

Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

Palabras clave: medio ambiente; entes locales; ruido; telefonía móvil.

Keywords: environment; local government; noise; mobile telephony.

SUMARIO: I. RESULTADOS DE LA CUMBRE RÍO +20. LA LLAMADA «ECONOMÍA VERDE» Y SU IMPULSO DESDE LA GOBERNANZA LOCAL.—II. INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y AYUDAS (ÁMBITOS COMUNITARIO, ESTATAL Y AUTONÓMICO).—III. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA.—IV. NORMATIVA ESTATAL.—V. NORMATIVA AUTONÓMICA.—VI. NORMATIVA MUNICIPAL.—VII. JURISPRUDENCIA: 1. Presentación. 2. Ordenanza municipal que prohíbe la publicidad en cualquier tipo de vehículo o remolque, en circulación o estacionado, excepto la que se realice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros. 3. Sentencias en materia de telefonía móvil: 3.1. *STC 8/2012, de 19 de enero: la competencia del Estado en materia de telecomunicaciones comprende, con carácter de exclusividad, las cuestiones estrictamente técnicas sobre el uso del dominio público radioeléctrico.* 3.2. *No es ajustado a derecho el establecimiento de restricciones absolutas al derecho de ocupación del dominio público o privado por los operadores de telefonía móvil.* 3.3. *Establecimiento por la Ordenanza de restricciones adicionales a la exposición a los campos electromagnéticos.* 3.4. *Exigencia de un Plan Técnico previo para la autorización de antenas de telefonía móvil.* 3.5. *Inclusión de la exigencia de que las infraestructuras de radiocomunicaciones utilicen la mejor técnica posible que consigan minimizar la exposición de las personas a los campos electromagnéticos (cláusula de progreso).* 3.6. *Imposición de uso compartido de instalaciones como medida para la minimización ambiental y visual.* 3.7. *Disposición de antenas como «actividad clasificada».* 3.8. *Medidas sobre la temporalidad de las licencias para la instalación de servicios de radiocomunicación.*—VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. RESULTADOS DE LA CUMBRE RÍO +20. LA LLAMADA «ECONOMÍA VERDE» Y SU IMPULSO DESDE LA GOBERNANZA LOCAL

En junio de 2012 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Conferencia «Río+20») para conmemorar el vigésimo aniversario de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992,

así como el décimo aniversario de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 celebrada en Johannesburgo.

Los dos temas clave que se han tratado en Río +20 han sido: «la economía verde en el marco del desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza», y «el marco institucional para el desarrollo sostenible»¹.

Lo que se viene llamando «economía verde» es una economía que se basa en el desacoplamiento del desarrollo y las presiones ambientales y refuerza la gestión sostenible de los servicios ecosistémicos y fomenta la revalorización del capital natural, al tiempo que plantea una contabilidad de los servicios de los ecosistemas y la asignación de precios correctos mediante la aplicación de instrumentos económicos, fiscales y mecanismos de mercado que complementen y refuercen los sistemas de regulación normativa.

La implantación de los principios de la economía verde pasa por la valoración del capital natural. Se hace indispensable el establecimiento de mecanismos de mercado como los impuestos ambientales², la regulación normativa y la contabilidad por el valor de servicios de los ecosistemas. Una gestión sostenible de los recursos tiene que considerar el valor de todos estos bienes y servicios que deben ser tenidos en cuenta en la planificación social y en los procesos de decisión, nacionales y mundiales.

Para lograr una creciente aceptación de la «economía verde» se considera muy importante desarrollar e impulsar los sistemas de gobernanza desde el nivel local y nacional hasta el nivel global. En este aspecto, no podemos olvidar a los alcaldes del C40. Se trata de una unión o alianza de los alcaldes de las mayores 40 ciudades del mundo, que persigue avanzar más a escala local³. Reclaman para ello una mayor autonomía y han solicitado que las instituciones financieras internacionales abran una agenda propia a las ciudades, sin que exista una intermediación de las naciones, y con ello, lograr un proceso más eficiente. Han remarcado el importante peso de las alianzas público-privadas para afrontar con éxito los retos de una agenda verde. Lo cierto es que el papel de los gobiernos locales y regionales ha salido reforzado de esta Cumbre de Río +20.

