

Informe pel que fa al disseny bàsic d'un servei d'assistència als municipis per al mesurament i la inspecció en matèria de contaminació acústica

Manuel Marvizón de la Fuente

Lletrat adjunt del Servei Jurídic Provincial de la Diputació de Sevilla

Expedient: 8460/10-MM.

Data: 10 de gener de 2011.

Un cop examinada la sol·licitud d'informe formulada pel subdirector d'Àrea de Sostenibilitat i Cicle hidràulic, en relació amb el disseny bàsic d'un servei de mesurament i valoració de sorolls i vibracions per a l'assistència tècnica als municipis de la província que ho demanin, aquesta Assessoria Jurídica emet el següent informe sobre les següents qüestions plantejades al voltant dels límits de l'assistència que pot proporcionar la Diputació:

- I. És extensible l'exercici de les funcions d'inspecció descrit en l'article 48 del Reglament a la tramitació i resolució del procediment de qualificació ambiental?
- II. És possible, com i quins requisits, que un funcionari de la Diputació sigui habilitat per exercir les funcions d'inspecció a un, diversos o tots els municipis de la província?
- III. Quins altres empleats públics de la Diputació es podrien habilitar per exercir funcions subordinades a la inspecció?
- IV. Quins altres empleats públics de la Diputació es podrien habilitar per exercir funcions subordinades a la inspecció, amb la determinació prèvia de la competència o/i atribució requerida?
- V. Quins mecanismes de col·laboració o d'assistència es podrien implementar per a la participació de la Diputació en els assajos acústics que competeixen als ajuntaments o ens locals?

1. Consideracions jurídiques

Primera. Normativa aplicable sobre contaminació acústica

La contaminació acústica és una matèria que va ser regulada per la Comunitat Autònoma d'Andalusia en la Llei 7/1994, de 18 de maig, de protecció ambiental,

i desplegada pel Decret 326/2003, de 25 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de protecció contra la contaminació acústica a Andalusia.

Posteriorment, la Llei 7/2007, de 9 juliol, de gestió integrada de la qualitat ambiental d'Andalusia (GICA) va derogar la Llei anterior, regulant aquesta matèria en els articles 67 i seg., encara que es manté la vigència del Reglament, en allò que no s'oposi a la nova norma. L'article 69 de la GICA disposa que correspon a la conselleria competent en matèria de medi ambient la vigilància, el control i la disciplina de la contaminació acústica en relació amb les actuacions, públiques o privades, sotmeses a autorització ambiental integrada i autorització ambiental unificada incloses en l'annex I d'aquesta Llei. Així mateix, estableix la competència de l'Administració local per a l'aprovació d'ordenances municipals de protecció del medi ambient contra sorolls i vibracions, així com la vigilància, el control i la disciplina de la contaminació acústica en relació amb les altres actuacions, públiques o privades.

Segona. Actuació subsidiària o a petició dels ajuntaments de la Conselleria de Medi Ambient

L'article 48.3 de l'esmentat Reglament preveu l'actuació subsidiària de la Conselleria en funcions d'inspecció de contaminació acústica, davant possibles inactivitats dels ajuntaments (si en el termini de 15 dies no han desplaçat equips de vigilància i mesurament), o també a petició d'aquests en cas que no disposin de personal acreditat o de mitjans suficients per a la realització de les inspeccions mediambientals oportunes.

A més de l'actuació anterior en la inspecció i comprovació tècnica, l'article 59 preveu també l'actuació subsidiària de les delegacions provincials de la Conselleria de Medi Ambient en la incoació, instrucció i resolució dels procediments sancionadors relatius a la contaminació acústica, la competència dels quals correspon als municipis, en el supòsit de manca d'actuació d'aquests davant la denúncia presentada davant dels

mateixos o de la Junta d'Andalusia, i un cop transcorregut un mes des que hagin estat instats a actuar per part de l'organisme autonòmic.

Aquesta actuació subsidiària és predicable respecte a funcions d'inspecció davant denúncies presentades, i no és extensible a la resolució d'altres procediments, com el de qualificació ambiental, en no estar previst en la norma.

Tercera. Personal inspector i tècnics acreditats en contaminació acústica

L'article 48.1 del Reglament estableix que les funcions d'inspecció mediambiental relatives a l'objecte d'aquest Reglament, les executarà el personal funcionari de les administracions públiques competents, que podrà comptar amb la col·laboració d'una ECA o de personal tècnic acreditat per a la realització de les actuacions tècniques que calguin.

Cal diferenciar els tècnics acreditats en matèria de contaminació acústica esmentats en els articles 38.2, 41.7 i 47 del Reglament, dels mecanismes d'habilitació del personal funcionari inspector. Els primers exerceixen una funció merament instrumental de caràcter tècnic de mesurament de la contaminació acústica, i, per tant, la seva relació no ha de ser necessàriament funcional; tanmateix, els segons han de ser funcionaris, per exercir la potestat administrativa d'inspecció, segons es desprèn de l'article 2 de l'Ordre de 29 de juny de 2004, que regula els tècnics acreditats i l'actuació subsidiària de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de contaminació acústica, quan estableix que els tècnics acreditats hauran de ser acompanyats per personal funcionari quan col·laborin en tasques d'inspecció. Així mateix, l'article 130.1 de la GICA disposa que, en l'exercici de funcions d'inspecció, "*tendrán la consideración de agentes de la autoridad todas aquellas personas que realicen las tareas de vigilancia, inspección y control que tengan una relación estatutaria con la Administración de la Junta de Andalucía u otras Administraciones*".

