

Administración local y medio ambiente: supresión de licencias de actividad y avance de los regímenes de comunicación y declaración responsable

Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER2010-19343, «Derecho ambiental y libertad de servicios en el mercado interior: nuevos retos, transformaciones y oportunidades», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ
*Coordinador de Relaciones Externas del Centre d'Estudis de Dret Ambiental,
Universitat Rovira i Virgili de Tarragona*

LUCÍA CASADO CASADO
*Coordinadora de Investigación del Centre d'Estudis de Dret Ambiental,
Universitat Rovira i Virgili de Tarragona*

Sumario.—1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.—2.1. *La clarificación de las competencias sancionadoras de los entes locales en materia de residuos.*—2.2. *La supresión de las licencias de actividad para determinadas actividades comerciales y servicios: la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.*—2.3. *El avance de los regímenes de comunicación y declaración responsable en materia ambiental en la legislación autonómica. Los cambios que se derivan para la intervención municipal sobre las actividades.*—3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL.—3.1. *Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental.*—A. *Instalaciones de radiocomunicación.*—B. *Residuos.*—C. *Ruido.*—3.2. *Alcance de la participación de los municipios en el procedimiento de aprobación de los planes rectores de uso y gestión de un espacio natural protegido.*—3.3. *Nuevas condenas de responsabilidad patrimonial a los ayuntamientos por inactividad en el control del ruido.*—3.4. *Responsabilidad de los entes locales por la realización de vertidos directos al dominio público hidráulico no autorizados o excediendo las condiciones establecidas en la autorización.*—4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL: LAS AGENCIAS LOCALES DE ENERGÍA.—5. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL.—5.1. *Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental.*—5.2. *Algunos ejemplos de ordenanzas de interés en materia ambiental elaboradas por entes locales supramunicipales.*—6. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Los entes locales disponen de importantes competencias en materia de protección del medio ambiente y ocupan un lugar clave en la gestión diaria de los intereses ambientales, como administraciones más próximas a los ciudadanos. Un repaso general a lo acontecido en materia de medio ambiente durante el último año pone de manifiesto la relevancia del escalón local en la protección ambiental. Son varios los aspectos destacables desde un punto de vista local. Con relación a la normativa ambiental –estatal y autonómica– de incidencia local aprobada en 2012, destaca la consolidación de los cambios en los instrumentos de intervención administrativa ambiental local. La supresión de las licencias de actividad para un buen número de actividades abre paso a un avance decidido de los regímenes de comunicación y declaración responsable para las actividades de menor impacto ambiental, de competencia municipal. Esta tendencia, abierta por la normativa de transposición de la Directiva de servicios en el mercado interior y acentuada por la Ley de economía sostenible, va consolidándose con las medidas de impulso de la actividad comercial y de eliminación de cargas administrativas y de reactivación económica dictadas en 2012. Ello plantea retos importantes para los municipios, sobre todo en orden a articular mecanismos de control *ex post* que sean efectivos.

Con relación a la jurisprudencia, son muchas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas que tienen interés desde una perspectiva local. Especialmente interesantes son aquellas sentencias que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia ambiental, en sectores tan variados como los de instalaciones de radiocomunicación, ruido o residuos.

También 2012 ha sido un año propicio para la elaboración de ordenanzas locales en materia ambiental. Como cada año, no han faltado iniciativas interesantes para afrontar la regulación a escala local de determinadas problemáticas ambientales. Incluso se han dictado algunas ordenanzas pioneras, como la Ordenanza para la gestión de la energía, el cambio climático y la sostenibilidad de Sevilla, de 21 de septiembre de 2012. Tampoco han faltado ejemplos de políticas y actuaciones locales de interés en aras a conseguir una mayor sostenibilidad, a pesar del difícil contexto económico que envuelve a las administraciones locales.

2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

En este apartado se destacan algunas normas estatales y autonómicas dictadas en materia ambiental en 2012 y que son de interés desde el punto de vista de las administraciones locales.

2.1. LA CLARIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS SANCIONADORAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE RESIDUOS

La Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, resultado de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, ha introducido importantes modificaciones en varias normas ambientales (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de aguas; Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero) y también en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores. Desde la perspectiva local que aquí nos interesa, únicamente queremos destacar la modificación que efectúa del apartado 3 del artículo 49 de la Ley de residuos y suelos contaminados, ya que elimina la indeterminación e inseguridad jurídica de su redacción anterior y delimita mejor la competencia sancionadora de los entes locales en este ámbito. En su redacción originaria, este precepto establecía que la potestad sancionadora correspondería a los titulares de las entidades locales en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos, así como de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas locales. Ahora se concreta que estas competencias las ejercerán respecto de los residuos cuya recogida y gestión les corresponda. Así se deja bien claro que estas competencias sancionadoras solo podrán ejercitarlas los entes locales en el caso de residuos cuya recogida y gestión les corresponda. Este es el caso de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, que la Ley configura como servicio obligatorio que deben prestar los municipios; y, en determinados supuestos – cuando la entidad local haya establecido su propio sistema de gestión, posibilidad recogida por la Ley–, de los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias.

2.2. LA SUPRESIÓN DE LAS LICENCIAS DE ACTIVIDAD PARA DETERMINADAS ACTIVIDADES COMERCIALES Y SERVICIOS: LA LEY 12/2012, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS

Recientemente, se ha aprobado la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que es el resultado de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo. Esta Ley tiene por objeto el impulso y la dinamización de la actividad comercial minorista y de determinados servicios mediante la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que afectan al inicio y ejercicio de la actividad comercial, en particular, mediante la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas.

La intervención local sobre las actividades ya había sido objeto previamente de diferentes reformas de las que se ha dado cuenta en ediciones anteriores del Obser-

vatorio de Políticas Ambientales, con el fin de reducir cargas administrativas y licencias. Ahora, esta Ley da un paso más allá en el impulso de la reducción de cargas y licencias en el ámbito del comercio minorista y elimina todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa para las actividades comerciales minoristas y la prestación de determinados servicios previstos en su anexo, siempre que se realicen a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados. Se trata de actividades relacionadas con la industria del calzado y vestido y otras confecciones textiles; el comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco realizado en establecimientos permanentes; el comercio al por menor de productos industriales no alimenticios realizado en establecimientos permanentes; las reparaciones; las actividades anexas a los transportes; los auxiliares financieros y de Seguros y actividades inmobiliarias; el alquiler de bienes inmuebles; y los servicios personales. Quedan al margen y se excluyen de esta Ley las actividades desarrolladas en estos establecimientos que tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público.

La flexibilización afecta también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales, no siendo exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras de acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.

Para las actividades a las cuales resulta de aplicación las licencias serán sustituidas por declaraciones responsables o por comunicaciones previas, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente; y el declarante deberá estar, en todo caso, en posesión del justificante de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo. La declaración responsable o la comunicación previa deberán contener una manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente incluido, en su caso, estar en posesión de la documentación que así lo acredite y del proyecto cuando corresponda.

La presentación de la declaración responsable, o de la comunicación previa, con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para el ejercicio material de la actividad comercial, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones del establecimiento a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas, de comprobación, inspección, sanción, y en general de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable. Es fundamental, por tanto, el control *ex post* de estas actividades, al cual necesariamente deben ir unidos los regímenes de comunicación y declaración responsable. Efectivamente, la supresión de las licencias de actividad y de obras requiere un reforzamiento de las técnicas de control *ex post* e inspección para garantizar que la eliminación del control previo no se traduce en incumplimientos de la normativa aplicable. La Ley 12/2012

es consciente de ello. Por una parte, habilita a las entidades locales, en el marco de sus competencias, para regular el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado a través de la declaración responsable o de la comunicación previa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 5). Por otra, también habilita la intervención de entidades colaboradoras en este ámbito y cubre la exigencia de reserva de ley en esta materia. Prevé expresamente que las corporaciones locales podrán recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración, comprobación y control, legalmente acreditadas, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación. En cualquier caso, estas entidades actuarán en régimen de concurrencia y los interesados, a efectos de la valoración de los requisitos manifestados en sus declaraciones responsables, o en sus comunicaciones previas, podrán libremente hacer uso o no de los servicios de dichas entidades, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte de la administración competente, destinataria de la comunicación (disposición adicional 2ª).

Para este tipo de establecimientos ya no podrán argüirse razones de protección ambiental para justificar el mantenimiento de la licencia, por lo que desaparece la excepción ambiental. Como se pone de manifiesto en su Preámbulo, «Mediante esta Ley se avanza un paso más eliminando todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 metros cuadrados. Se considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable».

De este modo, se eliminan todos los supuestos de licencia municipal previa justificados por razones de protección del medio ambiente, en relación con las actividades comerciales minoristas y la prestación de determinados servicios a los que resulta de aplicación esta Ley. Y ello se hace, además, desde una norma estatal que, aunque no tenga el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, se aprueba con una clara voluntad de uniformidad para establecer «un mínimo común denominador para todo el Estado que garantice a las empresas un marco de seguridad jurídica y de unidad normativa en todo el territorio» —así lo afirma el Preámbulo—, sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan, en el ámbito de sus competencias, regular un régimen de mayor alcance en la eliminación de cualquier tipo de control previo. En este sentido, la Ley acomete una liberalización de mínimos y habilita a las comunidades autónomas para ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, así como determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias (disposición

final 10^a). Pero deja claro que sus previsiones constituyen un mínimo que habrá de respetarse en todo el territorio nacional, lo cual no deja de suscitar algunas dudas tanto desde la perspectiva de la adecuación de esta norma a la Directiva de servicios en el mercado interior como de su adecuación al reparto competencial. Incluso llega a declarar en el Preámbulo que «De conformidad con las medidas previstas en esta Ley, en orden a la supresión de licencias, y por aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cualquier norma, disposición o acto, adoptado por cualquier órgano de las administraciones autonómicas o locales que contravenga o dificulte la aplicación de este régimen, podrá ser declarado nulo de pleno derecho, sin perjuicio de la exigencia, en su caso, de la correspondiente responsabilidad patrimonial a la administración pública incumplidora».

Por otra parte, la Ley también habilita al Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, para modificar el catálogo de las actividades comerciales y servicios previstos en el anexo y el umbral de superficie previsto, con el objeto de poder extenderlo a otras superficies, adaptándose a las circunstancias del mercado y de la coyuntura económica. En cualquier caso, procederá a revisar el catálogo y el umbral de superficie en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

La eliminación de las licencias de apertura y actividad y su sustitución por otros actos de control *ex post* viene acompañada también de una nueva modificación del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, con el fin de que la reforma no suponga una merma de los ingresos fiscales de los Ayuntamientos. La reforma va dirigida a que los municipios puedan cobrar las tasas y el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras en aquellos supuestos en los que la licencia se suprime y es sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa.

Finalmente, cabe destacar que algunas comunidades autónomas han aprobado normas similares a la Ley 12/2012. Es el caso, por ejemplo, de la Ley valenciana 6/2012, de 24 de octubre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad comercial y la eliminación de cargas administrativas, que en la línea de la normativa estatal, posibilita el ejercicio de actividades comerciales con la presentación de una comunicación previa o de una declaración responsable, eliminando las licencias municipales que hasta ese momento debían obtenerse y flexibilizando de este modo el acceso a la actividad comercial.