Es una idea compartida por todos que es muy importante desarrollar e impulsar los sistemas de gobernanza desde el nivel local y nacional hasta el nivel global, para que la creciente aceptación de la «economía verde» se convierta en compromisos vinculantes. Y uno de los instrumentos que se han demostrado como más efectivos para afrontar este reto de gobernanza local sostenible es la AGENDA 21⁴.

¹ A raíz de la *Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible*, de 4 de septiembre de 2002 (párrafo 5.º), se establece que el *desarrollo sostenible* se integra por tres pilares interdependientes y sinérgicos: desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental. Estos componentes del concepto se ha venido traduciendo en el triple concepto de la sostenibilidad: *la sostenibilidad ambiental, económica y social*.

² Se habla de la implantación de una «reforma fiscal ecológica», para facilitar una transición justa, hacia el nuevo modelo de revalorización de los recursos naturales.

³ Dentro de esta red de ciudades se encuentran las ciudades españolas Madrid y Barcelona.

⁴ La Agenda 21 local debe tener el objetivo de desarrollar un plan integral del municipio y el medio rural, desde una perspectiva de sostenibilidad, políticas ambientales, económicas y sociales y enmarcada en

II. INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y AYUDAS (ÁMBITOS COMUNITARIO, ESTATAL Y AUTONÓMICO)

Con el objetivo de integración de las exigencias ambientales en todas las políticas⁵, se utilizan diversos instrumentos, entre ellos ha de destacarse además de los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas y planes), los instrumentos financieros y las ayudas.

El Consejo de Ministros, con fecha de 30 de abril de 2012, aprobó la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS)*⁶. Esta estrategia surge como marco de referencia nacional que integra los principios y herramientas de coordinación para orientar y dar coherencia a las políticas sectoriales que facilitan una movilidad sostenible y baja en carbono. La movilidad sostenible implica garantizar que nuestros sistemas de transporte respondan a las necesidades económicas, sociales y ambientales, reduciendo al mínimo sus repercusiones negativas.

Los objetivos y directrices de la EEMS se concretan en 48 medidas estructuradas en cinco áreas: territorio, planificación del transporte y sus infraestructuras; cambio climático y reducción de la dependencia energética; calidad del aire y ruido; seguridad y salud, y gestión de la demanda. Entre las medidas contempladas, se presta especial atención al fomento de una movilidad alternativa al vehículo privado y el uso de los modos más sostenibles, señalando la necesidad de cuidar las implicaciones de la planificación urbanística en la generación de la movilidad.

Para la implantación de la EEMS es imprescindible la implicación de todas la administraciones territoriales, para lo cual se contemplan instrumentos de coordinación como: la Red de Ciudades por el Clima, Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, el Consejo Nacional del Clima, la Comisión de Coordinación de las Políticas de Cambio

una estrategia territorial como establece la Ley 45/2007, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Para lograr una gestión sostenible no puede gestionarse la ciudad como un espacio aislado e independiente del resto del territorio, sino que debe gestionarse desde una perspectiva territorial para adoptar una visión «a vista de pájaro», que permita interpretar mejor todos los intereses en juego y tomar las decisiones más adecuadas orientadas al territorio.

⁵ A partir del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea es transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad a fin de fomentar el desarrollo sostenible. El camino para la consecución de este desarrollo sostenible se cifra, como quedó consagrado en el V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (1993-2000) «en la integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y realización de todas las políticas y acciones de los poderes públicos». Esto es lo que se ha venido en llamar actualmente cláusula de horizontalidad o transversalidad.

