

**DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO
DE DECRETO POR EL QUE SE
MODIFICA EL RÉGIMEN DE
DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS
AUTONÓMICAS EN
AYUNTAMIENTOS DE LA REGIÓN
EN MATERIA DE ACTIVIDADES
CLASIFICADAS**

Sesión del Pleno de 28 de Febrero de 1995

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE LA REGION DE MURCIA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGIMEN DE DELEGACION DE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN AYUNTAMIENTOS DE LA REGION EN MATERIA DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de julio y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el 28 de febrero de 1.995, acuerda aprobar el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de Enero de 1.995 tuvo entrada en el Consejo escrito del Ilmo. Sr. Secretario Técnico de la Presidencia por el que, cumpliendo el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de 20 de dicho mes, se solicitaba a los efectos previstos en la Ley 3/1.993, emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el régimen de delegación de competencias autonómicas en Ayuntamientos de la Región en materia de actividades clasificadas.

El Decreto 2414/61, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas y la Orden de 15 de marzo de 1.963 por la que se aprueba una Instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del

Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas han constituido durante mucho tiempo el instrumento más importante en manos de las administraciones local y periférica del Estado en relación con la policía medioambiental. Posteriormente, con la nueva configuración territorial del Estado, las competencias de la Administración Periférica del Estado fueron asumidas por las Comunidades Autónomas. En concreto, en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia esta asunción de competencias se produjo en virtud del Real Decreto 466/1.980, de 29 de febrero sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Murcia en materia de Urbanismo, Agricultura, Actividades Molestas, Insalubres, Noci-

vas y Peligrosas, ferias interiores, Turismo, Transportes, Administración Local, Cultura y Sanidad.

Como consecuencia de esa asunción de competencias, en nuestra Comunidad Autónoma, al igual que se ha hecho en la mayoría de las CCAA, se han dictado algunas normas que conviene señalar.

Así, en primer lugar, la Instrucción de 19 de febrero de 1.985 por la que se regula la tramitación de expedientes relativos a Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

En segundo lugar, debe citarse una norma con finalidad idéntica a la que se está analizando, como es el Decreto 86/1.989, de 11 de octubre, sobre delegación de competencias autonómicas en ayuntamientos de la Región en materia de actividades clasificadas.

Y, por último, el Decreto 36/1.994, de 25 de marzo, regulador de la Comisión de Actividades Clasificadas.

Mención aparte merece el Decreto 88/92, de 26 de noviembre, por el que se delegan competencias de la Administración Regional en el Ayuntamiento de Murcia en materia de actividades clasificadas, que no se limita a regular el procedimiento de delegación, sino que opera ya una delegación concreta y específica sobre esta materia a favor del Ayuntamiento de la capital de la Comunidad Autónoma.

I-1. El sistema de las Actividades Clasificadas.

La normativa sobre actividades clasificadas tiene por objeto, según declara el propio Reglamento, evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes.

Para alcanzar esta finalidad el Reglamento

se articula en base a dos principios, en primer lugar, la clasificación de las actividades según el tipo de perturbación que puedan ocasionar y, en segundo lugar, la necesidad de obtener una licencia para el desarrollo de la actividad que puede incluir todas las medidas correctoras necesarias para evitar que los peligros que la misma conlleva se materialicen.

Es por ello que el Reglamento no ofrece una lista de actividades que deben obtener una licencia (aunque incluye una lista a título indicativo) sino que declara que quedan sometidas al mismo, todas aquellas «actividades» que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas con independencia de que se incluyan o no en el nomenclátor anejo al Reglamento.

Conviene reseñar las definiciones que el Reglamento ofrece en relación con los conceptos de molestia, insalubridad, nocividad y peligrosidad para que de esta forma se pueda tener una idea al alcance y ámbito de aplicación del mismo.

1.- Actividades Molestas: son aquellas que constituyan una incomodidad por los ruidos, o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.

2.- Actividades Insalubres: son aquellas que dan lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.

3.- Actividades Nocivas: son aquellas actividades que por las mismas causas puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.

4.- Actividades Peligrosas: son las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes.

Como puede apreciarse son muy pocas las actividades que puedan escapar a la aplicación del Reglamento. Asimismo debe señalarse tam-

bién que es una norma que podía, aunque de hecho no la ha tenido, tener una trascendencia muy importante desde el punto de vista de la protección del medio ambiente por lo menos en el ámbito urbano.