2.3. EL AVANCE DE LOS REGÍMENES DE COMUNICACIÓN Y DECLARACIÓN RESPONSABLE EN MATERIA AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. LOS CAMBIOS QUE SE DERIVAN PARA LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL SOBRE LAS ACTIVIDADES

Los cambios en los mecanismos de intervención administrativa ambiental, con repercusiones importantes en el ámbito local, han seguido manifestándose en el año 2012. La tendencia liberalizadora iniciada a raíz de la transposición de la Directiva de

servicios en el ordenamiento jurídico español –con incidencia en el sector ambiental, aunque de manera más limitada que en otros ámbitos– y afianzada en la Ley de economía sostenible con la reforma de la Ley de bases del régimen local, se ha visto acrecentada con la reciente normativa adoptada para dinamizar la actividad económica y luchar contra la crisis económica –buen exponente de ello es la Ley 12/2012, a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior–. En la normativa autonómica reguladora de la intervención sobre las actividades con incidencia ambiental aprobada en 2012 –o en las modificaciones de la misma– ha emergido con fuerza la figura de la comunicación y también, aunque en menor medida, la declaración responsable.

Si bien es cierto que en algunas ocasiones la aplicación de la autorización viene impuesta por el propio Derecho de la Unión Europea –así sucede, por ejemplo, en materia de prevención y control integrados de la contaminación y de vertidos– y que la consideración de la protección del medio ambiente y del entorno urbano como razón imperiosa de interés general permite mantener, si se respeta el principio de proporcionalidad, regímenes de licencia en este ámbito, la comunicación y la declaración responsable van ganando cada vez más espacio en el terreno ambiental. Las leyes de las Comunidades Autónomas han incrementado en el ámbito de sus competencias el número de actividades para las que se exige comunicación o declaración responsable ante el municipio. Buen exponente de ello son la legislación de Cataluña, País Vasco y Baleares. En Cataluña las recientes modificaciones de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades –mediante las Leyes 9/2011, de 29 de diciembre, y 5/2012, de 20 de marzo– han provocado un aumento de las actividades sometidas a régimen de comunicación ambiental, ya que un buen número de actividades anteriormente sometidas a licencia ambiental han pasado a este régimen, con el fin de promover la actividad económica y simplificar las cargas administrativas a los titulares de las mismas. La Ley vasca 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Directiva de servicios modifica la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente y también somete aquellas actividades de incidencia ambiental más escasas a un régimen de comunicación (denominada comunicación previa de actividad clasificada), que deberá formalizarse ante el ayuntamiento y que habilitará para el ejercicio de la actividad desde el día de su presentación. Por su parte, la Ley balear 13/2012, de 20 de noviembre, de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias, en cumplimiento del artículo 84 bis de la Ley de bases del régimen local, únicamente impone la exigencia del permiso de instalación para las actividades permanentes mayores, definidas por la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Islas Baleares, que es objeto de modificación. El resto de actividades permanentes inocuas y menores y las no permanentes de tipo temporal únicamente deben presentar ante el municipio la declaración responsable correspondiente junto al resto de documentación exigible.

Un caso peculiar es el de Aragón, que tras las modificaciones introducidas por la Ley 3/2012, de medidas fiscales y administrativas en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de

protección ambiental, permite que las actividades sujetas a licencia ambiental de actividades clasificadas –de competencia municipal– se inicien mediante declaración responsable del titular de la actividad empresarial o profesional, avalada mediante informe redactado por profesional técnico competente, sin perjuicio de la ulterior obtención de la licencia, cuya solicitud, junto con toda la documentación, deberá presentarse en el plazo de tres meses.

Esta proliferación de regímenes de comunicación y declaración responsable en materia ambiental en el ámbito local no viene acompañada normalmente de una regulación completa del régimen de control e inspección, del todo imprescindible. En estos supuestos el control posterior de la administración y, por lo que aquí nos interesa, de los municipios, constituye un aspecto clave de estas técnicas de ordenación. Y es en este aspecto donde se aprecian mayores carencias en la normativa que, si bien apuesta decididamente por estos instrumentos y por su implantación en el ámbito local, atiende en menor medida al régimen de control e inspección. Aun así, algunas referencias a la inspección y control municipal de las actividades clasificadas se encuentran en las normas autonómicas. Por ejemplo, en los artículos 64 y 65 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, del País Vasco, modificado por la Ley 7/2012, de 23 de abril, aunque distan mucho de constituir una regulación completa del control en el caso de actividades sometidas a régimen de comunicación. Además, no se ha modificado el régimen general de la inspección y control regulados en los artículos 106 y 107, lo que produce algunos desajustes para las actividades que ahora, tras la reforma operada, se sujetan a comunicación.

De mayor interés resulta la nueva redacción del artículo 104.1 de la Ley balear 16/2006 –modificado por la Ley 13/2012, de 20 de noviembre–, que obliga a los ayuntamientos a planificar en el primer mes de cada año las inspecciones de actividades que hayan de ejecutar anualmente de oficio, aunque tampoco esta Ley contiene una regulación completa del control y la supervisión de las actividades. El plan debe incluir, como mínimo, un 50% de las actividades permanentes mayores y un 10% de las restantes respecto del ejercicio anterior. Las inspecciones han de realizarse en el período de un año desde la presentación de la declaración responsable correspondiente que las habilita para funcionar, sin perjuicio de que cualquier actividad pueda ser inspeccionada en cualquier otro momento. Las inspecciones municipales pueden ser efectuadas directamente por los ayuntamientos o por agentes de inspección debidamente acreditados.

En cualquier caso, resulta del todo imprescindible, si se reduce la intervención administrativa y se debilita el control *ex ante* y se apuesta por la comunicación o declaración responsable, reforzar el régimen de control *ex post*. De ahí la necesidad, como apunta la doctrina, de conferir mayor concreción a esta actividad de control, para que pueda sujetarse a ciertas pautas de actuación, y de reforzar los medios personales, materiales y financieros asignados a esta función. Esta protocolización de las tareas de control e inspección es aún más necesaria para los entes locales. Es imprescindible que se determine adecuadamente cómo va a realizarse tanto el control puramente

formal de la documentación técnica y administrativa que se presenta en el correspondiente registro para iniciar una determinada actividad, como el control material relativo al desarrollo de la actividad, mediante actuaciones de comprobación e inspección; y que se clarifique el alcance de las potestades de control y el papel que puedan jugar en este ámbito entidades privadas –sin olvidar la exigencia de reserva de ley en esta materia–, a las cuales se confiere un protagonismo importante en algunas normas autonómicas como Cataluña, País Vasco o Andalucía y a las cuales se habilita expresamente en la Ley estatal 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, para intervenir.

Ante la deficiente regulación de este control en la normativa estatal y también en la normativa ambiental autonómica, las ordenanzas municipales reguladoras de la intervención sobre las actividades pueden jugar un papel importante y contribuir a conformar el régimen jurídico del control y supervisión posteriores de las actividades sujetas a comunicación o declaración responsable. A esta cuestión nos referimos más adelante con motivo del examen de algunas ordenanzas municipales adoptadas en esta materia en 2012.

3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

En el último año se ha dictado un amplio número de sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. Destacan especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria local en este ámbito.

3.1. ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

A. Instalaciones de radiocomunicación

Durante este último año, al igual que en años anteriores, han vuelto a ser numerosas las sentencias recaídas sobre el alcance de la potestad reglamentaria municipal para ordenar las instalaciones de radiocomunicación. Estas sentencias siguen la línea jurisprudencial favorable a la competencia municipal para establecer una regulación, mediante ordenanza municipal, en este ámbito. A pesar de que las telecomunicaciones constituyen una materia de competencia exclusiva del Estado, la jurisprudencia viene admitiendo el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal para ordenar las instalaciones de radiocomunicación y permite la introducción en estas ordenanzas de limitaciones y condiciones para la instalaciones de antenas y redes de telecomunicaciones, con base en las competencias municipales en materia de urbanismo –incluyendo los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales–, protección del medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, protección de la salubridad pública...

Desde esta perspectiva, son numerosas las sentencias dictadas en 2012 que, reiterando jurisprudencia anterior, han admitido que los ayuntamientos puedan imponer,

en sus ordenanzas, la obligación de compartir emplazamientos por parte de las diferentes operadoras, por razones de protección del paisaje urbano y del medio ambiente. Así lo han hecho dos Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de enero (recursos de casación 5514/2007 y 297/2006, FFJJ 4º y 5º, respectivamente), dos Sentencias de 14 de febrero (recursos de casación 3830/2010 y 1996/2010, FJ 4º), una Sentencia de 21 de febrero (FJ 6º), dos Sentencias de 28 de febrero (recursos de casación 513/2007 y 5320/2006, FFJJ 4º y 5º, respectivamente), tres Sentencias de 6 de marzo (recursos de casación 3404/2007, 5363/2006 y 3085/2006, FFJJ 4º, 4º y 6º, respectivamente) y dos Sentencias de 13 de marzo (recursos de casación 198/2007 y 5044/2008, FFJJ 4º y 6º, respectivamente), todas ellas de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y con el magistrado Antonio Martí García como ponente.

Igualmente, el Tribunal Supremo considera conforme a derecho la exigencia incluida en algunas ordenanzas municipales de un Plan de Implantación y su previsión como condición para la autorización municipal del establecimiento de las instalaciones, por constituir «una medida razonablemente proporcionada para asegurar la protección de intereses municipales respecto de los que tiene competencia y la función de proteger, como es la garantía de una buena cobertura territorial mediante la disposición geográfica de la red y la adecuada ubicación de las antenas» [Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2012 que se pronuncia sobre la ordenanza del Ayuntamiento de Badalona (recurso de casación 5363/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García), FJ 5º, aunque este criterio se repite en muchas otras como en las ya citadas de 17 de enero, 14 y 28 de febrero y 6 y 13 de marzo].

Por lo que respecta a la exigencia de licencia municipal a los operadores para la instalación de antenas, tal como se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2012 (recurso de casación 4964/2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García, FJ 4º), la jurisprudencia manifiesta la necesidad de distinguir, en lo que a la exigencia de licencia de actividad por las ordenanzas municipales se refiere, entre actividades calificadas y aquellas otras de las que no pueda predicarse esta condición. Con respecto a las primeras, en caso de que exista normativa específica que las regula, las Ordenanzas deben respetar la regulación establecida en la normativa correspondiente, que, en su caso, sería la que establecería las condiciones relativas a su ejercicio. Ello no equivale a que no pueda exigirse, conforme a dicha normativa y en su caso, su sujeción a licencia de funcionamiento. En esta Sentencia, el Tribunal declara la nulidad de los preceptos de la Ordenanza que sujetan la actividad a un régimen de protección ambiental no amparado por la ordenación legal autonómica. De igual modo, en la Sentencia de 14 de febrero de 2012 (recurso de casación 3830/2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García) el Tribunal Supremo declara la ilegalidad del precepto de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación y funcionamiento de instalaciones radioeléctricas del Ayuntamiento de Tuineje en tanto declara como actividad clasificada la instalación de estaciones base de telefonía móvil (FJ 7º).