⁶ Este documento ha sido elaborado conjuntamente entre el Ministerio de Fomento y el MARM. Además, tras finalizar el proceso de información pública en febrero, ha recibido el respaldo de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático —donde están representadas las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias—, el Consejo Nacional del Clima y el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Climático y Mesas Sectoriales, el Observatorio de la Movilidad Metropolitana y distintos Foros de la movilidad existentes.

III. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

Las normas europeas a destacar en el año 2012 son tres, dos regulan los requisitos para las actividades sometidas al régimen de comercio de derechos de emisión durante el nuevo periodo 2013-2020 y la otra norma regula la reutilización del vidrio, y publica los criterios para determinar cuando el vidrio recuperado deja de ser residuo:

- Reglamento (UE) 600/2012, de la Comisión, de 21 de junio, relativo a la verificación de los informes de emisiones de gases de efecto invernadero y de los informes de datos sobre toneladas-kilómetro y a la acreditación de los verificadores de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Reglamento (UE) 601/2012, de la Comisión, de 21 de junio, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Reglamento (UE) 1179/2012, de la Comisión, de 10 de diciembre, por el que se establecen criterios para determinar cuándo el vidrio recuperado deja de ser residuo con arreglo a la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Y, por último, ha de tenerse en cuenta la Directiva 2012/19/UE, de 4 de julio, sobre Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

IV. NORMATIVA ESTATAL

El año 2012, en lo que corresponde al ámbito estatal, ha de destacarse el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, que ha establecido una batería de medidas en materia de medio ambiente, modificando para ello cuatro leyes: El Texto Refundido de la Ley de Aguas; la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad; la Ley de Residuos y Suelos Contaminados, y la Ley del Mercado de Valores (relativas a las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero).

Con esta norma se persigue la simplificación y agilización administrativa de las normas ambientales que se modifican. De acuerdo con estos objetivos se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, para que en aquellos casos en que se solapan varias figuras de protección, se dispone que se consolidarán y unificarán todas ellas en un único instrumento de protección. Al tiempo, se garantiza la compatibilidad de la protección con las necesidades de desarrollo propias de los núcleos urbanos, a través, precisamente, de la planificación de los espacios naturales. Igualmente, introduce modificaciones en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos

y Suelos Contaminados, con la finalidad de simplificar y reducir las cargas administrativas que ocasionaban ambigüedad, incertidumbre e inseguridad en la aplicación de la norma.

En lo que respecta al Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto-ley 1/2001 (TRLA), en prevención de que pudiera producirse una situación de sequía, y sin perjuicio de las decisiones que en ese contexto hayan de tomarse, el Real Decreto-ley se adelanta e introduce una serie de medidas que pretenden conseguir un uso más adecuado del agua, a través de una gestión eficaz y coordinada en la que se preserve como principio fundamental el de unidad de gestión de cuenca. Del mismo modo, con la finalidad de racionalizar la gestión y uso del agua, en relación directa con la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, Marco del Agua, se regulan las masas de agua subterránea y el buen estado de las mismas. El régimen introducido en el presente real decreto-ley permite reaccionar con rapidez ante los problemas que se detecten en las masas de aguas subterráneas, así como una mayor flexibilidad para gestionar las disponibilidades de agua en las masas que cuenten con un plan de actuación.

En la misma línea, el Real Decreto-ley incorpora medidas que incentivan, como mecanismo potestativo, la transformación de los derechos de aprovechamiento privados de aguas a derechos concesionales, con el objetivo, entre otros, de facilitar y mejorar la gestión de episodios meteorológicos e hidrológicos desfavorables.

Por último, se destaca la modificación del art. 111 bis del TRLA, con el fin de aplicar el principio de recuperación de costes previsto en la Directiva Marco de Aguas de 2000.

Téngase en cuenta también el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, y el Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

V. NORMATIVA AUTONÓMICA

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid, en el año 2012 ha de reseñarse dos normas: el Decreto 55/2012, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el régimen legal de protección contra la contaminación acústica en la Comunidad de Madrid, y el Decreto 33/2012, de 16 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

En lo que concierne a las demás Comunidades Autónomas, destacamos la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en el año 2012 ha aprobado normas muy relevantes

como los nuevos reglamentos de residuos y la regulación de la autorización ambiental integrada junto con un desarrollo de instrucciones técnicas para el control de emisiones a la atmósfera:

- Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.
- Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.
- Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada.