I-2. Sistema de competencias autonómicas y municipales.

El Reglamento, aparte de ofrecer una clasificación de las diferentes actividades a desarrollar y contener los criterios para clasificar las no incluidas expresamente, establece un procedimiento para evitar la materialización de los riesgos que consiste fundamentalmente en lo siguiente:

A) Los Alcaldes, con independencia de las competencias de cualesquiera otros Organismos que deban intervenir por razón de la materia, son los que tienen la competencia para el otorgamiento de las licencias para el ejercicio de las actividades reguladas, para la vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones en esta materia y el ejercicio de la potestad sancionadora, sin perjuicio de la que corresponda a los gobernadores civiles (hoy en día las competencias de los gobernadores corresponden a la Comunidad Autónoma).

B) Por su parte los Ayuntamientos tienen competencia para aprobar las reglamentaciones necesarias a través de Ordenanzas Municipales en lo referente a los emplazamientos y demás requisitos exigibles a estas actividades.

En este sentido, la Orden de 15 de marzo de 1.963 establece que las Ordenanzas municipales, además de lo que a emplazamientos pudiese afectar, precisarán las condiciones de seguridad e higiene complementarias de las que se determinan con carácter general en el Reglamento, que deben imponerse a cada una de las actividades por él reguladas, acomodando sus normas a las peculiares características y condiciones de las localidades donde hayan de regir, pero sin que puedan contradecir sus preceptos.

Asimismo establece que en los Municipios capital de provincia, en los de más de 50.000

habitantes y, en general, en todos aquellos en los que predomine el censo industrial sobre el resto de las actividades en ellos desarrolladas, será obligatoria la existencia de una Ordenanza especial exclusivamente dedicada a regular en todos sus aspectos las actividades afectadas por el Reglamento. Esta Ordenanza habrá de clasificar las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de forma sistemática, tipificando al máximo las medidas correctoras aplicables en cada una de ellas, con indicación de aquellas actividades cuya ubicación deba ser forzosamente en zonas industriales y de las que se consideren compatibles con la vivienda. En la propia Ordenanza o en los planes de urbanización de los respectivos Ayuntamientos se completarán las normas de instalación de dichas actividades con las limitaciones pertinentes de potencia, superficie, ruidos admisibles y situación del local respecto de las viviendas, todo ello teniendo en cuenta las características peculiares del municipio y de la zona de emplazamiento de la actividad.

C) Comisión de Actividades Clasificadas: esta comisión, regulada por el Decreto 36/1.994, de 25 de marzo, ejerce las competencias que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas atribuye a la denominada Comisión Provincial de Servicios Técnicos y es un órgano colegiado de la Consejería de Medio Ambiente.

La intervención de esta Comisión, como órgano coordinador de las actuaciones de las distintas Consejerías que guarden relación con las Actividades Clasificadas, en el procedimiento regulado por el Reglamento se centra fundamentalmente en los siguientes aspectos:

a) La calificación de las actividades sujetas al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

b) La adopción de acuerdos sobre medidas correctoras, exigibles con carácter general a las actividades sujetas a calificación.

c) Evacuar las consultas que le eleven los Ayuntamientos e informar las Ordenanzas y Reglamentos Municipales en la materia.

Debe resaltarse la importancia de la función de tutela de esta Comisión respecto a las competencias municipales ya que, según dispone el Reglamento, los informes que para la calificación de actividades emita la Comisión serán vinculantes para la autoridad municipal en caso de que impliquen la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras de las molestias o peligros de cada actividad.

D) Director General de Protección Ambiental: es el órgano que ejerce las competencias atribuidas por el Reglamento de Actividades Nocivas, Insalubres y Peligrosas al Gobernador Civil, es decir, la alta vigilancia de lo dispuesto en el Reglamento, imponiendo las sanciones que en el mismo se determinan como

de su competencia, así como las facultades relativas a la exigencia de responsabilidad debida a las Autoridades municipales que fuesen negligentes en el cumplimiento de estas normas.

