



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

Asunto: Establecimiento mediante Ordenanza municipal de umbrales de información y alerta medioambiental.

1.- OBJETO DEL INFORME

Por el Cuarto Teniente de Alcalde se solicita informe de esta Secretaría General sobre la legalidad del *“establecimiento, en una Ordenanza Municipal, de unos umbrales de información y alerta, independientemente de que tales umbrales existan o no en la Directiva 1999/30”*, de 22 de abril, relativa a los valores límite en el aire ambiente de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo, y al margen de que *“dicha Directiva haya sido traspuesta al Derecho Español”*.

2.- CONSIDERACIÓN PRELIMINAR

Los preceptos que regulan la emisión de informes por la Secretaría General, artículo 54 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y artículo 173 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, establecen que tales informes serán requisito previo para la adopción de acuerdos, entre otros supuestos, cuando lo ordene el Presidente de la Corporación, quien podrá solicitarlo siempre que lo considere necesario.

Considerándose por esta Secretaría General que este requisito se cumple cuando los informes se solicitan por un Teniente de Alcalde en relación a las materias que tiene delegadas, procede emitir el presente informe fundamentado en las siguientes:



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

3.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

En nuestro Derecho interno la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece en su artículo 25.2.f que el Municipio ejercerá competencias en la protección del medio ambiente en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas pero no introduce precisión alguna acerca de cuales serán esas competencias o su alcance.

Esta circunstancia hace necesario, para analizar si es legal el establecimiento de umbrales de información y alerta atmosférica mediante Ordenanza Municipal, examinar de que modo se articulan en materia medioambiental las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, al Estado y a la Unión Europea a la hora de fijar los niveles de inmisión de sustancias contaminantes en el aire, y diferenciar este régimen del de las situaciones transitorias y excepcionales a las que se refiere la fijación de los citados umbrales de alerta, pues si en un principio ambos regímenes se confundían, en el momento presente y en la Comunidad de Madrid se diferencian.

3.1.- Competencia para fijar niveles de inmisión de sustancias en el aire.

La Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, dispone en su artículo 2 que es competencia del Gobierno “determinar los niveles de inmisión, entendiendo por tales los límites máximos tolerables de presencia en la atmósfera de cada contaminante”. El artículo 3.2 de la misma Ley indica también que el Gobierno puede “establecer unos límites de emisión mas estrictos que los de carácter general cuando, aun observándose éstos y ponderando debidamente las circunstancias, estime que resultan directa y gravemente perjudicados personas o bienes localizados en el área de influencia del foco emisor o cuando se rebasen en los puntos afectados los niveles generales de inmisión”.



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

La citada Ley 38/1972 autoriza en su artículo 7.1, “en los casos en que por causas meteorológicas o accidentales se rebasen notablemente los niveles de inmisión fijados por el Gobierno” que la zona afectada pueda “ser declarada en situación de emergencia”. Esta declaración correspondía a la autoridad estatal competente, “a su iniciativa o a propuesta de la Corporación local correspondiente”, e implicaba la posibilidad de adoptar medidas como la disminución o modificación del horario de funcionamiento de las actividades contaminantes o la prohibición o limitación del uso de vehículos (artículo 7.2). Tales medidas quedaban sin efecto inmediatamente las causas que provocaran la situación de emergencia desaparecieran (artículo 7.3).

Como se puede observar, en la Ley 38/1972, la declaración de la situación de emergencia dependía de que se superasen los niveles de inmisión fijados por el Gobierno, de modo que la competencia para fijar tales límites era también la de determinar en qué circunstancias procedía declarar la situación de emergencia.

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 y la adhesión de España a la Unión Europea han incidido en la distribución de las competencias sobre esta materia.

Por una parte, la Constitución atribuye al Estado la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (artículo 149.1.23), y a estas la “gestión en materia de protección del medio ambiente” (artículo 148.1.9).

Por otra parte, la Unión Europea dispone de la competencia para establecer las Directivas necesarias para armonizar las normativas de protección medioambiental de los distintos Estados miembros.



