

LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUELVA EN MATERIA DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL

Isabel María BRITO CABEZA

Jefa de Sección de Planificación y Prevención Ambiental. Servicio Medio Ambiente y Energía. Diputación Provincial de Huelva

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso Licencias Ambientales. CEMCI

SUMARIO:

1. Antecedentes
2. Composición, funcionamiento, objetivos y procedimiento de la comisión de calificación ambiental
3. Descripción del servicio prestado
4. Herramientas puestas a disposición de los ayuntamientos de la provincia de Huelva
5. Demanda actual de servicios por parte de los ayuntamientos

1. ANTECEDENTES

La Comisión de Calificación Ambiental adscrita al Servicio de Medio Ambiente de la Diputación Provincial de Huelva comenzó a funcionar en 1995, poco tiempo después de la publicación de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Esta Ley regulaba en su capítulo IV el procedimiento de Calificación Ambiental. En particular en su artículo 34 establecía la obligación de los Ayuntamientos de otorgar las correspondientes licencias y formular la Resolución de

Calificación Ambiental. También establecía la posibilidad de llevar a cabo el ejercicio efectivo de esta competencia municipal, a través de órganos mancomunados, consorciados u otras asociaciones locales o en los términos establecidos en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Junta de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio.

En el caso de la provincia de Huelva, entonces con 79 municipios, hoy con 80, de los que 58 son municipios menores de 5.000 habitantes, la Diputación Provincial ha jugado un papel fundamental en el ejercicio de esta competencia eminentemente local.

Desde hace 27 años viene prestando un servicio al que no sólo se han ido sumando los municipios menores de 5.000 habitantes, sino también algunos de los mayores, que si bien han dispuesto de personal técnico competente en medio ambiente para desarrollarlo, han tenido acceso al servicio para realizar consultas, y disponer de los cursos o herramientas técnicas que la Diputación Provincial de Huelva a través del Servicio de Medio Ambiente ha puesto a su disposición.

También hay que decir que progresivamente las actividades calificadas han ido aumentando. El anexo III de la Ley 7/1994, que incluía las actividades sometidas a Calificación Ambiental, se componía de una relación cerrada. Con la aprobación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA) dicho anexo se amplió.

Por otra parte el hecho de que la Ley 7/1994, suprimiera la obligatoriedad de la visita de comprobación previa del personal técnico municipal antes de otorgar las licencias de actividades y la sustituyera por el certificado del personal técnico competente redactor de los proyectos, también liberó a los Ayuntamientos de la necesidad de disponer de personal técnico especializado en materia medioambiental, que siempre ha sido escaso en los municipios, sobre todo en los de menor número de habitantes.

2. COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL

2.1. Composición

La Comisión de Calificación Ambiental adscrita al Servicio de Medio Ambiente de la Diputación Provincial de Huelva está compuesta por los siguientes perfiles técnicos:

- Secretaría de la Comisión de Calificación Ambiental. Recientemente ha sido asumida por personal técnico del Servicio. Inicialmente y hasta hace dos años era asumida por un técnico jurídico, que era la persona encargada de la elaboración de la Propuesta de Resolución de Calificación Ambiental, resolución de consultas al personal de los ayuntamientos y coordinación de los diversos informes técnicos de la Comisión.
- Responsable técnico/a en materia de contaminación acústica y contaminación lumínica. Actualmente esta tarea es ejercida por dos personas.
- Responsable técnico/a en materia de salud ambiental y emisiones a la atmósfera. Actualmente esta tarea es ejercida por dos personas.
- Responsable técnico/a en materia de residuos, vertidos líquidos, suelos contaminados, flora y fauna. Actualmente esta tarea es ejercida por una persona.

