

Anna Olivé Gómez

LA POTESTAT SANCIONADORA LOCAL EN MEDI AMBIENT

TREBALL DE FI DE GRAU

Dirigit per la Dra. Lucía Casado Casado

Grau de Dret



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2016

RESUM

Aquest treball té per objecte l'estudi de la potestat sancionadora local en medi ambient, amb un previ examen de les competències ambientals de les administracions locals per determinar quin és el seu àmbit d'actuació i, seguidament, amb una anàlisi de la potestat sancionadora local, així com de dues ordenances ambientals.

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto el estudio de la potestad sancionadora local en medio ambiente, con un previo examen de las competencias ambientales de las administraciones locales para determinar cuál es su ámbito de actuación y, seguidamente, con un análisis de la potestad sancionadora local, así como de dos ordenanzas ambientales.

ABSTRACT

This academic work studies the local sanctioning power in the environment, with a previous analysis of the local administration's environmental competences to determine its scope and, afterwards, with an analysis of the local sanctioning power and also two environmental ordinances.

PARAULES CLAUS

Medi ambient – Administracions locals – Competències ambientals – Potestat sancionadora – Infraccions administratives – Sancions administratives – Ordenances ambientals – Contaminació odorífera

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente – Administraciones locales – Competencias ambientales – Potestad sancionadora – Infracciones administrativas – Sanciones administrativas – Ordenanzas ambientales – Contaminación odorífera

KEYWORDS

Environment – Local administrations – Environmental competences – Sanctioning power – Administrative infractions – Administrative sanctions – Environmental ordinances – Odoriferous pollution

ÍNDIX

ABREVIATURES.....	7
INTRODUCCIÓ.....	9
I. LES COMPETÈNCIES AMBIENTALS DE LES ADMINISTRACIONS LOCALS	13
1.1. Les competències pròpies dels Estatuts d'Autonomia: especial referència a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya	15
1.2. La situació prèvia a la reforma de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local	16
1.2.1. <i>Les competències ambientals dels municipis</i>	16
1.2.2. <i>Les competències ambientals de les administracions supramunicipals</i>	19
1.3. Les competències ambientals locals després de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local.....	20
1.3.1. <i>Els principals objectius de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local</i>	21
1.3.2. <i>Les competències ambientals dels municipis</i>	22
1.3.2.1. <i>Les competències pròpies</i>	22
1.3.2.2. <i>Les competències delegades</i>	27
1.3.2.3. <i>Les competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació</i>	29
1.3.2.4. <i>Els serveis municipals de prestació obligatòria</i>	30
1.3.3. <i>Les competències ambientals de les províncies</i>	31
II. LA POTESTAT SANCIONADORA LOCAL EN MATÈRIA AMBIENTAL.....	35
2.1. Els principis de legalitat i de tipicitat, les ordenances locals i la protecció del medi ambient	37
2.1.1. <i>Plantejament de la problemàtica: la legalitat de les infraccions i sancions administratives incloses en ordenances ambientals sense habilitació legal prèvia</i> 40	
2.1.2. <i>Les noves perspectives de la potestat sancionadora local a partir de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local</i> 42	
2.1.2.1. <i>La tipificació d'infraccions i sancions administratives per les entitats locals en determinades matèries</i>	44
2.1.2.2. <i>La classificació de les infraccions administratives</i>	45
2.1.2.3. <i>Les sancions administratives. Els límits de les sancions econòmiques</i>	47

2.2. El principi non bis in idem	48
2.3. Les sancions administratives per infracció del dret mediambiental	51
2.4. Els tipus de sancions administratives i les mesures complementàries	51
2.4.1. <i>Les sancions pecuniàries</i>	52
2.4.2. <i>Les sancions rescissòries</i>	53
2.5.3. <i>Les mesures complementàries</i>	54
III. LA POTESTAT SANCIONADORA LOCAL EN MATÈRIA DE CONTAMINACIÓ ODORÍFERA	57
CONCLUSIONS	65
BIBLIOGRAFIA	69
ANNEXOS	73

ABREVIATURES

CE:	Constitució Espanyola
CP:	Codi Penal
EAC:	Estatut d'Autonomia de Catalunya
LBRL:	Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local
Llei 39/2015:	Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques
Llei 40/2015:	Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic
LMMGL:	Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local
LO 4/2015:	Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana
LPSC:	Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de Protecció de la Seguretat Ciutadana
LRJAP:	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú
LRSAL:	Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local
RPS:	Reial Decret 1398/1993, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament del Procediment per a l'Exercici de la Potestat Sancionadora

INTRODUCCIÓ

La protecció del medi ambient és una matèria que ha anat adquirint un protagonisme creixent fins al punt de ser considerada de gran importància en l'actualitat. Aquesta ha sigut regulada en nombrosos àmbits, com en el dret internacional, el dret penal o el dret administratiu, al igual que ha sigut reconeguda per la pròpia Constitució Espanyola (d'ara en endavant, CE) i els Estatuts d'Autonomia. Per tant, la conseqüència d'aquesta abundant activitat normativa sobre la matèria és que, actualment, són moltes les normes de protecció ambiental existents en el nostre ordenament jurídic, així com els instruments de prevenció i control previstos en les mateixes¹.

Una de les principals particularitats que caracteritza a la societat actual és que està cada vegada més conscienciada pels problemes mediambientals, si bé és cert que aquesta preocupació sorgeix després d'una irracional i progressiva destrucció dels recursos naturals, la qual ha provocat que arribem a una situació on són escassos els ecosistemes que queden sense haver resultat alterats per la mà de l'home².

En aquest context, la CE³ ve establint que tothom té dret a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, però, a la vegada, afegeix que tots tenim el deure de conservar-lo i que qui ha de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, són els poders públics.

Així doncs, els ens locals ocupen una posició rellevant en el marc de la protecció del medi ambient, doncs són l'administració més propera als ciutadans i, en conseqüència, moltes de les demandes del seu entorn només poden ser idòniament conegudes i resoltes des de la seva perspectiva local⁴. Per tant, com que una de les tècniques de prevenció i control dels il·lícits ambientals és la repressió administrativa, en aquest treball hem considerat adient estudiar la potestat sancionadora local en matèria de medi ambient.

Partim d'una base on les competències en matèria de medi ambient són compartides entre l'Estat, les comunitats autònomes i les administracions locals, de

¹ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient i ens locals*. Barcelona: Cedecs, p. 37.

² CALVO, M. (1999). *Sanciones medioambientales*. Madrid: Marcial Pons, p. 9.

³ Vid. els apartats 1 i 2 de l'article 45 de la CE.

⁴ CASADO, L. (2015). Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 32, 201-283, p. 203.

manera que, en primer lloc, haurem d'establir quines són les competències ambientals dels ens locals. En aquest punt, ja avancem que han sigut objecte d'estudi dues lleis: la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (d'ara en endavant, LBRL) i la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (d'ara en endavant, LRSAL), doncs tot i que les competències ambientals locals estan regulades en la primera d'elles, aquesta va ser modificada per la segona. Per tant, hem analitzat ambdues lleis, amb l'objectiu de determinar quin és el marc anterior i actual de la LBRL per tal de veure com s'ha vist afectat després de les reformes introduïdes per la LRSAL i, finalment, concloure quin és el paper que desenvolupen o poden desenvolupar les administracions locals en l'àmbit de la protecció del medi ambient i dins de l'ordenament jurídic vigent.

Una vegada tenim delimitat quin és l'àmbit d'actuació dels ens locals, i com veurem que aquests gaudeixen de la potestat normativa i sancionadora en matèria ambiental, en segon lloc s'examinen les peculiaritats que presenta aquesta potestat sancionadora local. Així mateix, el següent tema que s'investigarà són els principis de legalitat i de tipicitat en relació amb les ordenances locals i la protecció del medi ambient, és a dir, determinarem la legalitat de les infraccions i sancions administratives incloses en les ordenances ambientals quan aquestes no disposen d'una habilitació legal prèvia. Resoldre aquesta problemàtica serà el segon objectiu d'aquest treball.

En últim lloc, un fet important és que fins i tot les administracions locals han sigut pioneres en la lluita contra certs problemes ambientals⁵. Un bon exemple és la contaminació odorífera, la qual és un tipus de contaminació atmosfèrica que encara no disposa d'un marc normatiu general de referència. En aquest context, els Ajuntaments de Banyoles i de Lliçà de Vall, entre d'altres, han aprovat l'*Ordenança d'Olors* i l'*Ordenança de Regulació de l'Alliberament d'Olors a l'Atmosfera*, respectivament.

Així doncs, els dubtes que ens sorgeixen són els següents: en primer lloc, conèixer si aquests municipis tenen la potestat normativa local en matèria d'olors, doncs recordem que les seves ordenances ambientals han estat aprovades en absència de normes legals – estatals o autonòmiques – que els donessin cobertura; i, en segon lloc, analitzar si aquestes ordenances municipals inclouen un règim sancionador, amb l'objectiu de veure si està justificada la seva regulació de les infraccions i les sancions administratives.

⁵ CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 203.

La metodologia utilitzada per a l'elaboració d'aquest treball ha sigut la pròpia de l'àmbit jurídic, sent fonamental des d'aquesta perspectiva l'anàlisi de les normes jurídiques, tot i que no només de les vigents, sinó també de les modificades, amb la finalitat d'oferir una visió més completa del tema; així com de la jurisprudència pronunciada en la matèria i de la bibliografia jurídica especialitzada en aquest àmbit. Tanmateix, hem de fer menció a la utilització d'altres mètodes com ho són les revistes de dret ambiental, les quals han sigut de gran importància en relació amb l'objecte d'estudi d'aquest treball.

Respecte a les parts en què s'ha dividit el treball, aquest està estructurat en tres capítols principals. En el primer, es realitza un examen detallat de les competències de les administracions locals – municipis i administracions supramunicipals, encara que fonamentalment sobre les províncies – en matèria de medi ambient: les pròpies dels Estatuts d'Autonomia, amb especial referència a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (d'ara en endavant, EAC); les anteriors a la reforma de la LBRL; i les posteriors a les modificacions introduïdes per la LRSAL, és a dir, el marc actual de la LBRL.

El capítol segon té per objecte l'estudi de la potestat sancionadora local en matèria ambiental, fent també referència als principis de legalitat i de tipicitat per la problemàtica que presenten les ordenances locals – dins d'aquest epígraf, també a les noves perspectives després de l'aprovació de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local (d'ara en endavant, LMMGL), així com a la tipificació de les infraccions i sancions per la LBRL –; al principi de *non bis in idem*, a les sancions administratives per infracció del dret mediambiental i, finalment, a la seva tipologia juntament amb les mesures complementàries.

El capítol tercer realitza una anàlisi de la potestat sancionadora local, però en un àmbit més específic: la contaminació odorífera. Aquest capítol, tot i que no està dividit en epígrafs, planteja dues qüestions: l'abast de la potestat normativa municipal en matèria d'olors i l'estudi de les dues ordenances ambientals, anteriorment citades, en relació al règim sancionador.

I. LES COMPETÈNCIES AMBIENTALS DE LES ADMINISTRACIONS LOCALS

La distribució competencial en matèria de medi ambient elaborada per la CE deixa escàs marge a les entitats locals perquè, principalment, les competències es reparteixen entre l'Estat, regulades a l'article 149 de la CE⁶, i les comunitats autònomes, incorporades a l'article 148 de la CE⁷ i els seus respectius Estatuts d'Autonomia⁸.

L'article 149.1.23.^a de la CE⁹ atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, a la vegada que permet a les comunitats autònomes aprovar la normativa de desenvolupament de la legislació bàsica estatal i elaborar normes addicionals de protecció¹⁰.

Seguint amb les comunitats autònomes, d'acord amb l'article 148 de la CE i les previsions dels Estatuts d'Autonomia, a aquestes els hi correspon el desenvolupament legislatiu i l'execució. En conseqüència, els ens locals queden exclosos de tenir competències legislatives, mentre que les executives en matèria ambiental s'atribueixen a les administracions autonòmiques. Tanmateix, l'article 137 de la CE¹¹ conté la garantia institucional bàsica local, la qual impedeix que la distribució de competències entre les entitats territorials superiors impliqui un desapoderament total de les administracions locals, doncs aquestes “*gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius*”¹².

En aquesta situació, i com hem comentat anteriorment, la CE reconeix i garanteix l'autonomia dels municipis, de les províncies i de les comunitats autònomes per a la gestió dels seus respectius interessos (articles 137 i 140¹³ de la CE), però no

⁶ Vid. l'article 149 de la CE.

⁷ Vid. l'article 148 de la CE.

⁸ SANZ, Í. (2014). Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 25, 5-12. Recuperat de http://www.gobiernolocal.es/historicoBoletines/nueva_web/RDGL25.pdf, p. 5.