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

En nuestro Derecho interno la Jurisprudencia Constitucional ha puesto de relieve en su sentencia 102/95 que en asuntos medioambientales lo básico “*cumple mas bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección mas altos*”.

A su vez, la doctrina, en relación a esta última sentencia (Sánchez Goyanes y su equipo de colaboradores, “Legislación medioambiental de la Comunidad de Madrid”, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, 1998) ha afirmado que “*el nivel estatal ha de ser, pues, suficiente y homogéneo pero mejorable para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, en un esquema de articulación análogo al que se produce entre la normativa supranacional de la Unión Europea y la correspondiente a los diversos Estados miembros, por virtud del principio de subsidiariedad*”.

De este modo, en cuanto a la determinación concreta de los valores límite de inmisión de sustancias contaminantes en el aire, subsiste hoy día la competencia que al Gobierno del Estado atribuyó la Ley 38/1972, sin perjuicio de su obligación de trasponer al derecho interno las directivas comunitarias que se puedan dictar sobre la materia y de la posibilidad de que por las Comunidades Autónomas se puedan dictar regímenes de protección medioambiental más estrictos.

La competencia del Estado se ha confirmado, entre otras disposiciones, a través del Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto, sobre contaminación atmosférica por dióxido de azufre y partículas en suspensión, norma que fue enjuiciada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 329/99, de 12 de noviembre, al resolver un conflicto de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña en materia de gestión medioambiental, sin que se cuestionase la competencia del Estado para fijar tales niveles máximos de inmisión.



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

La actualización de estos niveles puede efectuarse, como de hecho se hizo a través del citado Real Decreto 1613/1985, mediante disposición de rango reglamentario (art. 2 de la Ley 38/1972), permitiendo así una mayor agilidad en la adaptación de esta normativa a la continua evolución de los conocimientos científicos.

Por su parte, y como la citada sentencia 329/99 puso de relieve, la gestión medioambiental, incluida la relativa a la adopción de las medidas correctoras de las posibles situaciones de contaminación que puedan producirse en su territorio, es competencia autonómica, al igual que la posibilidad de establecer medidas de protección medioambiental más estrictas. Esta competencia se encuentra asumida por el Estatuto de la Comunidad de Madrid de 25 de febrero de 1983 en su artículo 27.7 y en base a la misma se han dictado diversas disposiciones a algunas de las cuales posteriormente se hará referencia.

3.2.- Posibilidad de fijar, con carácter general, mediante Ordenanza Municipal niveles de inmisión de sustancias contaminantes distintos a los previstos en la normativa estatal o autonómica.

De lo expuesto se deduce que las Ordenanzas Municipales no pueden establecer unos niveles de inmisión distintos a los que el Estado o en su caso la Comunidad Autónoma hayan fijado, pues la competencia para hacerlo no corresponde a los Ayuntamientos, aunque estos tengan reconocido entre su ámbito natural de intereses, según el anteriormente indicado artículo 25.2.f de la Ley 7/1985, la protección del medio ambiente.

El Ayuntamiento no tiene por tanto la posibilidad de establecer por si mismo estos niveles de inmisión, que obligarían a los particulares, porque en esta materia ni tiene competencia ni dispone de la habilitación legal que le permitiría crear derechos e imponer obligaciones mediante disposiciones como las Ordenanzas municipales, de naturaleza reglamentaria, habilitación que es indispensable al efecto según exige la



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

Jurisprudencia Constitucional (sentencias del Tribunal Constitucional de 22 de junio de 1987, 22 de diciembre de 1987, 26 de abril de 1990 ó 15 de abril de 1991).

Por estas razones en el Informe de esta Secretaría General de 24 de julio de 2002 se afirmaba que “*no es de libre elección de la administración local el aplicar la normativa que contenga una Directiva no traspuesta, pues entonces los particulares afectados podrían oponer fundadamente que dicha normativa no les es todavía de aplicación, precisamente por no haber sido traspuesta*”.

Distinto es el caso de la fijación de umbrales a los efectos de la posible declaración de situación de alerta atmosférica, pues en este caso la competencia y la habilitación legal a las que se ha hecho referencia si existen.

