrada, que es, de entre todas ellas, la que menor transformación ha experimentado respecto de la normativa anterior. La Ley 2/2026 mantiene, en lo esencial, el régimen de la normativa básica estatal, al incorporar en su tramitación las previsiones del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (el "Real Decreto Legislativo 1/2016").

Como novedad a tener en cuenta, se prevé que el órgano competente pueda incluir en la autorización ambiental integrada actividades no contempladas expresamente en el anexo 1 del citado Real Decreto Legislativo, siempre que concurran determinados requisitos. También se incluye un apartado propio relativo a la comprobación previa e inicio de la actividad y un régimen más detallado del procedimiento para la modificación de una instalación sometida a autorización ambiental integrada.

En lo que respecta a la autorización ambiental unificada y la autorización ambiental unificada simplificada —que la Ley 2/2026 regula ahora de forma separada—, la nueva norma mantiene, en lo fundamental, la estructura prevista en la Ley 7/2007, si bien introduce novedades relevantes y un mayor detalle en la regulación de sus distintas fases. Desde su inicio, la Ley 2/2026 incorpora la posibilidad de inadmisión de la solicitud, entre otros supuestos, cuando el proyecto sea manifiestamente inviable desde el punto de vista ambiental. La inadmisión requiere la audiencia previa al promotor y traslado al órgano sustantivo para su conocimiento.

A continuación, en el trámite de consultas previas para la elaboración del documento de alcance de la autorización ambiental unificada, el plazo para las Administraciones públicas afectadas y las personas interesadas se reduce de treinta a veinte días hábiles. A partir de ese momento, la tramitación prosigue por cauces sustancialmente análogos a los de la Ley 7/2007, aunque el plazo máximo para resolver se reduce de ocho a seis meses desde la presentación de la solicitud —ampliable, no obstante, hasta ocho meses—, con mantenimiento del sentido negativo del silencio.

La Ley 2/2026 introduce una redefinición de la autorización ambiental unificada simplificada. Bajo la Ley 7/2007, la autorización ambiental unificada simplificada integraba las autorizaciones y pronunciamientos ambientales autonómicos necesarios para la implantación y puesta en marcha de la actuación junto con el resultado de la evaluación ambiental, sin condición adicional. La Ley 2/2026 modifica este esquema: la autorización ambiental unificada simplificada integra en todo caso el informe de impacto ambiental, pero las autorizaciones y pronunciamientos ambientales autonómicos solo se integran cuando dicho informe determine que el proyecto no tiene efectos

adversos significativos sobre el medio ambiente. La integración de los títulos sectoriales queda así condicionada al resultado favorable de la evaluación ambiental simplificada.

Como novedad relevante que afecta tanto a la autorización ambiental unificada como a la autorización ambiental unificada simplificada, cuando en el curso de la tramitación se constate que la actuación no precisa de las autorizaciones sectoriales que ordinariamente se integran en la autorización ambiental unificada o en la autorización ambiental unificada simplificada, el procedimiento podrá concluir en la propia resolución de formulación de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, según el caso, con lo que se evita la prolongación innecesaria de un trámite autorizatorio que carecería ya de objeto.

La vigencia de la autorización ambiental unificada y de la autorización ambiental unificada simplificada se amplía de cuatro a cinco años desde la notificación hasta el inicio de la actividad —y no hasta el inicio de la ejecución material de las obras, como preveía la Ley 7/2007—, condicionada a que la declaración o el impacto de informe ambiental, según corresponda, se mantenga vigente. La prórroga se amplía igualmente de dos a cinco años.

La principal novedad que introduce la Ley 2/2026 consiste en la sustitución de la calificación ambiental por un nuevo instrumento de competencia municipal: la licencia ambiental. Este cambio no es meramente nominal. La calificación ambiental era un trámite auxiliar de la licencia municipal —urbanística o de actividad—, mientras que la licencia ambiental se configura como un título con autonomía propia que debe obtenerse con carácter previo, también antes de las autorizaciones ambientales sectoriales que pueda requerir la actividad.