Del mismo modo, ha de destacarse el País Vasco, que ha aprobado normas como el Decreto de contaminación acústica, la regulación de la producción y gestión de los RCDs, normativa sobre contaminación de la atmósfera y la evaluación ambiental estratégica de planes y programas:

- Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas.
- Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.
- Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, por el que se regulan las instalaciones en las que se desarrollen actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

VI. NORMATIVA MUNICIPAL

En el año 2012, por parte del *Ayuntamiento de Madrid*, ha de mencionarse el Decreto de la Alcaldía, de 30 de julio de 2012, de *Creación de la Comisión de coordinación para la Mejora del Paisaje Urbano y establecimiento de sus normas reguladoras*, y la *Aprobación del Proyecto Madrid Compensa*, de fecha de 11 de junio de 2012.

VII. JURISPRUDENCIA

1. Presentación

En el año 2012 han de destacarse las sentencias que se han producido en materia de telefonía móvil, que han supuesto una modificación en algunos extremos importantes

en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, a raíz de la STC 8/2012, de 19 de enero.

2. Ordenanza municipal que prohíbe la publicidad en cualquier tipo de vehículo o remolque, en circulación o estacionado, excepto la que se realice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros

La STS de 23 octubre de 2012, recurso de casación núm. 2505/2011, analiza la legalidad de la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid, en lo que se refiere a la prohibición de la «publicidad en cualquier tipo de vehículo o remolque, en circulación o estacionado, excepto la que se realice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros», y llega a la conclusión de que es conforme al Ordenamiento jurídico porque:

«[...] esa prohibición o restricción en nada afecta al desarrollo de la libre iniciativa empresarial en los distintos ámbitos publicitarios y tampoco introduce un factor determinante en materia de la libre competencia. La restricción de esa publicidad en cualquier tipo de vehículo o remolque, en circulación o estacionado en la vía pública, no busca más que la protección del medio ambiente urbano, evitando el exceso que de otro modo podría producirse con el uso indiscriminado de esa publicidad, e igualmente la posible mayor saturación del tráfico que esa publicidad exterior en movimiento de vehículos o en el estacionamiento de los mismos en determinadas vías urbanas podría producir. Tanto más cuanto que por otra parte el precepto cuestionado sí permite esa publicidad exterior que podríamos calificar de discreta o menos contaminante del paisaje de la ciudad, cuando admite que “en aquellos vehículos que pertenezcan a actividades económicas podrá figurar un elemento de identificación, nombre y/o logotipo de la razón social de la empresa o de su titular o de la marca comercial del producto, sin mención de promociones de productos y servicios. Y, por último, y sobre esta cuestión parece razonable el que la publicidad exterior se autorice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros, puesto que el uso de la misma está amparado por las peculiaridades que el mismo posee, como son la limitación del número de vehículos en superficie, sus horarios y la libre concurrencia en la adjudicación de los espacios publicitarios. Circunstancias todas ellas que permiten un uso razonable de esa publicidad sin perjudicar los valores que explícitamente la Ordenanza trata de preservar”».

En el mismo sentido téngase en cuenta las SSTS de 16 de octubre de 2012, recurso de casación núm. 1964/2011, de 18 diciembre de 2012; recurso de casación núm. 1465/2012, de 13 de marzo; recurso de casación núm. 1304/2011, de 18 diciembre de 2012; recurso de casación núm. 1465/2012, de 16 de octubre, y recurso de casación núm. 1964/2011.