2.2. Funcionamiento

La composición técnica de la Comisión de Calificación Ambiental viene determinada por las exigencias establecidas en el Decreto 297/1995, de 19 de

diciembre, Reglamento de Calificación Ambiental. En su artículo 9 se establece la documentación que los titulares de las actividades sujetas a calificación ambiental tienen que dirigir a los Ayuntamientos: proyecto técnico, síntesis de las características de la actividad y aquellos otros que los Ayuntamientos exijan conforme a su propia normativa.

En el marco del proyecto técnico deben definirse de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1.e) del artículo 9 de dicho Reglamento de Calificación Ambiental, los riesgos ambientales previsibles y medidas correctoras propuestas, indicando el resultado final previsto en situaciones de funcionamiento normal y en caso de producirse anomalías o accidentes, como mínimo en relación con: ruidos y vibraciones, emisiones a la atmósfera, utilización del agua y vertidos líquidos, generación, almacenamiento y eliminación de residuos, almacenamiento de productos y medidas de seguimiento y control que permitan garantizar el mantenimiento de la actividad dentro de los límites permisibles.

2.3. Objetivos

La Comisión de Calificación Ambiental ofrece asistencia técnica a los Ayuntamientos de la provincia de Huelva que así lo soliciten, específicamente en el análisis del cumplimiento de la normativa ambiental en vigor de las actividades sometidas a Calificación Ambiental, y en la elaboración de la Propuesta de Resolución de Calificación Ambiental.

2.4. Procedimiento

El procedimiento que se viene desarrollando desde hace 27 años está basado en el Reglamento de Calificación Ambiental y es el siguiente:

Los Ayuntamientos llevan a cabo la fase inicial:

1. Recaban la solicitud de licencia, la documentación técnica necesaria (proyecto de actividad y otros documentos que por normativa tengan que aportar).
2. Llevan a cabo la fase de información pública (20 días) y también notifican a los predios colindantes y personas interesadas la iniciación del expediente. En su caso, también recogen las alegaciones que se hayan podido presentar, o en su defecto el certificado de la secretaría municipal indicando que no se han producido alegaciones.
3. Incorporan el informe urbanístico elaborado por personal técnico del Ayuntamiento, en el cual se especifica si la actividad es compatible con los usos previstos en el Plan General de Ordenación Urbana del municipio o en la Norma Subsidiaria que en su defecto esté aprobada. Este trámite es fundamental, dado que si el informe urbanístico es desfavorable no se puede continuar con la Calificación Ambiental, puesto que es vinculante.
4. A partir de este momento el Ayuntamiento remite un oficio a la Diputación Provincial de Huelva incluyendo toda la documentación anteriormente citada y es a partir de ese momento cuando la Comisión de Calificación Ambiental procede a validar el expediente, bien para darle curso o bien para requerir al Ayuntamiento alguna documentación necesaria para continuar.

La Comisión de Calificación Ambiental procede como sigue:

1. Validación del expediente. La persona responsable de la secretaría de la Comisión, comprueba si el Ayuntamiento ha enviado correctamente toda la documentación y a partir de ese momento comienza a contar el plazo para emitir la Propuesta de Resolución de Calificación Ambiental, que es como máximo de 3 meses.

2. Informes sectoriales de cada una de las materias por cada responsable técnico/a: contaminación acústica y lumínica, utilización del agua, vertidos líquidos, residuos y suelos contaminados, emisiones a la atmósfera, salud ambiental, flora y fauna.
3. Emisión de la Propuesta de Resolución de Calificación Ambiental por parte de la persona responsable de la secretaría. La propuesta puede ser: desfavorable, favorable condicionada (a la presentación de algún requisito) o favorable, en este último caso, condicionada genéricamente al cumplimiento de la normativa ambiental en vigor y medidas de seguimiento y control que sean de aplicación.

Si es desfavorable se indica expresamente en la propuesta de resolución al Ayuntamiento de referencia, que no puede otorgar la licencia de apertura hasta que no se solventen las deficiencias identificadas. Y tendrá que proceder a requerir al titular de la actividad un anexo con las medidas a implantar para subsanarlas.