⁹ Vid. l'article 149.1.23.^a de la CE.

¹⁰ Sobre aquesta qüestió, vegeu CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 48-52

¹¹ L'article 137 de la CE estableix que: “*L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius*”.

¹² SANZ, Í. (2014). Medio ambiente... *op. cit.*, p. 5.

¹³ L'article 140 de la CE estableix que: “*La Constitució garanteix l'autonomia dels municipis, els quals gaudiran de personalitat jurídica plena. El govern i l'administració municipal correspon als respectius Ajuntaments, integrats pels batlles i els regidors. Els regidors seran elegits pels veïns del municipi mitjançant sufragi universal igual, lliure, directe i secret, en la forma establerta per la llei. Els batlles seran elegits pels regidors o pels veïns. La llei regularà les condicions en què sigui procedent el règim de consell obert*”.

enumera ni concreta quines competències específiques tenen aquestes administracions públiques¹⁴.

No obstant això, els ens locals disposen de responsabilitats en matèria de medi ambient per mandat del propi text constitucional, doncs són poders públics i l'article 45.2 de la CE estableix que aquests “*vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva*”. Per tant, no es tracta d'una possibilitat, sinó que és una obligació exigida per la CE.

Pel terme de “*poders públics*” no només hem d'entendre l'Estat i les comunitats autònomes, sinó que aquesta funció que exigeix el precepte constitucional és aplicable a totes les administracions públiques territorials, és a dir, també s'han d'incloure els ens locals. Aquests, en conseqüència, tenen l'obligació de vetllar pel medi ambient i han d'evitar el seu deteriorament i totes aquelles circumstàncies que el puguin destruir, així com millorar la qualitat de vida o també reparar els danys produïts a l'entorn. Per tant, tenen l'obligació d'exercir tres funcions: la preventiva o tutelar, la promocional i la restauradora, les quals venen obligades a ser practicades amb la indispensable solidaritat col·lectiva¹⁵.

A més, pel que fa als respectius interessos a gestionar per les administracions locals, que venia reconeixent i garantint l'article 137 de la CE, no hi ha dubte de que la protecció del medi ambient és una matèria que s'ha d'incloure necessàriament, doncs res afecta de manera més important als interessos locals que tot allò que, al deteriorar el medi ambient, pugui incidir directament a la salut o qualitat de vida dels veïns¹⁶.

Així doncs, el resultat del silenci del text constitucional és que ha correspost als legisladors estatal¹⁷ i autonòmic pronunciar-se sobre aquesta problemàtica, és a dir, concretar quines són aquestes competències que corresponen als ens locals i de quin marge disposen.

¹⁴ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 52.

¹⁵ CASADO, L. (2015). *Las competencias... op. cit.*, p. 205.

¹⁶ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, p. 244.

¹⁷ ORTEGA, L. (2013). La organización administrativa del medio ambiente. Dins L. ORTEGA; C. ALONSO i R. DE VICENTE (Eds.), *Tratado de Derecho Ambiental* (pp. 55-77). València: Tirant Lo Blanch, p. 73, posa de manifest que “*En aplicación de los principios generales que rigen el sistema de atribución competencial a los entes locales, el Estado ostenta la posición de legislador básico. En su virtud puede determinar sobre qué materias, referidos al medio ambiente, se extiende la garantía institucional de la autonomía local. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 es la norma a través de la cual el Estado ha ejercido su competencia antes señalada de legislador básico y en ella se encuentran distintos títulos competenciales referidos al medio ambiente en favor de los entes locales*”.

La LBRL, modificada per la LRSAL, és la norma que regula les competències dels ens locals, i la qual serà objecte d'estudi en aquest capítol, juntament amb la seva reforma.

Amb aquest estudi, l'objectiu principal és examinar el marc actual de la LBRL, és a dir, la configuració de les competències ambientals locals amb anterioritat a la LRSAL, amb l'objectiu de determinar com s'han vist afectades després de les modificacions introduïdes per aquesta LRSAL.

De conformitat amb aquesta norma, l'altra via per la que s'ha produït la definició de les competències locals en matèria de medi ambient és la legislació sectorial ambiental, tant estatal com autonòmica. Aquesta ha de definir en cada sector i en cada matèria ambientals el cercle d'interessos, la gestió dels quals correspon als ens locals, sempre respectant l'autonomia local que garanteix la CE¹⁸.

Considerem que aquesta via s'hauria d'anar ampliant i reforçant, doncs les entitats locals són les administracions més pròximes als ciutadans i aquesta proximitat amb els veïns permet que els problemes siguin ser resolts més ràpidament¹⁹.

Finalment, dir que també seran objecte d'estudi les competències pròpies que garanteix l'EAC als municipis.

1.1. Les competències pròpies dels Estatuts d'Autonomia: especial referència a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya²⁰

A diferència del silenci de la CE, alguns Estatuts d'Autonomia com són, per exemple, els d'Andalusia i de Catalunya, regulen les competències dels ens locals i inclouen de forma expressa, entre aquestes, la protecció del medi ambient²¹.

En referència a Catalunya, l'EAC “*garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat*” (article 84.1 de l'EAC).

Entre aquestes competències pròpies que reconeix l'EAC als governs locals de Catalunya, destaquem les matèries següents: “*l'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat*” [article 84.2.c) de l'EAC], “*la regulació i la gestió dels*

¹⁸ CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 209-2010.

¹⁹ *Ibidem*, p. 209.

²⁰ Per aquest epígraf, vid. CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 53.

²¹ FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2012). El protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente. Dins F. LÓPEZ (Ed.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012* (pp. 373-412). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, p. 379.

equipaments municipals” [article 84.2.d) de l’EAC], “*la protecció civil i la prevenció d’incendis*” [article 84.2.f) de l’EAC], “*la formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible*” [article 84.2.j) de l’EAC] i “*la regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya*” [article 84.2.n) de l’EAC].

A més, pel que fa a aquestes matèries, l’EAC preveu que “*la distribució de les responsabilitats administratives entre les diverses administracions locals ha de tenir en compte llur capacitat de gestió i es regeix per les lleis aprovades pel Parlament, pel principi de subsidiarietat, d’acord amb el que estableix la Carta europea de l’autonomia local, pel principi de diferenciació, d’acord amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera*” (article 84.3 de l’EAC). I, finalment, també disposa que “*la Generalitat ha de determinar i fixar els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats de l’ampliació de l’espai competencial dels governs locals*” (article 84.4 de l’EAC).

1.2. La situació prèvia a la reforma de la Llei 7/1985, de 2 d’abril, Reguladora de les Bases del Règim Local

La LBRL, abans de ser modificada per la LRSAL, atribuïa a les administracions locals, és a dir, als municipis i a les administracions supramunicipals, un conjunt de competències relacionades amb la protecció del medi ambient i que, posteriorment, havien de concretar-se en la legislació sectorial ambiental²².

Seguidament, seran objecte d’estudi les competències dels municipis i de les administracions supramunicipals que els hi atribuïa la LBRL.

1.2.1. Les competències ambientals dels municipis

Com ja hem comentat anteriorment, la LBRL atribuïa als municipis una sèrie de competències que tenien una relació directa amb la protecció del medi ambient. A l’article 2 de la LBRL és on hi trobem la base, doncs establia que “*per a l’efectivitat de l’autonomia garantida constitucionalment a les Entitats Locals, la legislació de l’Estat i la de les Comunitats Autònomes, reguladora dels diferents sectors d’acció pública, segons la distribució constitucional de competències, haurà d’assegurar als Municipis, les Províncies i les Illes el seu dret a intervenir en quants assumptes afectin directament al cercle dels seus interessos, atribuint-los les competències que procedeixi en atenció a*

²² CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 211.

les característiques de l'activitat pública de què es tracti i a la capacitat de gestió de l'Entitat Local, de conformitat amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans". Així doncs, la protecció del medi ambient és un assumpte que s'ha d'incloure necessàriament a aquesta previsió, doncs afecta directament al cercle dels interessos de les entitats locals²³.

Al Capítol III del Títol II de la LBRL és on estaven regulades les competències del municipi. Els apartats 1 i 2 de l'article 25 de la LBRL disposaven que *"el municipi, per la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tota classe d'activitats i prestar quants serveis públics contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal"*. Aquestes competències les exercirà, en tot cas, *"en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes"* i en les matèries que seguidament s'enumeraven. D'aquestes matèries, la més important de totes és, sens dubte, la clàusula general de la competència a favor del municipi que es troba recollida a l'article 25.2.f) de la LBRL, la qual és la protecció del medi ambient.

Pel que interessa a la matèria del medi ambient, també destaquem les següents matèries connexes a la seva protecció: ordenació del tràfic de vehicles i persones en les vies urbanes [article 25.2.b) de la LBRL]; protecció civil, prevenció i extinció d'incendis [article 25.2.c) de la LBRL]; ordenació, gestió, execució i disciplina urbanística; parcs i jardins i conservació de camins i vies rurals [article 25.2.d) de la LBRL]; protecció de la salubritat pública [article 25.2.h) de la LBRL]; subministrament d'aigua; serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, clavegueram i tractament d'aigües residuals [article 25.2.l) de la LBRL]; transport públic de viatgers [article 25.2.ll) de la LBRL]; i, per últim, activitats o instal·lacions culturals i esportives; ocupació del temps lliure; i turisme [article 25.2.m) de la LBRL].

Doncs bé, malgrat el llistat de matèries i, fins i tot, el reconeixement de la protecció del medi ambient com una d'elles, l'article 25.2 de la LBRL no atribuïa directament competències als municipis perquè, seguidament, l'apartat 3 del mateix article prevenia que *"només la Llei determina les competències municipals en les matèries enunciades, de conformitat amb els principis establerts a l'article 2 de la LBRL"*. Per tant, la concreció d'aquestes competències pròpies dels municipis havia de ser necessàriament per la legislació sectorial ambiental, a més de que havia de ser en

²³ Com ha destacat LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 244, *"y no hay duda de que nada afecta de modo más importante a los intereses locales que todo aquello que, al deteriorar el medio ambiente, puede incidir directamente en la salud o en la calidad de vida de los vecinos"*.

compliment dels principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans, recollits a l'article 2 de la LBRL²⁴.

Aquests articles 2 i 25 de la LBRL es complementaven amb els altres articles reconeguts al Capítol III del Títol II de la LBRL, com són els articles 26 a 28 de la LBRL.

El legislador bàsic va establir la prestació de determinats serveis en base al criteri del número d'habitants que tenia un municipi (article 26 de la LBRL²⁵). En primer lloc, aquest precepte preveia que tots els municipis tenien l'obligació de prestar els serveis de recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable i clavegueram. En segon lloc, incloïa la prestació d'altres serveis afegits als anteriors, els quals ja sí que depenien del nombre d'habitants que tenia el municipi en qüestió: si la població era superior a 5.000 habitants, s'afegia el tractament de residus; si la població era superior a 20.000 habitants, doncs a més hi havia la protecció civil i prevenció i extinció d'incendis; i, finalment, si la població era superior a 50.000 habitants, s'afegava la protecció del medi ambient.

Per la manera en que s'especificaven tots aquests serveis descrits, la diferència que hi havia entre aquests i les competències dels municipis de l'article 25 de la LBRL és que eren veritables i directes atribucions competencials²⁶. Al ser serveis mínims de prestació obligatòria, els municipis havien de prestar-los necessàriament, doncs es tractava d'un dret dels veïns i aquests, a la vegada, també tenien el dret i deure d'exigir-ho [article 18.1.g) de la LBRL].

En canvi, l'article 26.2 de la LBRL preveia que els municipis podien sol·licitar la dispensa de ser obligats a prestar aquests serveis mínims a la comunitat autònoma, sempre i quan per les seves característiques peculiars resultés impossible o molt difícil complir-los per part de l'ajuntament. Així mateix, els municipis també podien ser assistits per les diputacions per a l'establiment i l'adequada prestació dels serveis públics mínims (article 26.3 de la LBRL).

²⁴ CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 214.

²⁵ Segons FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2012). El protagonismo... *op. cit.*, p. 383, "*La delimitación de las competencias municipales en función del número de habitantes debe ser objeto de crítica, ya que en materia ambiental no es éste el criterio más adecuado para la imposición de un servicio de protección. Esta es la posición mayoritaria de la doctrina, que ha defendido la conveniencia de aplicar otros criterios más ajustados, como la situación ambiental o las actividades potencialmente contaminantes desarrolladas en el municipio. También sería objeto de crítica el hecho de que se separe el servicio de protección del medio ambiente de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales, ya que difícilmente puede mantenerse que estos servicios no formen parte del servicio de protección del medio ambiente*".

²⁶ ORTEGA, L. (2013). La organización... *op. cit.*, p. 74.