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2012 (recurso de casación 1797/2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García) considera ajustados a derecho los preceptos de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas del Ayuntamiento de Cheste que sujetaban a la obtención previa de las preceptivas licencias urbanísticas municipales las obras de la instalación y la apertura o funcionamiento de las infraestructuras radioeléctricas incluidas en su ámbito de aplicación (FJ 4º). En su opinión, estos preceptos «vienen referidos no a ninguna licencia de actividad, sino a la licencia de apertura y funcionamiento que por razones urbanísticas contempla la Ordenanza, lo que hemos señalado como una intervención distinta, competencia de los municipios. Así señalamos en sentencia de 6 de abril de 2010, recurso 4450/2007, la posible sujeción de la actividad de los operadores a licencia municipal, de instalación y de funcionamiento, o sólo de funcionamiento, es en cualquier caso una cuestión distinta a la de la exigencia de licencia de actividades clasificadas, abordada, por ejemplo, en nuestra sentencia de 17 de noviembre de 2009, recurso 5583/2007, según sea la perspectiva urbanística o la ambiental la que contemple la Ordenanza a la hora de imponer dicho requisito» (FJ 4º). Del mismo modo, es legal la exigencia de emisión de un informe preceptivo de un órgano municipal –en el caso de la Ordenanza municipal reguladora de las condiciones de autorización de las infraestructuras de telecomunicación de A Coruña, el Comité de Planificación de Redes de Telecomunicaciones– en el procedimiento de otorgamiento de licencias, en la medida en que dicho trámite obedece a la autonomía municipal en la regulación reglamentaria dentro de sus competencias y no supone restricción o limitación desproporcionada a las empresas operadoras [Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2012 (recurso de casación 4964/2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García), FJ 5º].

El Tribunal Supremo también admite que las ordenanzas incluyan limitaciones temporales de las licencias [recurso de casación 3830/2010, Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García), FJ 6º] y disposiciones transitorias que contemplen un plazo de adecuación de las instalaciones legalizadas a las prescripciones de la nueva ordenación, pues no existe una prohibición general de retroactividad de las normas, sino más bien, según el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, una prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. En este sentido, por ejemplo, las Sentencia de 13 de marzo de 2012 (recurso de casación 5044/2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García, FJ 10º) y de 24 de enero de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García, FJ 7º).

También admite la jurisprudencia que las ordenanzas puedan establecer la obligación de los operadores de revisar cada año las instalaciones autorizadas, con aportación de la certificación del cumplimiento de los niveles de emisión [Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2012 (recurso de casación 5514/2007, Sala de

lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, ponente: Antonio Martí García) FJ 5^o]; y de que las licencias para la instalación de servicios de radiocomunicación se revisen a instancia del ayuntamiento cuando hayan transcurrido, como mínimo, dos años desde su autorización o última revisión, siempre que la evolución tecnológica haga posible aplicar soluciones que disminuyan el impacto visual o las modificaciones del entorno hagan necesario reducir aquel impacto [Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2012 (recurso de casación 3085/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, Antonio Martí García), FJ 10^o, y de 17 de enero de 2012 (recurso de casación 297/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, ponente: Antonio Martí García), FJ 6^o].

Asimismo, el Tribunal Supremo permite que los ayuntamientos puedan introducir determinados condicionantes e incluso prohibiciones a las instalaciones de radiocomunicación. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2012 (recurso de casación 5320/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, ponente: Antonio Martí García) considera ajustados a derecho los preceptos de la Ordenanza municipal para la instalación y funcionamiento de estaciones base de radiocomunicación del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, que entre las posibles ubicaciones ordenan que sea escogida la más alejada de viviendas, centros docentes, clínicas y hospitales; y que imponen la prohibición de instalaciones en edificios, conjuntos, emplazamientos y entornos protegidos o catalogados, de forma que las vistas del edificio o elemento objeto de protección no queden afectadas (FJ 6^o). También es ajustada a derecho la inclusión en la Ordenanza del Ayuntamiento de La Vall d'Uixó de un precepto que recoge la prohibición de instalación de antenas apoyadas sobre el terreno en suelo urbano y urbanizable con calificación de uso dominante residencial, así como en suelo no urbanizable de especial protección paisajística, por no tratarse de una restricción absoluta [Sentencia de 14 de febrero de 2012 (recurso de casación 1996/2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, ponente: Antonio Martí García), FJ 5^o].

A pesar de la amplitud con que se configura la potestad reglamentaria de los municipios en este ámbito y de las limitaciones y condicionamientos que pueden incluir para las instalaciones de radiocomunicación, no puede olvidarse que esta potestad no es absoluta y existen determinados límites que deberán respetar los municipios en su ejercicio. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia viene reconociendo el carácter condicionado o limitado de esta potestad normativa, en base al derecho de las operadoras a la prestación del servicio, así como al de los usuarios a su recepción. Ello impide la imposición de restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones o limitaciones que resulten desproporcionadas. Al respecto puede traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2012 (recurso de casación 5019/2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, ponente: Antonio Martí García, recurso), que anula un precepto de la Ordenanza para instalación y funcionamiento de instalaciones de radiocomunicación en el término de Montilla, que prohibía las instalaciones de los emplazamientos por parte

de las diferentes operadoras en un radio menor de 610 metros del suelo clasificado como urbano o urbanizable. Para el Tribunal la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones no impide que los municipios puedan establecer restricciones a la ubicación de infraestructuras, siempre que no impliquen una restricción para la adecuada prestación del servicio y ello venga justificado en la protección de intereses de competencia municipal, proporcionada al sacrificio que se impone (FJ 4º). Sin embargo, entiende que en este caso se trata «de una prohibición absoluta de ubicación de las infraestructuras sin razón urbanística, paisajística o medioambiental que explique o justifique dicha medida, que por inmotivada debe considerarse desproporcionada y arbitraria» (FJ 4º).

Asimismo, los municipios deben respetar, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, las competencias estatales en materia de telecomunicaciones. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2012 (recurso de casación 5363/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García) anula el precepto de la ordenanza de Badalona que imponía a las operadoras la obligación de instalar en la ciudad un equipo de medida continua de la radiación electromagnética generada por las emisiones de radiocomunicación de telefonía móvil, por entender que vulnera la competencia del Estado en materia de telecomunicaciones, que comprende con carácter de exclusividad, las cuestiones estrictamente técnicas sobre el uso del dominio público radioeléctrico (FJ 3º). En este mismo orden de consideraciones, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2012 (recurso de casación 3085/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Antonio Martí García) anula el artículo 5 de la Ordenanza municipal para la instalación y funcionamiento de infraestructuras de telecomunicación en el término municipal de El Rosario, ya que para complementar la facultad de inspección y control de la Administración del Estado preveía encargar a técnicos la realización de estudios y certificaciones sobre los niveles de exposición en aquellas instalaciones radioeléctricas que estimase oportunas, comunicándose en caso de incumplimiento de las exigencias su resultado al Ministerio competente (FJ 4º). Y la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2012 (recurso de casación 5044/2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García) también anula el precepto de la Ordenanza de los usos del paisaje urbano de Barcelona que preveía que el Ayuntamiento promovería y gestionaría un sistema de control remoto de los niveles de emisión de las antenas sectoriales de telefonía móvil instaladas en Barcelona que garantizase la comprobación continua e ininterrumpida por la Administración municipal del funcionamiento de los elementos radiantes de estas instalaciones bajo los parámetros ambientales y prevención del riesgo para la salud de las personas previstos en la normativa de aplicación. Los costes de diseño, mantenimiento e instalación de este sistema repercutiría sobre los operadores en proporción al número de estaciones base que se disponen en la ciudad de Barcelona y la asunción de los gastos por cada operadora sería condición para el otorgamiento de las licencias municipales para el establecimiento de elementos de telefonía móvil por radiocomunicación. Para el Tribunal Supremo, una previsión de este tipo implica la arrogación por parte del

municipio de la potestad inspectora que es propia del Estado sobre cuestiones estrictamente técnicas de las inmisiones radioeléctricas (FJ 11º).

Por el contrario, es posible que una ordenanza municipal sujete las condiciones urbanísticas de localización, instalación y seguridad de las instalaciones a las facultades de inspección municipal, como hace la de Jerez de la Frontera, ya que no invade competencias estatales. Tal como establece el Tribunal Supremo en la Sentencia de 24 de enero de 2012 (recurso de casación 2034/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García), se trata de una mera atribución orgánica de las facultades de inspección de las condiciones urbanísticas y de seguridad que contempla la propia Ordenanza y que no incurre en invasión competencial (FJ 5º).

Por otra parte, en varias sentencias del Tribunal Supremo del último año ha vuelto a plantearse la cuestión de si los municipios pueden incluir en sus ordenanzas provisiones más rigurosas que las establecidas por la normativa estatal o autonómica. En este ámbito, como ya poníamos de manifiesto en la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales, se ha producido un cambio de criterio en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Si bien algunas Sentencias habían admitido esta posibilidad, a partir de la Sentencia de 15 de noviembre de 2011, el Tribunal Supremo ya no admite que los municipios puedan imponer medidas adicionales de protección a las establecidas por el Real Decreto 1066/2001. Siguiendo este nuevo criterio jurisprudencial, la Sentencia de 13 de marzo de 2012 (recurso de casación 5919/2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García), que se pronuncia sobre la Ordenanza para instalación y funcionamiento de instalaciones de radiocomunicación en el término de Montilla, anula el precepto de esta Ordenanza que imponía un nivel máximo de inmisión electromagnética en zonas urbanas o urbanizables, en cuanto regula cuestiones estrictamente técnicas que competen en exclusiva al Estado (FJ 5º).

En cuanto al empleo de la cláusula de «mejor tecnología disponible» incluida en muchas de estas Ordenanzas, el Tribunal Supremo separándose de su jurisprudencia anterior y teniendo en cuenta la Sentencia de 15 de noviembre de 2011, en su Sentencia de 6 de marzo de 2012 (recurso de casación 3404/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Antonio Martí García) anula el artículo 11 de la Ordenanza Municipal Reguladora de las Actividades e Instalaciones de Radiocomunicación del Ayuntamiento de Santa Perpetua de la Mogoda, en el cual se incluía la exigencia de que las instalaciones de radiocomunicación utilicen la tecnología disponible en el mercado que comporte el menor impacto de exposición electromagnética, «en cuanto regulan cuestiones sobre inspección y certificación de las instalaciones radioeléctricas que competen en exclusiva al Estado» (FJ 5º). Esta línea ha sido seguida por dos Sentencias de 28 de febrero (recursos de casación 5320/2006 y 513/2007, FFJJ 4º y 8º y 5º, respectivamente) y una sentencia de 13 de marzo de 2012 (recurso de casación 198/2007, FJ 5º), todas ellas de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y con el magistrado Antonio Martí García como ponente. También la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2012 (recurso de casación 4964/2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio

Martí García) anula los preceptos de la ordenanza de A Coruña que contenían la obligación de las operadoras de utilizar la mejor tecnología disponible en el mercado para la minimización de las exposiciones de las personas a los campos electromagnéticos y comportar el menor impacto ambiental y visual posible (FJ 6).