3.3.- Posibilidad de fijar, para situaciones excepcionales y transitorias, mediante Ordenanza Municipal umbrales de información y alerta medioambiental.

El artículo 21.1.m de la Ley 7/1985 atribuye al Alcalde la competencia para adoptar, en caso de grave riesgo de infortunio público, las medidas que considere necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno.

En el mismo sentido, el vigente artículo 53 de la Ley 2/2002, 19 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad de Madrid, autoriza que “*cuando exista riesgo grave para el medio ambiente o para la salud de las personas el órgano ambiental competente*”, que bien puede ser el Ayuntamiento, como se deduce del epígrafe 4 del mismo artículo 53, pueda ordenar “*mediante resolución motivada las medidas indispensables para su protección, entre otras, la suspensión inmediata de la actividad generadora del riesgo*”.



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

De análogo modo se manifestaba en su artículo 30 la Ley 10/1991, de 4 de abril, de protección del medio ambiente de la Comunidad de Madrid, derogada por la 2/2002.

De la lectura de la Ley 2/2002 así como de la 10/1991 puede apreciarse que la normativa de la Comunidad de Madrid, a diferencia de la Ley de 1972, no ha supeditado la posibilidad de adoptar medidas excepcionales en caso de riesgo grave para el medio ambiente o la salud de las personas a la superación de los niveles previamente determinados por el Gobierno o por la propia Comunidad, permitiendo que tales medidas puedan también adoptarse en función de la valoración que efectúe el municipio o la autoridad ambiental autonómica en cada caso concreto.

Con ello se diferencia la competencia para fijar con carácter general niveles de inmisión de la de adoptar medidas transitorias y urgentes en caso de que se considere que la presencia en la atmósfera de determinado nivel de sustancias contaminantes constituye un *riesgo grave para el medio ambiente o la salud de las personas*.

De este modo la Comunidad de Madrid hace uso de su potestad de *establecer un nivel de protección del medio ambiente mas alto* al habilitar a los Ayuntamientos para que puedan adoptar, con carácter provisional y urgente, medidas como las que bajo la rúbrica de “*situación de alerta atmosférica*”, viene recogiendo la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente Urbano de este Ayuntamiento, y en este sentido es lógico que en su comunicación de 9 de mayo de 2002 el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid no formule objeción alguna sobre esta cuestión a la modificación en curso de la citada Ordenanza.

En los términos señalados es posible que el municipio pueda determinar en que situación se entenderá concurrente una situación de riesgo medioambiental atmosférico,



Ayuntamiento de Madrid

Secretaría General

por ejemplo, con que niveles máximos de contaminación, situación ante la cual procederá la adopción por el Alcalde de medidas inmediatas, excepcionales y transitorias, sin perjuicio de que se deba comunicar su adopción al órgano ambiental de la Comunidad de Madrid en un plazo máximo de 10 días (artículo 53.4 de la Ley 2/2002).

A los efectos de evitar cualquier posible arbitrariedad es correcto y acertado que la fijación de los umbrales de información y alerta se efectúe en base a conocimientos científicos contrastados que hayan sido aceptados por otras instituciones públicas como las comunitarias, pues así se dota de seguridad jurídica en materia medioambiental el ejercicio por el Alcalde de la competencia que le atribuye el artículo 21.1.m de la Ley 7/1985.

4.- CONCLUSIONES

4.1.- Es legal y conforme a Derecho el establecimiento en una Ordenanza Municipal de umbrales de información y alerta medioambiental, con independencia de que tales umbrales estén fijados en la Directiva 1999/30, e independientemente de que tal Directiva haya sido traspuesta al ordenamiento jurídico español, porque este ordenamiento, a través del artículo 21.1.m de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local y 53 de la Ley 2/2002, de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad de Madrid, permiten al municipio esta posibilidad, sin que el Informe de esta Secretaría General de 24 de julio de 2002, relativo a supuesto distinto, implique objeción alguna a esta conclusión.

Madrid, a 16 de septiembre de 2002