Finalment, dir que les competències analitzades fins ara no tenien un caràcter limitatiu, doncs els municipis també podien exercir les competències delegades per part de l'Administració de l'Estat, de les comunitats autònomes i altres entitats locals (article 27 de la LBRL), així com també podien realitzar activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques relatives a la protecció del medi ambient (article 28 de la LBRL).

1.2.2. Les competències ambientals de les administracions supramunicipals

Les competències ambientals dels municipis, que han sigut analitzades al capítol anterior, havien de ser completades amb les competències ambientals que corresponien a les altres administracions supramunicipals. La raó és que als municipis, per al desenvolupament de les seves competències ambientals, se'ls exigia un conjunt de mitjans tècnics i econòmics que molts d'ells no posseïen. Així doncs, aquesta circumstància va requerir la intervenció d'aquestes administracions supramunicipals, les quals actuaven mitjançant l'exercici de funcions d'assistència i cooperació amb els municipis²⁷.

Cal afegir que quan parlem de les administracions supramunicipals ens estem referint essencialment a les províncies, encara que no hem d'oblidar que en algunes comunitats autònomes també existeixen altres entitats com són, en el nostre cas i a Catalunya, les comarques i les vegueries. Així doncs, seguidament farem referència a les competències ambientals de cada una d'elles.

En primer lloc, les competències pròpies i específiques reconegudes a les províncies eren, en l'àmbit de la política econòmica i social, garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipals. Més concretament, les seves facultats eren assegurar la prestació integral i adequada dels serveis de competència municipal en la totalitat del territori provincial, així com participar en la coordinació de l'administració local, juntament amb la de la comunitat autònoma i la de l'Estat (article 31.2 de la LBRL).

En referència a les diputacions provincials, la LBRL els hi reconeixia com a competències pròpies totes aquelles que les lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes volguessin atribuir-les en els diferents sectors de l'acció pública. Afegia que, en tot cas, s'inclouïen les següents: *“la coordinació dels serveis municipals entre sí per la garantia de la prestació integral i adequada a què es refereix l'apartat a) del número*

²⁷ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 57.

2 de l'article 31", és a dir, dels serveis de competència municipal en la totalitat del territori provincial; "l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió"; "la prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i, si escau, supracomarcal"; "la cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social en la planificació en el territori provincial, d'acord amb les competències de les altres administracions públiques en aquest àmbit"; i "en general, el foment i l'administració dels interessos peculiars de la província" (article 36.1 de la LBRL).

És per això que les actuacions de les diputacions provincials en matèria de medi ambient tenien una gran rellevància, doncs exercien funcions de gran utilitat pels municipis, tals com assistència i cooperació, ajut econòmic o inclús coordinació de les mateixes administracions municipals²⁸, tal i com també s'ha vist a través de l'article 36.1 de la LBRL.

En segon lloc, i com ja veníem anunciant anteriorment, les comunitats autònomes poden crear altres ens locals en el seu territori. Així doncs, aquests també tenien la potestat de poder intervenir en qüestions de matèria ambiental, sempre d'acord amb el que es regulés en els seus respectius Estatuts d'Autonomia. A tall d'exemple, a Catalunya tenim les comarques i les vegueries, però no són les úniques ja que existeixen altres entitats que agrupen varis municipis²⁹.

1.3. Les competències ambientals locals després de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local

En el mes de desembre de 2013, la LBRL va ser modificada per la LRSAL. Aquesta reforma, fonamentalment, introdueix canvis en tres àmbits: el competencial, el d'organització i funcionament, i el de control financer i pressupostari de l'activitat municipal³⁰. Així doncs, al ser reformades les competències de les administracions locals, és lògic que les seves competències ambientals també s'hagin vist afectades i, en conseqüència, hagin sigut objecte de transformacions importants.

La LRSAL ha introduït un nou model de delimitació competencial en el que les competències municipals s'han vist reduïdes al que estableixi la legislació bàsica de règim local. A més, ha atorgat més importància a les administracions supramunicipals,

²⁸ CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 222.

²⁹ FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2012). El protagonismo... *op. cit.*, p. 386.

³⁰ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado...* *op. cit.*, p. 245.

és a dir, a les províncies o entitats equivalents, a través d'atribucions importants a les mateixes³¹.

1.3.1. Els principals objectius de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local

Els objectius de la LRSAL són aconseguir la racionalització de l'administració local i la garantia de la seva sostenibilitat financera. Per tant, el propòsit de la reforma no és altre que renovar el règim jurídic aplicable a les entitats locals mitjançant la modificació i la introducció de diferents preceptes i disposicions de dues normes: la LBRL i el Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals³².

Tot això està igualment vinculat amb l'article 135 de la CE³³, el qual conté l'estabilitat pressupostària com a principi rector que ha de regir les actuacions de totes les administracions públiques; així com amb la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera, la qual requereix una adaptació de la normativa bàsica en matèria d'administració local a l'aplicabilitat dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficiència en l'ús dels recursos públics locals³⁴.

Així doncs, en aquest context i conseqüentment amb aquestes finalitats, és quan es planteja l'aprovació de la LRSAL, la qual persegueix els següents objectius bàsics: en primer lloc, la clarificació de les competències municipals per evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions, de manera que es faci efectiu el principi "*una administració, una competència*"; en segon lloc, la racionalització de l'estructura organitzativa de l'administració local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera; en tercer lloc, la garantia d'un control financer i pressupostari més rigorós de les entitats locals; i, per últim, l'afavoriment de la iniciativa econòmica privada evitant intervencions administratives desproporcionades³⁵.

³¹ CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 223.

³² FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2014). La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales. Dins F. LÓPEZ (Ed.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014* (pp. 527-573). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, p. 529.

³³ L'article 135 de la CE estableix en el seu apartat primer que "*Totes les administracions públiques adequaran les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària*".

³⁴ Vid. el primer paràgraf del Preàmbul de la LRSAL. Aquest conclou afegint que "*Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero*".

³⁵ Vid. el segon paràgraf del Preàmbul de la LRSAL.

Centrant-nos ara en la clarificació de les competències municipals, un dels aspectes més rellevants d'aquesta reforma és que la LRSAL ha reordenat i reduït les competències de les administracions locals. En concret, els preceptes subjectes a modificació han sigut els articles 7, 25, 26 y 27 de la LBRL, juntament amb l'article 28 de la LBRL que ha sigut suprimit³⁶.

Seguidament, seran objecte d'estudi les competències dels municipis i de les províncies, de conformitat amb la reforma de la LBRL.

1.3.2. Les competències ambientals dels municipis

El nou model de delimitació competencial que estableix la LRSAL afecta a les competències ambientals dels municipis, els quals són objecte de redefinició. La finalitat és fer una descripció precisa del conjunt de competències municipals, de manera que no sigui possible confondre-les amb les que corresponen a l'Estat i a les comunitats autònomes. Així mateix, com veurem al llarg d'aquest epígraf, el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera són els objectius primordials de la reforma³⁷.

Es manté, de tota manera, la distinció entre les competències pròpies i delegades (article 7.1 de la LBRL³⁸), també apareixen referides les competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació (les denominades competències "*impròpies*") i, finalment, són igualment regulats els serveis municipals de prestació obligatòria (article 26 de la LBRL). A continuació, tots aquests tipus de competències seran analitzats en els epígrafs següents, així com els canvis més rellevants que hi ha hagut a través de la LRSAL.

1.3.2.1. Les competències pròpies

Les competències pròpies dels municipis són les que només poden ser determinades per llei i s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat, atenent sempre a la deguda coordinació en la seva programació i execució amb les altres administracions públiques (article 7.2 de la LBRL).

³⁶ MORA, M. (dirs). (2014). Medio Ambiente Urbano. Dins J. RODRÍGUEZ-ARANA i M.J. SARMIENTO (Eds.), *Comentarios a la ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local* (pp. 371-382). Granada: Comares, p. 374.

³⁷ FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2014). La reordenación... *op. cit.*, p. 530-531.

³⁸ L'article 7.1 de la LBRL estableix que: "*Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación*".

Com ja hem comentat anteriorment³⁹, la LBRL atribueix als municipis una sèrie de competències que tenen una relació directa amb la protecció del medi ambient. L'article 2 de la LBRL continua sent la base, a més que els hi reconeix una competència de participació en virtut de la qual tenen el “*dret a intervenir en quants assumptes afectin directament al cercle dels seus interessos*”, però sempre d'acord amb l'atribució de competències que els hi atorguin les lleis estatals o regionals⁴⁰.

Aquest precepte, tot i que actualment amb matisos deguts a l'aprovació de la LRSAL, disposa que “*per a l'efectivitat de l'autonomia garantida constitucionalment a les Entitats Locals, la legislació de l'Estat i la de les Comunitats Autònomes, reguladora dels diferents sectors d'acció pública, segons la distribució constitucional de competències, haurà d'assegurar als Municipis, les Províncies i les Illes el seu dret a intervenir en quants assumptes afectin directament al cercle dels seus interessos, atribuint-los les competències que procedeixi en atenció a les característiques de l'activitat pública de què es tracti i a la capacitat de gestió de l'Entitat Local, de conformitat amb els principis de descentralització, proximitat, eficàcia i eficiència, i amb estricta subjecció a la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera*”.

Per tant, la novetat està en que anteriorment només s'establia “*de conformitat amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans*”. Ara, no obstant això, s'afegeixen els principis d'eficàcia i d'eficiència, a més de que al principi de proximitat, tot i no ser una novetat, se li exclou el terme “*de màxima*”. Per últim, també s'imposa com a pauta d'actuació una “*estricta subjecció a la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera*”, d'acord amb els objectius que preveu la LRSAL⁴¹.

Al Capítol III del Títol II de la LBRL és on hi segueixen estant regulades les competències del municipi. Ens estem referint als articles 25, 26, 27 i 28 de la LBRL, tots ells modificats amb l'excepció de l'últim que ha estat directament suprimit.

³⁹ Vid. l'epígraf “1.2. La situació prèvia a la reforma de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local”.

⁴⁰ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 245.

⁴¹ CAMPOS, J.M. (2014). *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local: Ley 27/2013, de 27 de diciembre*. Barcelona: Bosch, p. 63.

Les competències pròpies dels municipis recollides a l'article 25 de la LBRL han sigut objecte de reducció, doncs algunes d'elles han estat suprimides o se'ls hi han modificat els termes en què estaven reconegudes⁴².

En primer lloc, la clàusula general venia disposant que *“el municipi, per la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tota classe d'activitats i prestar quants serveis públics contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal”*. Doncs bé, actualment a aquests termes de *“tota classe d'activitats”* o *“prestar quants serveis públics”* se'ls hi han suprimit les expressions *“tota”* i *“quants”*, sent aquest últim substituït per *“els”*, és a dir, que el municipi ja no està habilitat de la mateixa forma que abans. A més, la nova redacció de l'article 25.1 de la LBRL⁴³ acaba afegint *“en els termes previstos en aquest article”*. Per tant, la intenció de la LRSAL no ha sigut altre que limitar les competències dels ens locals.

En segon lloc, l'article 25.2 de la LBRL⁴⁴ és qui segueix incloent el llistat de matèries en les que el municipi exercirà les seves competències pròpies, sempre conforme amb la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes. Aquí és on hi ha un dels canvis més rellevants de la LRSAL, doncs la matèria de *“protecció del medi ambient”* ha sigut suprimida i, a la vegada, substituïda per la de *“medi ambient urbà”* [article 25.2.b) de la LBRL].

Així doncs, el medi ambient sí que continua estant present, però de manera més reduïda. Ja no parlem de la protecció d'aquest en general perquè no està previst de tal forma, sinó que el mateix precepte enumera els àmbits d'intervenció. Aquests són els següents: parcs i jardins públics, gestió de residus sòlids urbans i protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica a les zones urbanes.

El dubte recau en si aquesta enumeració és tancada i exclou altres matèries, o bé si és oberta i permet aquelles matèries que tinguin una relació amb el medi ambient urbà. Doncs bé, s'ha entès la segona opció, per la qual cosa el municipi podria formar part de la lluita contra el canvi climàtic, per exemple⁴⁵. Aquesta ha estat la interpretació que ha realitzat el Tribunal Constitucional a la recent STC 41/2016, de 3 de març de 2016, doncs considera que l'article 25.2 de la LBRL *“da a entender implícitamente que*

⁴² CAMPOS, J.M. (2014). *La reforma... op.cit.*, p. 75-79.

⁴³ La nova redacció de l'article 25.1 de la LBRL és la següent: *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*.

⁴⁴ Vid. l'article 25.2 de la LBRL.

⁴⁵ CASADO, L. (2015). *Las competencias... op. cit.*, p. 231-232.

*las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias propias en materia distintas de las que enumera, con tal que la atribución se realice mediante ley*⁴⁶ i que “*Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer en todo caso – de competencias propias –, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas*”⁴⁷.