Así, pues, el sistema de las Actividades Clasificadas residencia la mayor parte de las competencias en los Ayuntamientos, reservándose la Comunidad Autónoma el ejercicio de determinados controles como expresión de las facultades de tutela sobre los municipios que corresponden a la Administración Autonómica, materializadas en el carácter vinculante de sus informes negativos al establecimiento de la actividad y de las medidas correctoras que se considere necesario por parte de la Administración Regional imponer a la actividad a autorizar.

II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el régimen de delegación de competencias autonómicas en ayuntamientos de la Región en materia de actividades clasificadas consta de una Exposición de Motivos, siete artículos, una disposición transitoria, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, una disposición final y un anexo.

La Exposición de Motivos señala que el Proyecto tiene su causa en el Acuerdo sobre descentralización de competencias en materia de urbanismo y vivienda entre la Comunidad Autónoma de Murcia y la Federación de Municipios de la Región de Murcia de fecha 9 de febrero de 1.994, que incluye un apartado relativo a la delegación de competencias autonómicas en Ayuntamientos en materia de actividades clasificadas, encaminado a que se adapten y actualicen las actividades ya incluidas en el Decreto 86/1.989 de 11 de octubre sobre esta misma materia, actualmente en vigor, a que se incluyan expresamente las conceptuadas como establecimientos públicos y a que se pueda delegar a municipios con población in-

ferior a 5.000 habitantes con capacidad suficiente para ello.

Asimismo el Proyecto de Decreto adapta sus disposiciones a la nueva estructura de la Administración Regional en materia de medio ambiente, motivada por la desaparición de la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza y la creación de la Consejería de Medio Ambiente. También se pretende una adaptación del procedimiento a las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 1. Determina el ámbito de aplicación del Decreto estableciendo como régimen general la posibilidad de delegación en Ayuntamientos con población superior a 5.000 habitantes y, excepcionalmente, con población igual o inferior que cuenten con personal suficiente y medios adecuados.

Artículo 2. Realiza una reserva específica de competencias sancionadoras a favor de la Consejería de Medio Ambiente concebida

como tutela en complemento de sus competencias inspectoras.

Artículo 3. Confirma las facultades de control de la Consejería de Medio Ambiente sobre las competencias delegadas y establece el deber de colaboración de dicha Consejería con los Ayuntamientos a través de la obligación de emitir los informes técnicos que por los mismos le sean solicitados.

Artículo 4. Establece el procedimiento de delegación garantizando que en el mismo quede acreditada la capacidad del Ayuntamiento para el ejercicio de las competencias delegadas.

La decisión sobre la delegación corresponderá al Consejo de Gobierno previo informe de la Consejería de Medio Ambiente.

Artículo 5. Determina que la delegación será efectiva a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

Artículo 6. Otorga carácter indefinido a la delegación y establece que su revisión o revocación sólo podrá producirse por las causas previstas en la legislación sobre régimen local autonómico y estatal.

Artículo 7. Regula la tramitación por los Ayuntamientos de los expedientes objeto de la delegación y la obligación por parte de los

mismos de informar mensualmente a la Dirección General de Protección Ambiental de las licencias concedidas en uso de las facultades delegadas.

La Disposición Transitoria establece la aplicación del Decreto a las peticiones de delegación en trámite.

La Disposición Adicional primera determina la ampliación de la delegación efectuada por el Decreto 88/1.992 de 26 de noviembre en el Ayuntamiento de Murcia a las actividades relacionadas en el anexo del Proyecto.

La Disposición Adicional segunda establece que las delegaciones no afectarán a las competencias de la Consejería de Medio Ambiente en materia de disciplina ambiental ni a las que correspondan a otros departamentos de la Administración Regional.

La Disposición Derogatoria opera la derogación expresa del Decreto 86/1.989 de 11 de octubre sobre delegación de competencias autonómicas en Ayuntamientos de la Región en materia de actividades clasificadas.

La Disposición Final establece la entrada en vigor del Decreto al día siguiente a su publicación.

Por último, el Anexo determina cuarenta actividades sobre las que puede producirse la delegación.

III. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Artículo 1. Debe reseñarse, en primer lugar, que el Proyecto de Decreto no opera una delegación ex lege, sino que simplemente arbitra un procedimiento para que la delegación pueda llegar a producirse. En cuanto a los sujetos que pueden solicitar la delegación, el Proyecto de Decreto establece, en principio, un supuesto general concretado en los Municipios de la Región con una población superior a 5.000 habitantes, y un supuesto excepcional relativo a los Municipios con una población inferior (Art. 1). No obstante, esa distinción

carece de relevancia, toda vez que el procedimiento, los medios y la documentación que deben aportar los Ayuntamientos son los mismos con independencia de que su población sea superior o inferior a 5.000 habitantes. Por ello, la primera consecuencia que se debe extraer es que se prevé un sistema de delegación de competencias autonómicas en materia de actividades clasificadas dirigido, en principio, a todos los Ayuntamientos de la Región.

En lo referente al ámbito material de las delegaciones que puedan articularse, el artícu-

lo 1 del Proyecto de Decreto, lo circunscribe a las competencias incluidas en los artículos 7-2, 8, 31, 32 y 33 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y respecto únicamente a las materias que se incluyen en el Anexo del Proyecto de Decreto. Conviene, por tanto, transcribir el contenido de los artículos citados del Reglamento de Actividades para facilitar una mejor comprensión del tema, subrayando, por tanto, el hecho de que estas competencias que vienen ejerciéndose por los órganos de la Administración Regional pasarán a ser ejercidas directamente por los Ayuntamientos:

Artículo. 7.2: «Los informes que para la calificación de actividades emita la Comisión serán vinculantes para la Autoridad municipal en caso de que impliquen la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras de las molestias o peligros de cada actividad».

Artículo. 8: «Los Jefes provinciales o Delegados de los diferentes Servicios u Organismos representados en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (Hoy Comisión de Actividades Clasificadas) serán ponentes ante la misma en los expedientes, teniendo en cuenta la legislación privativa de cada Departamento».

Artículo. 31: «En caso de admitirse a tramitación la solicitud de establecimiento de una nueva actividad o modificación de alguna existente, el expediente completo será remitido, una vez cumplidos los requisitos del artículo anterior, a la Secretaría de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos».

Artículo. 32: «La Comisión Provincial de Servicios Técnicos se reunirá para la calificación de las actividades a que se refiere este Reglamento, pero con anterioridad el Gobernador Civil (Hoy el Director General de Protección Ambiental), Presidente, designará las ponencias que hayan de dictaminar los proyectos recibidos, en los cuales estarán representados los Organismos que tengan relación directa con la actividad de que se trate, o por

razón de las circunstancias que puedan derivarse de la misma y, en todo caso, la Jefatura de Sanidad, y Delegación de Trabajo provinciales. La calificación que haga la Comisión Provincial será siempre motivada.

Siempre que hubiere pendientes de calificación actividades de las que se regulan en este Reglamento, la Comisión se reunirá por lo menos una vez al mes».

Artículo. 33: «1. Dentro del mes siguiente a la fecha de recepción del expediente por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos emitirán su informe los diversos servicios provinciales a quienes se pida y la ponencia a que se refiere el artículo anterior, y en el plazo de quince días siguientes la Comisión Provincial procederá a la calificación en el sentido de examinar la garantía y eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad.

2. La Comisión Provincial podrá aceptarlos o rechazarlos. En este último caso dará audiencia al interesado por plazo de 10 días y adoptará el acuerdo definitivo que proceda dentro de los quince días siguientes, devolviendo el expediente al Ayuntamiento para que en el plazo de quince días otorgue o deniegue la licencia solicitada, en consonancia con el acuerdo definitivo de la citada Comisión. En ningún caso podrán concederse licencias provisionales mientras la actividad no esté calificada.

3. Transcurridos quince días desde que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos haya adoptado el acuerdo precedente sin que el Ayuntamiento lo haya ejecutado, podrá la parte interesada recurrir en alzada ante el Ministerio de la Gobernación que, previa audiencia de los Ministerios de Industria, de Agricultura, de la Vivienda, o, en su caso, del correspondiente por razón de la materia, resolverá lo procedente con carácter ejecutivo para el Ayuntamiento.

4. Transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud sin que hubiese recaído solución ni se hubiese notificado la misma al interesado, podrá este denunciar la mora si-

multáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y transcurridos dos meses desde la denuncia podrá considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, salvo en aquellos casos en que la Comisión hubiere notificado su acuerdo desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento».