Cabe destacar que el elenco de actividades sometidas a licencia ambiental, listadas en su anexo I, se reduce respecto del que anteriormente quedaba sujeto a calificación ambiental, puesto que determinadas actuaciones que bajo el régimen anterior requerían calificación ambiental pasan ahora a someterse al régimen de declaración responsable de efectos ambientales. Ambos instrumentos municipales son excluyentes entre sí.

La Ley 2/2026 contempla, además, la posibilidad de que los ayuntamientos, mediante sus ordenanzas municipales, establezcan que determinadas actuaciones identificadas en el anexo I dentro del ámbito de la declaración responsable de los efectos ambientales, así como sus modificaciones sustanciales, queden sujetas a la obtención de licencia ambiental, para lo cual deberán analizarse los efectos significativos de la actuación sobre el medio ambiente y la salud. Esta habilitación a favor de la potestad normativa municipal puede dar lugar a diferenciaciones significativas en el régimen de intervención ambiental aplicable a una misma actividad en función del término municipal en que se ubique, lo que genera asimetrías regulatorias.

El procedimiento de la licencia ambiental es similar al de los restantes instrumentos de prevención ambiental: solicitud, trámite de información pública y consultas por un plazo de veinte días, propuesta de resolución, trámite de audiencia al promotor por diez días y resolución en un plazo máximo de tres meses desde la presentación de la solicitud, ampliable en casos excepcionales, debidamente motivados, por un tiempo que no exceda de la mitad de dicho plazo, con silencio administrativo negativo.

En cuanto a su contenido, la resolución de la licencia ambiental presenta un grado de detalle superior al que caracterizaba a la anterior calificación ambiental, y resulta análogo al de la autorización ambiental unificada, debiendo incluir, entre otros, el resultado de los trámites de información pública y consultas, el análisis técnico de la actuación, las condiciones para la protección del medio ambiente y el correspondiente plan de vigilancia. Asimismo, la resolución podrá incorporar la exigencia de comprobación previa al inicio de la actividad de aquellos condicionantes que el órgano competente considere oportunos.

La licencia ambiental se otorga por un plazo de cuatro años desde su otorgamiento hasta el inicio de la actividad, con posibilidad de prórroga por un año adicional. La solicitud de prórroga suspende el cómputo del plazo de vigencia y deberá resolverse en un plazo máximo de tres meses, entendiéndose estimada por silencio administrativo si no recae resolución expresa.

Siguiendo la estructura de la norma, la otra novedad relevante del título III de la Ley 2/2026 reside en la regulación autónoma y más detallada de la declaración responsable de efectos ambientales. Aunque este instrumento ya se encontraba contemplado en la Ley 7/2007, la nueva norma le confiere un tratamiento propio y diferenciado, aplicable a las actividades identificadas en el anexo I de la ley. Su finalidad es sustituir el control administrativo previo por un control posterior y simplificar los trámites administrativos, sin que ello implique renuncia a las facultades de inspección, vigilancia y potestad sancionadora de la Administración.

Se refuerza además la seguridad jurídica en este ámbito al precisar con claridad los requisitos previos a la presentación de la declaración responsable de efectos ambientales. En este sentido, el promotor debe haber obtenido previamente las autorizaciones sectoriales que procedan, las comunicaciones ambientales que resulten exigibles y un certificado de compatibilidad urbanística del uso previsto, emitido por el ayuntamiento correspondiente.

Asimismo, la norma detalla el contenido mínimo de la declaración responsable y de la memoria descriptiva de la que se debe disponer, en la que habrán de identificarse los principales efectos o impactos ambientales de la actividad y sus instalaciones —en materia de emisiones, olores, ruidos, vertidos y residuos—, describirse las medidas correctoras incorporadas para prevenir o minimizar dichos impactos y justificarse el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable.

Otra de las novedades destacables de la Ley 2/2026 es la introducción de una diferenciación sistemática entre las modificaciones de los proyectos y la revisión de sus condiciones o contenido, articulada en preceptos separados y bien diferenciados. La Ley 7/2007 no establecía esta separación; únicamente contemplaba, y solo para la autorización ambiental unificada y la autorización ambiental unificada simplificada, una regulación conjunta de la "modificación" en su artículo 34, que agrupaba bajo una misma disposición tanto los supuestos de revisión como el procedimiento de modificación, sin previsión equivalente para los restantes instrumentos de prevención ambiental. La Ley 2/2026 supera esta confusión mediante una regulación diferenciada que se examina a continuación.