Sin embargo, en la Sentencia de 14 de febrero de 2012 (recurso de casación 1996/2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García), el Tribunal Supremo no ha anulado el artículo 9.2 de la Ordenanza del Ayuntamiento de la Vall d'Uixó, que recoge la exigencia de que las instalaciones de radiocomunicación utilicen la tecnología disponible en el mercado que comporte la minimización del impacto visual, sin cuyo cumplimiento podrá denegarse la licencia urbanística. Ahora bien, es cierto que en este caso el Tribunal considera que, dadas las limitaciones inherentes al recurso de casación, no puede introducir argumentaciones ajenas a aquellas destinadas a resolver las quejas planteadas en los correspondientes motivos y, en esta ocasión, los recurrentes no planteaban la compatibilidad de la exigencia de la mejor tecnología disponible con el principio de neutralidad tecnológica en la regulación «pues la impugnación de la sentencia de instancia se limita a la referida cuestión de la determinación del concepto jurídico indeterminado a que se sujeta la licencia urbanística, que resulta perfectamente predecible y determinable en sus consideraciones, que por ello desestimamos, sin que conforme los términos del recurso proceda su resolución a la luz de la discusión de la competencia para la determinación de los estándares de tecnología idóneos, a que se refiere nuestra reciente Sentencia de 13 de diciembre de 2011» (FJ 6º).

En otro orden de cosas, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 13 de marzo de 2012 (recurso de casación 5019/2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García), también ha anulado los preceptos de la Ordenanza de Montilla que imponían al titular de la licencia la obligación de suscripción de una póliza de seguro y prestación de fianza para cubrir la responsabilidad derivada de daños producidos a terceros. La justificación se halla en que «tal exigencia no está relacionada con los riesgos causados a la salud humana, pues la cercanía a las antenas de telefonía móvil no generan para los seres humanos, al día de hoy y con los conocimientos técnicos actuales, un riesgo acreditado de necesaria cobertura, máxime si tales garantías condicionan el ejercicio de una actividad que cuenta con la autorización y control de la Administración del Estado y no parece que las empresas concesionarias de estos servicios públicos necesiten de una especial cobertura para afrontar sus posibles compromisos» (FJ 6º). Además, tal exigencia reglamentaria carece de cobertura legal, «pues no solo no pueden en su exigencia ampararse los municipios en sus competencias de protección urbanística, medioambiental, del patrimonio histórico o de la salubridad pública –se trata de posibles compensaciones a particulares frente a posibles daños– sino que es la Administración del Estado la que detenta la competencia exclusiva sobre legislación mercantil, señalando el art. 75 de la ley 50/1980 que será el Gobierno el que establezca los supuestos en que es obligatorio suscribir un seguro de esta índole» (FJ 6º). En la misma línea se pronuncia la Sentencia

cia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2012 (recurso de casación 297/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Antonio Martí García, FJ 7º).

B. Residuos

El Tribunal Supremo también ha abordado el alcance de la potestad reglamentaria local en materia de residuos, al hilo del análisis de los recursos presentados contra algunas ordenanzas municipales en este ámbito. De especial interés es la Sentencia de 7 de noviembre de 2012 (Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Enrique Lecumberri Martí), que se pronuncia sobre la legalidad de determinados preceptos de la Ordenanza de limpieza de los espacios públicos y de gestión de los residuos, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 27 de febrero de 2009, a raíz del recurso de casación interpuesto por este Ayuntamiento contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de junio de 2010, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo presentado contra la citada Ordenanza. Son varios los aspectos que se abordan en esta Sentencia desde el punto de vista del alcance y los límites de la potestad reglamentaria municipal en materia de residuos. Uno de los más controvertidos es si una ordenanza puede imponer a los particulares la obligación de limpiar la vía pública, como establecía el artículo 10 de la ordenanza madrileña. Para el Ayuntamiento de Madrid, no se trata de una imposición de obligación de limpieza viaria sino del desarrollo del deber de colaboración de los ciudadanos que ya constituía una práctica anterior y que entronca con el deber de conservación del medio ambiente y el suelo como recurso natural. En cambio, el Tribunal supremo declara la nulidad del precepto, ya que constituye la imposición de una obligación en su categoría de prestación de carácter personal. En su opinión, no se trata de una colaboración voluntaria, sino de una actividad coactiva y exigible para quienes vivan o realicen actividades o servicios en aceras de unas determinadas características recogidas en el precepto, cuya omisión puede integrar un tipo infractor y ser susceptible de sanción. Además, la conducta impuesta a los ciudadanos «supone vaciar de contenido la competencia municipal sobre la limpieza y recogida de residuos al trasladar al administrado el deber concreto de limpiar, recoger y depositar los residuos que se encuentran en las vías públicas. Con lo cual el mandato prevenido en el artículo 25.2.1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 4.3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, queda sin contenido en aquellos casos en que las aceras cumplan determinadas características para pasar a imponerse a los residentes y personas jurídicas empresarias de esa zona en concreto» (FJ 5º).

También se analiza la legalidad del artículo 76 de la Ordenanza, que facultaba a los inspectores municipales para acceder sin previo aviso, identificados mediante la correspondiente acreditación, a las instalaciones en las que se desarrollen actividades reguladas en esta Ordenanza, así como para inspeccionar el contenido de las bolsas de basura o demás contenedores de residuos. Este precepto había sido anulado por la sentencia de instancia por considerar que infringía derechos fundamentales de la

persona en cuanto potenciales reveladores de aspectos inequívocos de su vida privada y que podían afectar a su derecho al honor, intimidad personal y propia imagen, en un momento en el que todavía se encuentran en la esfera de exclusión de terceros así como por la falta de concreción respecto a los lugares en los que se pueden realizar esas inspecciones por parte del personal inspector. En cambio, el Tribunal Supremo corrige la Sentencia emitida por el Tribunal Superior de Justicia y entiende que la Ordenanza recoge con claridad que la inspección no se realiza en cualquier lugar sino en aquellos de libre acceso en los que exclusivamente se realizan actividades de recogida, como son el depósito, almacenaje, distribución y separación selectiva, etc. Por tanto, «no se produce la vulneración e inconcreción que mantiene la sentencia porque exclusivamente esas «instalaciones», lugares, son los que podrán ser inspeccionados por los funcionarios agentes de la autoridad. No existe colisión con otros lugares cuyo acceso pudiera hacerse depender del consentimiento del titular por estar protegido constitucionalmente» (FJ 6º).

A continuación, se pronuncia el Tribunal Supremo sobre la validez del artículo 78.3. Este precepto, que también había sido anulado por el Tribunal Superior de Justicia, establece la responsabilidad de las comunidades de propietarios o habitantes del inmueble cuando aquella no esté constituida, cuando se trate de obligaciones colectivas, tales como uso, conservación y limpieza de recipientes normalizados y limpieza de zonas comunes. El Tribunal Supremo declara su conformidad a Derecho, en base a dos motivos (FJ 7º). Por una parte, no vulnera el principio de culpabilidad porque, en el caso de la conservación y limpieza de los recipientes normalizados se refiere y recoge una cláusula de atribución de responsabilidad en relación con el incumplimiento de específicos deberes impuestos a la comunidad de propietarios con independencia de los que corresponden a los diferentes copropietarios. Al configurarse la misma sobre deberes que asume la comunidad de propietarios o habitantes del inmueble en caso de no constituirse, no existe vulneración de este principio. Por otra, en el caso de la limpieza de zonas comunes, considera que «El Ayuntamiento estará habilitado, en uso de sus competencias, para iniciar expediente sancionador contra la comunidad de propietarios así como adopción de medidas cautelares, de restauración o ejecución subsidiaria en aquellos supuestos en los que la limpieza de las zonas comunes de la Comunidad afecte a los espacios públicos tal y como resulta definido en el artículo 8 de la Ordenanza y, teniendo en cuenta que según el artículo 11 de la citada se refiere a zonas particulares pero que afectan o son espacio público».

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª; ponente: Excmo. Sr. Enrique Lecumberri Martí) también se impugnaban determinados preceptos de una ordenanza de limpieza y recogida de residuos. En este caso, se trataba de la Ordenanza del Ayuntamiento de Avilés, aprobada por el Pleno el 18 de octubre de 2007. Concretamente, se cuestionaba la legalidad del artículo 46 de esta Ordenanza, por el que se implanta el sistema de recogida neumática de residuos, y de la disposición transitoria única, que establece la aplicación de la recogida neumática de residuos a todas las actuaciones de transformación urbanística,

por considerar que el procedimiento de su aprobación no debió de seguir la tramitación propia de las ordenanzas municipales, sino la correspondiente al planeamiento urbanístico. El artículo 46 preveía la implantación de sistemas automatizados o neumáticos de recogida de residuos, aunque remitía para ello a la posterior aprobación de los instrumentos de planeamiento correspondientes. De este modo, la implantación de la recogida neumática de residuos se aprobaría en cada caso en el acuerdo de aprobación del instrumento de planeamiento que contuviera la ordenación detallada de la actuación de transformación urbanística, si no se contuviese ya en el Plan General de Ordenación, y sería en dicho instrumento donde podría articularse la concreta ejecución de lo previsto en la Ordenanza. El Tribunal considera ajustada a derecho la Ordenanza en cuestión y no acoge los argumentos que alegaban la supuesta nulidad de las disposiciones citadas basada en la defectuosa aprobación de la Ordenanza, ya que no se trata de cuestiones de planeamiento urbanístico. En la medida en que la Ordenanza se limita a señalar con carácter general que el Ayuntamiento promoverá en determinadas áreas la recogida de residuos urbanos mediante sistemas automatizados o neumáticos y su aplicación a todas las actuaciones de transformación urbanística, entra de lleno dentro de las competencias municipales. Efectivamente, corresponde a los Ayuntamientos, por medio de sus ordenanzas municipales, la regulación de la recogida de residuos urbanos, en tanto que incumbe a las normas de planeamiento urbanístico la determinación de las zonas en que se llevará a cabo su implantación e incluso las características del sistema de recogida. Y esta Ordenanza remite a la posterior tramitación y aprobación del instrumento de planeamiento que corresponda la implantación del sistema, siendo en dicho instrumento donde se articulará la concreta ejecución de sus previsiones.

C. Ruido

En materia de ruido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Excmo. Sr. Santiago Martínez-Vares García) tiene ocasión de analizar la legalidad de la Ordenanza municipal de protección contra la contaminación acústica de Valencia, aprobada el 30 de mayo de 2008, que había sido impugnada por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de la Comunidad Valenciana. Esta Ordenanza encomendaba a laboratorios acreditados la realización de mediciones *in situ* en condiciones normalizadas y los certificados de verificación exigibles, así como la realización de certificados acreditativos de la eficacia de las medidas de prevención de ruidos y vibraciones requeridas para la obtención de las correspondientes licencias (arts. 29 y 42). Esta previsión fue cuestionada por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales, que consideraba que vulneraba la reserva de ley y la normativa europea y que pretendía, además de su anulación, que se reconociese a los ingenieros industriales la condición de técnicos competentes, sin la intervención necesaria de los laboratorios acreditados.