A més, també afegeix que: “*Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía*”⁴⁸.

D'altra banda, pel que interessa a la matèria del medi ambient, també és necessari destacar les següents matèries regulades a l'article 26.2 de la LBRL: urbanisme [article 26.2.a) de la LBRL]; protecció civil, prevenció i extinció d'incendis [article 26.2.f) de la LBRL]; trànsit, estacionament de vehicles i mobilitat; transport col·lectiu urbà [article 26.2.g) de la LBRL]; informació i promoció de l'activitat turística d'interès i àmbit local [article 26.2.h) de la LBRL]; i, per últim, protecció de salubritat pública [article 26.2.j) de la LBRL]. Aquestes matèries, encara que aparentment no ho puguin semblar, són connexes directa o indirectament amb la protecció del medi ambient⁴⁹.

⁴⁶ Vid. l'Antecedent Vuitè de la STC 41/2016, de 3 de març de 2016.

⁴⁷ Vid. el Fonament Jurídic Desè de la STC 41/2016, de 3 de març de 2016.

⁴⁸ Vid. el Fonament Jurídic Desè de la STC 41/2016, de 3 de març de 2016.

⁴⁹ CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 233-234.

Aquesta enumeració de matèries planteja un altre dubte, que és si el llistat constitueix un màxim o un mínim, és a dir, si les competències pròpies dels municipis poden ser ampliades per la legislació estatal o autonòmica. Per tant, si s'acceptés que és un mínim bàsic que pot ser ampliat, es tractaria de poder atorgar altres competències pròpies municipals en matèria ambiental. Així mateix, la posició majoritària de la doctrina ha considerat que la legislació sectorial podria augmentar les competències pròpies municipals recollides a l'article 25.2 de la LBRL, doncs es tracten d'un mínim ampliable⁵⁰. En definitiva, i com hem comentat anteriorment, el Tribunal Constitucional també va en aquesta línia a la recent STC 41/2016, de 3 de març de 2016.

Les previsions dels articles 2 i 25, apartats 1 i 2, de la LBRL han de ser complementats amb els altres apartats 3, 4 i 5 del mateix article. Malgrat tot, com ja passava amb anterioritat a la reforma, la LBRL no atribueix directament competències als municipis, sinó que han de ser determinades per llei (article 25.3 de la LBRL) i sempre conforme amb la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes (article 25.2 de la LBRL).

Fins aquí, sembla que aquest apartat 3 de la LBRL⁵¹ no conté cap novetat, però no és així, ja que actualment afegeix que, a més, l'atribució competencial està condicionada a que existeixi una prèvia avaluació de la conveniència de la implantació de serveis locals d'acord amb els principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera. Per tant, tornen a sorgir els objectius sobre els quals s'ha redactat la LRSAL.

Com a autèntiques novetats, tenim els últims apartats 4 i 5 de la LBRL, els quals han sigut introduïts després de la reforma. La innovació recau en que la concreció per

⁵⁰ FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2014). La reordenación... *op. cit.*, p. 533, afegeixen que “Ésta es, además, la interpretación que se deriva de la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la que se establece que el artículo 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, “sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas”.

Tot i això, FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2015). Administración local: Incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales. Dins F. LÓPEZ (Ed.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015* (pp. 583-634). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, p. 588, manifesten que “lo cierto es que otras instancias mantienen una posición totalmente contraria. Éste es el caso del Consejo de Estado que, en su Dictamen 338/2014, de 22 de mayo de 2014 (...) considera que los municipios sólo tienen las competencias propias derivadas del listado del artículo 25.2 LBRL, impidiéndose que el legislador sectorial pueda atribuirles como propias otras competencias no recogidas en ese listado. En esta misma línea, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en su Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, sobre la LRSAL, también mantiene que el listado del artículo 25.2 LBRL es un listado cerrado y tasado de materias con el que se fija un máximo competencial, lo que sería inconstitucional (FJ 6). Las dudas interpretativas, pues, están servidas”.

⁵¹ Vid. l'article 25.3 de la LBRL.

lleï de les competències enumerades en l'article 25.2 de la LBRL, ja analitzat amb anterioritat, està sotmesa al compliment de determinats requisits⁵².

L'article 25.4 de la LBRL requereix el següent: en primer lloc, que la lleï vagi acompanyada “*d'una memòria econòmica que reflecteixi l'impacte sobre els recursos financers de les administracions públiques afectades i el compliment dels principis d'estabilitat, sostenibilitat financera i eficiència del servei o activitat*”; i, en segon lloc, que la lleï prevegi “*la dotació dels recursos necessaris per assegurar la suficiència financera de les entitats locals sense que això pugui comportar, en cap cas, una major despesa de les administracions públiques*”.

Finalment, l'últim requisit el trobem regulat a l'article 25.5 de la LBRL, el qual exigeix que la lleï determini “*la competència municipal pròpia de què es tracti, garantint que no es produeix una atribució simultània de la mateixa competència a una altra administració pública*”. Així mateix, es pretén complir un dels objectius bàsics que persegueix la LRSAL: la clarificació de les competències municipals per evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions, de manera que es faci efectiu el principi “*una administració, una competència*”⁵³.

1.3.2.2. Les competències delegades

A banda de les competències ambientals pròpies dels municipis, les entitats locals també poden exercir competències atribuïdes per delegació (article 7.1 de la LBRL⁵⁴). Amb anterioritat a la reforma, els municipis ja podien exercir les competències delegades per part de l'Administració de l'Estat, de les comunitats autònomes i altres entitats, però la novetat és que aquest precepte ha estat objecte de modificació (article 27.1 de la LBRL⁵⁵).

Les competències delegades segueixen estant regulades a l'article 27 de la LBRL i són aquelles que les entitats locals exerceixen per delegació de l'Estat i de les comunitats autònomes, sempre d'acord amb el que vingui establert per la disposició o l'acord de delegació (article 27.1 de la LBRL)⁵⁶. Per tant, la primera diferència és que han estat excloses les “*altres entitats*”.

⁵² FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2014). La reordenación... *op. cit.*, p. 534.

⁵³ Vid. l'epígraf “1.3.1. Els principals objectius de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local”.

⁵⁴ L'article 7.1 de la LBRL disposa que “*Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación*”.

⁵⁵ Vid. l'article 27.1 de la LBRL.

⁵⁶ CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 226.

La segona de les diferències destacables és que l'article 27.3 de la LBRL⁵⁷ preveu la possibilitat de delegar, seguint criteris homogenis, determinades competències ambientals per part de l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes. En relació a la protecció del medi ambient, destaquem d'entre aquestes la vigilància i control de la contaminació ambiental [article 27.3.a) de la LBRL], així com la protecció del medi natural [article 27.3.b) de la LBRL]⁵⁸. No obstant això, també poden ser objecte de delegació altres competències ambientals perquè aquest llistat que està previst en aquesta disposició és simplement a tall d'exemple⁵⁹.

L'objectiu no és altre que evitar duplicitats administratives, millorar la transparència dels serveis públics i el servei a la ciutadania i, en general, contribuir als processos de racionalització administrativa, generant un estalvi net de recursos, tal i com ve exigint el mateix article 27.3 de la LBRL ja citat anteriorment.

Aquestes competències atribuïdes per delegació, al igual que passava amb les competències pròpies municipals, també estan sotmeses a determinats requisits molt estrictes: en primer lloc, *“la delegació haurà de millorar l'eficiència de la gestió pública, contribuir a eliminar duplicitats administratives i ser d'acord amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera”* (article 27.1, paràgraf segon de la LBRL); en segon lloc, *“haurà de determinar l'abast, contingut, condicions i durada d'aquesta, que no podrà ser inferior a cinc anys, així com el control d'eficiència que es reservi l'administració delegant i els mitjans personals, materials i econòmics, que aquesta assigni sense que pugui suposar una major despesa de les administracions públiques”* (article 27.1, paràgraf tercer de la LBRL); i, en tercer lloc, *“s'haurà d'acompanyar d'una memòria econòmica on es valori l'impacte en la despesa de les administracions públiques afectades sense que, en cap cas, pugui comportar una major despesa de les mateixes”* (article 27.1, paràgraf quart de la LBRL).

A més, la delegació requerirà sempre l'acceptació del municipi interessat, si nó no serà efectiva (article 27.5 de la LBRL⁶⁰). Per últim, també *“haurà d'anar acompanyada en tot cas del corresponent finançament, per la qual cosa serà necessària*

⁵⁷ Vid. l'article 27.3 de la LBRL.

⁵⁸ CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 253, conclou que *“De este modo, se permite que los municipios retengan en el ámbito municipal, como competencias delegadas, las de vigilancia y control de la contaminación ambiental y protección del medio natural, si bien su configuración como competencias delegadas y no como competencias propias, repercutirá en la financiación del servicio (a cargo de la administración delegante, que debe garantizar la suficiencia de la financiación) y evitará duplicidad con los servicios ambientales autonómicos”*.

⁵⁹ FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2014). La reordenación... *op. cit.*, p. 535.

⁶⁰ Vid. l'article 27.5 de la LBRL.

l'existència de dotació pressupostària adequada i suficient en els pressupostos de l'administració delegant per a cada exercici econòmic, sent nul·la sense aquesta dotació" (article 27.6 de la LBRL)⁶¹.

En conclusió, novament queda manifestat que aquests requisits estrictes estan vinculats amb l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera que té com a principis bàsics la LRSAL.

1.3.2.3. Les competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació

La LRSAL ha limitat l'exercici de competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació per part de les entitats locals. Aquestes són conegudes com "*competències impròpies*"⁶² i, d'acord amb l'article 7.4 de la LBRL, les entitats locals només podran exercir-les quan no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal i no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració pública.

A més, per a l'exercici d'aquestes competències, són necessaris i vinculants dos informes previs: els de l'administració competent per raó de matèria, en els quals s'assenyali la inexistència de duplicats; i els de l'administració que tingui atribuïda la tutela financera sobre la sostenibilitat financera de les noves competències. A aquests efectes, també és indispensable que sigui d'acord amb el que preveu la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes⁶³.

El compliment d'aquests requisits és obligatori per a que els municipis tinguin la possibilitat d'exercir aquestes competències, les quals ocupen l'últim lloc en l'ordre de prelación⁶⁴. Així doncs, l'objectiu de la LRSAL és que les entitats locals no tornin a assumir totes aquelles competències que no els hi siguin atribuïdes per llei, ni per a les que no tinguin el finançament adequat⁶⁵.

⁶¹ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 248.

⁶² LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 248, en relació a les "competències impròpies" destaca que "*aunque la ley evita esta denominación*".

⁶³ Vid. l'article 7.4 de la LBRL.

⁶⁴ MORILLO-VELARDE, J.I. (2014). Las competencias de las entidades locales. Dins T. QUINTANA i A. CASARES (Eds.), *La reforma del régimen local: Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 73-112). València: Tirant Lo Blanch, p. 100-101.

⁶⁵ Vid. el desè paràgraf del Preàmbul de la LRSAL. En aquest sentit, "*en la Nota Explicativa de la Reforma Local elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se señala que "en el caso de competencias que ya vinieran ejerciendo con relación a la solicitud de los informes preceptivos previstos, todas las competencias que, a la entrada en vigor de esta Ley, no sean propias o delegadas de acuerdo con los mecanismos de atribución de competencias señalados, deben ser objeto de valoración en los términos que señala este artículo*". Vid. també FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2014). *La reordenación... op. cit.*, p. 537.

Prèviament a la LRSAL, els municipis podien realitzar activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques (article 28 de la LBRL⁶⁶). En aquest sentit, un dels canvis més rellevants de la reforma és que aquest precepte ha estat suprimit i, en conseqüència, també ho ha estat la competència complementària de la protecció del medi ambient, juntament amb totes les altres que venia reconeixent: les relatives a l'educació, la cultura, la promoció de la dona, l'habitatge i la sanitat; tot i que aquestes últimes no són objecte d'estudi.

Això no implica, de tota manera, que els municipis estiguin obligats a deixar d'intervenir en aquestes matèries, sinó que la seva intervenció haurà de ser d'acord amb les categories competencials que se'ls hi reconeix actualment, és a dir, les competències pròpies, les competències delegades, o les competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació (les anomenades “*competències impròpies*”); totes elles ja analitzades anteriorment⁶⁷.