La Ley 2/2026 aborda, en primer lugar, la modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental en un precepto específico. Su artículo 49 contempla tres supuestos habilitantes, a invocar de oficio o a instancia de parte: la entrada en vigor de nueva normativa que incida

sustancialmente en el condicionado, la disponibilidad de nuevas o mejores técnicas que lo hagan imposible o innecesario, y la detección de que las medidas preventivas, correctoras o compensatorias resultan insuficientes, innecesarias o ineficaces. En este espíritu de exhaustividad, la norma desarrolla un procedimiento que prevé un trámite de consultas de treinta días hábiles y establece que la modificación de la declaración de impacto ambiental y la del instrumento de prevención ambiental en el que se integre se resuelvan en un mismo acto.

A partir de ahí, la nueva norma regula en los artículos propios de cada instrumento de prevención ambiental un régimen específico de modificaciones de las instalaciones o actuaciones sometidas: el artículo 63 para la autorización ambiental integrada, el artículo 74 para la autorización ambiental unificada, el artículo 85 para la autorización ambiental unificada simplificada, el artículo 94 para la licencia ambiental y el artículo 104 para la declaración responsable de efectos ambientales, manteniendo todos —salvo el último— la misma distinción entre modificación sustancial y no sustancial.

Como norma general, se distingue con claridad entre la modificación sustancial, que exige un nuevo procedimiento de evaluación de impacto ambiental y/o el otorgamiento de un nuevo instrumento, y la modificación no sustancial, que se tramita mediante comunicación al órgano competente con habilitación tácita transcurrido el plazo de un mes sin resolución expresa.

En lo que respecta a la autorización ambiental integrada, el artículo 63 de la Ley 2/2026 introduce un régimen de modificaciones que detalla y amplía las previsiones del Real Decreto Legislativo 1/2016. Este precepto diferencia, además, entre los supuestos de modificación no sustancial que no sean objeto de evaluación de impacto ambiental simplificada y aquellos que sí lo sean, y establece para cada caso un procedimiento y unos efectos diferenciados.

Por último, en relación con la autorización ambiental unificada y la autorización ambiental unificada simplificada, la Ley 2/2026 establece igualmente una diferenciación clara entre el régimen de revisiones, contenido en los artículos 73 y 84, respectivamente, y el régimen de modificaciones, regulado en los artículos 74 y 85. La lógica subyacente es la misma en ambos instrumentos: la revisión opera cuando las condiciones de la autorización deben alterarse por circunstancias sobrevenidas ajenas a la voluntad del promotor, mientras que la modificación se refiere a los supuestos en que es el propio promotor quien introduce cambios en su instalación o proyecto que afectan a los términos de la autorización otorgada.

4. Control de la contaminación ambiental

El título IV de la Ley 2/2026 regula el control de la contaminación ambiental articulándolo por factores ambientales (atmósfera, luz, ruido y residuos), en línea con la estructura de la Ley 7/2007, aunque con cambios de distinto alcance en cada uno de ellos.

La regulación más extensa corresponde a la contaminación atmosférica. La Ley 2/2026 introduce, como novedad, artículos sobre el régimen de modificación, renovación y caducidad de la autorización de emisiones a la atmósfera (arts. 118 a 120), si bien su contenido reproduce en lo sustancial el ya previsto en los artículos 33 a 35 del Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la

Calidad del Aire en Andalucía. La novedad se concentra, en cambio, en el régimen de revisión de la autorización (art. 117), donde se añaden dos precisiones respecto del precepto preexistente: la posibilidad de que la Administración inadmita motivadamente la revisión instada por el titular y la exclusión expresa del derecho a indemnización.