La CE ha optat per un règim d'ocupació pública de caràcter funcional (articles 103.3 i 149.1.18a CE); així, l'article 9.2 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, reserva una sèrie de funcions exclusivament al personal funcionari, quan determina que l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques corresponen exclusivament als funcionaris públics.

Per tant, de conformitat amb l'article 11.2 es determinarà, per excepció, quins llocs poden ser ocupats per personal laboral, a través dels criteris que les lleis de funció pública dictin en desplegament de l'EBEP.

A més a més, l'article 169.1 del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat mitjançant el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, estableix que "Correspon als funcionaris de l'escala d'Administració general l'exercici de les funcions comunes a l'exercici de l'activitat administrativa. En conseqüència, els llocs de treball predominantment burocràtics han de ser exercits per funcionaris tècnics, administratius o auxiliars d'administració general". Així mateix, l'article 170.1 dicta que "Tenen la consideració de funcionaris d'administració especial els que tenen atribuït l'exercici de les funcions que constitueixen l'objecte peculiar d'una carrera, professió, art o ofici".

En conseqüència, si es pretén organitzar un servei estable d'assistència als municipis per al mesurament i la inspecció en matèria de contaminació acústica, caldrà tenir en compte el criteri general de desenvolupament de les funcions públiques per part de personal funcionari, i valorar econòmicament les opcions que sigui un funcionari amb un perfil tècnic capaç de desenvolupar les mesures que exerceixi les funcions, o per contra que s'opti per realitzar una contractació laboral o administrativa de serveis per als mesuraments puntuals, que ha de ser acompanyada per un funcionari que doni cobertura a l'exercici de potestats administratives.

Quarta. Assistència de les diputacions provincials als municipis

La Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia, potència l'assistència de la província als municipis, incloent supòsits de prestació obligada. Així, entre altres preceptes, l'article 14, dedicat a l'assistència material, determina que la província prestarà els serveis bàsics municipals en cas d'incapacitat o insuficiència d'un municipi, quan aquest així ho demani, corresponent a la província la determinació de la forma de gestió del servei i les potestats inherents al seu exercici. Així mateix, l'apartat 2.b) estableix que en la forma i els casos en què ho determini una norma provincial, prestarà obligatòriament, a petició del municipi, el servei de disciplina urbanística i ambiental.

D'altra banda, l'article 13 de l'Ordre de 29 de juny de 2004, que regula els tècnics acreditats i l'actuació subsidiària de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de contaminació acústica, reconeix la possibilitat

que els ajuntaments rebin assistència jurídica i tècnica per part d'entitats supramunicipals, incloses les diputacions provincials.

Per tant, entenem que seria possible tant l'assistència de mesurament tècnic i d'inspecció com la d'incoació, instrucció i resolució dels procediments sancionadors, i, per extensió, dels procediments de qualificació ambiental, ja que l'article 10 de la Llei 5/2010 estableix que els municipis podran *"delegar o encomendar el ejercicio de competencias y utilizar cuantas formas de gestión directa o indirecta de servicios permitan las leyes, sin que en ningún caso se vean afectadas ni la titularidad de las competencias ni las garantías de los ciudadanos"*. Per tant, existeix la possibilitat general de delegació de competències dels ajuntaments a les diputacions provincials. Així mateix, l'article 3.2 del Reglament de qualificació ambiental d'Andalusia (Decret 297/1995, de 19 de desembre) preveu expressament l'assistència material de les diputacions provincials quan els municipis no tinguin els mitjans tècnics o de personal necessaris per a l'exercici adequat d'aquesta competència.

Respecte a la manera d'articular aquesta assistència, considerem que l'instrument més adequat per formalitzar-la és el conveni de col·laboració, tal com indica l'article 83 de la Llei esmentada, sense perjudici de l'adopció dels acords pertinents a les administracions intervinents. Aquest conveni podria preveure un ventall de possibilitats segons les necessitats de l'Ajuntament signant, que podrien abastar des de la comanda de gestió de tasques tècniques fins a la delegació de les competències de tramitació i resolució.

2. Conclusions

Per tot això, hem de concloure que, sense perjudici de l'actuació subsidiària de la Conselleria de Medi Ambient prevista en la normativa de contaminació acústica, és possible articular un servei provincial d'assistència a municipis en matèria de disciplina ambiental, així com en procediments de qualificació ambiental, que s'hauran de preveure en normes provincials i formalitzar en convenis de col·laboració interadministrativa. Així mateix, el personal encarregat de l'assistència ha de tenir la condició de funcionari quan participi directament o indirectament en l'exercici de potestats públiques. ■