3. Sentencias en materia de telefonía móvil

3.1. *STC 8/2012, de 19 de enero: la competencia del Estado en materia de telecomunicaciones comprende, con carácter de exclusividad, las cuestiones estrictamente técnicas sobre el uso del dominio público radioeléctrico*

La STC 8/2012, de 19 de enero, se dicta en relación con la Ley 8/2001, de 28 de junio, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha, y profundiza en la línea jurisprudencial marcada por el TC en materia de telecomunicaciones, afirmando en su FJ 7.º que:

«[...] la regulación de los niveles de emisión persigue una uniformidad que responde a un claro interés general no sólo porque los niveles tolerables para la salud han de serlo para todos los ciudadanos por igual, sino también porque los mismos operan como un presupuesto del ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y, concretamente, del ejercicio de las facultades de autorización, seguimiento e inspección de las instalaciones radioeléctricas. Es más, correlativamente, esos niveles de emisión fijados por el Estado funcionan, también, como un elemento determinante del régimen jurídico de los operadores de instalaciones de radiocomunicación, así como de la funcionalidad del mercado de las telecomunicaciones, asegurando su unidad. En definitiva, a través del Real Decreto 1066/2001, *el Estado ha establecido una regulación que ofrece, para todo el ámbito nacional, una solución de equilibrio entre la preservación de la protección de la salud y el interés público al que responde la ordenación del sector de las telecomunicaciones.*

Constatado el carácter básico de la regulación estatal de los niveles tolerables de emisión, es preciso concluir que las Comunidades Autónomas no pueden alterar esos estándares, ni imponer a los operadores una obligación de incorporar nuevas tecnologías para lograr una minimización de las emisiones, no sólo porque ello resulte contrario a las bases establecidas por el Estado en materia sanitaria, sino también porque de esa forma se vulnerarían, en último término, las competencias legítimas del Estado en materia de telecomunicaciones. Procede, pues, declarar la inconstitucionalidad del inciso del art. 7 de la ley castellano-manchega en el que se obliga a los operadores a “incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes”».

La argumentación de esta sentencia está siendo aplicada por las últimas sentencias del Tribunal Supremo para sostener que los Municipios no tienen competencias para imponer a los operadores de instalaciones de radiocomunicación unos estándares técnicos más estrictos que los fijados por el Estado.

3.2. *No es ajustado a Derecho el establecimiento de restricciones absolutas al derecho de ocupación del dominio público o privado por los operadores de telefonía móvil*

El Tribunal Supremo parte de entender que las limitaciones impuestas por una Ordenanza a la ubicación e instalación de la red tienen encaje legítimo dentro del ámbito

competencial local, en la medida que se ciñan a los aspectos urbanísticos en que la propia Ordenanza dice ubicarse, y no irrumpen en aspectos técnicos incompatibles o contradictorios con la regulación estatal» [STS de 26 de abril de 2012, recurso de casación núm. 5716/2009 (FD 5.º)]. No obstante el Tribunal Supremo reitera en sus pronunciamientos la interdicción de establecer restricciones absolutas al derecho de ocupación del dominio público o privado de los operadores de telefonía móvil, entendidas éstas como aquellas que impiden la prestación adecuada del servicio en determinada zona o lugar, o bien permite prestarlo pero en condiciones de gravamen desproporcionado en relación con los beneficios que la restricción pueda revertir a los intereses municipales. *Vid.*, en este sentido, las SSTs de 21 de febrero de 2012, recurso de casación núm. 4671/2006 (FD 5.º); de 13 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 5044/2008 (FD 5.º), y de 6 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 3085/2006 (FD 6.º).

En el mismo sentido, téngase en cuenta la STS de 13 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 5919/2005 (FD 3.º), que en orden al Planeamiento urbanístico, establece que los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativas a obras e instalaciones en la vía pública o de «calas y canalizaciones» o instalaciones en edificios [art. 4.1.a) LRBRL y 5 RSCL], tendentes a preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos [art. 25.2.a)], ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas [art. 25.2.b)], protección civil, prevención y extinción de incendios [art. 25.2.c)], ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2.d)], protección del medio ambiente [art. 25.2.f)], patrimonio histórico-artístico [art. 25.2.e)] y protección de la salubridad pública [art. 25.2.f)]. 2.º) Pero también afirma que el ejercicio de dicha competencia municipal en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento a los Ayuntamientos no puede entrar en contradicción con el ordenamiento estatal ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas.