A més, en l'exercici d'aquestes competències “*complementaries*”, els municipis tenien reconeguts la facultat d'exercir competències d'execució en el cas de que no existissin lleis estatals o autonòmiques, com per exemple dictar ordenances locals. Però amb l'absència d'aquest article 28 de la LBRL, aquesta interpretació àmplia ja no és aplicable, tot i tenint present que permetia als ajuntaments resoldre les llacunes normatives dels legisladors estatal i autonòmic.⁶⁸

1.3.2.4. Els serveis municipals de prestació obligatòria

L'article 26 de la LBRL segueix recollint els serveis obligatoris que han de prestar els municipis. Es tracten d'una sèrie de competències que, en realitat, constitueixen serveis o activitats d'exercici obligatori⁶⁹. No obstant això, aquest precepte ha sigut objecte de modificació per la LRSAL.

El legislador continua establint la prestació de determinats serveis mínims en base al criteri del número d'habitants que té un municipi i que estan vinculats amb la protecció del medi ambient⁷⁰. Així mateix, la diferència recau en que aquesta llista ha sigut modificada, doncs s'han reduït o eliminat alguns dels serveis anteriorment reconeguts.

⁶⁶ Vid. l'article 28 de la LBRL.

⁶⁷ CASADO, L. (2015). Las competencias... *op. cit.*, p. 259.

⁶⁸ Vid. la STS 9632/2006, de 26 de juliol de 2006, així com LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado...* *op. cit.*, p. 248.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 247.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 247.

En primer lloc, tots els municipis han de prestar els serveis de recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable i clavegueram [article 26.1.a) de la LBRL]. En segon lloc, als municipis amb població superior a 5.000 habitants se'ls afegeix el tractament de residus [article 26.1.b) de la LBRL]. En tercer lloc, als que tenen una població superior a 20.000 habitants, a més la protecció civil i prevenció i extinció d'incendis [article 26.1.c) de la LBRL]. Fins aquí, per tant, no hi ha modificacions.

Les novetats estan en els apartats següents. En primer lloc, als municipis amb població superior a 50.000 habitants ja no s'inclou el servei de “*protecció del medi ambient*”, sinó que aquesta terme ha estat substituït pel de “*medi ambient urbà*”, que és més limitat [article 26.1.d) de la LBRL⁷¹]. Així doncs, el seu contingut ha sigut reduït i, a més, no es defineixen quins serveis s'inclouen dintre del concepte de “*medi ambient urbà*”⁷².

En segon lloc, als municipis amb població inferior a 20.000 habitants serà la diputació provincial o entitat equivalent la que coordinarà la prestació dels serveis de recollida i tractament de residus, d'abastament d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals, de neteja viària, d'accés als nuclis de població, de pavimentació de vies urbanes, i d'enllumenat públic (article 26.2 de la LBRL). Com es pot comprovar, un dels canvis introduïts per la LRSAL és que ha reforçat el paper de les províncies, doncs varis dels serveis que s'atribueixen a les diputacions provincials o entitats equivalents són ambientals⁷³.

Per últim, la dispensa de prestar els serveis mínims i obligatoris que podien sol·licitar els municipis a la comunitat autònoma ha estat suprimida (article 26.2 de la LBRL⁷⁴).

1.3.3. Les competències ambientals de les províncies

La LRSAL ha reforçat el paper de les províncies o entitats equivalents. Aquesta mesura ha sigut adoptada mitjançant la coordinació per part de les diputacions de determinats serveis mínims en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants; així com l'atribució a aquestes de noves funcions; la seva participació activa en l'elaboració i seguiment en els plans econòmic-financers; o també les tasques de

⁷¹ Vid. l'article 26.1.d) de la LBRL.

⁷² CAMPOS, J.M. (2014). *La reforma...* op.cit., p. 81-82.

⁷³ CASADO, L. (2015). *Las competencias...* op. cit., p. 251.

⁷⁴ Vid. l'article 26.2 de la LBRL, el qual ja no es reconeix al nou article 26 de la LBRL.

coordinació i supervisió, en col·laboració amb les comunitats autònomes, dels processos de fusió de municipis⁷⁵.

El Capítol II del Títol III de la LBRL regula les competències de les províncies. Aquestes han estat ampliades, doncs com ja hem comentat anteriorment, la LRSAL ha introduït un nou model de delimitació competencial en el que s'ha atorgat més protagonisme a les administracions supramunicipals, és a dir, a les províncies o entitats equivalents, a través d'atribucions importants a les mateixes. Així doncs, l'article 36 de la LBRL ha sigut objecte de modificació i la novetat és que ha vist ampliades les competències pròpies de les províncies.

L'article 36 de la LBRL reconeixia com a competències pròpies totes aquelles que les lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes volguessin atribuir-les en els diferents sectors de l'acció pública, i en tot cas, les que seguidament s'enumeraven. Aquestes eren les següents: *“la coordinació dels serveis municipals entre sí per la garantia de la prestació integral i adequada a què es refereix l'apartat a) del número 2 de l'article 31”*, és a dir, dels serveis de competència municipal en la totalitat del territori provincial; *“l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió”*; *“la prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i, si escau, supracomarcal”*; *“la cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social en la planificació en el territori provincial, d'acord amb les competències de les altres administracions públiques en aquest àmbit”*; i *“en general, el foment i l'administració dels interessos peculiars de la província”* (article 36.1 de la LBRL).

Actualment, la redacció d'aquest precepte no és la mateixa, sent el llistat de competències on recauen les tres principals novetats⁷⁶. En primer lloc, la competència de foment i administració dels interessos peculiars de la província ha sigut eliminat del text normatiu [article 36.1.e) de la LBRL].

En segon lloc, s'han ampliat dues de les competències ja previstes amb anterioritat, les quals són: la competència de *“l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió”* [article 36.1.b) de la LBRL]; i la competència de *“la prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i, si escau, supracomarcal”* [article 36.1.c) de la LBRL].

⁷⁵ Vid. el dotzè paràgraf del Preàmbul de la LRSAL.

⁷⁶ CAMPOS, J.M. (2014). *La reforma... op.cit.*, p. 154-156.

Respecte la primera d'elles, la nova redacció de l'apartat ha concretat que “*en tot cas ha de garantir en els municipis de menys de 1.000 habitants la prestació dels serveis de secretaria i intervenció*” [article 36.1.b) de la LBRL], i això també s'ha de complementar amb la previsió de que “*l'assistència de les diputacions o entitats equivalents als municipis es dirigirà preferentment a l'establiment i adequada prestació dels serveis mínims*” (article 26.3 de la LBRL)⁷⁷.

En referència a la segona, juntament amb el que ja està establert, s'afegeix “*el foment o, si escau, coordinació de la prestació unificada de serveis dels municipis del seu respectiu àmbit territorial*”. A més, conclou dient que “*en particular, assumirà la prestació dels serveis de tractament de residus en els municipis de menys de 5.000 habitants, i de prevenció i extinció d'incendis en els de menys de 20.000 habitants, quan aquests no procedeixin a la seva prestació*” [article 36.1.c) de la LBRL].

En tercer lloc, i com a conseqüència de l'atorgament de més protagonisme a les províncies o entitats equivalents, les competències d'aquestes han sigut notablement ampliades. Així doncs, s'han afegit les següents: “*l'exercici de funcions de coordinació en els casos que preveu l'article 116 bis*” de la LBRL [article 36.1.e) de la LBRL]; “*assistència en la prestació dels serveis de gestió de la recaptació tributària, en període voluntari i executiu, i de serveis de suport a la gestió financera dels municipis amb població inferior a 20.000 habitants*” [article 36.1.f) de la LBRL]; “*la prestació dels serveis d'administració electrònica i la contractació centralitzada en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants*” [article 36.1.g) de la LBRL]; “*el seguiment dels costos efectius dels serveis prestats pels municipis de la seva província*” [article 36.1.h) de la LBRL]; i “*la coordinació mitjançant conveni, amb la comunitat autònoma respectiva, de la prestació del servei de manteniment i neteja dels consultoris mèdics en els municipis amb població inferior a 5.000 habitants*” [article 36.1.i) de la LBRL]⁷⁸. Per últim, només afegir que cal també tenir present que altres disposicions de la LBRL contenen competències de les diputacions provincials⁷⁹.

Per tant, les competències de l'apartat a) [“*la coordinació dels serveis municipals entre sí per la garantia de la prestació integral i adequada a què es refereix l'apartat a) del número 2 de l'article 31*”] i de l'apartat d) de l'article 36.1 de la LBRL

⁷⁷ FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2014). La reordenación... *op. cit.*, p. 541.

⁷⁸ MORILLO-VELARDE, J.I. (2014). Las competencias... *op. cit.*, p. 105-112.

⁷⁹ FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2014). La reordenación... *op. cit.*, p. 542, destaquen entre elles “*la cooperación con otras administraciones públicas en las delegaciones de competencias (art. 27.2) y la coordinación y supervisión, en colaboración con la comunidad autónoma, de los procesos de fusión municipales (art. 13.5)*”.

[“la cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social en la planificació en el territori provincial, d’acord amb les competències de les altres administracions públiques en aquest àmbit”] no han sigut objecte de reforma, tenint actualment la mateixa redacció que amb anterioritat⁸⁰.

⁸⁰ Vid. els apartats a) i d) de l’article 36.1 de la LBRL, tant el text original com la última actualització per veure que la redacció és la mateixa.

II. LA POTESTAT SANCIONADORA LOCAL EN MATÈRIA AMBIENTAL

L'article 45 de la CE està dedicat a la protecció ambiental⁸¹. Aquest precepte constitucional disposa que *“tothom té dret a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, i el deure de conservar-lo”* (article 45.1 de la CE). A més, correspon als poders públics vetllar *“per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva”* (article 45.2 de la CE).

L'efectiva realització d'aquest dret no pot ser possible sense un sistema de garanties que eviti la producció de danys a la naturalesa i que obligui a la reparació dels deterioraments ocasionats, sempre i quan sigui possible. Per tant, d'entrada s'aplicaran les corresponents mesures de prevenció existents i, com a mesura final, s'utilitzarà el sistema repressiu previst legalment, és a dir, les infraccions i les sancions⁸².

Les mesures preventives són aquelles que eviten la producció del dany, com ho són les campanyes d'educació ambiental o els instruments de control previ de les activitats potencialment contaminants o degradants del medi ambient. Com ja hem comentat anteriorment, aquestes prevalen en relació a les mesures punitives, les quals intervenen quan la lesió al medi ambient ja s'ha produït i la seva reparació resulta difícil o, directament, impossible⁸³.

Aquí és on hem de mencionar el tercer apartat de l'article 45 de la CE, el qual estableix que *“la llei fixarà sancions penals o, en el seu cas, administratives per als qui violin el que es disposa en l'apartat anterior i establirà l'obligació d'aquests de reparar el dany causat”*. En conclusió, aquest últim incís del precepte constitucional recull el principi bàsic mediambiental que afirma el següent: *“qui contamina, paga”*⁸⁴.

Així mateix, la llei ha de decretar quan una acció és contrària a *“la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i*

⁸¹ BETANCOR, A. (2014). *Derecho Ambiental*. Madrid: La Ley, p. 1600.

⁸² CALVO, M. (1999). *Sanciones... op. cit.*, p. 11-12.

⁸³ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 712.

⁸⁴ RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. (2006). La doctrina del Tribunal Constitucional en materia de sanciones medioambientales. Dins D. BERBEROFF (Ed.), *Incidencia medioambiental y derecho sancionador* (pp. 287-315). Madrid: Consejo General del Poder Judicial – Centro de Documentación Judicial, p. 291.

defensar i restaurar el medi ambient” (és a dir, l’article 45.2 de la CE) i quina sanció penal o, en el seu cas, administrativa se li ha d’imposar en conseqüència⁸⁵.

Precisament, el propi text constitucional preveu la possibilitat de què la tutela del medi ambient no només sigui regulada a través de normes penals, sinó també administratives, i en concret imposant sancions. Per això, l’article 45.3 de la CE s’interpreta com una habilitació dels poders públics per a què aquests incideixin en matèria de medi ambient⁸⁶. La titularitat d’aquesta potestat sancionadora de les administracions públiques inclou diversos facultats, com són: la determinació de les infraccions i sancions, la facultat de la seva imposició i la seva execució⁸⁷.

Resulta clar que aquesta repressió de les conductes infractores constitueix en el nostre dret un imperatiu constitucional, així com que les sancions administratives són actualment un dels principals instruments que té el nostre ordenament jurídic per garantir el compliment de la normativa ambiental. Això explica l’abundant desenvolupament de la potestat sancionadora administrativa en matèria ambiental, doncs pràcticament totes les normes de protecció ambiental contenen un règim sancionador⁸⁸.

En desenvolupament de l’article 45.3 de la CE, les lleis estatals i autonòmiques i les pròpies ordenances locals han recollit catàlegs d’infraccions i sancions administratives en la gran majoria de sectors ambientals, constituint d’aquesta forma un instrument de protecció que actua com a garantia del compliment de la normativa aplicable⁸⁹.

El primer capítol d’aquest treball tractava sobre les competències ambientals de les administracions locals i en ell vam poder concloure que els ens locals disposen d’importants competències en matèria de protecció del medi ambient.

