



El medio ambiente urbano en Andalucía

■ Parte IV Instrumentos de intervención

■ Marco legal

La novedosa irrupción en las tres últimas décadas del concepto de medio ambiente como categoría técnico-jurídica, hace que tanto su normativa básica como su organigrama administrativo sean relativamente recientes, y no esté cerrado aún el proceso de asignación de competencias medioambientales, anteriormente dispersas entre un gran número de organismos públicos.

Andalucía, como región de un país miembro de la Unión Europea desde mediados de la década de los ochenta, presenta un marco legal y administrativo que se integra dentro de la organización jurídico-administrativa comunitaria y del Estado español.

La Unión Europea dispone de un amplio repertorio legislativo en materia de medio ambiente, ya que lleva varias décadas elaborando la normativa orientativa o de carácter más global para su posterior desarrollo por los países y regiones miembros. Como resultado de este proceso, ha aprobado numerosas directivas, reglamentos, disposiciones y recomendaciones de carácter sectorial en materias tan diversas como calidad del aire y de las aguas, residuos o ruidos. De acuerdo a estas disposiciones legales, se va renovando y adaptando la legislación de los diferentes Estados y Regiones Miembros.

El soporte básico del actual marco legal y administrativo del medio ambiente a nivel estatal es la Constitución Española, promulgada en el año 1978. En su artículo 45.2 establece que los poderes públicos vela-

rán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de mejorar y proteger la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

En función de lo dispuesto por la Constitución Española para las relaciones entre el Estado y las autonomías, la Administración General del Estado se reserva dos competencias medioambientales:

- La adaptación al marco legal comunitario, es decir, a las disposiciones vigentes en la Unión Europea.
- La aprobación de la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Además, a la administración estatal le compete también el ejercicio de la función coordinadora de las normas que afecten de manera concurrente a las Comunidades Autónomas que componen España.

El marco autonómico

En el quinquenio 1979-1984 se efectúan los traslados de competencias en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza al Gobierno regional. Desde entonces, la Junta de Andalucía ha promulgado diversas leyes y decretos, y un copioso número de órdenes y resoluciones para la regulación del medio ambiente en la Comunidad Autónoma.

Principales disposiciones estatales relativas al medio ambiente urbano

Ley 38/1972 de 22 de diciembre. Protección del medio ambiente atmosférico.
Ley 42/1975 de 19 de noviembre. Ley sobre desechos y residuos sólidos urbanos.
Ley 16/1985 de 25 de junio. Ley del Patrimonio histórico español.
Ley 29/1985 de 2 de agosto. Ley de aguas.
Ley 20/1986 de 14 de mayo. Ley básica sobre residuos tóxicos y peligrosos.
R.D. 1302/1986 de 28 de junio. Evaluación de impacto ambiental.
Ley 22/1988 de 28 de julio. Ley de costas.
Ley 4/1989 de 27 de marzo. Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.
R.D. 11/1995 de 28 de diciembre. Tratamiento de aguas residuales urbanas.
Ley 11/1997 de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

El principio fundamental en que se inspira toda esta normativa es el Estatuto de Autonomía de Andalucía, que establece como objetivo básico «el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente» (artículo 12.3.5.).

Asimismo, el Real Decreto de 5 de Octubre de 1983 número 3334/83, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de medio ambiente, establece que «las Comunidades Autónomas podrán asumir las competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente», mientras en el artículo 149.1.23ª reserva al Estado la competencia exclusiva en la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 15.7ª establece que «corresponde a la Comunidad Autónoma en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: Medio ambiente e higiene de la contaminación biótica y abiótica».

Además de las competencias reservadas al Estado, antes mencionadas, el Real Decreto de 5 de Octubre de 1983 número 3334/83 establece las funciones en que han de concurrir la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma y la forma de cooperación. En concreto, «se desarrollarán coordinadamente las siguientes funciones:

- a) Formulación y dirección de la política ambiental en los respectivos ámbitos de competencia.
- b) Campañas de concienciación cívico ambiental.

- c) Planificación y distribución entre las Comunidades Autónomas de las subvenciones y beneficios previstos en la legislación vigente sobre la materia de medio ambiente».