El Tribunal Supremo considera que no infringe la reserva de ley ni el principio de jerarquía normativa el que una Ordenanza, cumpliendo el mandato establecido en la Ley

37/2003, de 17 de noviembre, del ruido (esta Ley atribuye a los ayuntamientos la competencia para aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de la misma, así como para adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de la misma y de sus normas de desarrollo), encomiende el control del ruido a laboratorios acreditados. Además, dicha previsión respeta y sigue lo establecido por el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el documento básico «DB-HR Protección frente al ruido» del Código Técnico de la Edificación, que es normativa estatal básica (FJ 3º). Tampoco infringe la Ordenanza las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión y del ruido ambiental, y 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, a pesar de que en ellas no se atribuya el control de la protección contra el ruido una vez concluida la obra a laboratorios acreditados, ya que «en todo caso se produjo la transposición de esas Directivas al Derecho español y a las normas nacionales les corresponde dar contenido a las exigencias de aquéllas que solo contienen una obligación de resultado. De modo que es la norma nacional la que adopta el modo en que se hace efectiva la normativa europea» (FJ 5º). Por ello, nada impide que en la Ordenanza se introduzcan esos laboratorios acreditados con el fin de garantizar la mejor prestación del servicio técnico exigido.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Jesús Martínez-Escribano Gómez) no admite que a través de la modificación de una ordenanza municipal de policía y buen gobierno pueda un ayuntamiento excluir las actividades que se desarrollen en servicios municipales de la aplicación de las limitaciones legales al límite de nivel de ruidos. Por este motivo, declara nulos los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de La Roda de 29 de julio y de 28 de octubre de 2008, relativos a la modificación del artículo 97 de la Ordenanza municipal de policía y buen gobierno y el apartado 3.20, página 38, de las Ordenanzas sobre volumen, higiene y calidad de la edificación de las Normas Subsidiarias. La razón se halla en que «la modificación de la ordenanza municipal recurrida es contraria a la Ley 37/2003, por suponer una general exclusión de la limitación legal al límite de nivel de ruidos a todas las actividades que se desarrollen en servicios municipales teniendo en cuenta que la Ley tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente (art. 1) y están sujetos a sus prescripciones todos los emisores acústicos, ya sean de titularidad pública o privada, así como las edificaciones en su calidad de receptores acústicos (art. 2); vulnerando derechos constitucionales del recurrente a que se refiere el tercer fundamento» (FJ 5º).

Tampoco admite el Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Pablo Delfont Maza), que la ordenanza municipal reguladora de las obras consideradas molestas que se hayan de realizar en el período de vacaciones y durante determinadas franjas horarias en el término municipal de Andratx –dictada en base al título competencial de protección contra la

contaminación acústica– pueda incorporar una prohibición absoluta de ejecutar obras de construcción en la zona costera, en el período comprendido entre el día 1 de mayo y el día 30 de septiembre. Tal previsión iría en contra de lo establecido por la Ley autonómica 1/2007, sobre contaminación acústica, conforme a la cual no cabría prohibir la actividad de edificación, sino que únicamente sería posible la limitación de horario de esta actividad (FJ 3º).

3.2. ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LOS PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN DE UN ESPACIO NATURAL PROTEGIDO

En materia de espacios naturales protegidos se ha dictado en 2012 una sentencia de gran interés, desde una perspectiva local. Nos referimos a la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Rafael Fernández Valverde). Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por una empresa contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de junio de 2010, en relación con el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta misma empresa contra el Decreto 9/2009, de 5 de febrero, de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama. La cuestión central que se plantea en esta Sentencia es determinar si es o no necesario el informe de los ayuntamientos cuyos términos municipales se encuentran afectados en el procedimiento de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del citado Parque Regional. Para el Tribunal Superior de Justicia, que resolvió en primer término esta cuestión, tal informe no era preceptivo, ya que la Ley autonómica 6/1994, de 28 de junio, sobre el parque regional, únicamente preveía el preceptivo informe de las administraciones competentes en materia de urbanismo sin mencionar como trámite específico el informe a emitir por los ayuntamientos –idéntica previsión se recoge en el art. 30.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad–. Además, en su opinión, en todo caso, la intervención de los ayuntamientos cuyos términos municipales se encontraban afectados quedaba garantizada por la posibilidad de intervenir en el trámite de información pública y con su presencia en la Junta Rectora del Parque que sí debía emitir informe preceptivo.

Tales argumentos no son admitidos por el Tribunal Supremo, que declara haber lugar al recurso de casación y estima el recurso contencioso-administrativo presentado contra el Decreto 9/2009, de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional citado. Para llegar a este resultado, parte de que la interpretación del procedimiento diseñado en la Ley madrileña 6/1994, en el aspecto concreto de la intervención de los Ayuntamientos afectados debe realizarse de forma que se respete el derecho a la autonomía local; siguiendo una interpretación armonizadora con la legislación básica estatal en materia ambiental –actualmente, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, aunque en la Sentencia aún se aplica la anterior Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre–; y mediante

una interpretación sistemática con el resto del ordenamiento jurídico, en concreto con la Ley de bases del régimen local. El análisis de estos elementos lleva al Tribunal Supremo a considerar preceptivo el informe de los Ayuntamientos afectados, por lo que su omisión determina la estimación del recurso y la anulación del Plan. Además, considera claramente insuficiente, a los fines de participación de los Ayuntamientos afectados, el argumento de que están representados en la Junta Rectora del Parque. Este órgano, configurado con carácter consultivo, es un órgano de carácter colegiado en el que además de los ayuntamientos están representados los sectores socioeconómicos y laborales implicados, universidades, sociedades o grupos cuya finalidad primordial sea la conservación del medio natural, así como las Consejerías de la Comunidad de Madrid con competencias sectoriales afectadas. Por ello, el Tribunal entiende que no garantiza «precisamente por su carácter colegiado y la formación de su voluntad por la mayoría de votos (ex artículo 26.4 de la LRJPA) la defensa de los diferentes intereses locales afectados» (FJ 5º). A ello se añade que «en todo caso, el representante de cada Ayuntamiento en este órgano no sule al Pleno del Ayuntamiento como órgano municipal competente para adoptar las decisiones más importantes en materia de urbanismo (ex artículo 22.2.c) de la LRBRL) y del que forman parte los diferentes grupos políticos municipales que así tienen la posibilidad de intervenir en la conformación de la voluntad corporativa» (FJ 5º).

En consecuencia, esta sentencia abre la puerta a la participación de los ayuntamientos afectados, a través de un informe preceptivo, en la tramitación de los procedimientos de aprobación de los planes rectores de uso y gestión. Se refuerza de este modo la participación local en la tramitación de estos instrumentos, en los que se fijan las normas generales de uso y gestión de los parques y que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico.

3.3. NUEVAS CONDENAS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL A LOS AYUNTAMIENTOS POR INACTIVIDAD EN EL CONTROL DEL RUIDO

Los municipios juegan un papel fundamental en el control de la contaminación acústica y en la protección de los ciudadanos frente al ruido. La inactividad o pasividad municipal en el ejercicio de estas competencias de control puede desencadenar la responsabilidad de los Ayuntamientos, derivada de las actividades productoras de ruido y soportadas por terceros. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha venido experimentando una interesante evolución en este ámbito y en los últimos años ha habido un importante cambio cualitativo en orden a la ampliación de la tutela de los ciudadanos frente al ruido. Existe una jurisprudencia reiterada que declara lesionados determinados derechos fundamentales (especialmente la intimidad y la inviolabilidad del domicilio) y condena a los Ayuntamientos a indemnizar los daños y perjuicios sufridos por los particulares afectados cuando existe una actitud pasiva constatada ante las denuncias y quejas ciudadanas.

En 2012 ha habido nuevos pronunciamientos respecto a la responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad de los Ayuntamientos a la hora de evitar las molestias deri-

vadas del ruido de bares, locales de ocio u otro tipo de actividades. Estamos, en estos casos, ante un funcionamiento anormal del servicio municipal de control de las actividades ruidosas que puede obedecer a una total inactividad municipal en el control del ruido o a una intervención insuficiente para alcanzar el objetivo perseguido. La falta de adopción de medidas –o la adopción de medidas o la realización de actuaciones no eficaces– por parte de los Ayuntamientos para impedir la contaminación acústica denunciada y evitar con ello las molestias graves sufridas por los vecinos, sigue traduciéndose en condenas a pagar indemnizaciones en concepto de responsabilidad patrimonial. Buen ejemplo de ello es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 28 de mayo de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Leonor Alonso Díaz-Marta), que condena al Ayuntamiento de Lorca a indemnizar a los actores en la cantidad total de 52.140 euros, a razón de 330 euros mensuales –el precio del arrendamiento de una vivienda– con efectos retroactivos desde el mes de marzo de 1991 hasta el 4 de mayo de 2011 (durante 158 meses), revalorizable conforme al índice de precios al consumo. Casos similares se resuelven en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 12 de marzo de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Manuel José Domingo Zaballos), que declara la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Santa Cruz de Mudela por dejación de funciones e inactividad ante las inmisiones acústicas en vivienda por encima de los valores permitidos a consecuencia de la existencia de una discoteca que excedía los niveles de ruido permitidos; y en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de abril de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Mª Luisa Martín Morales), que obliga al Ayuntamiento de Cogollos-Vega a pagar una indemnización, en concepto de responsabilidad patrimonial, por los daños causados al recurrente por su inactividad frente a los ruidos derivados del desarrollo de una actividad de terraza pub.

En cambio, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en este ámbito no prosperan cuando los ayuntamientos sí adoptan las medidas que el ordenamiento pone a su disposición, incluso remedios de naturaleza civil, para evitar los ruidos. Así se han pronunciado las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 8 de mayo de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Joaquín Borrell Mestre) y de Madrid, de 17 de mayo de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Juan Francisco López de Hontanar Sánchez). En ambos casos se trataba de reclamaciones de responsabilidad por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de los ruidos de la puerta de acceso a un aparcamiento propiedad de una sociedad, en un caso, y de una comunidad de propietarios, en otro.

De especial interés también resulta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de octubre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: José Daniel Sanz Heredero), que confirma la sentencia de instancia y, además, de declarar que el Ayuntamiento de Colmenar Viejo ha vulnerado los derechos fundamentales del recurrente a la inviolabilidad del domicilio y a su intimidad personal y familiar, lo condena a realizar una inspección exhaustiva de las instalaciones del establecimiento comercial que había sido objeto de denuncias por ruidos

excesivos, en la que se comprueben los diferentes niveles de ruido y el aislamiento acústico, debiéndose adoptar, ante el resultado de las actividades de inspección, las medidas oportunas. Todo ello porque el Tribunal considera que no desplegó la actividad requerida por el ordenamiento para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, al no haber realizado las pruebas de medición, a pesar de que tenía conocimiento de la contaminación y de las molestias acústicas denunciadas.