Por lo que respecta a la contaminación lumínica, la Ley 7/2007 clasificaba el territorio en cuatro áreas según su sensibilidad (E1 a E4), con parámetros y limitaciones propios. La Ley 2/2026 prescinde de esa técnica y se remite a las zonas de protección contra la contaminación lumínica establecidas en la normativa básica estatal, dejando el procedimiento de zonificación al desarrollo reglamentario, el cual a fecha de hoy se contiene ya en el Decreto 37/2025, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de protección frente a la contaminación lumínica en Andalucía (el "Decreto 37/2025").

Cabe destacar, en este ámbito, tanto la memoria técnica de prevención de la contaminación lumínica (art. 128) como los "puntos de referencia" (art. 127). Ambas figuras habían sido ya introducidas y desarrolladas por el Decreto 37/2025, aprobado con anterioridad a la Ley 2/2026. La memoria técnica es un documento justificativo del cumplimiento de las prescripciones aplicables a las instalaciones y dispositivos de iluminación exterior, que el Decreto 37/2025 circunscribe a las instalaciones de alumbrado exterior en actividades sometidas a autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada. Su contenido mínimo se detalla en el anexo II del citado Decreto. Los puntos de referencia son localizaciones que requieren un elevado grado de protección frente a la contaminación lumínica y que, por ello, deben estar rodeadas de una zona de influencia adyacente, cuyo procedimiento de declaración regula el propio Decreto 37/2025 que ya ha declarado y delimitado las zonas de influencia adyacentes de los observatorios astronómicos de Calar Alto (Almería) y Sierra Nevada (Granada).

La contaminación acústica, por su parte, recibe un tratamiento que mantiene en lo esencial la estructura de la Ley 7/2007, con algunas adaptaciones y novedades que se alinean con la normativa básica estatal.

Distinto es el enfoque adoptado respecto de los residuos y los suelos contaminados: la Ley 2/2026 prescinde de toda la regulación propia que contenía la Ley 7/2007 y se remite íntegramente (arts. 138 y 139) a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, y a la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.

En lo que respecta al tratamiento de la calidad hídrica, la Ley 2/2026 suprime por entero el capítulo propio que la Ley 7/2007 incluía en su título IV (que regulaba el régimen de vertidos, los programas de seguimiento del estado de las aguas, la contaminación de origen difuso y el correspondiente régimen de infracciones y sanciones) e incorpora esa regulación a la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, mediante su disposición final sexta, que añade un nuevo título VI bis y modifica el título IX de dicha ley. Con ello, la regulación de la calidad del medio hídrico y el régimen de vertidos quedan concretados en la norma sectorial de aguas. Esta opción es, por lo demás, coherente con la exclusión expresa de la autorización ambiental unificada de las autorizaciones en dominio público hidráulico y zona de policía y de las autorizaciones de vertido, que la Ley 7/2007 integraba previamente en dicho procedimiento.

En conjunto, la evolución del régimen de control de la contaminación en la Ley 2/2026 refleja una tendencia a remitir su regulación a normas de desarrollo y a integrarla en la normativa sectorial. Esto puede contribuir a una mayor coherencia del sistema, al reducir duplicidades y evitar solapamientos entre la legislación ambiental general y la sectorial. No obstante, esta opción también supone trasladar una parte relevante de la regulación al ámbito reglamentario y a otras normas sectoriales, lo que puede generar una cierta dispersión normativa y dificultar el acceso y la comprensión del marco jurídico vigente. Además, si no se asegura una adecuada coordinación entre los distintos bloques normativos, podría dar lugar a situaciones de inseguridad jurídica. En definitiva, la corrección de las disfunciones del modelo anterior en este ámbito dependerá en buena medida de que la dispersión normativa resultante no termine por debilitar, en la práctica, la efectividad de la protección ambiental que la propia reforma pretende preservar.

5. Instrumentos voluntarios e incentivos

El título V de la Ley 2/2026 sustituye los "acuerdos voluntarios" de la Ley 7/2007 por convenios al amparo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que deberán establecer expresamente objetivos, plazos y sistemas de seguimiento, exigencias de contenido mínimo que la norma anterior no imponía. Desaparece, en cambio, el registro público de acuerdos voluntarios, sustituido por el deber genérico de mantener la información actualizada y disponible al público.