Teniendo en cuenta el anterior marco, la actividad legislativa de la Junta de Andalucía consiste, fundamentalmente, en:

- El desarrollo de la normativa autonómica en la materia.
- El desarrollo de normativas comunitarias o estatales, aplicándolas al caso concreto de Andalucía.
- La fijación de las obligaciones de las corporaciones locales para el cumplimiento de la normativa autonómica relativa al medio ambiente
- El conocimiento y supervisión de Ordenanzas y Reglamentos municipales en materia de medio ambiente, de manera que se adapten a la normativa autonómica.

Complementariamente, a la Junta de Andalucía se le han traspasado también las funciones y servicios del Estado en materia de :

- Administración Local, agricultura, transporte, urbanismo, actividades molestas, insalubres y peligrosas (Real Decreto 698/1979, de 13 de Febrero).
- Industria y energía (R. Decreto 1091/1981, de 24 de Abril).
- Industria, energía y minas (Real Decreto 4164/1982, de 29 de Diciembre).
- Estudios de ordenación del territorio y medio ambiente (Real Decreto 2802/1983, de 25 de Agosto).
- Ordenación del litoral y vertidos al mar (Real Decreto 2803/1983, de 25 de Agosto).

Principales disposiciones legales autonómicas relativas al medio ambiente urbano

Ley 2/1989 de 18 de julio. Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y medidas para su protección.
 Ley 1/1991 de 3 de marzo. Del patrimonio histórico de Andalucía.
 R.D. 334/1994 de 4 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre de protección.
 Ley 7/1994 de 18 de mayo. De protección ambiental.
 R.D. 19/1995 de 7 de febrero. Reglamento de protección y fomento del patrimonio histórico de Andalucía.
 R.D. 283/1995 de 21 de noviembre. Reglamento de Residuos de la CC.AA. de Andalucía.
 R.D. 292/1995 de 12 de diciembre. Reglamento de evaluación de impacto ambiental de la CC.AA. de Andalucía.
 R.D. 297/1995 de 19 de diciembre. Reglamento de calificación ambiental.
 R.D. 14/1996 de 16 de enero. Reglamento de la calidad de las aguas litorales.
 R.D. 74/1996 de 20 de febrero. Reglamento de la Calidad del Aire.
 R.D. 153/1996 de 30 de abril. Reglamento de informe ambiental.

- Conservación de la naturaleza (Real Decreto 1096/1984, de 4 de Abril).

Además, desde mediados de los ochenta, la Junta de Andalucía ha dictado numerosas disposiciones sobre materias tan diversas como protección de la flora y la fauna, espacios naturales protegidos, protección del medio físico, contaminación y ordenación del litoral.

En relación con el medio ambiente urbano, la normativa fundamental de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Ley de Protección Ambiental (Ley 7/1994, de 18 de Mayo).

Esta Ley, respetando las existentes a nivel comunitario y estatal, tiene como objetivo básico prevenir, corregir o en su caso impedir los efectos que determinadas actuaciones públicas o privadas pueden tener sobre el medio ambiente y la calidad de vida, permitiendo intervenir con la aplicación de instrumentos de prevención, corrección y control en materia de contaminación atmosférica, residuos y calidad de las aguas.

La Ley de Protección Ambiental se ha desarrollado posteriormente a través de seis Reglamentos que desarrollan aspectos generales (los de Evaluación de impacto ambiental) y sectoriales (Reglamentos de residuos, de calidad del aire y de calidad de las aguas litorales).

Al mismo tiempo que se ha producido el desarrollo de la legislación básica en materia de medio ambiente, la Junta de Andalucía ha ido consolidando la estructura administrativa medioambiental de la Comunidad Autónoma en el curso de la última década.

Actualmente, la Consejería de Medio Ambiente es el organismo competente en materia de protección y mejora del medio ambiente en Andalucía, englobando

las tareas de planificación y participación social y ciudadana relativas a las anteriores materias.

Asimismo, la Consejería de Medio Ambiente posee también las siguientes atribuciones específicas o sectoriales.