Si es favorable condicionada se indica expresamente al Ayuntamiento aquellos condicionantes previos al otorgamiento de la licencia de apertura de actividad que debe exigir al titular. En este caso también solicitan la asistencia técnica de la Diputación Provincial para la comprobación documental de dichas condiciones.

Si es favorable se le indica al Ayuntamiento las medidas de seguimiento y control que debe ejercer tras la puesta en marcha de la actividad.

3. DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO PRESTADO

La Comisión de Calificación Ambiental, no sólo realiza las propuestas de resolución de calificación ambiental como se ha citado en el punto 2 del presente trabajo, sino que con el paso de los años ha ido haciendo otra serie de servicios que resumo brevemente:

1. Realización de cursos sobre las diversas normativas sectoriales que en materia de medio ambiente han ido aprobándose.

Entre otras, cabe destacar la formación en materias como la contaminación acústica y lumínica. Y también la asistencia técnica en expedientes de quejas o denuncias por ruido.

El Decreto 6/2012, de 17 de enero, Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, ha sido uno de los que más formación ha demandado por su carácter técnico. Su aprobación supuso un cambio metodológico en la medición de los niveles de inmisión y en los conceptos asociados a los índices acústicos, en relación con el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, actualmente derogado. Esto hizo que la Consejería del ramo, editara una guía de contaminación acústica que desde la Diputación Provincial se ha difundido ampliamente entre el personal técnico municipal y también entre las personas redactoras de proyectos. Además, la Diputación impartió un curso en materia de contaminación acústica en el marco de su Plan de Formación dirigido al personal técnico de los Ayuntamientos.

También fue el caso del Decreto 357/2010, de 3 de agosto, Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica, el cual fue anulado por el Tribunal Supremo, pero que sin embargo, ha mantenido vigentes algunos aspectos, como la medición o estimación de determinados parámetros: niveles de iluminación o flujo hemisférico superior instalado que las luminarias tienen que cumplir en función de la zona lumínica donde se encuentren. Teniendo en cuenta que toda la Sierra de Aracena y Picos de Aroche de la provincia de Huelva está certificada como Reserva Starlight por la calidad de su cielo, la Diputación ha seguido informando la materia de contaminación lumínica en los aspectos que se han mantenido vigentes tras la anulación de dicho Decreto. Y también impartió cursos al personal técnico municipal para la elaboración de las propuestas de zonificación lumínica.

2. Resolución de consultas municipales ante quejas y/ o denuncias presentadas por particulares ante los Ayuntamientos. Éstas se llevan a cabo a través del Servicio de Concertación.

Si algo ha marcado un antes y un después en materias como la calificación ambiental, o la contaminación acústica ha sido la pandemia y los Decretos-ley aprobados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía como:

- Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.
- Decreto-ley 14/2020, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las Entidades Locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas y tributarias, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19).
- Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).
- Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

Puede decirse que todos estos decretos han seguido la estela de los conocidos movimientos “better regulation” (más habitual en la órbita de países anglosajones) que centra sus esfuerzos en la reducción de cargas administrativas y “better administration” (más habitual entre países latinos: España, Italia, Portugal), que ponen el foco en técnicas orientadas a la racionalización del procedimiento administrativo

para lograr mayor eficiencia en la gestión administrativa. (Ambientum formación, 2022).

En España la simplificación administrativa no se asocia generalmente a instrumentos de calidad normativa orientados a reducir las cargas sino que encierra una idea más amplia, en la línea de la clasificación propuesta por Martín-Retortillo (1998):

- Simplificación normativa, para reducir la complejidad del sistema normativo.
- Simplificación orgánica, para mejorar las estructuras y aparato público.
- Simplificación procedimental, para hacer menos complejos y eficaces los procedimientos.