En cuanto a los instrumentos voluntarios propiamente dichos, la Ley 2/2026 mantiene los que ya contemplaba la Ley 7/2007 e incorpora uno nuevo, con un tratamiento sustancialmente más desarrollado. El sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), los sistemas de gestión medioambiental conforme a normas ISO o UNE y el etiquetado ecológico europeo (Ecolabel) ya aparecían en el artículo 113 de la Ley 7/2007 como una mera enumeración sin regulación sustantiva propia; la Ley 2/2026 los regula por primera vez de forma sustantiva, con remisión expresa a los reglamentos europeos aplicables, y detalla las funciones del organismo competente, el procedimiento de inscripción o concesión y las medidas de fomento.

El distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía, en cambio, ya contaba en la Ley 7/2007 con una regulación propia y relativamente detallada en los artículos 115 a 118, que establecía sus requisitos, objetivos, categorías, registro y publicidad; la Ley 2/2026 mantiene y actualiza ese régimen.

La novedad más significativa respecto del catálogo de instrumentos voluntarios de la Ley 7/2007 es la incorporación del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones ("SACE"), ya previsto en la Ley 8/2018, de 8 de octubre. El artículo 144 de la Ley 2/2026 contempla medidas para promover la inscripción voluntaria de las organizaciones en el Registro de huella de carbono para la reducción, absorción y compensación de emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, prevé medidas dirigidas a "considerar la posibilidad" de que dicha inscripción opere como medida compensatoria en los procedimientos de evaluación ambiental. El alcance y la aplicación práctica de esta última previsión dependerán de su posterior concreción y desarrollo

En materia de incentivos económicos, el título VI de la Ley 2/2026 mantiene en lo esencial la estructura y el contenido del título VI de la Ley 7/2007, distinguiendo entre incentivos para la inversión e incentivos para medidas horizontales de apoyo. La Ley 2/2026 reproduce este catálogo con escasas variaciones de fondo, aunque introduce dos adiciones de interés: una mención expresa a la fiscalidad ecológica como herramienta de política económica, ausente en la Ley 7/2007, y el impulso a la ecoinnovación empresarial de producto y de proceso, orientada hacia sectores prioritarios para la sostenibilidad ambiental.

En definitiva, el régimen de instrumentos voluntarios e incentivos de la Ley 2/2026 supone un desarrollo más amplio respecto de la Ley 7/2007, al dotar de mayor sustancia y concreción a los instrumentos voluntarios y al incorporar referencias expresas a la fiscalidad ecológica y a la economía circular. Particular atención merecerá la evolución del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones y, en especial, la posibilidad apuntada por la norma de que la inscripción en el Registro de huella de carbono pueda operar como medida compensatoria en los procedimientos de evaluación ambiental, cuyo alcance y eficacia dependerán de la concreción que la Administración otorgue a esta previsión. En todo caso, la virtualidad de estos instrumentos como complemento del control ambiental estará condicionada a que su desarrollo no se traduzca en una mera formalidad programática carente de eficacia real, sino que represente un avance efectivo en la mejora de la calidad ambiental.

6. Responsabilidad medioambiental, inspección y régimen sancionador

Los títulos VII, VIII y IX de la Ley 2/2026, dedicados respectivamente a la responsabilidad medioambiental, a la inspección, vigilancia y control ambiental, y al régimen sancionador, presentan un contenido en buena parte continuista respecto de la Ley 7/2007, pero introducen novedades relevantes que conviene destacar.

En el ámbito de la responsabilidad medioambiental, la Ley 7/2007 imponía a los operadores del anexo III de la Directiva 2004/35/CE la obligación de elaborar un análisis de riesgos y constituir una garantía financiera, sin prever mecanismo alguno de acreditación expresa de su cumplimiento. La Ley 2/2026 colma esta carencia mediante una declaración responsable que el operador debe presentar al inicio de la actividad y actualizar en caso de cambio de titularidad. Adicionalmente, habilita al órgano ambiental para condicionar motivadamente el inicio de la actividad a la efectiva constitución de la garantía y faculta a la Administración de la Junta de Andalucía para adoptar disposiciones más exigentes en materia de garantía financiera o análisis de riesgos respecto de determinadas actividades del anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, atendiendo a su potencial para generar daños ambientales y a su nivel de accidentalidad.