Como puede apreciarse tras la lectura de los preceptos transcritos, el ámbito de la delegación afecta al núcleo de las facultades de tutela de la Administración Regional y, en caso de materializarse, la consecuencia primera y más perceptible para los ciudadanos será un sensible acortamiento de los plazos para resolver estos expedientes. Debe también señalarse otra posible consecuencia determinada por una mayor laxitud en la exigencia de medidas correctoras en aquellos Ayuntamientos con menos medios técnicos o menor rigor ambiental, lo que podría traducirse en una «guerra» entre municipios para captar instalaciones en un momento en el que el azote del paro castiga fuertemente a nuestra Región, con los consiguientes peligros que esta situación conlleva para la calidad de vida de los ciudadanos.

Ello no obstante, la crítica debe matizarse, ya que la Administración Regional, a través de la Consejería de Medio Ambiente, se reserva el ejercicio de oficio de las competencias establecidas en los artículos 39, 40 y 41 del Reglamento de Actividades (Art. 2 del Proyecto de Decreto) con la finalidad implícita de evitar esa consecuencia indeseable de la delegación. Los artículos citados establecen lo siguiente:

Artículo. 39: «Si en virtud de su facultad inspectora los Gobernadores civiles (En la actualidad, Director General de Protección Ambiental) comprobasen que funcionan en la provincia de su mando actividades que no se ajustan a las prescripciones de este Reglamento, lo pondrán en conocimiento del Alcalde respectivo para que proceda en consecuencia, y si éste no adoptase las medidas oportunas, podrán imponer por sí mismos las sanciones a que se refiere el artículo anterior «Estas sanciones pueden ser:

- Multa.
- Retirada temporal de la licencia, con la consiguiente clausura o cese de la actividad mientras subsista la sanción.
- Retirada definitiva de la licencia concedida.

Artículo. 40: «Las multas que se impongan a los titulares de las actividades se graduarán según la naturaleza de la infracción, el grado de peligro que supongan y la reiteración de las faltas.

En el mismo escrito en que se efectúe la notificación de las multas se concederá un nuevo plazo a los sancionados para que corrijan las deficiencias que motivaron la imposición de aquellas, al final del cual se girará visita de comprobación en la forma determinada en el artículo 37, pudiendo retirarse la licencia y procediéndose, por lo tanto, a la clausura y cesación de la actividad después de impuestas tres multas consecutivas por reiteración en las faltas mencionadas.

Artículo. 41: «Las sanciones que se indican en los presentes artículos se aplicarán sin perjuicio de que la Autoridad gubernativa pase el tanto de culpa a los Tribunales de Justicia si apreciase la existencia de materia delictiva en la actuación del propietario, tanto por lo que se refiere a los fraudes o manipulaciones dolosas como por lo que a desacatos de que pueda ser objeto dicha Autoridad».

Artículo 2. Junto a estas competencias específicas, la Consejería de Medio Ambiente se reserva una competencia genérica de tutela sobre las competencias delegadas ya que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Proyecto de Decreto, «La Consejería de Medio Ambiente, previa denuncia o de oficio, ejercerá el control de las actuaciones que los Ayuntamientos hayan efectuado en base a las competencias delegadas, a cuyo fin podrá inspeccionar, informar, corregir y sancionar cuando se infrinja la normativa vigente», añadiendo el artículo 3, como manifestación también de esta tutela genérica que esta Consejería emitirá los informes técnicos que le sean solicitados por

los Ayuntamientos que ejerzan las competencias delegadas en base al Proyecto de Decreto.

Artículo 3. Este precepto debe ser objeto de dos observaciones.