Por ejemplo, el Decreto-ley 2/2020 ha supuesto una simplificación de trámites ambientales. Algunas actividades que estaban sometidas a evaluación de impacto en salud ahora no lo están, o han pasado de estar sometidas a tramitaciones más complejas como la Autorización Ambiental Unificada, a ser analizadas en el marco de la Calificación Ambiental.

El Decreto-ley 15/2020, ha incorporado una nueva Instrucción Técnica en materia acústica, la IT8, que permite evaluar la afección acústica de terrazas y veladores (emisores acústicos) en viviendas, debido al aumento de su aforo por las restricciones en interiores establecidas durante la pandemia del COVID-19.

Esto ha supuesto un difícil equilibrio entre economía y derecho al descanso de la ciudadanía, que ha visto cómo el espacio público era invadido por mesas y veladores en pro de la activación de un sector del cual Andalucía depende en gran medida. Han aumentado el número de denuncias o quejas por ruido, que diversos Ayuntamientos han elevado a la Comisión de Calificación Ambiental para su estudio.

Por último, el Decreto-ley 26/2021, ha modificado la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. En particular algunos epígrafes del anexo I, para los que la tramitación se ha modificado o simplificado.

3. Edición de Guía Práctica de Calificación Ambiental

La Diputación también editó una Guía Práctica de Calificación Ambiental para Corporaciones Locales dirigida a personal técnico municipal y también al personal técnico competente en la redacción de proyectos.



4. HERRAMIENTAS PUESTAS A DISPOSICIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE HUELVA

En la actualidad toda la tramitación del procedimiento de Calificación Ambiental es telemática. Esto se ha traducido en una reducción importante de los plazos para informar y de la elaboración de las propuestas de resolución de Calificación Ambiental.

Se puso a disposición de los Ayuntamientos una plataforma de tramitación, se impartieron varias jornadas formativas comarcales, y se elaboró una guía sobre el

funcionamiento de la misma. Este sistema se está traduciendo en una mayor fluidez en la resolución de expedientes.

5. DEMANDAS ACTUALES DE SERVICIOS POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS

La introducción de la declaración responsable de los efectos ambientales, nueva figura de prevención y control ambiental, ha suscitado muchas dudas de aplicación entre los diversos Ayuntamientos y también se han impartido cursos de formación para solventarlas.

Al no existir suficiente personal técnico en los Ayuntamientos para ejercer el control y seguimiento de las 35 actividades que han pasado a tramitarse por Declaración Responsable de los efectos ambientales (en adelante CADR), parece que la simple Declaración Responsable por parte de la persona titular/promotora no es suficiente para comprobar si dichas actividades cumplen efectivamente la normativa ambiental en vigor.

El personal técnico de los Ayuntamientos, más allá de poder ejercer un control documental se encuentran en la mayoría de ocasiones huérfanos o sin medios para poder llevar a cabo inspecciones o controles tras la puesta en marcha de las actividades.

El Decreto 1/2016, de 12 de enero, de 12 de enero, por el que se establece un conjunto de medidas para la aplicación de la declaración responsable para determinadas actividades económicas reguladas en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, parece haber aclarado algo más esta cuestión.

En su apartado 5 establece específicamente que el titular de la actuación manifestará que dispone de la siguiente documentación:

- a) Proyecto Técnico suscrito cuando así lo exija la legislación, por personal técnico competente, que deberá incluir, a los efectos ambientales, el análisis ambiental que recoja los extremos incluidos en el artículo 9 del Reglamento de Calificación Ambiental, aprobado por el Decreto 29/1995, de 19 de diciembre.
- b) Certificación de personal técnico competente.
- c) Documento de valoración de impacto en la salud, en caso de que la actuación sometida a CA-DR lo requiera.

Hay Ayuntamientos que aún se inclinan por requerir un informe de valoración de esta documentación que supla la calificación ambiental, al carecer de personal técnico para las inspecciones de control posterior.