Mayor calado presenta la reforma en materia de inspección ambiental, cuya regulación experimenta un desarrollo más detallado, coherente con una norma que desplaza parte del control hacia fases posteriores a la puesta en marcha de la actividad.

Así, la Ley 2/2026 convierte la mera posibilidad de elaborar planes de inspección (art. 130 de la Ley 7/2007) en una obligación, de modo que deberán elaborarse planes plurianuales y programas anuales priorizados conforme al nivel de riesgo ambiental, de publicación obligatoria junto con la metodología empleada. Junto con la inspección planificada, se prevén inspecciones no programadas para investigar denuncias graves, accidentes o indicios de incumplimiento, sin previo aviso.

En el plano procedimental, la regulación de la Ley adquiere igualmente un mayor grado de detalle. El artículo 159 de la Ley 2/2026 establece que toda visita de inspección dará lugar al levantamiento de un acta descriptiva de los hechos constatados, a la que seguirá un informe provisional que se notificará al interesado para que pueda formular alegaciones. Recibidas estas, se elaborará el informe definitivo, que deberá incluir los plazos para la adopción de las medidas correctoras que procedan.

Estrechamente vinculado a lo anterior, el régimen de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental (arts. 8 y 9) experimenta también una transformación relevante. La autorización administrativa de la Consejería se sustituye por la inscripción en un Registro específico; los ámbitos de actuación se amplían a la evaluación ambiental, la responsabilidad medioambiental y la economía circular, suprimiéndose el de calidad hídrica con un régimen transitorio para las entidades ya inscritas en ese ámbito; y se incorporan nuevas funciones, como la verificación documental de expedientes y la asistencia en actuaciones de inspección. Se prevé asimismo la posibilidad de encomendar funciones a colegios profesionales mediante encomiendas de gestión o convenios (art. 9). En todo caso, tanto las entidades colaboradoras como los colegios profesionales quedan limitados a tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo, sin poder ejercer potestades públicas ni desempeñar funciones reservadas a personal funcionario.

Por último, el régimen sancionador de la Ley 2/2026 introduce varias novedades de interés respecto de la Ley 7/2007.

Desde el punto de vista sistemático, la Ley 7/2007 agrupaba en una única sección las infracciones en materia de autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada y autorización ambiental unificada simplificada. La Ley 2/2026 las separa en dos secciones distintas: una para la autorización ambiental integrada y la autorización ambiental unificada (sección 1.ª) y otra específica para la autorización ambiental unificada simplificada (sección 2.ª). En la misma línea, extrae la contaminación lumínica de la sección que la Ley 7/2007 dedicaba conjuntamente a la contaminación atmosférica, lumínica y acústica, y le dedica una sección propia (sección 4.ª), con un régimen de infracciones graves y leves específico.

En cuanto al contenido de las infracciones, cabe destacar la tipificación expresa, como infracción muy grave en el ámbito de la licencia ambiental y la declaración responsable de efectos ambientales, de la conducta de impedir, retrasar u obstruir la actividad de inspección y control, conducta que la Ley 7/2007 no tipificaba en el ámbito de la calificación ambiental, instrumento al que la licencia ambiental viene a sustituir.

Por lo que respecta a la publicidad de las sanciones, la Ley 2/2026 mantiene la posibilidad de publicar las resoluciones sancionadoras por infracciones muy graves una vez firmes, pero exige que

la identificación de las personas responsables se realice de forma anonimizada, de conformidad con la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

La novedad más destacada del régimen sancionador es, con todo, la introducción de la prestación ambiental sustitutoria (art. 196). Conforme a este mecanismo, una multa firme en vía administrativa puede sustituirse, a solicitud del sancionado, por trabajos de restauración, conservación o mejora ambiental, o por actuaciones de educación ambiental, siempre que el valor de la prestación no sea inferior al importe de la multa más los intereses devengados y que medie informe previo del órgano ambiental. La sustitución no podrá solicitarse, en ningún caso, cuando la sanción se encuentre en periodo ejecutivo.