De una parte, en una primera lectura parece que las competencias a las que hace referencia el artículo 3 son las mismas que reserva la Consejería de Medio Ambiente en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, si bien con el añadido de que las mismas también se podrán iniciar previa denuncia, lo que, en cualquier caso no se halla impedido por las previsiones del artículo 2. Sin embargo, dado que en principio no tiene sentido que dos artículos de una misma norma tengan el mismo contenido, se exige realizar una lectura más detenida del art. 3.1., y en ella se pone de manifiesto que lo que va a controlar la Consejería de Medio Ambiente no son las actividades autorizadas por los Ayuntamientos en base a la delegación de competencias que hayan obtenido, sino «las actuaciones que los Ayuntamientos hayan efectuado en base a las competencias delegadas» y es sobre esas actuaciones de los Ayuntamientos sobre las que se «podrá inspeccionar, informar, corregir y sancionar cuando se infrinja la normativa vigente». ¿Quiere ésto decir que la Consejería de Medio Ambiente va a sancionar a los Ayuntamientos que no actúen conforme a la normativa vigente? ¿A qué «normativa vigente» se refiere el artículo 3 a la de Actividades Clasificadas, la que regula la delegación o a la legislación de régimen local en general? ¿En qué situación quedaría el titular de una actividad autorizada por el Ayuntamiento que cumpla con las condiciones establecidas en la correspondiente licencia?. Como se ve, son demasiados interrogantes para una norma cuyas motivaciones principales son la descentralización y la agilización de los procedimientos para la instalación de actividades en los Municipios.

Por tanto, parece que más bien debe concluirse que estamos ante una deficiente redacción del precepto ya que el control al que el mismo hace referencia debe ser el que se ejerce sobre las actividades autorizadas por los

Ayuntamientos en base al ejercicio de las competencias delegadas. Por tanto, respecto al artículo 3.1 debe concluirse que se debería depurar su redacción o incluso plantear su supresión, ya que las consecuencias que con el mismo se pretenden conseguir ya lo estarían con la reserva competencial establecida a favor de la Dirección General de Protección Ambiental en el artículo 2.

Por otra parte, el número 2 del artículo 3, como se ha visto establece el sistema, también tradicional en los procedimientos de tutela, de asistencia técnica para la articulación efectiva de la delegación, a través de la emisión de los informes técnicos por la Consejería de Medio Ambiente que le sean solicitados por los Ayuntamientos. En relación con este apartado debe señalarse que al no establecerse una regulación más precisa, fundamentalmente en lo referente al plazo para la emisión del mismo así como a las consecuencias derivadas de su no emisión, es decir, carácter favorable o no de la «resolución presunta», puede producirse el efecto contrario al buscado por el Proyecto de Decreto, ya que podíamos encontrarnos ante una causa de retraso en la tramitación de los expedientes.

Artículo 4: regula este precepto el procedimiento para la delegación intentando garantizar a través del mismo que la delegación se realice a favor de Ayuntamientos que cuenten con los suficientes medios personales y materiales que permitan el desarrollo de las funciones delegadas. Es por ello que no acaba de comprenderse lo dispuesto en el número 2 del artículo 4 cuando dispone que en el informe que la Consejería de Medio Ambiente debe remitir al Consejo de Gobierno pueda incluirse una referencia a «los medios financieros o personales que, en su caso, deban ponerse a disposición del Ayuntamiento», lo que, al no incluirse criterios para determinar la necesidad o no de que se pongan a disposición del Ayuntamiento esos medios personales o financieros pudiera dar lugar a tratamientos discriminatorios entre los diferentes Ayuntamientos de la Región. Por otra parte, el sistema establecido no encaja con lo dispuesto en el artículo 4 de

la Ley Regional 6/1.988, de 25 de Agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia que determina que «La Comunidad Autónoma podrá delegar el ejercicio de competencias propias de la Administración regional en las Entidades Locales de la Región, facultar a éstas para la gestión ordinaria de determinados servicios competencia de la misma, así como establecer convenios de colaboración, ajustándose en su actuación a lo dispuesto en la Ley Regional de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales. **En tales supuestos, se les dotará de los recursos humanos y materiales para el ejercicio de dichas competencias**» (en el mismo sentido, el artículo 27.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1.985). En efecto, es lógico que se garanticen las obligaciones de los Ayuntamientos en cuanto al ejercicio de las competencias delegadas pero no lo es menos que, si los Ayuntamientos ejercen competencias de la Comunidad Autónoma, también quede garantizada la transferencia de esos medios personales, materiales y económicos que la Comunidad Autónoma ya no va a tener que utilizar al realizar

una delegación de una competencia que, caso de no delegarse, debería gestionar la propia Administración Regional.