Sin embargo parece claro que la Declaración responsable de los efectos ambientales surte los mismos efectos que la licencia a la que sustituye.

Cada Ayuntamiento dispone en la actualidad de sus propios modelos de Declaración Responsable, pero sería oportuno que los Ayuntamientos dispusieran de modelos normalizados por parte del organismo provincial, no sólo por cubrir esta asistencia técnica sino también por unificar criterios en torno al análisis de las diversas actividades sometidas a CA-DR.

Otra demanda histórica de los Ayuntamientos es la solicitud de asistencia técnica en materia de inspecciones acústicas. La mayoría de las actividades para las cuales se solicita licencia son establecimientos de hostelería o de ocio y esparcimiento que generan numerosas quejas o denuncias vecinales por ruido. Bien porque se encuentran en su mayoría ubicadas en zonas residenciales, bien porque se desarrollan en el exterior en terrazas y veladores, o porque con la inclusión de figuras como los “conciertos de pequeño formato” en bares considerados a priori “sin música” han aumentado los impactos acústicos de las actividades.

La Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible viene realizando las inspecciones en la provincia de Huelva en materia acústica ante la falta de medios de la Diputación Provincial de Huelva para realizar las mediciones, pero el incremento de las quejas y denuncias por ruido es cada vez mayor y los plazos para llevar a cabo las inspecciones aumentan sobremanera. Por lo que dar una respuesta más eficaz a los Ayuntamientos pasaría, por ofrecer este servicio de inspecciones desde la Diputación Provincial, o por establecer sistemas de arbitraje que permitan diferenciar aquellas actividades que generan impactos acústicos derivados de los emisores acústicos de la actividad, de aquellas que simplemente han generado problemas de convivencia vecinal que pueden solucionarse por la vía del diálogo sin tener que ampliar los medios para medir los impactos acústicos, mucho más costosos por la formación especializada que requiere su uso como por el mantenimiento de los equipos a utilizar.

Otra solución puede pasar por ofrecer asistencia para la redacción de modelos de Ordenanzas municipales en las distintas materias sectoriales, a fin de facilitar soluciones para aquellas situaciones del día a día que no recogen los decretos autonómicos y que permiten un tratamiento mucho más local y específico de cada impacto ambiental derivado de una actuación determinada.

Como conclusión de esta formación extraigo que cada vez es más compleja la legislación ambiental que afecta a las actividades y cada vez son menos los recursos materiales, técnicos y económicos de los Ayuntamientos para llevar a cabo la amalgama de competencias locales que en materia medioambiental tienen asignadas o compartidas. Esto está generando controversia entre el derecho al medio ambiente y el desarrollo económico, sobre todo en los municipios que se encuentran ubicados en zonas rurales o en espacios naturales protegidos.

Desde mi punto de vista el verdadero problema reside en la falta de recursos, personal y medios para atender los servicios municipales en materia medioambiental.

Esta es la razón por la que se dilatan los plazos y la resolución de los procedimientos, y no tanto la normativa en sí misma, la cual emana de las Directivas europeas y que viene a proteger el patrimonio natural para el presente y las generaciones futuras.

A mi modo de ver, no se trata tanto de agilizar trámites como de disponer de los recursos materiales, económicos y sobre todo humanos, necesarios para que dichos procedimientos sean ágiles y sobre todo sostenibles.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que en teoría vino a “clarificar las competencias locales” y a “evitar duplicidades” no ha ayudado en este sentido, dado que sigue la estela iniciada hace años de limitar e incluso reducir los recursos disponibles para el ejercicio de las competencias locales. Siendo la administración local la más próxima a la ciudadanía carece de sentido que haya sido de los tres niveles de la administración, la que más recortes ha sufrido.

Sólo una última reflexión, ahora que tanto se habla de afrontar el reto demográfico, frenar la despoblación rural y evitar el abandono del territorio, no parece oportuno recortar los servicios que ofrecen las administraciones locales, ¿verdad?