En suma, los títulos VII, VIII y IX de la Ley 2/2026 refuerzan el marco de control ambiental *a posteriori* en tres planos: en responsabilidad medioambiental, mediante la introducción de la declaración responsable como mecanismo de acreditación de la garantía financiera; en inspección, con una regulación más detallada y la ampliación de las funciones de las entidades colaboradoras y, como novedad relevante, de los colegios profesionales; y en el régimen sancionador, con la separación sistemática entre el régimen aplicable a la autorización ambiental integrada y la autorización ambiental unificada, de un lado, y a la autorización ambiental unificada simplificada, de otro, y la introducción de la prestación ambiental sustitutoria.

Habrá que atender, en todo caso, a la aplicación práctica de estas reformas para valorar la eficacia de un modelo que, al simplificar el control preventivo, exige reforzar las fases de seguimiento, inspección y sanción. En este contexto, la atribución de funciones técnicas de verificación e inspección a entidades colaboradoras y colegios profesionales responde a la necesidad de ampliar la capacidad material e inspectora del sistema, especialmente ante el creciente número de actividades que se inician mediante declaración responsable. Su eficacia dependerá, sin embargo, de que existan mecanismos suficientes de supervisión pública que garanticen que esta colaboración no comprometa el nivel de protección ambiental que la reforma pretende preservar.

7. Reflexiones finales

La Ley 2/2026 representa una reforma ambiciosa del modelo andaluz de intervención ambiental, no tanto por inaugurar un sistema radicalmente nuevo, sino por ordenar, depurar y racionalizar el sistema de protección ambiental anterior. Desde esta perspectiva, la reforma acierta al identificar que la tutela ambiental no se refuerza necesariamente mediante la multiplicación de trámites, sino mediante procedimientos mejor delimitados, técnicamente coherentes y capaces de integrar de forma eficaz los distintos pronunciamientos ambientales, urbanísticos y sectoriales. Esta clarificación puede reducir incertidumbres, mejorar la calidad de los expedientes y evitar que la complejidad procedimental se convierta en un obstáculo para la protección ambiental efectiva.

Sin embargo, el principal interrogante que plantea no reside en su arquitectura formal, sino en su capacidad real para preservar un nivel adecuado de control ambiental en un contexto de reducción de plazos, ampliación de técnicas declarativas y desplazamiento parcial del control hacia fases

posteriores. La declaración responsable, la verificación documental previa por entidades colaboradoras o colegios profesionales, la tramitación urgente y la mayor externalización de funciones técnicas pueden contribuir a una Administración más ágil, pero también introducen riesgos si no van acompañadas de una supervisión pública suficiente. En materia ambiental, la simplificación administrativa debe estar subordinada al principio de prevención y a la efectividad del control; de lo contrario, el sistema corre el riesgo de sustituir controles previos imperfectos, pero institucionalmente garantizados, por mecanismos posteriores cuya eficacia dependerá de recursos inspectores, planificación, coordinación administrativa y capacidad sancionadora que no siempre han estado suficientemente dotados en la práctica.

En definitiva, la Ley 2/2026 ofrece una oportunidad relevante para modernizar la intervención ambiental andaluza y la reforma será positiva si la simplificación permite concentrar los esfuerzos administrativos en los proyectos de mayor riesgo ambiental, mejorar la trazabilidad de las decisiones y reforzar el seguimiento de las condiciones impuestas. Pero será regresiva si la agilización se traduce en una relajación material del control o en una fragmentación de responsabilidades entre Administraciones, entidades colaboradoras y operadores privados. La verdadera medida de la Ley 2/2026 estará en su capacidad para demostrar que una gestión ambiental más rápida puede ser también una gestión ambiental rigurosa.

Nota

1 Corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 14 de julio de 2026, y en el Boletín Oficial del Estado de 28 de julio de 2026, que rectifica la remisión interna del artículo 188.1.d) al apartado 4.c) del mismo precepto.