3.4. RESPONSABILIDAD DE LOS ENTES LOCALES POR LA REALIZACIÓN DE VERTIDOS DIRECTOS AL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO NO AUTORIZADOS O EXCEDIENDO LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN LA AUTORIZACIÓN

En 2012 ha habido nuevas sentencias que confirman sanciones impuestas a entes locales a causa de la realización de vertidos de aguas residuales contaminantes a dominio público hidráulico sin la correspondiente autorización o incumpliendo el condicionado de la autorización. Se suman estas sentencias a una abundante jurisprudencia existente al respecto del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que viene confirmando sanciones impuestas a las entidades locales por realizar vertidos no autorizados de sus aguas residuales o por incumplir las condiciones especificadas en la autorización. En esta línea puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Rafael Fernández Valverde), que desestima el recurso de casación presentado contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de marzo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), confirmatoria de la sanción impuesta al Ayuntamiento de Almendraejo por la Ministra de Medio Ambiente (aunque rebaja la multa de 240.000 euros a 150.000) y de la obligación de indemnizar los daños causados al dominio público hidráulico por un importe de 44.870,19 euros. En este caso, había quedado acreditado que el vertido de las aguas residuales procedente de la estación depuradora superaba los límites fijados en la autorización de vertido concedida al Ayuntamiento.

En la misma línea, puede citarse también las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 18 de mayo de 2012 y de 5 de octubre de 2012, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, y con el magistrado Abel Ángel Sáez Doménech como ponente. En cambio, en la Sentencia de 15 de octubre de 2012, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia estima el recurso contencioso-administrativo presentado por el Ayuntamiento de Alguazas frente a la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Segura que acordaba imponerle una sanción de 1.000 euros de multa por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 116.3.g) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, en relación con el artículo 315.j) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, al haber realizado un vertido de aguas residuales sin depurar procedentes de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Alguazas al río Segura, sin autorización del Organismo de Cuenca. La razón es la falta de constancia del grado contaminante de las aguas residuales, ya que aunque no estuvieran

depuradas no se había acreditado su grado contaminante ni si el mismo superaba o no los límites establecidos reglamentariamente.

La declaración de nulidad de la Orden MAM/85/2008 de 16 de enero de 2008, por la que se establecen los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico y las normas sobre toma de muestras y análisis de vertidos de aguas residuales, por parte de la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2011, también ha tenido efectos en esta materia. Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de abril de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Diego Córdoba Castoverde) estima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Orihuela contra la resolución de la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de 21 de diciembre de 2009 por la que se impuso a dicha corporación local una sanción de 84.404,49 euros y la obligación de indemnizar los daños producidos al dominio público hidráulico en la cuantía de 12.660,67 euros, anulando dicha resolución administrativa. Se justifica esta decisión porque «resulta que la resolución aquí impugnada, en cuanto impone una sanción directamente derivada de la producción de daños al dominio público hidráulico que califica de grave en atención a una valoración de daños realizada conforme a una norma que ha sido declarada nula por el Tribunal Supremo, procede anular la sanción impuesta, así como la obligación de indemnizar que también deriva de la valoración de los daños en base a una previsión que ha sido anulada» (FJ 2º).

De interés en esta materia también resulta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 25 de junio de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: José Manuel Soler Bigas). En esta ocasión se cuestionaba una sanción de multa por la realización de vertidos en condiciones inadecuadas a cauce público –y también la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios causados al dominio público hidráulico–, impuesta por la Agencia Catalana del Agua a una empresa a la cual el Ayuntamiento de La Jonquera había adjudicado el mantenimiento y la explotación de la depuradora municipal. Aunque el Tribunal considera que la responsabilidad de los vertidos tóxicos es imputable a la empresa, cuanto menos a título de culpa, considera que ello «no constituye óbice para descartar la concurrencia de responsabilidad en el Ayuntamiento titular de la instalación, cuanto menos por culpa in vigilando (S. del TSJ de Murcia de 27 de enero de 2006, FJ 3º), o por incumplimiento de las competencias previstas en los arts. 25.21) y 26.1 de la Ley 7/85, LBRL (STS, Sala 3ª, de 31 de octubre de 2007, FJ 4º), exigible conforme al transcrito art. 130.3 de la Ley 30/92» (FJ 5º).

4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL: LAS AGENCIAS LOCALES DE ENERGÍA

En el ámbito organizativo, queremos destacar la importancia de las agencias locales de energía, que han ido creándose tanto a nivel provincial –y comarcal– como municipal, con el fin de poner en marcha políticas de gestión local de la energía que impliquen un uso más racional de la misma (fomento del ahorro y la eficiencia ener-

gética, promoción del uso de energías renovables como fuente de generación de energía y alternativa a la dependencia de los combustibles fósiles...). En 2012, es referencia obligada la Agencia de la Energía y para la Sostenibilidad de Sevilla. Aunque ya existía previamente en este municipio una Agencia Local de la Energía, mediante un Reglamento aprobado a finales de 2012 (publicado en el BOP de 3 de octubre de 2012), el Ayuntamiento la ha modificado. La Agencia Local de la Energía pasa a denominarse Agencia de la Energía y para la Sostenibilidad de Sevilla, continuando como Servicio Especializado, sin personalidad jurídica. La Agencia tiene por objeto tres ámbitos principales: impulsar la actuación conjunta en el campo de las tecnologías energéticas, con el fin de fomentar el desarrollo de un tejido productivo especializado en las nuevas técnicas de producción, distribución, eficiencia y ahorro energético; dar cumplimiento a los compromisos previstos en la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, como ciudad miembro de la misma por adhesión expresa mediante acuerdo plenario en 1996; y acometer el conjunto de actuaciones que se derivan de la pertenencia a la iniciativa europea denominada Pacto de Alcaldes contra el Cambio Climático, a la que esta ciudad se sumó en 2010.

El gobierno y administración de la Agencia corresponde a la Presidencia, al Consejo de Gobierno y al Director. El Presidente es el Alcalde de Sevilla. El Consejo de Gobierno, también presidido por el Alcalde, está integrado por un máximo de 15 vocales, nombrados y cesados por el Pleno del Ayuntamiento a propuesta de la Alcaldía. Dentro del Consejo de Gobierno, la representación de la Corporación municipal es igual o superior a la mitad más uno de los miembros del Consejo de Gobierno. El resto de miembros serán personas que representen a empresas públicas o privadas, organismos públicos e instituciones cuya actividad esté relacionada con los objetivos de la Agencia y sean designadas por las especiales condiciones de experiencia o conocimiento que concurran en ellas. En cuanto al Director, es designado por el Presidente a propuesta del Consejo de Gobierno y puede ser un funcionario o personal directivo del Ayuntamiento de Sevilla.

El Reglamento también prevé que la Agencia estará asesorada por una Comisión de Científicos integrada por expertos en temas energéticos, sostenibilidad y cambio climático, nombrados por la Presidencia y cuya misión principal será la de orientar científicamente a la Agencia en sus actividades. Y asigna a la Agencia la función de promover la constitución y funcionamiento de un foro de participación pública, en sustitución del Consejo Local de Medio Ambiente y Sostenibilidad, creado al amparo exclusivo de la Agenda 21 Local.

5. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de protección del medio ambiente constituye un instrumento de extraordinaria importancia para canalizar la intervención de los entes locales sobre esta materia. Las ordenanzas locales fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y

lo adaptan a sus particularidades; y, en algunos casos, en defecto de legislación estatal o autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente. Por ello, resulta de gran interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. No puede ocultarse, sin embargo, la imposibilidad de analizar en el marco de este estudio todas las ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2012, dado el amplio número de administraciones locales existentes en nuestro país. De ahí que hayamos optado por examinar únicamente las ordenanzas ambientales aprobadas en los municipios que son capitales de provincia, destacando aquellas que consideramos especialmente interesantes. Asimismo, se incluyen algunas referencias a ordenanzas aprobadas por administraciones locales supramunicipales.

5.1. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

Son varias las ordenanzas municipales en materia ambiental aprobadas en 2012 que merecen ser destacadas. En primer lugar, es de obligada referencia, por su carácter novedoso, la Ordenanza para la gestión de la energía, el cambio climático y la sostenibilidad de Sevilla, de 21 de septiembre de 2012 (BOP núm. 230, de 2 de octubre de 2012), con la que se pretende contribuir y progresar hacia una ciudad más sostenible desde el ámbito local. Aunque ya existen algunos precedentes de ayuntamientos del País Vasco que habían aprobado ordenanzas de cambio climático, esta norma va más allá y posee un carácter mucho más completo. Se trata de una Ordenanza de carácter ambiental que desarrolla los preceptos contemplados en el Reglamento de la Agencia de la Energía y para la Sostenibilidad de Sevilla y mediante la cual se pretenden mejorar los niveles de ahorro y eficiencia energética, así como potenciar el uso de las energías renovables; contribuir al desarrollo sostenible urbano según lo establecido en los Compromisos de Aalborg; y participar en el objetivo de la Unión Europea para el logro de la reducción de un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020, sobre la base del año 1990, establecido en el Pacto de Alcaldes, al que Sevilla está adscrita. Con tales fines, persigue promover y fomentar un mayor ahorro energético, un uso más eficiente de la energía y el uso de las energías renovables; establecer y propiciar una adecuada gestión de las emisiones de gases de efecto invernadero en cuantas acciones se realicen en la ciudad de Sevilla; y potenciar, exigir y determinar la implantación de acciones destinadas a la mejora de la sostenibilidad de este municipio. Consta, a estos efectos, de 33 artículos, estructurados en tres títulos destinados a regular cuestiones generales –objeto y finalidades y ámbito de aplicación–, la gestión integrada de la energía y la sostenibilidad a nivel local –criterios generales de ahorro, eficiencia energética y uso de energías renovables, criterios para la minimización de emisiones, criterios para la contribución a la sostenibilidad, calificación y certificación y programa de actuación y acuerdos– y los instrumentos de gestión –integración y coordinación con la planificación y la normativa ambiental, con la planificación y la normativa urbanísticas, con las actuaciones de patrimonio municipal, alumbrado público y transporte y acciones de fomento–.

En segundo lugar, otra Ordenanza pionera es la de áreas verdes y arbolado viario del Ayuntamiento de Murcia, aprobada definitivamente el 25 de junio de 2012 (Boletín Oficial de la Región de Murcia de 10 de julio) y calificada como la «más innovadora» del país para proteger las zonas verdes. Integrada por 90 artículos, estructurados en seis Títulos, y por once Anexos, incluye el régimen jurídico y técnico de los espacios libres públicos, zonas verdes y parques forestales municipales en este término municipal y sirve de instrumento para el correcto desarrollo de la función ambiental y paisajística de las áreas verdes municipales. En ella se regulan la creación de nuevos espacios libres públicos, zonas verdes urbanas y alineaciones arbóreas, así como la remodelación o reforma de los ya existentes, determinando a tal efecto un conjunto de elementos y estándares técnicos que doten a los jardines municipales de los adecuados elementos de homogeneidad y criterios de sostenibilidad –Título 1-; el régimen de protección de los espacios libres públicos, zonas verdes, arbolado urbano y arbolado declarado de Interés Local del término municipal de Murcia –Título 2-; el uso de los espacios libres públicos, zonas verdes y determinados usos en espacios verdes privados incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza, incluidos los elementos que los componen en particular, como praderas, arbolado, plantaciones, céspedes, fauna, bancos, juegos infantiles y demás mobiliario urbano –Título 3-; las áreas de conservación y mejora ambiental, con la determinación de las obligaciones de los promotores en cuanto a los programas de mejora ambiental y mantenimiento de estos espacios –Título 4-; y el uso público de los parques forestales municipales priorizando los usos relacionados con los educativos, recreativos o científicos –Título 5-. También incluye un régimen sancionador –Título 6-.