Pel que interessa al segon capítol, els ens locals també gaudeixen de la potestat normativa en matèria ambiental, la qual ve acompanyada del reconeixement de la potestat sancionadora⁹⁰. Tot i això, aquest últim incís l’hem de relacionar amb els principis de legalitat i de tipicitat per la problemàtica que sorgeix en relació a les ordenances ambientals i la protecció del medi ambient.

⁸⁵ BETANCOR, A. (2014). *Derecho... op. cit.*, p. 1600-1601.

⁸⁶ RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. (2006). *La doctrina... op. cit.*, p. 291.

⁸⁷ CHAMORRO, J.M. (2006). *Derecho administrativo sancionador ambiental: aspectos problemáticos*. Dins D. BERBEROFF (Ed.), *Incidencia medioambiental y derecho sancionador* (pp. 199-230). Madrid: Consejo General del Poder Judicial – Centro de Documentación Judicial, p. 203.

⁸⁸ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 712-713.

⁸⁹ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 197.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 198.

Seguidament, seran objecte d'estudi les peculiaritats que presenta la potestat sancionadora local en matèria ambiental, fent també referència als principis de legalitat i de tipicitat, al principi *non bin in idem* i, finalment, a les sancions administratives per infracció del dret mediambiental.

2.1. Els principis de legalitat i de tipicitat, les ordenances locals i la protecció del medi ambient

Les infraccions ambientals poden ser objecte de sancions penals o administratives. Doncs bé, al dret administratiu sancionador també són d'aplicació els principis de l'ordre penal perquè ambdós són manifestacions de l'ordenament punitiu de l'Estat, encara que li és d'aplicació amb certs matisos⁹¹.

Els principis de la potestat sancionadora estan regulats al Capítol I del Títol IX de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú⁹² (d'ara en endavant, LRJAP). Aquests són els següents: el principi de legalitat (article 127 de la LRJAP); el principi d'irretroactivitat de les normes sancionadores desfavorables i retroactivitat de les favorables (article 128 de la LRJAP); el principi de tipicitat (article 129 de la LRJAP); el principi de responsabilitat, és a dir, que "*només podran ser sancionades per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques que resultin responsables dels mateixos*", encara que solament sigui a títol de simple inobservança (article 130 de la LRJAP); el principi de proporcionalitat "*entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada*" (article 131 de la LRJAP); el principi de prescripció de les infraccions i sancions "*segons el que disposen les lleis que les estableixin*" (article 132 de la LRJAP); i el principi de concurrència de sancions, és a dir, el principi *non bis in idem* (article 133 de la LRJAP)⁹³.

Des de la perspectiva de la potestat sancionadora local en matèria de medi ambient, són especialment rellevants els principis de legalitat i de tipicitat. És per això

⁹¹ MORENO, J.A. i ALONSO, M^a C. (2013). Técnicas jurídico-administrativas de protección ambiental. Dins L. ORTEGA; C. ALONSO i R. DE VICENTE (Eds.), *Tratado de Derecho Ambiental* (pp. 197-258). València: Tirant Lo Blanch, p. 212.

⁹² Tingueu en compte que la LRJAP quedarà derogada per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (d'ara en endavant, Llei 39/2015) i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic (d'ara en endavant, Llei 40/2015), amb efectes de 2 d'octubre de 2016, per la disposició derogatòria única.2.a) de la Llei 39/2015. Per aquest motiu, seguidament anirem indicant quins són els preceptes equivalents a les dues lleis noves dels articles de la LRJAP utilitzats en aquest treball.

⁹³ Els preceptes equivalents són els articles 25, 26, 27, 28, 29, 30 i 31 de la Llei 40/2015, respectivament.

que en les següents pàgines examinarem exclusivament aquests principis en relació amb les ordenances locals i la protecció del medi ambient.

La potestat sancionadora de les administracions públiques està sotmesa al principi de legalitat com, en general, també ho està tota la seva actuació⁹⁴. El principi de legalitat està regulat a l'article 25 de la CE i s'aplica de forma unitària tant a la repressió penal com a l'administrativa⁹⁵. Aquest precepte estableix que “ningú pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa, segons la legislació vigent en aquell moment” (article 25.1 de la CE), a la vegada que prohibeix la imposició de sancions administratives que, directament o subsidiàriament, impliquin privació de llibertat (article 25.3 de la CE).

En el nostre ordenament jurídic es constitueix com un dret fonamental extensible, com ja hem comentat anteriorment, a l'àmbit administratiu sancionador i que comprèn, segons ha declarat el Tribunal Constitucional⁹⁶, una doble garantia. En primer lloc, una de caràcter material i amb abast absolut que suposa la inqüestionable necessitat de predeterminedar en una llei les conductes il·lícites i les seves corresponents sancions. En segon lloc, una de caràcter formal i amb abast relatiu que exigeix que l'atribució de la potestat sancionadora a l'administració es realitzi de forma expressa i a través de la llei formal⁹⁷.

Així doncs, la primera garantia seria el que designem com a principi de tipicitat; mentre que la segona garantia implica que l'administració, *a priori* i per poder sancionar en qualsevol àmbit com el del medi ambient, ha d'estar habilitada prèviament per una

⁹⁴ TORRES, M.A. (2015). El derecho sancionador: ámbito penal y ámbito administrativo. Dins M.A. TORRES; E. ARANA i J. CONDE (Eds.), *Derecho Ambiental (adaptado al EEES)* (pp. 168-196). Madrid: Tecnos, p. 169.

⁹⁵ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 716.

⁹⁶ STC 100/2003, de 2 de juny de 2003. En el seu Fonament Jurídic 2 diu que “El punto de partida de esta síntesis ha de ser la doctrina expresada por la STC 42/1987, de 7 de abril. En esta Sentencia se dice lo siguiente respecto del contenido del art. 25.1 CE: «El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla “nullum crimen nulla poena sin lege”, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término “legislación vigente” contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora» (loc. Cit., F. 2)”.

⁹⁷ TRAYTER, J.M. (2006). Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales. Dins J. ESTEVE (Ed.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (pp. 159-200). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 161.

norma que reguli les infraccions i sancions possibles⁹⁸. Per tant, la potestat sancionadora de l'administració està subjecte a una reserva de llei que resulta incompatible amb la regulació reglamentària de les infraccions i sancions que no tenen una habilitació legal⁹⁹.

El principi de tipicitat exigeix que totes les conductes que constitueixen una infracció administrativa han d'estar plenament delimitades i descrites a la llei corresponent, així com també hi han d'estar contemplades les sancions a imposar. Per tant, això implica que no es poden sancionar conductes similars a les especificades a la norma, és a dir, que es prohibeix l'analogia. A més, una vegada descrits els elements essencials de les infraccions i sancions a la llei, es permet la col·laboració de l'administració, de manera que aquesta també pugui graduar les sancions quan estigui desenvolupant la llei, tot i que sempre ho ha de fer dins dels límits establerts en la mateixa llei¹⁰⁰.

Aquests principis de legalitat i de tipicitat també han estat incorporats amb caràcter general a la LRJAP¹⁰¹. En concret, el principi de legalitat està recollit a l'article 127.1 de la LRJAP¹⁰², el qual disposa que *“la potestat sancionadora de les administracions públiques, reconeguda per la Constitució, s'exerceix quan hagi estat expressament reconeguda per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per al seu exercici i d'acord amb el que estableix aquest títol i, quan es tracti d'entitats locals, de conformitat amb el que disposa el títol XI de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local”*. De manera que resulta obligatori una norma amb rang de llei per poder atorgar la potestat sancionadora a l'administració¹⁰³.

En canvi, en referència al principi de tipicitat, aquest està recollit a l'article 129 de la LRJAP¹⁰⁴, el qual estableix que *“només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals infraccions per una llei, sense perjudici del que disposa per a l'Administració local el títol XI de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local”* (article 129.1 de la LRJAP¹⁰⁵); que *“únicament es poden imposar sancions per la comissió d'infraccions*

⁹⁸ TRAYTER, J.M. (2006). Protección... *op. cit.*, p. 161.

⁹⁹ TORRES, M.A. (2015). El derecho sancionador... *op. cit.*, p. 170.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 171.

¹⁰¹ Tingueu en compte que la LRJAP quedarà derogada per la Llei 39/2015 i la Llei 40/2015.

¹⁰² El precepte equivalent és l'article 25.1 de la Llei 40/2015.

¹⁰³ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado...* *op. cit.*, p. 718.

¹⁰⁴ El precepte equivalent és l'article 27 de la Llei 40/2015.

¹⁰⁵ El precepte equivalent és l'article 27.1 de la Llei 40/2015.

administratives que, en tot cas, han d'estar delimitades per la llei" (article 129.2 de la LRJAP¹⁰⁶); i que *"les disposicions reglamentàries de desplegament poden introduir especificacions o graduacions al quadre de les infraccions o sancions que s'estableixen legalment que, sense constituir noves infraccions o sancions, ni alterar la naturalesa o els límits de les que la llei considera, contribueixin a la identificació més correcta de les conductes o a la determinació més precisa de les sancions corresponents"* (article 129.3 de la LRJAP¹⁰⁷). Per tant, aquest tercer apartat és una excepció al fet de que s'exigeix una norma amb rang de llei per la prèvia i doble tipificació de les infraccions i les sancions¹⁰⁸.

Començàvem aquest capítol afirmant que la potestat sancionadora local en matèria ambiental presenta algunes peculiaritats en referència a l'aplicació dels principis de legalitat i de tipicitat. Doncs bé, després de l'aprovació de la LMMGL, que modifica la LBRL, aquesta potestat sancionadora dels ens locals ha patit una transformació substancial¹⁰⁹, la qual serà objecte d'estudi a continuació.

2.1.1. Plantejament de la problemàtica: la legalitat de les infraccions i sancions administratives incloses en ordenances ambientals sense habilitació legal prèvia

El marc legislatiu de la tipificació d'infraccions i sancions en matèria mediambiental resulta clar: *"la potestat sancionadora de les administracions públiques, reconeguda per la Constitució, s'exerceix quan hagi estat expressament reconeguda per una norma amb rang de llei, (...)"* (article 127.1 de la LRJAP¹¹⁰). A més, cal afegir que *"només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals infraccions per una llei, (...)"* (article 129.1 de la LRJAP¹¹¹).

Els articles 127¹¹² i 129¹¹³ de la LRJAP són igualment aplicables a l'administració local, doncs així ho preveu la LRJAP¹¹⁴ quan disposa que *"a l'efecte d'aquesta llei, s'entén per administracions públiques: a) L'Administració General de*

¹⁰⁶ El precepte equivalent és l'article 27.2 de la Llei 40/2015.

¹⁰⁷ El precepte equivalent és l'article 27.3 de la Llei 40/2015.

¹⁰⁸ LOZANO, B. (dir.), LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). La inspección... op. cit. Dins B. LOZANO CUTANDA (Ed.), *Tratado de Derecho Ambiental* (pp. 699-774). Madrid: Centro de Estudios Financieros, p. 718.

¹⁰⁹ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient...* op. cit. Barcelona: Cedecs, p. 200.

¹¹⁰ El precepte equivalent és l'article 25.1 de la Llei 40/2015.

¹¹¹ El precepte equivalent és l'article 27.1 de la Llei 40/2015.

¹¹² El precepte equivalent és l'article 25 de la Llei 40/2015.

¹¹³ El precepte equivalent és l'article 27 de la Llei 40/2015.

¹¹⁴ Tingueu en compte que la LRJAP quedarà derogada per la Llei 39/2015 i la Llei 40/2015.

l'Estat; b) Les administracions de les comunitats autònomes; c) Les entitats que integren l'Administració local" (article 2.1 de la LRJAP¹¹⁵).

Aquesta regulació ha estat complementada per l'article 2.2 del Reial Decret 1398/1993, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el Reial Decret 1398/1993, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament del Procediment per a l'Exercici de la Potestat Sancionadora¹¹⁶ (d'ara en endavant, RPS). Aquest precepte estableix que "*asimismo, las Entidades que integran la Administración Local, cuando tipifiquen como infracciones hechos y conductas mediante ordenanzas, y tipifiquen como infracción de ordenanzas el incumplimiento total o parcial de las obligaciones o prohibiciones establecidas en las mismas, al aplicarlas deberán respetar en todo caso las tipificaciones previstas en la Ley*".