- Protección de la calidad ambiental.
- Gestión del medio natural.
- Desarrollo de los equipamientos necesarios para el normal desenvolvimiento de las anteriores funciones.

La actual estructura territorial de la Consejería de Medio Ambiente la integran los servicios centrales y las delegaciones provinciales existentes en cada una de las ocho provincias andaluzas.

Además, desde el punto de vista administrativo la Consejería de Medio Ambiente como órgano del Gobierno Autónomo tiene competencias para intervenir en determinados servicios locales, a través de la agrupación forzosa de municipios con población inferior a 5.000 habitantes para la prestación de servicios públicos esenciales, en los supuestos de que aquéllos carezcan de recursos para ello.

Organización jurídica y administrativa del medio ambiente urbano a nivel local

La Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local recoge las competencias medioambientales de las corporaciones locales.

Esta relación de competencias (artículo 25) incluye los siguientes asuntos que están relacionados con la planificación y gestión medioambiental:

- Protección del medio ambiente.
- Protección de la salubridad pública.
- Suministro de agua y alumbrado público; servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales.
- Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

En su artículo 26 la Ley establece, con relación a algunas materias y según el número de habitantes, unos servicios mínimos que deben ser prestados por las autoridades locales.

- En todos los municipios.
Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En los municipios de más de 5.000 habitantes:
Tratamiento de residuos.
- En los municipios de más de 20.000 habitantes:
Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- En los municipios con más de 50.000 habitantes:
Protección del medio ambiente.

Otras disposiciones sectoriales establecen derechos y obligaciones de las administraciones locales en las siguientes materias:

- La Ley 4/1975, de 19 de Noviembre, sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos, establece en su

Descentralización de competencias autonómicas en las Corporaciones Locales

La Ley 2/1989 de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, en su artículo 22 atribuye a la Agencia de Medio Ambiente la administración de los Parques Periurbanos y de los Monumentos Naturales, figura ésta última regulada en el artículo 16 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, si bien dispone en el apartado segundo de este mismo artículo, que la Agencia de Medio Ambiente (actualmente Consejería de Medio Ambiente) podrá delegar esta competencia en las Corporaciones Locales. Con motivo de la declaración de determinados lugares como Parques Periurbanos se hace copartícipe de la administración a los Ayuntamientos de los términos municipales donde se ubiquen, mediante la formalización de convenios de colaboración o a través de la delegación de competencias en los Ayuntamientos.

La Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía reconduce la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión de los montes de titularidad local, a través de convenios de cooperación que se suscriban por las Corporaciones Locales.

La Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, asigna las competencias de las Corporaciones Locales para la mejora del medio ambiente urbano, desde la óptica de la prevención de los riesgos ambientales y de la protección de la calidad ambiental, en particular en lo referente al aire y los residuos.

El Reglamento de Calificación Ambiental, aprobado por Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, establece que la competencia de calificación ambiental corresponderá al Ayuntamiento o entidad local, según lo previsto en el art. 34 de la Ley 7/1994, competente para el otorgamiento de las licencias municipales legalmente establecidas para la implantación, ampliación, modificación o traslado de las actividades incluidas en el Anexo III de la citada Ley.

En relación con la vigilancia y control general de los niveles de emisión e inmisión de contaminantes a la atmósfera, el reglamento 74/1996, de 20 de febrero, de la Calidad del Aire, atribuye a los Ayuntamientos la potestad sancionadora, la vigilancia y control y el establecimiento de medidas cautelares en el caso de las actividades incluidas en el Anexo III de la Ley 7/1994.

Respecto al ruido, las Ordenanzas Municipales habrán de adaptarse a los límites de emisión e inmisión fijados por este Reglamento autonómico. Los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes aprobarán Ordenanzas Municipales sobre ruidos y vibraciones, acordes con los niveles sonoros y criterios definidos en el mismo.

Por último, el Reglamento de Residuos, aprobado por Decreto 283/1995, de 21 de noviembre, confirma la responsabilidad en la gestión de los Ayuntamientos, con la posibilidad de constitución de Mancomunidades y Consorcios así como las ayudas a prever por la Comunidad Autónoma para asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios.