

**DICTAMEN 4/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
GESTIÓN INTEGRADA DE LA CALIDAD AMBIENTAL**

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada
el día 10 de febrero de 2006*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el Art. 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 27 de diciembre de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

Dada la importancia, complejidad y amplitud de la materia que la norma regula, este Consejo Económico y Social de Andalucía estimó la oportunidad de solicitar, amparándose en lo establecido en el artículo 6.2 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea este Órgano, una ampliación del plazo ordinario para emitir el Dictamen; solicitud que fue concedida por la Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía el 29 de diciembre de 2005.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el 29 de diciembre de 2005, a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

II. Contenido

El Anteproyecto de Ley viene precedido de una Exposición de Motivos comprensiva de la oportunidad y las razones de necesidad por las que se dicta la norma. En ella se señala que el objeto de la Ley es establecer un marco normativo adecuado para el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, completar, clarificar y actualizar el marco normativo existente y regular nuevos instrumentos de protección ambiental, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma y obtener un alto nivel de protección del medio ambiente. La Ley nace con espíritu de horizontalidad y pretende incrementar la integración de la variable ambiental en todas las políticas de la Administración de la Junta de Andalucía.

La Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental se inserta en el marco legal existente y se suma a otras disposiciones legales vigentes en las que el esfuerzo de protección e impulso de la acción institucional en materia de medio ambiente es constante.

Esta Ley se dicta en el marco competencial de los artículos 13.14, 13.29, 15.3 y 15.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y siendo ejercidos en el marco de la Legislación de Básica del Estado, dictada al amparo del artículo 149.1.11, 1.15, 1.23 y 1.25 de la Constitución.

La Exposición de Motivos también marca los principios generales en que se inspira la Ley, principio de coordinación, cooperación y colaboración, de responsabilidad compartida, de información, de transparencia y participación, de promoción de la educación ambiental y de integración, y en principios específicos de adaptación al progreso técnico, de prevención y cautela, tratando de evitar daños ambientales y, cuando estos se produzcan, en los principios de restauración y de quien contamina paga. Todos ellos presididos por el principio de utilización racional y sostenible de los recursos naturales.

El texto normativo consta de 180 artículos y viene estructurado de la siguiente forma:

TÍTULO I. “Disposiciones Generales” (artículos 1 a 4)

TÍTULO II. “Información, participación pública, investigación, desarrollo e innovación en materia de medio ambiente” (artículos 5 a 15)

Capítulo I. Información en materia de medio ambiente (artículos 5 a 9)

Capítulo II. Participación en las decisiones medioambientales (artículos 10 a 13)

Capítulo III. Investigación, desarrollo e innovación en materia de medio ambiente (artículos 14 a 15)

TÍTULO III. “Instrumentos de prevención y control ambiental” (artículos 16 a 47)

Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 16 a 19)

Capítulo II. Prevención y Control Ambiental (artículos 20 a 47)

Sección 1ª. Definiciones (artículo 20)

Sección 2ª. Autorización Ambiental Integrada (artículos 21 a 27)

Sección 3ª. Autorización Ambiental Unificada (artículos 28 a 35)

Sección 4ª. Evolución Ambiental de Planes y Programas (artículos 36 a 40)

Sección 5ª. Calificación Ambiental (artículos 41 a 45)

Sección 6ª. Autorizaciones de control de la contaminación ambiental (artículos 46 a 47)

TÍTULO IV. “Calidad ambiental” (artículos 48 a 111)

Capítulo I. Disposiciones Generales (artículo 48)

Capítulo II. Calidad del medio ambiente atmosférico (artículos 49 a 78)

Sección 1ª. Disposiciones generales (artículos 49 a 52)

Sección 2ª. Contaminación atmosférica (artículos 53 a 61)

Sección 3ª. Contaminación lumínica (artículos 62 a 67)

Sección 4ª. Contaminación acústica (artículos 68 a 78)

Capítulo III. Calidad del medio híbrido (artículos 79 a 89)

Sección 1ª. Disposiciones generales (artículos 79 a 84)

Sección 2ª. Vertidos (artículos 85 a 89)

Capítulo IV. Calidad del suelo (artículos 90 a 95)

Sección 1ª. Disposiciones generales (artículos 90 a 92)

Sección 2ª. Suelos contaminados (artículos 93 a 95)

Capítulo V. Residuos (artículos 96 a 111)

Sección 1ª. Disposiciones generales (artículos 96 a 99)

Sección 2ª. Producción de residuos (artículos 100 a 102)

Sección 3ª. Gestión de residuos (artículos 103 a 104)

Sección 4ª. Gestión de Residuos de Construcción y Demolición (artículo 105)

Sección 5ª. Gestión de Residuos de Vertederos (artículos 106 a 109)

Sección 6ª. Sistemas integrados de gestión (artículo 110)

Sección 7ª. Envases y residuos de envases (artículo 111)

TÍTULO V. “Compromisos voluntarios para la mejora ambiental”
(artículos 112 a 120)

Capítulo I. Acuerdos Voluntarios (artículos 112 a 114)

Capítulo II. Controles voluntarios y distintivos de calidad ambiental
(artículos 115 a 120)

Sección 1ª. Controles Voluntarios (artículos 115 a 116)

Sección 2ª. Distintivos de Calidad Ambiental (artículos 117 a 120)

TÍTULO VI. “Instrumentos Económicos” (artículos 121 a 126)

Capítulo I. Incentivos económicos (artículos 121 a 123)

Capítulo II. Responsabilidad Medioambiental (artículos 124 a 126)

TÍTULO VII. “Disciplina Ambiental”(artículos 127 a 180)

Capítulo I. Disposiciones Generales (artículos 127 a 128)

Capítulo II. Vigilancia e inspección y control ambiental (artículos 129 a 133)

Capítulo III. Infracciones y Sanciones (artículos 134 a 171)

Sección 1ª. Infracciones y Sanciones en materia de autorización ambiental integrada y autorización ambiental unificada (artículos 134 a 137)

Sección 2ª. Infracciones y Sanciones en materia de calificación ambiental (artículos 138 a 141)

Sección 3ª. Infracciones y Sanciones en materia de calidad del medio ambiente atmosférico (artículos 142 a 145)

Sección 4ª. Infracciones y Sanciones en materia de gases de efecto invernadero (artículos 146 a 148)

Sección 5ª. Infracciones y Sanciones en materia de calidad del medio hídrico (artículos 149 a 152)

Sección 6ª. Infracciones y Sanciones en materia de calidad del suelo (artículos 153 a 156)

Sección 7ª. Infracciones y Sanciones en materia de Residuos (artículos 157 a 160)

Sección 8ª. Infracciones y Sanciones en materia de Entidades Colaboradoras de la Administración (artículos 161 a 164)

Sección 9ª. Infracciones y Sanciones en materia de distintivos de empresas (artículo 165)

Sección 10ª. Disposiciones comunes a las infracciones y sanciones (artículos 168 a 171)

Capítulo IV. Responsabilidad y normas comunes al procedimiento sancionador (artículos 172 a 178)

Capítulo V. Restauración del daño al medio ambiente (artículos 179 a 180)

Disposiciones Adicionales

Primera. Adaptación de Ordenanzas Municipales

Segunda. Actualización de la cuantía de las multas

Disposiciones Transitorias

Primera . Expedientes sancionadores en tramitación

Segunda. Procedimientos en curso

Tercera. Actividades en funcionamiento

Cuarta. Régimen de regularización de los vertidos existentes

Quinta. Procedimiento específico de Evaluación de Impacto Ambiental

Sexta. Régimen de regularización de las autorizaciones de emisión a la atmósfera

Séptima. Autorización ambiental integrada para las instalaciones industriales ya existentes

Disposiciones Derogatorias

Disposiciones Finales

Primera. Conformidad con formativa básica

Segunda. Habilitación para la modificación de los anexos

Tercera. Habilitación

Cuarta. Entrada en vigor

ANEXOS

- I.** Actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental
- II.**
 - A) Estudio de impacto ambiental de proyectos
 - B) Estudio de impacto ambiental de los instrumentos de planeamiento
 - C) Estudio de sostenibilidad ambiental de planes y programas
- III.** Focos de emisión a la atmósfera

III. Observaciones generales

El texto que se somete a consideración y dictamen de este Consejo es el “Anteproyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental”, consecuencia lógica de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, refrendada por el Consejo Andaluz de Medio Ambiente el 5 de junio de 2003, así como de las directivas de la Unión Europea y de la legislación básica del Estado.

El Anteproyecto de Ley pretende dar respuesta a las exigencias de la sostenibilidad en sus múltiples aspectos (humanos, ambientales, sociales, culturales, políticos, económicos o tecnológicos). Para ello parte de una concepción y un tratamiento integrado del actual concepto de desarrollo sostenible, en su dimensión ambiental, social y económica, intentando superar así las ineficiencias e insuficiencias de las actuales normas sectoriales que se ocupan parcialmente del problema.

En este sentido, lo primero que hemos de poner de manifiesto es que el Anteproyecto se ha tramitado con absoluto respeto al procedimiento legalmente previsto, resaltando el completo trámite de consultas e información pública que se ha llevado a cabo.

Este extremo es particularmente trascendente en una materia de tan alta sensibilidad social como es la relativa al medio ambiente, que exige un tratamiento y una gestión colectiva y participativa. Como veremos enseguida, el propio Anteproyecto parte de la convicción de que el medio ambiente solo podrá conservarse adecuadamente si sus valores son asumidos por toda la sociedad e incorporado a los comportamientos de la ciudadanía, no solo económicos sino también cotidianos.

Correspondiendo a ese respeto por el procedimiento previsto, tenemos que señalar también que la documentación aportada a este Consejo Económico y Social por la Consejería competente es completa, lo que ha facilitado nuestra tarea a la hora de emitir el Dictamen preceptivo.

No obstante, queremos hacer notar, dicho sea solo en términos generales y de aspiración razonada, que los plazos previstos en la Ley para que este Consejo se pronuncie sobre los proyectos normativos del Gobierno, las más de las veces son demasiados cortos e insuficientes, sobre

todo cuando se trata de proyectos extensos y complejos como es este que se somete a nuestra consideración. Aunque lógicamente no resulte de la competencia de la Consejería de Medio Ambiente, queremos hacer esta observación para señalar la conveniencia de considerar una mayor ampliación de los plazos previstos, también en vía excepcionalísima, en determinados supuestos de especial complejidad.

Esta es una Ley muy compleja, con 180 artículos, disposiciones transitorias y anexos que requiere un estudio detenido y dilatado.

Entrando ya más propiamente en el contenido del Dictamen, este Consejo valora positivamente y de manera muy favorable el propósito del legislador de producir un texto legislativo que permita establecer un marco normativo estable y adecuado, para desarrollar nuevos instrumentos de protección ambiental con carácter de horizontalidad, permitiendo y proporcionando así la integración de la componente ambiental en todas las políticas de la Administración de la Junta de Andalucía y en todos los comportamientos sociales.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley es acertado no obstante, alguno de los instrumentos jurídicos que crea, así como la oportunidad y extensión de alguna de las medidas que introduce, deberían ser objeto de revisión y de una mejor y mayor ponderación.

Acertada es también la filosofía que inspira el Anteproyecto de fomentar la acción concertada de los sectores público y privado en la consecución de los objetivos de sostenibilidad, así como la difusión de la información ambiental que permite una mayor participación social en las decisiones y el cuidado del medio ambiente. Todo ello en aras de conseguir una concienciación social más consolidada y una mayor responsabilidad colectiva e individual de toda la ciudadanía, que haga efectiva la solidaridad intergeneracional.

Como muestra de todo ello, debemos resaltar positivamente que el Título II del Anteproyecto después de haber enunciado en el Título I el objeto, fines y principios de la Ley se ocupa de regular y desarrollar, extensa y pormenorizadamente, el tratamiento de la información, la participación pública y la investigación, el desarrollo y la innovación en materia de medio ambiente.

Dedica el Anteproyecto 10 extensos artículos a estas materias y, sin perjuicio de las observaciones que cabe hacer a los mismos, lo que ahora interesa resaltar es que estos preceptos que articulan los mecanismos de fomento de la conciencia ciudadana; el acceso a la información; la participación en las decisiones medioambientales; que hacen más transparente, participativo y democrático el comportamiento relativo al medio ambiente, ocupan la parte primera y más general del Anteproyecto. Es una materia que va a informar el articulado en su conjunto, constituyendo pilares básicos de toda la regulación normativa que hace la ley. De esta manera se da cumplimiento y se traspone, en términos generales, lo establecido en la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero y en la 2003/35/CE, de 26 de mayo.

En términos más concretos, la futura Ley, como expresa su artículo 1, tiene como objetivos, entre otros, “completar, clarificar y actualizar el ordenamiento jurídico existente en materia de calidad ambiental, regulando un sistema de intervención que garantice la prevención, el control integrado de la contaminación e incentive el compromiso de los sectores productivos”.

Y ello se hace mediante un sistema integrado que trae causa remota en la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación, y causa más próxima de la transposición a nuestro Derecho interno que de ella hace nuestra fundamental Ley 16/2002, de 1 de julio, del mismo nombre.

Con base en ella y en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de nuestra Comunidad y del Plan de Medio Ambiente 2004-2010, la nueva Ley establece los instrumentos jurídicos, sociales y económicos para la protección del medio ambiente.

De entre estos instrumentos resaltamos la ya conocida Autorización Ambiental Integrada (AAI) y la Autorización Ambiental Unificada (AAU). Se trata en ambos casos de autorizaciones administrativas, competencia de la Comunidad Autónoma, que se tramitan en procedimientos en los que se integran todos los informes y actuaciones de todas las Administraciones que deben intervenir en el proceso de concesión de una autorización ambiental, entre las que se incluye la evaluación de impacto ambiental.

Este proceso de integración, tanto en el procedimiento como en las políticas de la Administración Autonómica, es obligado y correcto. Sin embargo, la regulación que hace el Anteproyecto nos merece algunas observaciones.

En primer lugar, si bien la Autorización Ambiental Integrada resulta aceradamente regulada, ofreciendo en esencia pocas modificaciones a su actual régimen, no cabe decir lo mismo de la novedosa Autorización Ambiental Unificada; ésta, siguiendo el esquema integrador ya establecido por la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, extiende el modelo de la AAI, de autorizaciones, controles y revisiones a numerosísimas instalaciones y actividades que generan muy bajo impacto en el medio ambiente, sin demasiada discriminación cuantitativa ni cualitativa.

El problema no es baladí y existen precedentes que deberían tenerse en cuenta para no implantar una medida que tenga efectos negativos, no deseados por el legislador.

La implantación de la Autorización Ambiental Unificada tiene el efecto positivo de integrar en un mismo procedimiento los diferentes pronunciamientos de la administración ambiental, pero siempre que suponga simplificación, agilización y ahorro económico y administrativo. Pero, del modo y con la extensión que se ha previsto en el Anteproyecto, puede producir desproporcionadas distorsiones en los sectores productivos; sobretodo en lo relativo a las pequeñas y medianas empresas, que se van a ver obligadas a iniciar un complejo y costoso procedimiento administrativo de autorización ambiental de sus instalaciones y actividades, siendo así que sus impactos sobre el medio ambiente no son relevantes y sus estructuras económicas y financieras tampoco.

No se trata de que este Consejo proponga la libre e incontrolada agresión al medio ambiente por parte de la pequeña y mediana empresa. Como no puede ser de otra manera, estamos por la prevención y control de la contaminación; por el establecimiento de medidas de prevención, corrección, reparación y compensación de los impactos medioambientales; por la no externalización del daño ambiental; por la efectividad del principio “quien contamina, paga”; y otras medidas de protección. Lo que decimos es que la extensión de la Autorización Ambiental Unificada nos parece desproporcionada y desacertada en su generalización y sus efectos de control y prevención pueden conseguirse igualmente con un sistema más

simple y sencillo, más cercano al régimen actual, sobre todo para empresas de reducida dimensión y de actividades poco contaminantes.

El propio Anteproyecto así lo establece también en su artículo 46, nº 2, cuando dispone que para las actuaciones no sometidas a AAI o AAU “el procedimiento de resolución de las autorizaciones de control de la contaminación ambiental se regirá por lo dispuesto en la normativa existente”.

De manera que lo que proponemos es que se gradúen mejor las actividades sometidas a estas autorizaciones de control de la contaminación, excluyendo muchas de las propuestas en el Anteproyecto como obligadas a la AAU por su escasa relevancia.

A este propósito, y a fin de evitar situaciones acontecidas en otras Comunidades que tienen instaurados procedimientos de prevención semejantes a los que se introducen en el presente Anteproyecto, consideramos que no se debe dejar a la improvisación la determinación del verdadero alcance de las medidas que se pretenden establecer.

Es necesario la evaluación y cuantificación de las instalaciones y actividades afectadas y su incidencia sobre el medio ambiente, así como la estimación de la capacidad de gestión de los procedimientos de autorización por parte de la administración, para remediar las situaciones de ilegalidad sobrevenidas en estas otras Comunidades y que han provocado una modificación del marco regulador de dichos procedimientos.

Es éste un escenario altamente perturbador para el sistema normativo, institucional, económico y social, que debe evitarse en Andalucía. Por ello proponemos una revisión de la extensión que se prevé para la AAU y una más precisa regulación del Derecho Transitorio que ordene mejor el régimen de acomodación del actual sistema al que establecerá la nueva Ley.

Para ello proponemos, al menos dos medidas:

- De una parte, una revisión profunda de las instalaciones y actividades sometidas a la AAU, reduciendo su ámbito y modificando lógicamente el Anexo de la Ley.

- De otra parte, una regulación más precisa del Derecho Transitorio, que concrete de manera amplia y flexible la incorporación de las actividades ya existentes al nuevo régimen de la Ley.

En el primer aspecto, proponemos que se revise a fondo el Anexo de la Ley, donde se relacionan las actividades e instalaciones sometidas a AAU, eliminando de este requisito de autorización a aquellas que por su reducida dimensión y por su escaso impacto en el medio ambiente, debían ser objeto de un procedimiento de autorización, control y prevención más simple.

Una solución sería que estuvieran sometidas al régimen actual ó a la Calificación Ambiental que es competencia de los Municipios y no a este complejo sistema de la AAU.

Y esto se propone no ya en consideración a los titulares de las actividades, sino en orden a su escaso impacto en el medio ambiente y en su trascendencia eminentemente municipal.

En el segundo aspecto, se ha dispuesto en las Disposiciones Transitorias que las actividades en funcionamiento que se han sometido a alguno de los mecanismos de protección ambiental, sólo deberán someterse a nueva autorización en caso de modificación en las circunstancias de las actividades de que se trate, y esto parece correcto.

Sin embargo, en el supuesto de aquellas que no se hayan sometido a los mecanismos de protección ambiental previstos, se dispone que deberán solicitar la AAU.

Esto parece absolutamente inadecuado, ya que las causas por las que una actividad actualmente no se ha sometido a una autorización ambiental sólo pueden ser *tres*: bien que por su naturaleza no resulta obligada por su irrelevancia con el medio ambiente; bien porque la actividad sea anterior al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de protección ambiental y a los mecanismos de protección ambiental aprobados por la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental o bien porque se haya incumplido la ley y la actividad sea ilegal desde el punto de vista medioambiental.

En los dos primeros casos, no deberían exigirse la AAU sino esos sistemas alternativos que acabamos de proponer; en el tercero sí, pero con las sanciones correspondientes.

Por todo ello, creemos que debería reflexionarse sobre este extremo y, en todo caso, establecer un sistema amplio, flexible y poco costoso y complejo para comprobar la adecuación de estas actividades con los requerimientos medioambientales de la nueva legislación.

En este punto, debemos hacer algunas observaciones respecto a las concepciones sobre el modelo de “Administración” que va a gestionar el nuevo sistema integrado de la calidad ambiental.

Como viene reiterando este Consejo en anteriores Dictámenes, en las leyes que se someten a su consideración no se aprecia el que creemos obligado y necesario cambio del modelo de Administración actual.

Se sigue operando con un modelo de Administración, ya superado, de tutela, control y vigilancia del comportamiento de los administrados y administradas; una Administración de legalidad, que agota sus funciones cumpliendo y haciendo cumplir las leyes.

Sin embargo, en la actualidad, los cambios producidos en todos los órdenes sociales, obligan también a un cambio en el modelo de Administración que gestiona los intereses públicos y generales. Se ha evolucionado hacia una Administración de cooperación, eficacia, asesoramiento y colaboración con los administrados y administradas; se ha pasado a una mayor cogestión de los intereses generales con la indispensable participación de la ciudadanía y a un cambio en los esquemas de la función y comportamiento administrativos.

Y si hay alguna materia en la que esto sea particularmente conveniente y necesario, es en la medioambiental.

Sin embargo, a todo lo largo del texto del Anteproyecto, no se aprecia en absoluto este cambio de modelo. Se continúa en el camino de hacer recaer sobre los titulares de instalaciones y actividades con relevancia medio ambiental todo un conjunto de obligaciones y cargas, limitándose la Administración a controlar el efectivo cumplimiento de las mismas y, en otro caso, a sancionar.

Pensamos que debe producirse una modificación en las concepciones administrativas, especialmente ahora que se trabaja sobre una nueva Ley de la Administración de la Junta de Andalucía y que se están aprobando leyes que incorporan modelos y parámetros de modernidad a nuestro ordenamiento jurídico y, en definitiva, a nuestra Comunidad Autónoma.

Al hilo de estas afirmaciones, debemos hacer constar que el sistema que la nueva Ley pretende instaurar va a suponer una muy notable complejidad en la gestión por parte de la Administración, sin embargo, nada se dice en la Ley al respecto.

No parece que sea adecuado pretender la gestión del nuevo sistema con los actuales medios y procedimientos administrativos. Pensemos en la Calificación Ambiental, que el artículo 41 y siguientes del Anteproyecto atribuye a los municipios; a ellos corresponde la tramitación y resolución del procedimiento de Calificación Ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito; y la Calificación Ambiental es un requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal relativa a las actividades señaladas en la Ley (Anexo 1). Lo único que se dice al respecto en la Ley es que el ejercicio efectivo de esta competencia podrá realizarse a través de mancomunidades y otras asociaciones locales (artículo 43.2). Pero nada se dice de los medios que se pondrán a disposición de estas administraciones. Si fuese de otro modo, los Ayuntamientos podrían asumir el control medioambiental de las actividades de mediana incidencia que se desarrollen en su término municipal; agilizando y garantizando el funcionamiento del sistema.

Por ello, queremos llamar la atención sobre las enormes dificultades, por no decir imposibilidad, de llevar a cabo el conjunto de controles y procedimientos previstos en el Anteproyecto, si no es modificando los esquemas de comportamiento administrativo y proporcionando medios adecuados a la Administración, tanto autonómica como municipal, que les permita hacer frente al cambio de funciones que el Anteproyecto le atribuye.

Esta situación, que creemos no ha pasado inadvertida para el redactor del Anteproyecto, se pretende resolver de manera totalmente inadecuada.

En efecto, en el texto que se propone, se diseña un modelo de procedimiento de autorización y control de la contaminación de naturaleza

integral; es decir, un procedimiento único para cada autorización. Y quienes lo han diseñado han podido evaluar todos los hitos del procedimiento; sus aspectos formales y sustantivos; y han podido y debido, lógicamente, medir los tiempos en que cada fase del procedimiento debía producirse, atribuyendo efectos a cada uno de ellos, ya que se trata de un procedimiento reglado.

Pues bien, en este diseño del procedimiento ha habido libertad para determinar el tiempo total en el que debía producirse el acto administrativo de la autorización, después de efectuado los trámites necesarios. En los mismos términos, se han podido atribuir efectos suspensivos del cómputo de los plazos a distintas actuaciones o situaciones.

Después de todo esto y partiendo del principio de la gestión cooperativa y participativa del medio ambiente, el compromiso de la Administración debe ser correspondiente con el que se pide a los ciudadanos; y no parece que sea acertado establecer el silencio administrativo negativo en el supuesto de que no se produzca la resolución expresa de una autorización ambiental, en los términos previstos en el Anteproyecto, por inactividad de la Administración.

Pensamos que la implicación de la Administración en el sistema, la responsabilidad y la diligencia con que debe actuar, le obliga a hacerlo en los términos temporales previstos por ella misma al redactar el presente Anteproyecto. No es equilibrado ni justo que se obligue al solicitante de una autorización ambiental a tantas cosas, a actuar con diligencia, a emplear recursos y tiempo en el cumplimiento de sus obligaciones, y un defectuoso comportamiento administrativo que no produce la resolución en el tiempo, fijado por ella misma, sea en su contra, es decir, suponga una denegación tácita de la solicitud presentada.

Piénsese que la Ley dispone no computar los plazos hasta que esté completa toda la documentación que el particular debe proporcionar a la Administración hasta la total satisfacción de esta.

En este sentido, creemos que debería modificarse esta disposición del Anteproyecto.

Queremos hacer constar que en la otra Comunidad Autónoma donde también se ha creado un instrumento de prevención similar, se fija en siete

meses el plazo máximo en el que la Administración autonómica debe concluir el procedimiento mediante una resolución expresa; en otro caso, el silencio se considera positivo.

No parece adecuado que en Andalucía, el periodo máximo de tiempo para el pronunciamiento administrativo sea tres meses mayor y, además, el silencio administrativo sea negativo. Creemos que debería reflexionarse sobre esto.

De una parte, los redactores del Anteproyecto son libres para diseñar el procedimiento unificado, también y principalmente, en sus términos temporales. Tanto su duración como los supuestos en los que se interrumpe el cómputo del plazo. Así, se garantiza que la Administración podrá actuar expresamente, a poca diligencia que tenga.

Pero si a pesar de esto, la Administración no actúa, no cabe sin más, atribuir efectos denegatorios a esa inactividad. No obstante, el Anteproyecto no parece que disponga *ope legis* el silencio administrativo negativo, sino que, si se lee detenidamente, el artículo 33 establece que la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de dictarse en el plazo máximo de 10 meses y que, en otro caso, “los interesados podrán entender desestimada la solicitud presentada”. Esto es, no dice que “la solicitud presentada deberá entenderse desestimada”, sino que “los interesados podrán entenderla desestimada”, por lo que cabe también otra posibilidad. Es una aplicación del artículo 43, de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de RJAP y PAC.

Por ello, proponemos una nueva redacción al artículo 33 de la Ley que recoja una solución intermedia entre el respeto a los derechos individuales y colectivos y la obligación de la Administración a resolver los expedientes administrativos, corresponsabilizándose y cogestionándose así el medio ambiente. Dicha redacción quedaría del siguiente tenor:

1.1. *La Consejería competente en materia de Medio Ambiente estará obligada a dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo de 8 meses desde la presentación de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, los interesados podrán entender desestimada la solicitud presentada o bien instar a la Administración a dictar una resolución*

expresa y si ésta no se produjese en el plazo de dos meses, deberá entenderse estimada su solicitud.

1.2. Excepcionalmente y por razones justificadas, la Consejería competente en materia de Medio Ambiente podrá acordar la ampliación del plazo de ocho meses previsto en el apartado anterior a un máximo de diez meses, mediante resolución motivada que será notificada a los interesados.

1.3. En los supuestos en los que se aplique el silencio administrativo para poner fin al procedimiento, la Administración incurrirá en responsabilidad.

En otro orden de cosas, hay dos aspectos del Anteproyecto que debemos resaltar como positivos y que están dentro de la filosofía de la nueva Ley. Nos referimos a los compromisos voluntarios para la mejora ambiental y a los incentivos económicos para lograr objetivos de mejora medioambiental.

Entre los primeros figuran los acuerdos voluntarios para la mejora ambiental que puedan suscribirse entre la Administración y los agentes económicos y sociales para mejorar los comportamientos medioambientales, el establecimiento de controles voluntarios y el establecimiento de distintivos de calidad que premian los esfuerzos por reducir los impactos medioambientales.

Entre los segundos, los incentivos económicos de apoyo a la inversión y a las medidas horizontales que indirectamente facilitan la mejora gradual de la calidad del medio ambiente.

Este texto, que parece haber sido concebido como “norma – marco” debe merecer desde esa consideración una valoración muy positiva. No obstante ello, de ese mismo carácter integrador y omnicomprendivo de la materia ambiental, pueden aventurarse dos juicios generales:

1. Que se verá modificada con más frecuencia de la deseable.
2. Que seguramente no impedirá, como parece pretender, el dictado de abundantes normas específicas, con rango de Ley en algunos casos (pueden ser los de la contaminación atmosférica, lumínica, etc., así como los de los residuos) y en

otros, lógicamente, de Decreto en el ámbito del desarrollo reglamentario.

En tal sentido un aspecto en el que el texto del Anteproyecto puede objetarse es en la excesiva remisión al desarrollo reglamentario de algunas materias que bien conviniera figurar en la Ley y cuya remisión del desarrollo posterior genera incertidumbres e inseguridad jurídica.

No obstante, también debe señalarse que el texto de la futura Ley es ya suficientemente extenso, 180 artículos, lo que sin duda ha llevado a sus redactores a dejar el desarrollo de determinadas cuestiones para un momento posterior.

Lo que parece decisivo en este punto es que las materias remitidas al desarrollo reglamentario no sean sustantivas y que los reglamentos, después, sean respetuosos con la Ley.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 1. Objeto

En el inciso final de este artículo se incluye una expresión que nos parece impropia, aunque se repite también en la Exposición de Motivos. Se dice que el objeto de la Ley lo constituyen un conjunto de medidas “para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y obtener así un alto nivel de protección de medio ambiente”. Sin embargo, las cosas son exactamente al revés: el objetivo de la Ley es “obtener un alto nivel de protección del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.

Esta es una Ley especial sobre el medio ambiente y, solo después o al mismo tiempo, sobre la calidad de vida.

Mucho más correcto es el siguiente artículo 2 cuando habla de los fines, cuya letra a) dice que uno de ellos es “alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto para mejorar la calidad de vida”.

Por otra parte, cuando la Ley dice que su propósito es “incentivar el compromiso de los sectores productivos” debería añadir “y de la sociedad en su conjunto”.

Como una observación formal y de estilo, recomendaríamos que el punto existente después de “territorio” y antes de “Al mismo tiempo” fuese un punto y aparte. Esto hará el precepto de más fácil lectura.

Artículo 2. Fines

En este artículo se incurre en errores en la articulación jurídica de la igualdad de género. Lo correcto es hacer como se hace en el artículo 3, dedicado a enumerar los principios de la Ley, cuyo nº 2, de una forma especial y separada, reitera no sólo el principio de la igualdad de género sino que acertadamente ordena que “tanto en la aplicación como en el desarrollo normativo previsto en la presente Ley, se atenderá a la consecución del objetivo de la igualdad por razón de género”.

Y dispone más. Regula más concretamente que “en las estadísticas, registro e información se adoptarán las medidas necesarias para que los datos figuren segregados por sexo” y añade que en el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma se promoverá “la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de un modo transversal”.

Letra b)

Por eso creemos erróneo lo dispuesto en la letra b) del artículo 2, porque uno de los fines de la Ley no es propiamente “garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso de la ciudadanía a la información” así como a una “mayor participación social”.

La finalidad de la Ley, en todo caso, será garantizar el acceso de la ciudadanía (mujeres y hombres) a una información ambiental objetiva... así como una mayor participación social en la toma de decisiones medioambientales “en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Letra c)

Igual cabe decir de la siguiente letra c) del mismo artículo 2; en todo caso, la referencia a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres debe hacerse como inciso final del precepto pues afecta también a la concienciación ciudadana.

De cualquier forma, ambas referencias son innecesarias pues ello obligaría a reproducirla a todo lo largo del articulado. Lo correcto, como se ha dicho, es incluirlo como un principio de obligada observancia y concretar su aplicación.

Letra d)

En la letra d) de este artículo 2 se ha omitido la referencia a la “innovación” por lo que debe ser corregido.

Artículo 3. Principios

Letra m)

Existe un error que suponemos mecanográfico, debe decir “la investigación, más desarrollo e innovación”.

Artículo 5. Definición

Letra g)

Se incurre también aquí en un nuevo error sobre la “innovación”, que debe incluirse después de “desarrollo”.

Artículo 6. Objetivos

La letra c) parece distinguir entre “ciudadanía” y “público en general” lo que nos parece absolutamente inapropiado. Debe suprimirse, por tanto, esa referencia inexplicable “al público en general”; es suficiente con la “ciudadanía”.

Igualmente resulta innecesaria esta nueva referencia al “principio de igualdad de oportunidades”, no solo por lo que se ha dicho sobre el artículo 2, sino porque este propio artículo 6 cuando en su nº 1 atribuye a la Administración la obligación de garantizar una información ambiental de calidad, preceptúa que esta debe ser “sin sesgo de género”. Esto resulta jurídicamente suficiente.

La referencia al “empleo de las tecnologías de la información y la telecomunicación”, debe ir precedida por una mención a los otros tipos de tecnologías y soportes. Por ello proponemos que se intercale “Difundir... por todos los sistemas a su alcance, particularmente mediante el empleo de las tecnologías...”

-Esta observación es válida también para el nº 3 de este artículo.

“3. En cumplimiento... información disponible sobre el medio ambiente, por todos los sistemas a su alcance, especialmente por medio...”

-En la letra d) se incurre en un inexplicable lenguaje sexista ya que habla de hechos que por su relevancia “deben ser conocidos por los ciudadanos” debe decir “ciudadanía”.

Artículo 7. Derecho de acceso a la información

No queda clara la extensión del derecho a acceder a la información que obra en poder de las Administraciones Públicas ya que añade “o de otras entidades o empresas en su nombre”.

No sabemos cuales sean estas “entidades o empresas en su nombre”, por lo que debe precisarse más pues, aún cuando el artículo 4 aclara que el cumplimiento de esta Ley respetará la legislación vigente en materia de

secreto industrial y comercial, no deben olvidarse otros principios como el derecho a la intimidad, la confidencialidad de datos, etc. que también deben respetarse.

Artículo 8. Informe sobre el estado del medio ambiente

El último párrafo no debe llevar el nº 3, sino que es parte del nº 2 al cual viene a precisar.

Artículo 9. Red de Información Ambiental de Andalucía

El nº 2 de este artículo es innecesario y carece de valor jurídico alguno, por lo que debe suprimirse. Decir que los registros y bases de datos que “deban ser creados” “podrán formar parte de la Red de Información Ambiental” es algo inocuo, impropio de una ley.

Capítulo II. Participación en las decisiones medioambientales

Se recomienda que este capítulo, dedicado a la participación en las decisiones medioambientales, sea objeto de una revisión sistemática que ordene el texto de forma jurídicamente adecuada. Regula una materia muy importante que es uno de los pilares de la nueva Ley.

Artículo 10. Objetivo

De nuevo lenguaje sexista. No es “conciencia de los ciudadanos” sino que debe decir “conciencia ciudadana”.

Artículo 11. Ámbito

El nº 1 de este artículo debe sustituir “*participación de la ciudadanía*” por “*participación ciudadana*”. Es menos reiterativo con el término.

Por otra parte debe cambiarse el orden de la oración para hacerla más correcta. Debe decir: “*la autoridad pública facilitará la información necesaria para la efectiva participación ciudadana en las decisiones relativas a las actividades específicas, planes, programas y políticas sobre el medio ambiente, a fin de favorecer la responsabilidad y transparencia del proceso decisorio*”.

También el nº 2 de este artículo está desordenado e incurre en lenguaje sexista. La mención en el proceso de toma de decisiones debe ir al final del precepto.

Por otra parte no debe referirse sólo a los ciudadanos sino a la “ciudadanía”.

Artículo 13. Garantía

Este artículo no debe subdividirse en 2 números pues sus dos párrafos se complementan y hablan de la misma cosa.

Por otra parte en el último habría que añadir recursos tanto administrativos como judiciales “*que en cada caso procedan*”.

Artículo 15. Objetivos

Existe una errata en el primer párrafo pues repite “de la Administración”.