En tercer lugar, son abundantes las ordenanzas aprobadas en este período para regular la intervención administrativa local sobre las actividades, para adaptarla a los recientes cambios normativos que han conducido a la sustitución de los tradicionales regímenes de licencia por comunicaciones o declaraciones responsables. En este sentido, pueden citarse las Ordenanzas municipales de apertura de establecimientos mediante declaración responsable de Jaén, de 20 de septiembre de 2012 (BOP núm. 188, de 27 de septiembre de 2012); de simplificación administrativa en materia de implantación de actividades y ejecución de obras de Murcia, de 22 de febrero de 2012 (Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 53, de 3 de marzo de 2012); y de medidas de simplificación administrativa en materia de apertura de actividades de Santander, aprobada definitivamente por el Pleno de la Corporación el 30 de marzo de 2012 (Boletín Oficial de Cantabria núm. 90, de 10 de mayo de 2012). De especial interés resultan las previsiones que se contienen en estas ordenanzas en torno a la actividad de comprobación documental de las comunicaciones y/o declaraciones responsables presentadas al ayuntamiento correspondiente y a la actividad de comprobación e inspección posterior, dadas las escasas previsiones de la legislación estatal y autonómica en la materia, aunque por lo general se limitan a reproducir las previsiones recogidas en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992. Sí contiene una previsión destacable la Ordenanza de Jaén, al prever la posibilidad de que los interesados puedan presentar solicitudes de consulta previa sobre aspectos concernientes a un proyecto de apertura de establecimiento o inicio de actividad, si bien la contestación a la consulta no tendrá carácter vinculante para la Administración.

Dentro de este grupo de ordenanzas, destacamos, en particular, la Ordenanza reguladora del control del ejercicio de actividades en el municipio de Sevilla, que adapta a los cambios normativos su anterior Ordenanza municipal de actividades, de 19 de marzo de 2010 (BOP núm. 54, de 6 de marzo de 2012). Esta Ordenanza tiene por objeto regular los mecanismos de intervención municipal de los establecimientos destinados al desarrollo de actividades ubicadas en el término municipal de Sevilla, siendo también objetivo de la misma «establecer los mecanismos de inspección, comprobación, sanción y restauración de la legalidad que sean precisos para garantizar la efectividad de los mecanismos de intervención municipal en las actividades, y con ello el cumplimiento de las normas que las regulan». Esta Ordenanza está integrada por 87 artículos, estructurados en ocho Títulos (destinados a regular una serie de disposiciones generales –Título I–, órganos municipales competentes –Título II–, licencia de actividades –Título III–, procedimientos especiales de licencia –Título IV–, procedimiento de declaración responsable –Título V–, modificaciones sustanciales –Título VI–, control posterior al inicio de la actividad –Título VII– y régimen sancionador –Título VIII–). A los efectos que aquí nos interesan, esta Ordenanza, a lo largo del Título VII –arts. 72 a 78–, contiene amplias previsiones sobre el control posterior al inicio de las actividades. El sistema de control que establece diferencia entre el control *a posteriori* de la documentación presentada tanto en el caso de actividades sujetas a licencia como a declaración responsable, que se iniciará siempre de oficio por parte de los servicios municipales competentes; y el control a través de actuaciones de comprobación e inspección, que podrán ser iniciadas o bien de oficio por parte de dichos servicios municipales, o bien a raíz de denuncias formuladas por parte de terceros, con el objeto de comprobar la veracidad de los hechos denunciados. En todo caso, serán objeto de actuaciones prioritarias de comprobación e inspección por los servicios municipales aquellos establecimientos que reúnan, igualen o superen determinados parámetros (entre otros, superficie construida total de 500 m² o aforo de 100 personas, por ejemplo). La Ordenanza regula ampliamente las inspecciones y su desarrollo; el contenido de las actas que se levanten como resultado de dichas inspecciones y el resultado de las mismas y las actuaciones a realizar en casos de resultado desfavorable; los derechos y obligaciones del titular de la actividad; las actuaciones complementarias de las funciones de inspección; y las medidas que podrán adoptarse como resultado de dichas inspecciones, como la suspensión de la actividad. Asimismo, prevé la posibilidad de que puedan elaborarse planes de inspección de las actividades objeto de regulación de esta Ordenanza, con la finalidad de programar las inspecciones que se realicen; y fija criterios y principios de actuación en ausencia de planes de inspección.

Mención especial también merece la modificación de la polémica Ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades de Madrid, de 29 de junio de 2009, mediante Acuerdo de 25 de julio de 2012 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid (Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 6.727, de 30 de julio de 2012). Buena parte del articulado de esta Ordenanza, especialmente en lo relativo al régimen de las entidades colaboradoras, fue anulado

mediante las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 311/2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Juan Francisco López de Hontanar Sánchez) y 303/2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Sara González de Lara Mingo), ambas de 17 de febrero de 2011. Con esta modificación se pretende adaptar la normativa municipal en materia de licencias de actividades a las últimas normativas estatales y autonómicas dictadas en este ámbito a raíz de la transposición de la Directiva de servicios en el mercado interior. Se introduce así el régimen de declaración responsable para el comercio minorista y el resto de actividades establecidas en la legislación autonómica, regulado en una nueva sección 4ª del Capítulo II del Título III. Y se amplían los supuestos de tramitación por comunicación previa. En relación con la intervención de las entidades colaboradoras, aspecto muy polémico en la versión originaria de esta Ordenanza, ahora incorpora en el sistema de colaboración público-privada el régimen de declaración responsable con la participación de las entidades colaboradoras en su tramitación. Concretamente, prevé que la declaración responsable, a elección del titular de la actividad, será tramitada por alguna de las siguientes modalidades: declaración responsable acompañada del certificado de conformidad emitido por la entidad colaboradora en la gestión de licencias urbanísticas; o declaración responsable sin certificado de conformidad de la entidad colaboradora. Independientemente de la modalidad elegida, el titular de la declaración responsable debe comunicar a la entidad colaboradora, si no lo hubiera expresado en la propia declaración, la fecha de inicio de la actividad, en defecto de la cual se entenderá que el inicio se ha producido desde la entrada de la declaración responsable en el Registro del Ayuntamiento de Madrid. También deberá comunicar la terminación de las obras a la entidad colaboradora, en caso de que la declaración responsable implique la ejecución de obras. En el plazo máximo de 5 días hábiles desde la comunicación de inicio de la actividad o, en su caso, de terminación de las obras, la entidad colaboradora llevará a cabo una comprobación final de su adecuación al uso y a la actividad a la que vayan a ser destinadas, emitiendo un informe de carácter favorable o desfavorable, del que remitirá una copia al Ayuntamiento de Madrid y al promotor, en el plazo de 5 días hábiles. También destaca la introducción de una nueva disposición adicional novena en el texto de la Ordenanza, relativa a un régimen específico de acreditación de nuevas entidades colaboradoras.

Algunos Ayuntamientos, como el de Salamanca, uniéndose a otros muchos que ya lo han hecho, han aprobado una Ordenanza municipal reguladora de las actividades inocuas, con el fin de regular el procedimiento a seguir para la realización de la comunicación de apertura de establecimientos para el ejercicio de actividades inocuas o no clasificadas en este término municipal, la emisión de las correspondientes declaraciones de conformidad, su transmisión y el régimen sancionador aplicable (BOP núm. 89, de 11 de mayo de 2012).

Finalmente, en el ámbito sectorial de la contaminación atmosférica, cabe mencionar la Ordenanza de protección de la atmósfera de León, aprobada por el Pleno en fecha 30 de octubre de 2012 (BOP núm. 240, de 19 de diciembre de 2012), que tiene

por objeto regular cuantas actividades, situaciones e instalaciones sean susceptibles de producir humo, polvos, gases, vahos, vapores y olores en el término municipal, para evitar la contaminación atmosférica y el perjuicio que ocasione a las personas o bienes de cualquier naturaleza. Esta ordenación la realiza a lo largo de 42 artículos organizados en seis Títulos, a través de los cuales se regulan su objeto y ámbito de aplicación; una serie de disposiciones generales; las fuentes fijas de combustión; las fuentes móviles; la situación de atención o vigilancia atmosférica; y el régimen sancionador. Con arreglo a esta norma, las exigencias que se establezcan para el ejercicio de las actividades potencialmente contaminantes serán controladas a través de la correspondiente autorización municipal; y las actividades autorizadas estarán sujetas a vigilancia permanente por parte de la Administración.

5.2. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL ELABORADAS POR ENTES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

Además de los municipios, también tienen capacidad normativa reconocida expresamente por la Ley de bases de régimen local la provincia y la isla –y por otras normas autonómicas otros entes locales, como las comarcas–. Destacamos en este ámbito la Ordenanza reguladora de la prestación de asistencia técnica de la Diputación de Sevilla a las entidades locales de la provincia, aprobada por el Pleno de la Corporación Provincial, en sesión de 26 de julio de 2012, que aunque tiene carácter general y tiene por objeto regular la prestación de la asistencia técnica de la Diputación Provincial de Sevilla a los entes locales de la provincia en materia de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico, con el fin de asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales previstas en las leyes, se refiere específicamente al medio ambiente. Concretamente, su artículo 14 contiene algunas previsiones sobre la asistencia medioambiental. La asistencia técnica en materia de medio ambiente comprende, entre otros que puedan determinarse en la carta de servicios de cada Área, los siguientes aspectos: asistencia técnica a los municipios, especialmente a pequeños y medianos, para garantizar la realización efectiva de la disciplina medioambiental; realización y apoyo en la elaboración de informes medioambientales, ecoauditorías, planes de emergencia y auditorías energéticas; y la redacción de informes y proyectos técnicos, en coordinación entre todas las Áreas de la Diputación funcionalmente especializadas en la materia que se trate.