3.3. *Establecimiento por la Ordenanza de restricciones adicionales a la exposición a los campos electromagnéticos*

La STS de 6 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 5363/2006 (FD 3.º), dispone que los preceptos de una ordenanza que «impone 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; equipo que debe controlar la densidad de potencia isotrópica de inmisión en campo lejano de campos electromagnéticos [...]», son contrarias al ordenamiento jurídico al tratarse de regulaciones propiamente técnicas que entran de lleno dentro del ámbito competencial reservado al legislador estatal, y que en este aspecto ha sido desarrollada en el art. 9 del Real Decre-

to 1066/2001. Asimismo afirma la sentencia con rotundidad, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 8/2012), que «[...] la regulación estatal no es un simple mínimo común que pueda ser unilateralmente ampliado por las Comunidades Autónomas con pretendido amparo en los títulos competenciales de ambiente y sanidad, como precisamente en este caso sostiene la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sino más bien un marco normativo general con vocación de aplicación sobre la totalidad del territorio nacional, que pondera equilibradamente los diversos intereses concurrentes, definiendo los requisitos técnicos del despliegue de la red que se consideran necesarios para garantizar tanto un desarrollo eficaz de las telecomunicaciones como la salud de los ciudadanos y la preservación del ambiente».

Por todo ello, afirma dicha sentencia que «el ámbito municipal, de preservación de los intereses urbanísticos, medioambientales y sanitarios de su competencia no pueden incidir en 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 que se quiere regular mediante la Ordenanza».

En cambio, el Alto Tribunal sí entiende conforme a Derecho que sea el propio Ayuntamiento el que instale un sistema de control remoto de los niveles de emisión de las antenas sectoriales de telefonía móvil, con el fin de garantizar 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 [*vid.* la STS de 13 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 5044/2008 (FD 6.º), que analiza la Ordenanza de la ciudad de Barcelona].

3.4. *Exigencia de un Plan Técnico previo para la autorización de antenas de telefonía móvil*

El Tribunal Supremo viene determinando que si las materias que tiene que recoger el plan técnico están estrechamente relacionadas con la protección de los intereses municipales que justifican la intervención del Municipio en este campo, no debe considerarse desproporcionada la exigencia en una Ordenanza local de una planificación de las empresas operadoras que examine, coordine e incluso apruebe el Ayuntamiento. Ahora bien, a continuación aclara que esta facultad de intervención no es incondicionada, sino que debe llevarse a cabo garantizando la observancia de la normativa estatal en la materia, y de las directrices emanadas de la Administración estatal en el marco de sus competencias, mediante la exigencia de que el plan técnico se ajuste a los correspondientes proyectos técnicos aprobados por la Administración estatal.

En esta línea se sitúan las SSTS de 6 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 5363/2006 (FD 5.º); de 6 de marzo, recurso de casación núm. 3404/2007 (FD 6.º), y de 28 de febrero de 2012, recurso de casación núm. 5320/2006 (FD 3.º); de 24 de abril de 2012, recurso de casación núm. 4964/2008 (FD 1.º); de 13 de marzo de

2012, recurso de casación núm. 5044/2008 (FD 4.º); de 6 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 3085/2006 (FD 7.º).

3.5. *Inclusión de la exigencia de que las infraestructuras de radiocomunicaciones utilicen la mejor técnica posible que consigan minimizar la exposición de las personas a los campos electromagnéticos (cláusula de progreso)*

Se afirma por una jurisprudencia consolidada que dicha exigencia, establecida por una Ordenanza municipal, entra de lleno en las atribuciones urbanísticas que tiene el Ayuntamiento, por lo que se reputan ajustadas a Derecho. Ahora bien, los Ayuntamientos carecen de competencias para elegir o imponer una concreta tecnología. Como ya ha quedado señalado, el TC establece que dicho extremo es una competencia claramente estatal. Por todo ello, la determinación de los estándares de tecnología idóneos tiene que tener un encaje claro en las normas estatales (RD 1066/2001). Téngase en cuenta, en este sentido, las SSTS de 6 de marzo, recurso de casación núm. 3404/2007 (FD 6.º); de 28 de febrero de 2012, recurso de casación núm. 5320/2006 (FD 4.º); de 13 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 5044/2008 (FD 6.º), y de 24 de abril de 2012, recurso de casación núm. 4964/2008 (FD 5.º).