Malgrat tot, la realitat de determinades ordenances ambientals s'apartava de tots aquests principis teòrics, fet que ocasionava a la pràctica l'existència d'abundants ordenances municipals que tipificaven infraccions i sancions al marge d'una habilitació legal prèvia, sobretot en matèries relatives a la protecció del medi ambient. Això succeïa, per exemple, en matèria de sorolls, residus, abocaments, animals domèstics, etc.¹¹⁷ En conseqüència, la jurisprudència constitucional va declarar la inconstitucionalitat d'aquelles sancions administratives que havien sigut imposades en base a simples reglaments i sense la necessària cobertura en una norma amb rang de llei que tipifiqués els elements essencials de les conductes antijurídiques, així com la naturalesa i els límits de les sancions a imposar¹¹⁸.

La raó d'aquesta situació era, entre d'altres motius, perquè hi havien disposicions legislatives que no contenien un catàleg de les infraccions que poguessin imposar les corporacions locals. En conseqüència, aquesta absència de llei provocava que les regulacions de les ordenances no tinguessin la cobertura legal suficient per ajustar-se a l'ordenament jurídic¹¹⁹.

¹¹⁵ El precepte equivalent és l'article 2.1 de la Llei 30/2015

¹¹⁶ Tingueu en compte que el RPS quedarà derogat amb efectes de 2 d'octubre de 2016 per la disposició derogatòria única.2.e) de la Llei 39/2015.

¹¹⁷ CALVO, M. (1999). *Sanciones... op. cit.*, p. 38.

¹¹⁸ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 719.

¹¹⁹ CALVO, M. (1999). *Sanciones... op. cit.*, p. 39. Els altres motius són: "*Así pues, la existencia de ordenanzas sancionadoras al margen de la legalidad es atribuible en ocasiones al propio legislador estatal y autonómico por no realizar las debidas remisiones expresas a la normativa local, e incluso por no contener referencias acerca de determinadas actividades sobre el medio ambiente que deberían haber sido contempladas como infracciones con sus correlativas sanciones y, en último término, en ocasiones incluso por la inexistencia de ley*".

Així doncs, l'aplicació del principi de legalitat en l'àmbit local ha ocasionat una problemàtica important, que és la de determinar la legalitat de les infraccions i sancions administratives incloses en les ordenances ambientals quan aquestes no disposen d'una habilitació legal prèvia¹²⁰.

Com ja hem comentat anteriorment, la reserva de llei en matèria sancionadora exigeix una norma amb rang legal per determinar les infraccions i sancions administratives en un sector material de la intervenció administrativa, fet que impossibilitava la vàlida introducció de noves infraccions i sancions administratives sense una prèvia habilitació legal¹²¹.

Doncs bé, d'aquesta necessària atribució d'una norma amb rang de llei a la potestat sancionadora s'ha modulada, arran de l'aprovació de la LMMGL, per la potestat sancionadora dels ens locals¹²². Per tant, la situació descrita fins ara ha canviat radicalment, doncs la LMMGL ha ampliat les possibilitats d'actuació local en matèria sancionadora i ha flexibilitzat l'aplicació del principi de legalitat en l'àmbit local, introduint a la LBRL els articles 139, 140 i 141¹²³.

Tot i això, aquí hem d'esmentar el sector doctrinal i la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem que, abans de que s'aprovés LMMGL, ja havien defensat una interpretació flexible del principi de reserva de llei entorn a la potestat normativa local¹²⁴. Destaquem, entre d'ells, CALVO, M.¹²⁵ i la Sentència del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de juny de 2001¹²⁶.

Tot seguit, anem a estudiar les noves perspectives de la potestat sancionadora dels ens locals que ha incorporat la LMMGL.

2.1.2. Les noves perspectives de la potestat sancionadora local a partir de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local

La LMMGL ha modificat la LBRL. Aquesta reforma ha introduït un nou Títol a la LBRL, que és el Títol XI – articles 139 a 141 de la LBRL – amb la rúbrica “*Tipificació de les infraccions i sancions per les entitats locals en determinades matèries*”. En resum, la LMMGL ha inclòs novetats substancials per a la potestat

¹²⁰ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 201.

¹²¹ *Ibidem*, p. 201.

¹²² LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 718.

¹²³ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 201.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 201-202.

¹²⁵ Vid. CALVO, M. (1999). *Sanciones... op. cit.*, p. 44-45.

¹²⁶ Vid. el Fonament Jurídic 6 de la STC 132/2001, de 8 de juny de 2001.

sancionadora local i ha ampliat les possibilitats d'actuació dels ens locals que, lògicament, han tingut importants repercussions en matèria ambiental¹²⁷.

El nou Títol XI de la LBRL regula un aspecte necessari del règim jurídic de les entitats locals, que és la tipificació de les infraccions i sancions per aquestes en determinades matèries. Certament, la necessitat de solucionar la llacuna legal que existia en matèria de potestat sancionadora local no podia prorrogar-se per més temps. Així doncs, s'han establert criteris de tipificació de les infraccions i les seves corresponents escales de sancions per tal que les funcions d'aquesta naturalesa es desenvolupin adequadament, tot i que sempre d'acord amb les exigències del principi de legalitat adaptades a les singularitats locals¹²⁸.

En termes generals, podríem dir que el contingut d'aquest Títol XI de la LBRL és el resultat de la jurisprudència produïda en l'àmbit sancionador local, particularment la del Tribunal Constitucional i com és, entre d'altres, la seva Sentència 132/2001, de 8 de juny de 2001¹²⁹.

La nova regulació legal estableix els principis pels quals es regeix la potestat sancionadora de l'administració local¹³⁰. A més, aquesta regulació es completa amb la necessària modificació dels articles 127.1¹³¹ i 129.1¹³² de la LRJAP¹³³, com hem tingut ocasió de comprovar anteriorment. És a dir, aquests articles han afegit a la seva redacció les expressions següents: “(la potestat sancionadora de les administracions públiques, reconeguda per la Constitució, s'exerceix quan hagi estat expressament reconeguda per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per al seu exercici i d'acord amb el que estableix aquest títol i,) quan es tracti d'entitats locals, de conformitat amb el que disposa el títol XI de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local” (article 127.1 de la LRJAP¹³⁴) i “(només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a

¹²⁷ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 203.

¹²⁸ Apartat IV de l'Exposició de Motius de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local.

¹²⁹ CARRO, J.L. (2005). Sobre la potestad sancionadora municipal. Dins J.L. CARRO (Ed.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* (pp. 149-168). Barcelona: Atelier, p. 166.

ARIAS, M.A. (2005). Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales. Dins J.L. CARRO (Ed.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* (pp. 169-178). Barcelona: Atelier, p. 174.

¹³¹ El precepte equivalent és l'article 25.1 de la Llei 40/2015

¹³² El precepte equivalent és l'article 27.1 de la Llei 40/2015

¹³³ Apartat IV de l'Exposició de Motius de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local.

¹³⁴ El precepte equivalent és l'article 25.1 de la Llei 40/2015

tals infraccions per una llei,) sense perjudici del que disposa per a l'Administració local el títol XI de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local" (article 129.1 de la LRJAP¹³⁵). Per tant, l'article 129 de la LBRL¹³⁶ contempla la doble via tipificadora: la llei i les ordenances locals, fet que tindrà rellevància en relació amb la protecció ambiental¹³⁷.

Seguidament, analitzarem els articles 139 a 141 de la LBRL que integren el Títol XI de la LBRL, és a dir, la tipificació d'infraccions i sancions en determinades matèries (article 139 de la LBRL); la classificació de les infraccions (article 140 de la LBRL); i els límits de les sancions econòmiques (article 141 de la LBRL).

2.1.2.1. La tipificació d'infraccions i sancions administratives per les entitats locals en determinades matèries

El contingut de l'article 139 de la LBRL incorpora una clàusula general específicament referida a l'àmbit sancionador local i que habilita als ens locals per a tipificar infraccions i sancions en determinades matèries¹³⁸. Aquest disposa que "*per a l'adequada ordenació de les relacions de convivència d'interès local i de l'ús dels seus serveis, equipaments, infraestructures, instal·lacions i espais públics, els ens locals podran, en defecte de normativa sectorial específica, establir els tipus de les infraccions i imposar sancions per l'incompliment de deures, prohibicions o limitacions continguts en les corresponents ordenances, d'acord amb els criteris establerts en els articles següents*".

Així doncs, es reconeix als ens locals la capacitat per tipificar infraccions i imposar sancions, tot i que d'acord amb els criteris que estableixen els articles 140 i 141 de la LBRL. En efecte, aquí convé remarcar que aquest precepte s'està referint als ens locals en general, és a dir, no només als municipis, sinó que també s'inclouen les províncies o les comarques, entre d'altres¹³⁹.

Malgrat tot, aquesta facultat atribuïda als ens locals està subjecte a dues limitacions. En primer lloc, que no es tracta d'un reconeixement amb caràcter general, sinó que és únicament en determinades matèries que són expressament enumerades, les quals recauen en l'ordenació de les relacions de convivència d'interès local i l'ús dels

¹³⁵ El precepte equivalent és l'article 27.1 de la Llei 40/2015

¹³⁶ El precepte equivalent és l'article 27 de la Llei 40/2015.

¹³⁷ BETANCOR, A. (2014). *Derecho...* op. cit., p. 1641.

¹³⁸ CARRO, J.L. (2005). Sobre la potestad... op. cit., p. 166.

¹³⁹ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient...* op. cit., p. 204.

seus serveis, els equipaments, les infraestructures, les instal·lacions i els espais públics. En segon lloc, que els ens locals solament poden tipificar infraccions i imposar sancions en defecte de normativa sectorial específica, és a dir, quan no existeixi una llei sectorial en aquell àmbit o, tot i existir, quan aquesta no estableixi un règim sancionador específic¹⁴⁰.

Per tant, la realitat és que es permet a les ordenances la tipificació d'infraccions i sancions en l'àmbit de les regles establertes en la llei de cobertura, la qual pot ser sectorial com, per exemple, la llei d'urbanisme, de costes o d'espais naturals protegits; o bé pot ser el propi Títol XI de la LBRL. Així mateix, poden concretar certs aspectes de comportament i sancions que hagin sigut previstos genèricament a la llei, però està categòricament prohibit que puguin realitzar una tipificació nova d'infraccions i sancions de forma independent a la prevista en la llei de cobertura¹⁴¹.

És per això que en l'àmbit de la protecció del medi ambient, les previsions de l'article 139 de la LBRL permeten als ens locals incorporar un règim sancionador específic en aquelles matèries on encara no hi ha una llei aprovada, així com també en aquelles altres que, encara que efectivament existeixi una llei estatal o autonòmica que directament o indirectament regulin aquelles matèries, no integren un règim sancionador¹⁴². Aquest és, en definitiva, el paper que tenen les ordenances mediambientals dictades pels ajuntaments.

2.1.2.2. La classificació de les infraccions administratives

L'article 140 de la LBRL preveu la classificació de les infraccions a les ordenances locals, que poden ser molt greus, greus i lleus. En general, els criteris per a l'establiment de les infraccions administratives d'aquest precepte es tracten de "*criteris mínims d'antijuridicitat*", tal i com ha expressat el Tribunal Constitucional¹⁴³. No obstant això, la diferència que recau entre les infraccions molt greus i les infraccions greus i lleus és que per les primeres s'estableixen diferents criteris a utilitzar per a definir-les, mentre que per les segones s'utilitza com a paràmetre de classificació la intensitat de la pertorbació o del dany causat¹⁴⁴.

¹⁴⁰ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 204.

¹⁴¹ TRAYTER, J.M. (2006). *Protección... op. cit.*, p. 169.

¹⁴² CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 205.

¹⁴³ CARRO, J.L. (dir.). (2005). *Sobre la potestad... op. cit.* Dins J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (Ed.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* (pp. 149-168). Barcelona: Atelier, p. 167.

¹⁴⁴ ARIAS, M.A. (2005). *Tipificación... op. cit.*, p. 175.

Pel que es refereix a les infraccions molt greus, es consideren com a tals les infraccions que suposin una pertorbació rellevant de la convivència que afecti de manera greu, immediata i directa a la tranquil·litat o a l'exercici de drets legítims d'altres persones, al normal desenvolupament d'activitats de tota classe conformes amb la normativa aplicable o a la salubritat o ornat públics, sempre que es tracti de conductes no subsumibles en els tipus previstos al capítol IV de la Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de Protecció de la Seguretat Ciutadana¹⁴⁵ (d'ara en endavant, LPSC) [article 140.1.a) de la LBRL]. Per tant, es pretenen protegir aquests valors envers les conductes pertorbadores, però sempre que qualsevol d'aquests àmbits no estiguin regulats al capítol IV de la LPSC¹⁴⁶.

També són molt greus les infraccions que suposin l'impediment de l'ús d'un servei públic per altra o altres persones amb dret a la seva utilització [article 140.1.b) de la LBRL]; l'impediment o la greu i rellevant obstrucció al normal funcionament d'un servei públic [article 140.1.c) de la LBRL]; els actes de deteriorament greu i rellevant d'equipaments, infraestructures, instal·lacions o elements d'un servei públic [article 140.1.d) de la LBRL].