Debería añadirse una letra más, la f) que hiciera referencia a las actividades dirigidas a la educación y concienciación ambiental.

Artículo 20. Definiciones

Letra b)

En la definición de la AAI falta la expresión “*todas las autorizaciones*”. De otro modo el precepto carece de sentido.

“... En dicha resolución se integrarán, junto con los procedimientos, decisiones y autorizaciones previstas en la Ley 16/2002... **todas las autorizaciones** que le corresponda otorgar a la Consejería competente...”

Letra k)

Resulta fundamental para la correcta aplicación y cumplimiento de los preceptos que se establecen en materia de prevención, la concreción del concepto de “modificación sustancial”.

Letra o)

En la definición de “titular o promotor” no debe decirse “que explote o posea alguna de las actividades...”. Las actividades no se poseen, se “desarrollan” o se es “titular” de las mismas.

Artículo 21 y siguientes. Ámbito de aplicación - Artículo 28 y siguientes. Ámbito de aplicación

Sobre la “Autorización Ambiental Integrada” es preciso indicar que no se contempla en la regulación efectuada sobre dicha autorización la posibilidad de revocación de la misma por parte de la administración, aspecto cuya regulación es especialmente relevante.

En cuanto a la regulación sobre la “Autorización Ambiental Unificada”, procede la misma alegación ya que tampoco se contempla la posibilidad de revocación frente al incumplimiento de las condiciones impuestas por parte del titular de la misma.

De todas formas, esta revocación va implícita en el artículo, aunque por la trascendencia de la misma debería decirlo expresamente, pues no se contempla ni como sanción.

Artículo 25. Procedimiento

Apartados nº 2 y 3

Este artículo dispone que en los supuestos de la AAI, “cuando corresponda” se deberá presentar el Estudio de Impacto Ambiental, dejando la posibilidad de que haya supuestos en los que “no corresponda”, es decir, en los que esto no sea así.

También el nº 3 plantea la posibilidad de que el Estudio de Impacto Ambiental acompañe “en su caso” a la solicitud de AAI, permitiendo también la posibilidad de que dicho estudio no deba acompañarse a la misma.

Sin embargo, todo esto está en contradicción con el artículo 17,2 en el que se dice expresamente que “todos los instrumentos señalados en el apartado anterior, contendrán la evaluación de impacto ambiental de la actuación en cuestión”. Entre estos instrumentos está lógicamente, la AAI, por lo que el Estudio de Impacto Ambiental parece necesario en todos los casos.

Apartado nº 6

En este precepto se plantea la posibilidad de que el órgano ambiental determine la necesidad de un nuevo trámite de información pública en un procedimiento en cuyo ámbito se ha realizado. Esta posibilidad nos parece excesiva.

En primer lugar, porque no está tasada; Se deja a la absoluta discrecionalidad del órgano ambiental y eso genera grave inseguridad jurídica.

En segundo lugar, porque con el trámite de información pública ya se garantiza la participación ciudadana en el procedimiento y se conoce el parecer de los comparecientes. La Administración sólo tiene que tenerlo presente a la hora de decidir.

Y en tercer lugar, porque un mero trámite de información pública supone una excesiva complicación y dilación en el procedimiento, totalmente desmedida y desproporcionada en relación al fin que pretende conseguirse.

Debe tenerse en cuenta que al igual que sucede con los requerimientos culturales, que también implican complejidad para los procesos productivos, la materia medio ambiental no debe imponer excesivas complejidades, materiales ni temporales, si no quiere ser considerada “odiosa” para el sistema productivo, como también, en otro tiempo, fueron los impuestos.

Ha de extremarse el cuidado para que los procedimientos de prevención y control de la contaminación sean efectivos, pero también, al mismo tiempo, lo menos gravoso posible para la ciudadanía.

Artículo 32. Procedimiento

En este artículo se relacionan los documentos que deben acompañar a la solicitud de autorización de AAU. Deberían separarse ya que son, al menos, de 4 clases y esto haría el precepto de más fácil lectura.

Artículo 33. Resolución

En este artículo se establece el silencio administrativo negativo para los supuestos en que la resolución no se hubiese producido en el plazo de 10 meses.

No estando conforme con dicha disposición se propone una nueva redacción a este artículo:

- 1.1. *La Consejería competente en materia de Medio Ambiente estará obligada a dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo de 8 meses desde la presentación de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, los interesados podrán entender desestimada la solicitud presentada o bien instar a la Administración a dictar una resolución expresa y si ésta no se produjese en el plazo de dos meses, deberá entenderse estimada su solicitud.*
- 1.2. *Excepcionalmente y por razones justificadas, la Consejería competente en materia de Medio Ambiente podrá acordar la ampliación del plazo de ocho meses previsto en el apartado anterior a un máximo de diez meses, mediante resolución motivada que será notificada a los interesados.*
- 1.3. *En los supuestos en los que se aplique el silencio administrativo para poner fin al procedimiento, la Administración incurrirá en responsabilidad.*

Para la justificación de esta enmienda nos remitimos a cuanto se ha dicho en las Observaciones generales.

Artículo 34. Revisión de la autorización

Apartado nº 1

Consideramos que la redacción dada a este artículo resulta ambigua y vaga en la determinación de las circunstancias que justifican la revisión de oficio o a instancia de parte de la autorización, lo cual genera una inseguridad jurídica que debería ser subsanada con una redacción más precisa y concreta, sobre la determinación de las circunstancias que justificarían la revisión de oficio.

Artículo 41 y siguientes. Ámbito de aplicación

Se establecen en estos artículos las competencias municipales respecto de la Calificación Ambiental.

Ya hemos advertido que estamos a favor de una mayor implicación de los ayuntamientos en la prevención y control del impacto medioambiental de las actividades e instalaciones de su término municipal. No solo en la calificación ambiental sino, como se verá, también en temas de contaminación y vertidos.

Pero para ello es necesario que en la propia Ley se prevean los medios adicionales que se van a poner en disposición de los municipios para hacer frente a estas nuevas funciones y responsabilidades. De otra manera la gestión de este sistema será imposible y se producirá una situación caótica y gravemente perjudicial en todos los ámbitos.

Artículo 53 y siguientes. Definiciones

Dado que el Ministerio de Medio Ambiente está ultimando un proyecto de Ley sobre emisiones a la atmósfera que establecerá un régimen de autorizaciones, estimamos que en estos momentos no tendría mucho sentido establecer esta nueva autorización a nivel andaluz mediante el establecimiento de un nuevo procedimiento que tendría que adecuarse al que establezca la Ley básica.

Por ello, dada la situación en la que se encuentran ambos proyectos normativos, se podría postergar el establecimiento de esta autorización a fin de acoplar los procedimientos de autorización.

Asimismo, apreciamos que se han establecido unos umbrales muy bajos por la emisión de determinadas sustancias, lo que va a suponer que prácticamente la totalidad de las instalaciones estén sometidas a este nuevo régimen de autorización y control.

Artículo 55. Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera

En el apartado 2 de este artículo se contempla la creación de un registro específico para las Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera pero no se especifica nada más; ni siquiera de qué Administración va a depender ni como va a regularse.