3.6. *Imposición de uso compartido de instalaciones como medida para la minimización ambiental y visual*

Se admite por una jurisprudencia consolidada que tal exigencia sea impuesta por una Ordenanza local con base en las competencias urbanísticas y ambientales que tienen atribuidas los Municipios. Así lo afirman, entre otras, las SSTS de 6 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 5363/2006 (FD 4.º); de 28 de febrero de 2012, recurso de casación núm. 5320/2006 (FD 5.º); de 21 de febrero de 2012, recurso de casación núm. 4671/2006 (FD 6.º); de 13 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 5044/2008 (FD 3.º), de 6 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 3085/2006 (FD 4.º).

3.7. *Disposición de antenas como «actividad clasificada»*

Una de las cuestiones que se han planteado como más polémicas en la jurisprudencia ha sido la previsión contenida en muchas Ordenanzas Municipales de exigir a las operadoras de telefonía móvil una «licencia de actividad» como molesta, nociva, insalubre o peligrosa, por cada una de las antenas instaladas. Frente a esta realidad no existe una jurisprudencia uniforme ni por parte del Tribunal Supremo, ni por parte de los Tribunales Superiores de Justicia. Unas sentencias afirman que no puede entenderse ajustada a Derecho la disposición de las antenas como «actividad clasificada», pues no consta acreditación objetiva de su carácter nocivo o peligroso para la salud pública, que justificare su consideración como actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas

y amparare la exigencia de licencia. A este juicio añaden razones de índole competencial y razones de dinámica de la propia licencia de actividad que impediría a los municipios exigir tal licencia. Otras sentencias, en cambio, entienden justificada la exigencia de licencia de actividad clasificada.

En algunas sentencias, las menos, se reconoce de forma genérica la competencia municipal en la materia, sobre todo, por *razones de seguridad*. En otras sentencias, el Tribunal Supremo se basa en dos pilares para entender justificada la exigencia de licencia de actividad para cada una de las antenas de telefonía móvil: la aplicación del *principio de precaución*, y el hecho de que tanto la legislación estatal en el art. 2 del Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, como el art. 1 de la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas, establecen que *no tiene carácter limitativo*, por tanto, lo que determina la necesidad de obtener licencia de actividad es el hecho de que pueda calificarse una actividad como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, de acuerdo con las definiciones que se acaban de transcribir; así lo han entendido numerosas sentencias del Tribunal Supremo.

En la misma línea, también nos encontramos con sentencias que precisan un poco más, y que afirman que existe un régimen distinto aplicable dependiendo de que exista normativa ambiental específica autonómica que haya desplazado al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 (RAMINP) —en ese caso los Ayuntamientos ya no tienen competencias en la materia—, o que no exista dicha normativa autonómica y, por tanto, siga vigente el RAMINP, conservando los Ayuntamientos, en este segundo supuesto, la potestad normativa para su regulación como actividad clasificada. *Vid.*, en este sentido, la STS de 6 marzo 2012, recurso de casación núm. 3085/2006 (FD 8.º), que establece la necesidad de distinguir, en lo que a la exigencia de licencia de actividad por las Ordenanzas Municipales de telecomunicaciones se refiere, entre actividades calificadas y aquellas otras de las que no pueda predicarse semejante condición. Con respecto a las primeras, alude la sentencia al imperativo, en caso de que exista norma específica que las regule, de que las Ordenanzas de telecomunicaciones respeten la regulación establecida en la normativa correspondiente, que, en su caso, sería la que establecería las condiciones relativas a su ejercicio. Lo que no equivale a que no pueda exigirse, conforme a dicha normativa y en su caso, su sujeción a licencia de funcionamiento.