Por otra parte, las Diputaciones provinciales han desplegado una importante labor de apoyo normativo a los municipios, elaborando ordenanzas tipo en materia de actividades, con el fin de facilitarles un modelo de ordenanza adaptada a los últimos cambios normativos acontecidos en este ámbito, que los municipios puedan adoptar con posterioridad, bien limitándose a reproducir su articulado, bien adaptándola a su realidad local. Desde esta perspectiva, aunque hay otras, destacamos especialmente la labor desarrollada por la Diputación de Barcelona, al elaborar una Ordenanza tipo de intervención municipal ambiental, de seguridad y de salud pública –también una

Ordenanza tipo de intervención municipal en espectáculos y actividades recreativas–, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 19 de octubre de 2012. La aprobación de esta Ordenanza tiene una gran importancia, dados los importantes cambios que se han producido en los últimos tres años en el régimen de intervención de las actividades de los ciudadanos en Cataluña y su incidencia directa en la actuación de los entes locales en cuanto conllevan una nueva manera de actuar, de la cual se derivan cambios en la organización y actuación municipal. Esta importancia es aún mayor, si tenemos en cuenta la ausencia todavía de aprobación del desarrollo reglamentario de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades. Por ello, constituye un instrumento de gran utilidad para los municipios catalanes. Se trata de una ordenanza muy extensa, con 172 artículos, en los que se realiza una ordenación detallada y precisa de la intervención municipal en los diferentes regímenes de intervención administrativa (principalmente, autorización ambiental –de competencia autonómica– y licencia ambiental y comunicación previa ambiental –de competencia municipal–). Dos son, según nuestro parecer, los aspectos más novedosos que aporta esta Ordenanza. Por un lado, completa el régimen de la intervención municipal de control e inspección previsto en la Ley 20/2009 y desarrolla algunos aspectos del régimen de comunicación previa ambiental (los relativos a la documentación necesaria para su presentación, su formalización, acreditación y perfeccionamiento y control). Por otro, integra la tramitación de los diferentes procedimientos y títulos de intervención, con el fin de conseguir el tratamiento simultáneo de los procedimientos de intervención ambiental y otros, como el de prevención y seguridad en materia de incendios y de otras autorizaciones y licencias sectoriales.

También debe aplaudirse la Guía de tramitación de expedientes de actividades y establecimientos que ha aprobado la Diputación de Barcelona. Esta guía constituye un instrumento de apoyo para los ayuntamientos en la intervención administrativa de las actividades y no se configura con carácter definitivo, sino que tiene la vocación de ser un documento dinámico que vaya adaptándose a futuras modificaciones normativas. En ella se incluye una breve referencia al marco normativo; se recoge la clasificación de las actividades en cuatro grupos –actividades sujetas a intervención administrativa según la Ley 20/2009 de prevención y control ambiental de las actividades, actividades sujetas a intervención administrativa de acuerdo con la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas, actividades inocuas y actividades sujetas a intervención administrativa según normativa sectorial específica–; y se incluye un análisis detallado de cada uno de los regímenes de intervención administrativa a que se sujetan las actividades, con inclusión de diagramas del procedimiento. Asimismo, se analiza la intervención en materia de prevención de incendios, y se aborda un tema complejo en Cataluña y mal resuelto por la legislación como es el de la coordinación de la intervención administrativa en materia de incendios con los restantes procedimientos de intervención. La Guía se cierra con dos anexos en los que se incluyen, respectivamente, las tablas de clasificación, en las que se indican los ámbitos de intervención que recaen sobre cada actividad; y las fichas explicativas y los modelos de instancia de los diferentes procedimientos.

6. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

A pesar de las enormes dificultades económicas a que se enfrentan las administraciones locales en el actual contexto de crisis económica que azota a nuestro país, continúan encontrándose interesantes iniciativas en pro de la protección del medio ambiente en el ámbito local. Dada la imposibilidad de analizar en el marco de este estudio todas las políticas ambientales y actuaciones de protección ambiental emprendidas por los entes locales en 2012, nos limitamos a destacar algunas que nos han parecido especialmente interesantes.

Las políticas de ahorro y eficiencia energética y de lucha contra el cambio climático continúan siendo objeto de atención prioritaria por parte de muchas corporaciones locales. En buena medida, la actuación en este ámbito es consecuencia de su integración en la Red Española de Ciudades por el Clima o de la adhesión de muchos municipios al Pacto de los Alcaldes, mediante el cual asumen el compromiso voluntario de ir más allá de los objetivos establecidos por la Unión Europea para 2020, reduciendo las emisiones de CO₂ en sus respectivos ámbitos territoriales en al menos un 20% mediante la aplicación de un Plan de Acción para la Energía Sostenible. No puede ocultarse que los gobiernos locales desempeñan un papel decisivo a la hora de minimizar los efectos del cambio climático, máxime si tenemos en cuenta que buena parte del consumo energético y las emisiones de CO₂ están asociados con la actividad urbana. En este sentido, el Pacto de Alcaldes constituye un instrumento clave para implicar a los gobiernos locales en la lucha contra el cambio climático.

En este contexto, por ejemplo, en la provincia de Barcelona, 190 municipios están adheridos al Pacto y de éstos 158 ya tienen redactado su Plan de acción para la energía sostenible, siendo la Diputación de Barcelona coordinador territorial del Pacto. A partir del seguimiento realizado a 27 municipios, la Diputación estima que se ha alcanzado un 23 % de todas las emisiones a reducir que se proponían en los Planes de acción para la energía sostenible, más del 50 % de las acciones están realizadas (13 %) o en curso (39 %), mientras que un 48 % están pendientes de inicio. La implantación de energías renovables aún es escasa y la mayor parte de acciones en curso o acabadas son las que puede realizar directamente el Ayuntamiento, esto es, las centradas en sus equipamientos y en el alumbrado público. Las principales dificultades de los municipios son la financiación y las prioridades de cada Ayuntamiento. En este ámbito, la Diputación de Barcelona también está impulsando proyectos para implantar energías renovables y evaluar la viabilidad de proponer la eficiencia energética a través del programa Elena.

En este ámbito también pueden destacarse algunas iniciativas municipales de prevención de la contaminación y el cambio climático, en un contexto general de sostenibilidad local. Así, la aprobación del Programa MADRID COMPENSA, aprobado mediante Decreto del Delegado del Área de Gobierno de Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, el 11 de junio de 2012. Este Programa, que sustituye al anterior de 2010, constituye una iniciativa promovida por

el Ayuntamiento de Madrid en el marco del Foro Pro Clima de Madrid, con el fin de que cualquier entidad –pública o privada– interesada en compensar emisiones de gases de efecto invernadero, pueda hacerlo mediante su contribución, con carácter voluntario, al plan de repoblación específico que se desarrollará en las zonas verdes urbanas y forestales del municipio. Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona, a partir de octubre de 2012 ha comenzado a contabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero que se generan en la celebración de los consejos plenarios de la ciudad, con el fin de compensarlas a través del proyecto «Cenol and Telha Forte Ceramics switchingfuel Project», en Brasil, que utiliza biomasa de residuos forestales como combustible para la industria cerámica local en el estado de Pará, evitando la deforestación del Amazonas.

Algunas administraciones locales incluso han recibido premios por su actuación frente al cambio climático. Así, como reconocimiento a su compromiso por la lucha contra el cambio climático y las actividades de protección del clima desde el mundo local, la Diputación de Barcelona ya había sido premiada con el galardón «Climate Star 2009» y recientemente lo ha sido la Agencia Local de la Energía de la comarca de Osona, en Cataluña, por sus actuaciones en el ámbito de la gestión energética municipal y por su compromiso en la conservación del clima. Y el Ayuntamiento de Sabadell –única ciudad española– ha sido seleccionado por la oficina del Pacto de Alcaldes como ejemplo de éxito en la lucha contra el cambio climático, a través de su buena práctica energética con su proyecto de contadores inteligentes. Se trata de un proyecto en el marco de una campaña de ahorro y eficiencia energética que implica la instalación de contadores inteligentes en los hogares de la ciudad, con el fin de reducir el consumo energético y las emisiones de CO₂, implicar a la ciudadanía fomentando la participación proactiva en temas de medio ambiente y sostenibilidad y disponer de datos cuantitativos de consumo para conocer y animar el cambio de hábitos energéticos.

Con relación a las políticas locales de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y la conservación del patrimonio natural, merece especial atención la Estrategia para la conservación de la biodiversidad del Ayuntamiento de Zaragoza, que se une de este modo a otros ayuntamientos como el de Santander que ya habían adoptado iniciativas de este tipo. Esta Estrategia, aprobada en diciembre de 2011, pretende alcanzar un alto nivel de conservación de la diversidad biológica y un uso sostenible de sus componentes en el término municipal de Zaragoza, una ciudad con un valioso patrimonio natural cuya protección y conservación debe fomentarse; integrar la biodiversidad en la política y gestión municipal; y asegurar la plena participación e implicación de la sociedad en la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, no ha estado exenta de críticas por los grupos ecologistas por su falta de contenido concreto y sus generalidades. En la Estrategia, tras una breve introducción, se recogen los antecedentes e instrumentos legales en materia de biodiversidad; las bases para el conocimiento y diagnóstico de los elementos de la biodiversidad en este término municipal; la estrategia para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de Zaragoza,

señalando sus objetivos generales y las líneas o ejes de actuación (acciones legales e institucionales, acciones sobre los elementos de la biodiversidad y acciones sociales y de participación); el seguimiento y evaluación del progreso y la elaboración de indicadores de biodiversidad; la participación ciudadana; y la vigencia y revisión de la Estrategia, que se cierra con una serie de Anexos.

Cabe mencionar también la elaboración de algunos planes de actuación en determinados sectores ambientales por parte de algunos municipios. En esta línea, destacamos la aprobación del Plan de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid, aprobado definitivamente por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, mediante Resolución de 26 de abril de 2012. Este Plan, además de recoger las fuentes y evolución de las emisiones contaminantes y un diagnóstico de la calidad del aire en la ciudad de Madrid, repasa las medidas adoptadas, los logros y retos pendientes y recoge nuevas medidas para el período 2011-2015, incluyendo una estimación del potencial de reducción de emisiones. El Plan incluye un total de 78 medidas (70 de ellas municipales, de las cuales el 60 % están destinadas a reducir, directa o indirectamente, la contaminación en el sector de la movilidad, con el impulso de una movilidad más sostenible; y 8 impulsadas por otras entidades y administraciones).

En Barcelona, el Plan de prevención de residuos municipales 2012-2020, presentado a finales de 2012 como medida de gobierno municipal, con el fin de avanzar y establecer nuevas estrategias concretas que potencien un uso más eficiente y racional de los recursos y un impulso a la prevención de generación de residuos, la reutilización y el reciclaje. Como objetivos concretos este Plan plantea, entre otros, la reducción, en 2018, de un 10% en la generación por cápita y su mantenimiento en 2020, hasta alcanzar un índice de 1,386 kg/habitante/día, frente al 1,540 kg/habitante/día de 2006; y la reducción del uso de bolsas de plástico per cápita como mínimo de un 50 % el 2016, implicando a comerciantes y consumidores. A pesar de que ninguno de estos planes posee carácter normativo y no son vinculantes, tienen una extraordinaria importancia, por cuanto marcan las líneas de actuación a seguir a nivel municipal en estos ámbitos y pueden traducirse en la consecución de metas importantes en pro de la sostenibilidad local.

Por último, también son muy importantes las medidas de educación ambiental. Por citar un ejemplo de ellas, diversos municipios han promovido en 2012 el ahorro de agua con el apoyo de la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat, la Diputación de Barcelona y la Agencia Catalana del Agua, bajo el lema «La Xarxa ahorra agua».