Por último, debe señalarse lo dispuesto en la **Disposición Adicional Segunda** del Proyecto de Decreto, que afirma que lo establecido en el mismo «no afectará a las competencias atribuidas a la Consejería de Medio Ambiente en materia de disciplina medioambiental, tales como vertidos al mar, residuos industriales, evaluación de impacto ambiental, protección del ambiente atmosférico, ni a las que correspondan a otros Departamentos de la Administración Regional». En relación con esta disposición debe llamarse la atención sobre el hecho de que establece una reserva competencial a favor de la Consejería de Medio Ambiente y de la Administración Regional y que, además, dicha reserva no tiene el carácter de numerus clausus y si a ello se añade el que parte de las competencias delegadas se refieren precisamente a algunas de las materias señaladas en la Disposición Adicional Segunda puede afirmarse que se genera un sistema que es posible que acarree una alta dosis de inseguridad jurídica, por lo que la redacción de la misma debería precisarse.

III.1. RELACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO CON LA PROPOSICIÓN DE LEY DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE LA REGIÓN DE MURCIA

Para finalizar el análisis del Proyecto de Decreto sobre delegación de competencias autonómicas en materia de actividades clasificadas debe subrayarse el hecho de que las actividades sobre las que puede operar la delegación vienen recogidas en el Anexo del Proyecto, que amplía la lista contenida en el todavía vigente Decreto Regional 86/1989, de 11 de octubre, sobre delegación de competencias autonómicas en Ayuntamientos de la Región en materia de actividades clasificadas. La Exposición de Motivos del Proyecto no especifica de forma suficientemente determinada las causas de dicha ampliación.

Sin embargo el criterio parece encontrarse en la Proposición de Ley Nº 30, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, formulada por el Grupo Parlamentario socialista y actualmente en fase de tramitación parlamentaria en la Asamblea Regional, ya que la lista incluida en el Anexo del Proyecto de Decreto coincide literalmente con la incluida en el Anexo III de la citada Proposición de Ley, bajo la rúbrica de «Actividades cuya calificación ambiental corresponde a los ayuntamientos». Y este hecho lleva a plantearnos la cuestión de la oportunidad de la aprobación de este Proyecto de Decreto en función de su relación

con la Proposición de Ley de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.

En este sentido conviene traer a colación algunas disposiciones de la repetida Proposición de Ley para poner de manifiesto la incongruencia que se da entre ambos proyectos normativos cuya tramitación coincide en el tiempo, si bien ante poderes diferentes, éste es, el Ejecutivo y el Legislativo.

La Disposición Adicional Sexta de la Proposición de Ley establece que «en el ámbito territorial de la Región de Murcia no será de aplicación el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y la Orden de 15 de marzo de 1.963, por la que se aprueba una instrucción que dicta normas complementarias para su aplicación».

Así, pues, en esta Disposición Adicional Sexta se realiza una derogación expresa de la normativa cuya delegación se pretende realizar a través del Proyecto de Decreto, si bien debe señalarse que a lo largo de la tramitación legislativa de la Proposición de Ley, esta derogación con carácter absoluto probablemente se verá matizada dándole al Reglamento el carácter de normativa supletoria, como ha sucedido en otras Comunidades Autónomas que se han dotado de normativas de carácter similar (Así, por ejemplo, la Disposición Final Tercera de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, de la Comunidad Autónoma Andaluza; la Disposición Transitoria Primera de la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas, de la Comunidad Valenciana).

En este sentido, la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley de Protección del Medio Ambiente pone de manifiesto que la misma pretende llevar a cabo una modificación en profundidad del régimen de las actividades clasificadas al afirmar que «el título II regula los procesos preventivos de evaluación y calificación de actividades que puedan afectar al medio ambiente, como responsabilidad compartida entre las administraciones regional y local. Con esta finalidad y asumiendo que la

evaluación de impacto ambiental es la técnica generalizada en todos los países desarrollados, se eleva el nivel de protección actualmente existente aumentando los supuestos en que diversos proyectos, obras y actividades han de someterse a evaluación previa de impacto ambiental. Para el resto de proyectos la Ley diseña un informe previo a la licencia municipal de apertura, refundiendo y adaptando la sistemática del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, persiguiendo la simplificación de trámites en relación a las autorizaciones ambientales».