Artículo 68 y siguientes. Ámbito de aplicación

Compartiendo la mayor sensibilidad actual en relación a la contaminación acústica, estimamos que nos encontramos ante un Anteproyecto de Ley en el que no han sido debidamente valoradas todas las situaciones fácticas y jurídicas preexistentes a la norma, ni todos los derechos e intereses legítimos que quedan afectados, ni la viabilidad técnica y económica que puede derivarse, produciendo unas consecuencias no previstas (y estimamos que no perseguidas por el legislador del proyecto), pero que traería como resultado un casi imposible cumplimiento por las empresas ya instaladas y existentes.

Ante el marco normativo en materia de protección contra la contaminación acústica, al tratarse fundamentalmente de transposición de normativa comunitaria, nos encontramos con una reciente Ley estatal dictada al amparo de Bases y Coordinación de la Sanidad y del Medio Ambiente (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido), que, según reconoce expresamente en su Exposición de Motivos (punto III), traspone la Directiva Comunitaria sobre Ruido Ambiental (2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002), acogiendo, sintéticamente, las siguientes finalidades:

1. Determinar la exposición al ruido ambiental mediante la elaboración de mapas de ruido según metodología común.
2. Ofrecer a la población información sobre el ruido ambiental y sus efectos.
3. Adoptar planes de acción sobre los resultados, a efectos de prevenir y reducir el ruido ambiental.

Con estos propósitos se pretende la elaboración de mapas de ruido y planes de acción, con recopilación de la información obtenida, así como proporcionar las bases para desarrollar y completar el conjunto de medidas comunitarias existentes y el desarrollo de medidas adicionales a corto, medio y largo plazo. En ella se indica expresamente, que los datos sobre los niveles de ruido ambiental se deben recabar, cotejar y comunicar con arreglo a criterios comparables entre los Estados y que se deben establecer métodos comunes de evaluación del ruido ambiental, así como una definición de los valores límite en función de indicadores armonizados para calcular los niveles de ruido.

Con independencia de ello, la propia Ley reconoce más adelante un alcance y objetivo más ambicioso que la mera transposición, tratando de ofrecer una mayor cohesión normativa, evitando la dispersión y

promoviendo, a través de una adecuada distribución de competencias administrativas, la mejora de la calidad acústica de nuestro entorno.

Se deduce con claridad, y es coherente con su finalidad, que el espíritu de la Ley tiene vocación de futuro, por lo que es preciso alcanzar conclusiones, métodos y medidas armonizadas, para lo que es necesario primero recavar y evaluar armonizadamente datos de campo.

Coherente con todo ello, cada vez que la Ley se refiere a emisores preexistentes, los diferencia, y se cuida expresamente de indicar que la referencia a la adecuación se exigirá siempre que sea viable técnica y económicamente (Cfr. Exposición de Motivos punto VI, b)

El marco normativo en materia de prevención acústica se encuentra en una situación embrionaria (“iure condendo”), por lo que resulta preciso ser cauteloso en relación a las medidas a implementar y el alcance práctico de éstas, con valoración de todas las materias, derechos e intereses que puedan verse afectados, evitando, en este momento, la fijación de parámetros rígidos. Por tanto, resulta conveniente vincular la implementación de planes, medidas y objetivos de calidad acústica, a la viabilidad técnica y económica, teniendo siempre en cuenta el principio de proporcionalidad económica.

Consideramos más razonable y de mayor justicia (salvo casos de extrema gravedad por afección sonora), la puesta en marcha de un nivel de exigencia de calidad ambiental progresivo, mediante planificación, de tal suerte que se contemplen diferentes supuestos en relación al grado de exigencia de cumplimiento de medidas de calidad acústica, de manera que, escalonadamente, la mayor exigencia recaiga sobre edificaciones de nueva planta, y en menor medida a las más antiguas, con atención a sus características y estado.

Resulta fundamental, en aras a preservar el principio de no discriminación, atender a la realidad fáctica en materia de fijación medidas para el cumplimiento de objetivos de calidad acústica. Es decir, considerar la realidad de cada actividad concreta, así como la emisión real de ruido y sus focos, diferenciando cada espacio de la actividad (no es igual una sala de máquinas que de venta, por ejemplo), con lo que la norma resultaría más eficaz.

Artículo 80. Definiciones

En este punto se podría introducir la definición del concepto de vertidos por aliviaderos o los vertidos provocados por causa mayor. Por ello, se solicita que se incluya la siguiente definición:

“No se consideraran dentro del concepto de contaminación anteriormente definida, los supuestos en los cuales se produzcan vertidos ocasionales de las redes públicas municipales, siempre que los mismos tengan su origen en causas de fuerza mayor, lluvias torrenciales, tormentas, accidentes o siniestro grave en la red, y/o siempre y cuando los mismos sirvan para evitar males mayores motivados por dichas circunstancias”.

Artículo 82. Competencias

Apartado nº 2.

En este artículo se atribuyen a los Ayuntamientos un conjunto de funciones en materia de calidad del Medio Hídrico; en concreto respecto de los vertidos.

Sin embargo, además de lo que se ha dicho ya respecto de las competencias municipales, la experiencia existente en esta materia revela que la atribución de competencias a la Administración Local referidas a la elaboración de planes de saneamiento y control de vertidos a colectores no resulta idónea ya que la unidad de planificación en esta materia parece que debe ser la Comunidad o la Provincia, acometiéndola estas desde la perspectiva de cuenca. Es desde esa planificación desde donde deben fijarse los objetivos y las medidas a adoptar en cada Municipio o conjunto de Municipios para el saneamiento y depuración de las aguas residuales.

Artículo 86. Autorización de vertidos

Se dice en el nº 6 de este artículo que las autorizaciones de vertidos deberán resolverse en el plazo que reglamentariamente se determine, transcurrido el cual “los interesados podrán entender desestimada su solicitud”.

De nuevo el silencio administrativo negativo. Nos remitiremos a cuanto se ha dicho, que en este supuesto resulta más de aplicación, “toda vez que el Anteproyecto ni siquiera fija el plazo en el que la

Administración debe resolver”; lo deja a la determinación del Reglamento, lo que nos parece doblemente grave.

La Ley, como mínimo, debería fijar ya el plazo en el que la Administración debería actuar.

Artículo 89. Obligaciones de los titulares de las autorizaciones de vertido

Se ha omitido la letra c) verdadera, que se ha incluido en la letra b) sin separar.

Debe comenzar por: “c) Realizar una declaración anual de vertido cuyo contenido se determinará reglamentariamente”.

Por lo tanto deben corregirse las otras letras.

Artículo 98. Tratamiento de residuos

Apartado nº 5

Se solicita la modificación de este artículo en el sentido del texto que presentamos a continuación:

“Los residuos peligrosos, que se gestionen en Andalucía susceptibles de valorización, para los que existan técnicas de tratamientos y capacidad disponible en nuestra Comunidad, no podrán ser depositados en vertedero.”

Esta modificación evitaría la obligación de tener que enviar residuos a valorizar forzosamente fuera de la Comunidad, cuando no existieran tratamientos o capacidades disponibles en las instalaciones en funcionamiento en nuestra Andalucía.

Con la redacción que se ofrece no se alteraría la potestad de decisión de la Consejería de Medio Ambiente ya que, según el punto 6 de este artículo, la eliminación en vertedero sería objeto de autorización previa por la autoridad competente y además, el punto 3, se obliga a someter a autorización expresa para el traslado de residuos peligrosos fuera de Andalucía.

Apartado nº 6

Se considera necesario la modificación de la palabra “podrá” por la de “deberá”.