En este sentido, existen pronunciamientos del Tribunal Supremo que reconocen la competencia municipal en la materia, pues entiende que la imposición del requisito de sujeción a licencia de actividad clasificada se inserta dentro de la competencia urbanística del municipio, pero matiza que para ello sería necesario *un acuerdo específico del Ayuntamiento acompañado de un informe técnico*.

Por último, ha de señalarse que existen pronunciamientos del Tribunal Supremo que admiten la posible sujeción de la actividad de los operadores a licencia municipal, de instalación y de funcionamiento, o sólo de funcionamiento, pero caso alguno, esta

licencia será de actividad clasificada. En este sentido, téngase en cuenta las SSTS de 29 de mayo de 2012, recurso de casación núm. 1797/2011 (FD 4.º), y de 24 de abril de 2012, recurso de casación núm. 4964/2008 (FD 4.º).

3.8. *Medidas sobre la temporalidad de las licencias para la instalación de servicios de radiocomunicación*

La STS de 6 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 3085/2006 (FD 10.º), admite que una ordenanza municipal establezca que las licencias para la instalación de servicios de radiocomunicación puedan revisarse 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.

VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

En lo que se refiere a las monografías y libros colectivos, se destacan los siguientes trabajos:

- CHINCHILLA PEINADO, J. A., y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «Las directivas sobre medio ambiente y su transposición al ordenamiento interno: Efecto útil e incumplimiento del estado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», en *Últimas tendencias en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2008-2011)* (coords.: J. Díez-Hochleitner Rodríguez, C. Martínez Capdevila, I. Blázquez Navarro, J. Frutos Miranda), 2012, pp. 237-256.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G.: «La incidencia de la Directiva servicios en el Derecho ambiental», en *Impacto de la Directiva servicios en las administraciones públicas: aspectos generales y sectoriales* (coords.: V. Aguado I Cudola y B. Noguera de la Muela), Atelier, 2012, pp. 26-33.
- GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E.: «El ruido, derechos fundamentales y medio ambiente. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3.ª), de 16 de noviembre de 2004, asunto *Pilar Moreno Gómez c/España*», en *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández* (coords.: E. García de Enterría Martínez-Carande y R. Alonso García), vol. 2, 2012, pp. 2915-2930.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «El precio del agua en la Comunidad Autónoma de Madrid», en *Planificación y gestión del agua ante el Cambio Climático: Experiencias comparadas y el caso de Madrid* (dir.: Á. Menéndez REXACH), La Ley, 2012, pp. 1269-1327.

En lo concerniente a las revistas, además de tenerse en cuenta las revistas especializadas en medio ambiente, han de tenerse en cuenta los artículos siguientes:

- ALCÁZAR AVELLANEDA, J. M.: «El Real Decreto-Ley 17/2012 y su incidencia en la potestad sancionadora local», *Actualidad Administrativa*, núms. 15-16, 2012, p. 2.
- CASADO CASADO, L.: «Novedades en el régimen de prevención y control de actividades en Cataluña: Retroceso en la protección del Medio ambiente versus promoción de la actividad económica», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1, 2012, 48 pp.

- MORA RUIZ, M.: «Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los entes locales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1, 2012, 25 pp.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, P.: *Programa Ciudad Sostenible de Medio Ambiente Urbano: la versión 2.0 de la Agenda 21 local en Andalucía*, núm. 118, 2012, pp. 76-82.
- POVEDA GÓMEZ, P., y LOZANO CUNTANDA, B.: «Medidas urgentes en materia de medio ambiente: (Real Decreto-Ley 17/2007)», *Diario La Ley*, núm. 7.858, 2012.
- SIMÓN YARZA, F.: «El llamado derecho al medio ambiente: un desafío a la teoría de los derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 94, 2012, pp. 153-179.