Como puede deducirse parece que no es buena técnica normativa realizar una delegación sobre una materia que está siendo objeto de «refundición y adaptación». Pero, el problema se agrava cuando se analizan algunos artículos de la Proposición de Ley dedicados al sistema de calificación ambiental, y fundamentalmente, el artículo 20 que tiene el siguiente tenor literal:

«1. La calificación ambiental de las actividades incluidas en el anexo III, corresponde:

a) A los ayuntamientos, si se trata de municipios de más de 20.000 habitantes.

b) A la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, si se trata de municipios de población inferior.

2. Corresponderá, sin embargo, a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en todo caso, la calificación ambiental de las actividades que se enumeran a continuación, sin perjuicio de las competencias municipales en materia de licencias y autorizaciones:

a) actividades de ámbito supramunicipal.

b) Excepcionalmente, las actividades que por su repercusión y a instancia del Ayuntamiento afectado, aconsejen la intervención de la Consejería de Medio Ambiente.

3. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia podrá delegar la competencia a que se refiere el apartado 1. b) en los municipios de población comprendida entre 5.000 y 20.000 habitantes que lo soliciten y acrediten disponer de los medios técnicos y personales preci-

sos para el ejercicio de las competencias delegadas».

Como puede apreciarse hay una contradicción evidente entre el sistema de distribución de competencias recogido en la Proposición de Ley de Protección del Medio Ambiente y el que sirve de base al Proyecto de Decreto de delegación de competencias autonómicas en materia de actividades clasificadas en los ayuntamientos. Dicha contradicción se centra en los siguientes puntos:

1. La Proposición de Ley contempla como competencia municipal (por tanto para su ejercicio no se necesita delegación) la calificación ambiental de las actividades incluidas en el Anexo III (las mismas que incluye el Anexo del Proyecto de Decreto de delegación) para los ayuntamientos cuyos municipios tengan una población superior a los 20.000 habitantes.

2. La Proposición de Ley contempla la po-

sibilidad de delegar la calificación ambiental a los Ayuntamientos cuyos municipios tengan una población comprendida entre los 5.000 y los 20.000 habitantes, mientras que el proyecto de Decreto sobre delegación de competencias contempla la posibilidad de realizar la delegación, si bien con carácter excepcional pero con los mismos requisitos que para el resto de los municipios, para aquellos con una población inferior a 5.000 habitantes.

Para finalizar debe resaltarse el hecho significativo de que desde que se aprobó el Decreto 86/1989, de 11 de octubre, sobre delegación de competencias autonómicas en ayuntamientos de la Región en materia de actividades clasificadas sólo se ha producido una delegación en favor del Ayuntamiento de Murcia (Decreto 88/92, de 26 de noviembre) aunque por parte de algunos otros Ayuntamientos se ha solicitado la delegación de competencias a que hace referencia el Decreto 86/1989.

IV. CONCLUSIONES

1. El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente el proceso de descentralización de competencias autonómicas en los Ayuntamientos, en el que se enmarca el Proyecto de Decreto por el que se modifica el régimen de delegación de competencias autonómicas en Ayuntamientos de la Región en materia de actividades clasificadas, porque el mismo se traduce en un mayor acercamiento de las administraciones públicas a los ciudadanos y al conocimiento de sus necesidades al mismo tiempo que implica una mayor agilidad en la tramitación de los diferentes procedimientos.

2. El Consejo Económico y Social entiende que el texto del Proyecto de Decreto es susceptible de mejora si se le incorporan las

sugerencias reseñadas en el cuerpo del presente Dictamen.

3. No obstante lo anterior, el Consejo Económico y Social considera que el Proyecto de Decreto por el que se modifica el régimen de delegación de competencias autonómicas en Ayuntamientos en materia de actividades clasificadas debe ser suspendida su aprobación hasta tanto no finalice la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley nº 30 de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia dado que la misma realiza una revisión a fondo del sistema de actividades clasificadas que abarca incluso el actual sistema de reparto de competencias entre la Administración Local y Autonómica en esta materia.

Murcia, a 28 de Febrero de 1.995

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social
Antonio Reverte Navarro

El Secretario General del
Consejo Económico y Social
Isidro Ródenas Ruiz



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LA REGION DE MURCIA

C/. Alcalde Gaspar de La Peña, 1 - Tlf. 968 22 13 64 - MURCIA

www.cesmurcia.es