Artículo 112. Promoción

Apartado nº 2, letra a)

En este precepto se regulan los acuerdos entre agentes económicos y la Consejería para disminuir la contaminación por debajo de los límites legales.

Se propone que no se limite a los agentes económicos sino que se extienda también a los agentes sociales, pudiendo el acuerdo ser bilateral o multilateral.

“Acuerdos celebrados entre los agentes económicos y/o sociales y la Consejería...”

Artículo 113. Objetivo y Alcance

Se propone añadir un tercer párrafo al presente artículo del siguiente tenor literal:

“3. Por parte de la empresa se informará a la representación legal de los trabajadores sobre el objeto y contenido de los acuerdos voluntarios, con carácter previo a la celebración de los mismos”.

Artículo 117. Distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía

Este artículo crea el Distintivo de Calidad Ambiental otorgado por la Consejería, sin embargo, a su regulación cabe objetar 2 cosas:

1. Que lo limita a empresas que tengan su “domicilio social” en la Comunidad Autónoma, lo que puede dar lugar a situaciones de desigualdad entre empresas que tengan un mismo comportamiento en nuestra Comunidad y reciban un tratamiento diferente.
2. Que se incluya la posibilidad de que la obtención de un certificado ISO 14001 o EMAS signifique la obtención del Distintivo de Calidad Ambiental de la Junta de Andalucía, previa solicitud del interesado.

Artículo 131 y siguientes. Entidades Colaboradoras de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente

En cuanto a la referencia que el artículo 131 hace a las Entidades Colaboradoras de la Consejería competente en materia de medio ambiente, se echa en falta la incorporación de los requisitos que tendrán que cumplir las entidades colaboradoras para ser acreditadas y autorizadas por la Consejería para actuar como entidades colaboradoras.

Artículo 134. Infracciones muy graves

Dentro de la Sección 1ª del Capítulo III, “Infracciones y Sanciones en materia de autorización ambiental integrada y autorización ambiental unificada”, en el art. 134 “Infracciones administrativas muy graves”, el punto c) hace referencia a las medidas provisionales previstas en el artículo 173, no obstante, existe un error puesto que el artículo que regula las medidas provisionales es el artículo 174.

Disposición transitoria tercera.

Esta disposición referida a las actividades en funcionamiento a la entrada en vigor de la Ley ya ha sido comentada en las Observaciones generales.

Pensamos:

- De una parte, que deberían distinguirse entre aquellas que por su relevancia debieran someterse a la AAU, que serían los menos, y aquellas otras que por su escaso relieve estarían en el supuesto del artículo 46, 2; es decir, sometidas a la normativa vigente o, en otro caso, a la Calificación Ambiental.
- De otra parte, que el plazo para la adaptación al nuevo régimen fuese lo más dilatado posible para no producir cambios bruscos en la legislación ni colapso en el funcionamiento administrativo.

Disposición transitoria cuarta

En el caso de que los vertidos existentes a regularizar se encuentren en alguna de las cuencas o subcuencas de reciente cambio en su titularidad (desde las confederaciones hidrográficas a la Consejería de Medio Ambiente), debe otorgarse un mayor plazo de regularización que para el

resto, dado que dichos vertidos no se encontraban afectados por los anteriores plazos de adaptación previstos en la Ley 7/94.

Disposiciones derogatorias

En la Disposición derogatoria no se hace mención al Decreto 292/1995 de 12 de diciembre, que queda modificado en parte de su articulado por éste Anteproyecto de Ley.

Así en el artículo 1 del citado Decreto es el desarrollo y ejecución de la Ley 7/1994 de 18 de mayo, derogada expresamente en la Disposición derogatoria primera a).

El artículo segundo denominado “Ámbito”, se refiere a la citada Ley derogada, y a otros artículos hacen referencia a la Ley derogada, como son el 7, 25 y 28.

En algunos artículos como el 25, donde se expresa el silencio positivo en la declaración de impacto ambiental, es totalmente contrario al contenido del Anteproyecto de Ley, en su artículo 32. 2.

Anexo I.

Punto 7. Proyectos de infraestructura

Apartado 12): Caminos rurales o forestales.

Consideramos que el sometimiento de caminos rurales o forestales a AAU debe estar condicionado por:

- La pendiente del terreno.
- La longitud del camino.
- La anchura del camino. Las características constructivas del camino (pendiente longitudinal, presencia de obras de fábrica, empleo de materiales de préstamo, presencia de cunetas de drenaje, empleo de asfaltos para la capa de rodadura, etc.).
- La vegetación presente en los terrenos que atravesará el camino.
- Distinción entre si la infraestructura es realmente un camino o simplemente un carril o vía de servicio para una finca privada sin afectar a predios vecinos.

Esta solicitud tienen su razón en que no tiene sentido, por ejemplo, someter a AAU un carril de 4 metros de anchura, sin cunetas, sin obras de fábrica, sin asfaltado, con pendiente suave y corta longitud (ejemplo: un

carril de 100 metros para acceder a una finca o como propia vía de servicio para la correcta gestión y mantenimiento de una explotación)

Asimismo, qué sentido tendría someter al procedimiento largo y tedioso de AAU a un carril de las mismas características anteriores que atravesase un olivar, un terreno de labor o un erial.

Por tanto, sería oportuna la distinción entre caminos y carriles o vías de servicio, y tenga en cuenta la naturaleza de los mismos, para la gestión de una finca, y que por tanto no generalice tanto en este tipo de infraestructuras tan importantes para el desarrollo, gestión y mantenimiento de las explotaciones agrarias.

Punto 9. Agricultura, Silvicultura y Acuicultura.

Apartado 1)

Se propone el siguiente texto: “Primeras repoblaciones forestales cuando entrañen riesgos graves de transformaciones ecológicas negativas a criterio del órgano ambiental. (Decreto 292/1995, de 12 de diciembre). Incluir definición de primera repoblación forestal.”

Apartado 5)

Se propone el siguiente texto:” Proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva cuando aquellas superen las 5 hectáreas o 10 hectáreas con pendiente media igual o superior al 15%. (Decreto 153/1996, de 30 de abril).”

Punto 10. Industrias Agroalimentarias y Explotaciones ganaderas.

Apartado 9)

Que previa consulta a la Consejería de Agricultura y Pesca se aumente el número de plazas para que la instalación ganadera sea sometida al procedimiento de AAU.

Apartados 13), 14), 15) y 17).

Que para el sometimiento a la AAU, se mantengan los condicionantes establecidos en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, en cuanto a que estas instalaciones se encuentren fuera de polígonos industriales, a menos de 500 metros de zonas residenciales y que ocupen superficies de, al menos, 1 hectárea.

Apartado 18)

Que se incorpore a esta Ley para el sometimiento al procedimiento de AAU, el condicionado establecido en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, es decir, una capacidad de tratamiento de materia prima superior a las 300 toneladas diarias.

Asimismo el CES de Andalucía, considera necesario señalar que el listado de las actividades sujetas a la AAU debiera ser revisada, de forma que se excluyan de la misma las que no respondieran a criterios de legislación básica.

Anexo III.

Consideramos que las cuantías de emisiones contaminantes para el Grupo A recogidas en el Anexo III , deben ser modificadas, de forma que las cuantías de partida sean superiores a las previstas en el borrador de Ley.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas Proyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

Sevilla, 10 de febrero de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº EL VICEPRESIDENTE 1º DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Juan Salas Tornero