Aquests tres apartats tenen en comú que fan referència al servei públic. Tot i això, el valor protegit no és el mateix perquè en la lletra b) es pretén garantir la utilització del servei públic pels usuaris d'aquest, així que es tipifiquen com a infraccions molt greus aquelles conductes que obstaculitzin l'ús del mateix. En canvi, en la lletra c) es protegeix el servei públic en sí o el seu funcionament. Per últim, la lletra d) vol preservar les matèries que detalla enfront d'actes vandàlics quan el deteriorament causat sigui greu i rellevant, i això últim per exigència de la pròpia LBRL¹⁴⁷.

A més, són igualment infraccions molt greus les que suposin: l'impediment de l'ús d'un espai públic per altra o altres persones amb dret a la seva utilització [article 140.1.e) de la LBRL]; els actes de deteriorament greu i rellevant d'espais públics o de qualsevol de les seves instal·lacions i elements, siguin mobles o immobles, no derivats d'alteracions de la seguretat ciutadana [article 140.1.f) de la LBRL]. Com es pot observar, els dos apartats són relatius a l'espai públic, però la distinció està en que el bé jurídic protegit que té la lletra e) és el dret a utilitzar un espai públic, mentre que en la

¹⁴⁵ Tingueu en compte que la LPSC està derogada per la Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (d'ara en endavant, LO 4/2015).

¹⁴⁶ ARIAS, M.A. (2005). Tipificación... *op. cit.*, p. 176.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 176.

lletra f) és el propi espai públic i els seus elements quan el deteriorament sigui greu i rellevant¹⁴⁸.

En relació a les altres infraccions, aquestes es classifiquen en greus i lleus d'acord amb els següents criteris: a) la intensitat de la pertorbació ocasionada en la tranquil·litat o en el pacífic exercici dels drets d'altres persones; b) la intensitat de la pertorbació causada a la salubritat o ornat públics; c) la intensitat de la pertorbació ocasionada en l'ús d'un servei o d'un espai públic per part de les persones amb dret a utilitzar-los; d) la intensitat de la pertorbació ocasionada en el normal funcionament d'un servei públic; e) la intensitat dels danys ocasionats als equipaments, infraestructures, instal·lacions o elements d'un servei o del seu espai públic (article 140.2 de la LBRL).

Així doncs, de conformitat amb aquest precepte, per tal que l'ordenança local pugui tipificar una conducta com a constitutiva d'una infracció greu o lleu, haurà de tenir present el següent: en primer lloc, els valors protegits a la LBRL; i, en segon lloc, la dada de la intensitat de la pertorbació o de la magnitud del dany generat¹⁴⁹.

Com pot comprovar-se, en aquest precepte s'usen una sèrie de conceptes jurídics indeterminats que hauran de ser utilitzats tal quals per les pròpies ordenances municipals davant la dificultat, en molts casos, d'una major concreció¹⁵⁰.

2.1.2.3. Les sancions administratives. Els límits de les sancions econòmiques

La regulació de les sancions administratives es realitza a l'article 141 de la LBRL. Aquest estableix els límits de les sancions econòmiques, així que únicament contempla les sancions pecuniàries. En tot cas, excepte previsió legal diferent, les multes per infracció de les ordenances locals han de respectar les següents quanties: en el cas d'infraccions molt greus, fins a 3.000 euros; en el cas d'infraccions greus, fins a 1.500 euros; i en el cas d'infraccions lleus, fins a 750 euros. Per tant, aquestes quanties esdevenen els límits de les multes.

A més, i com acabem de comentar, aquest precepte preveu la possibilitat de tipificar multes mitjançant ordenances locals¹⁵¹. En conseqüència, no menciona altres sancions, com són la pèrdua temporal o definitiva de l'autorització que permet l'exercici d'una activitat, el tancament d'instal·lacions o serveis, la revocació o suspensió d'una

¹⁴⁸ ARIAS, M.A. (2005). Tipificación... *op. cit.*, p. 176.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 177.

¹⁵⁰ CARRO, J.L. (2005). Sobre la potestad... *op. cit.*, p. 167.

¹⁵¹ TRAYTER, J.M. (2006). Protección... *op. cit.*, p. 169.

activitat, etc.¹⁵² Això implica que per a que una ordenança tingui la potestat d'imposar sancions que no tinguin caràcter pecuniari, doncs serà necessari que una llei sectorial reconegui aquesta possibilitat¹⁵³.

D'altra banda, el Títol XI de la LBRL té caràcter bàsic, de manera que resulta aplicable a tots els municipis, així que les ordenances municipals de qualsevol d'aquests municipis poden regular com a sanció les quanties regulades a l'article 141 de la LBRL¹⁵⁴. A la pràctica, això permet que existeixi un gran nombre de quanties establertes pel mateix tipus d'infracció en els diferents municipis perquè tots ells poden incloure en les seves ordenances les sancions que considerin adients fins al límit màxim¹⁵⁵.

2.2. *El principi non bis in idem*

El principi *non bis in idem* o prohibició de la doble sanció és un principi general del Dret amb un doble vessant: una material i una processal. Està recollit a l'article 25.1 de la CE¹⁵⁶, el qual estableix que “ningú pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa, segons la legislació vigent en aquell moment”. Per tant, malgrat no estar mencionat expressament en aquest precepte constitucional, constitueix part integrant del principi de legalitat en matèria penal i sancionadora per considerar-se íntimament unit als principis de tipicitat i legalitat de les infraccions recollides en aquesta disposició¹⁵⁷.

En relació al vessant material, aquest principi està igualment regulat a l'article 133 de la LRJAP¹⁵⁸ i, d'acord amb el seu contingut, implica que “no es poden sancionar els fets que hagin estat sancionats penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecii identitat del subjecte, fet i fonament”. Així doncs, la seva aplicació impedeix que una persona sigui sancionada o castigada dues vegades per una mateixa infracció quan existeixi aquesta identitat de subjecte, fet i fonament¹⁵⁹. Tot i això, la prohibició no resol quina de les sancions ha de prevaler sobre l'altra, sinó que ens diu que només es pot imposar una en el supòsit de concurrència de sancions¹⁶⁰.

¹⁵² CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 207.

¹⁵³ ARIAS, M.A. (2005). *Tipificación... op. cit.*, p. 178.

¹⁵⁴ TRAYTER, J.M. (2006). *Protección... op. cit.*, p. 169-170.

¹⁵⁵ ARIAS, M.A. (2005). *Tipificación... op. cit.*, p. 178.

¹⁵⁶ BETANCOR, A. (2014). *Derecho... op. cit.*, p. 1698.

¹⁵⁷ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 721.

¹⁵⁸ El precepte equivalent és l'article 31 de la Llei 40/2015.

¹⁵⁹ TRAYTER, J.M. (2006). *Protección... op. cit.*, p. 170.

¹⁶⁰ BETANCOR, A. (2014). *Derecho... op. cit.*, p. 1699.

D'altra banda, és un principi processal que comporta que un mateix fet no pugui ser objecte de dos processos diferents¹⁶¹, és a dir, que impedeix que puguin instruir-se simultàniament dos procediments sancionadors – administratiu i penal – per un mateix fet antijurídic, essent preferent en aquests casos la jurisdicció penal¹⁶². Aquest vessant processal està igualment regulada de forma general a l'article 137.2 de la LRJAP¹⁶³, el qual disposa que “*els fets declarats provats per resolucions judicials penals fermes vinculen les administracions públiques respecte als procediments sancionadors que substancien*”.

A més, l'aplicació del principi *non bis in idem* en matèria ambiental té una especial importància, doncs a la tipificació dels delictes ecològics del Codi Penal (d'ara en endavant, CP) s'utilitza freqüentment la tècnica del “*delicte penal en blanc*”, que és el reenviament a la legislació administrativa per a la descripció de la conducta infractora¹⁶⁴. En efecte, un exemple clar és l'article 325 del CP que tracta sobre els delictes contra els recursos naturals i el medi ambient, el qual estableix que serà castigat amb les penes previstes qui “*contravenint les lleis o altres disposicions de caràcter general protectores del medi ambient, provoqui o realitzi*” alguna de les activitats que seguidament enumera: emissions, abocaments, radiacions, extraccions o excavacions, sorolls, vibracions, etc. Per tant, en aquest supòsit és molt probable que qualsevol d'aquests fets antijurídics siguin igualment constitutius d'infracció administrativa i, en conseqüència, puguin ser perseguits penal i administrativament. Certament, simplement afegir que aquesta situació només podria ser resolta amb una política legislativa més racional i ordenada¹⁶⁵.

No obstant això, l'administració hauria d'abstenir-se en dues circumstàncies: quan els fets puguin ser constitutius de delicte, mentre l'autoritat judicial no s'hagi pronunciat sobre ells; o quan existeixi un procés penal per aquests mateixos fets. Així doncs, hauria d'acordar la suspensió – definitiva o temporal, en funció de la resolució judicial del procediment judicial penal – del procediment sancionador, fins que el jutge resolgui si el fet concret és o no constitutiu de delicte, i seguidament passar les actuacions a la jurisdicció penal¹⁶⁶. Ara bé, la problemàtica sorgeix quan l'administració no paralitza el procediment sancionador i imposa una sanció administrativa, malgrat

¹⁶¹ TRAYTER, J.M. (2006). Protección... *op. cit.*, p. 170.

¹⁶² CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 211-212.

¹⁶³ El precepte equivalent és l'article 77.4 de la Llei 39/2015.

¹⁶⁴ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 722.

¹⁶⁵ TRAYTER, J.M. (2006). Protección... *op. cit.*, p. 175-176.

¹⁶⁶ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 212.

donar-se les circumstàncies de gravetat pròpies del tipus penal. En aquest supòsit, l'administració ha infringit la regla de prioritat i la prevalença de l'ordre jurisdiccional penal en aplicació del principi *non bis in idem*, de manera que consegüentment s'anul·larà l'aplicació de la pena i sanció administrativa indegudament imposada, procedint al seu descompte i a evitar tots els efectes negatius que vagin lligats a la resolució administrativa sancionadora¹⁶⁷.

En definitiva, si davant d'una infracció ambiental s'obre un procediment sancionador i un procés penal, l'administratiu s'ha de suspendre fins que finalitzi el procés penal. Llavors, si la sentència és condemnatòria, és a dir, declara que els fets imputats no han existit o bé que l'expedientat no ha participat en els mateixos, aquesta afirmació vincula a l'administració pública¹⁶⁸ i, en conseqüència, no es podrà imposar una sanció administrativa. Però si aquesta sentència és absolutòria, es podrà continuar posteriorment amb el procediment administratiu, encara que tenint present que els fets provats en la resolució judicial vinculen a l'administració pública, així que aquesta els haurà de respectar obligatòriament¹⁶⁹.

Tanmateix, la imposició d'una sanció administrativa ferma no pot excloure la posterior imposició d'una sanció penal, malgrat que es doni la triple identitat de subjecte, fet i fonament¹⁷⁰. Ara bé, per tal de respectar la prohibició de la doble sanció serà necessària la utilització de mecanismes compensatoris que permetin absorbir les sancions administratives imposades en les penes. Per tant, no es produeix una vulneració del principi *non bis in idem*, és a dir, el dret a no ser sancionat en més d'una ocasió pels mateixos fets amb el mateix fonament (article 25.1 de la CE), si la sanció administrativa es descompta de la sanció penal i, en conseqüència, no s'origina una reiteració sancionadora¹⁷¹. Així doncs, la imposició de dues sancions en matèria de medi ambient, una en via administrativa i una altra en via penal, no lesiona aquest dret fonamental si materialment només s'ha imposat una sanció¹⁷².

En definitiva, pot afirmar-se la prevalença de la jurisdicció penal sobre la potestat administrativa sancionadora, de manera que l'actuació administrativa està

¹⁶⁷ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 723.

¹⁶⁸ TRAYTER, J.M. (2006). *Protección... op. cit.*, p. 173.

¹⁶⁹ TORRES, M.A. (2015). *El derecho sancionador... op. cit.*, p. 172.

¹⁷⁰ Vid. la STC 177/1999, d'11 d'octubre de 1999.

¹⁷¹ Vid. la STC 2/2003, de 16 de gener de 2003.

¹⁷² CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 214-215.

subordinada al desenvolupament del procés penal. Per últim, les resolucions dictades per l'autoritat judicial no poden cedir davant de les dictades per l'administració¹⁷³.

2.3. *Les sancions administratives per infracció del dret mediambiental*

L'incompliment de les prohibicions que estableix l'ordenament jurídic per a la protecció del medi ambient determina l'aplicació de mesures repressives penals o administratives al subjecte infractor, així com l'obligació de restituir, reparar o indemnitzar els perjudicis derivats de l'acte il·lícit¹⁷⁴. Tanmateix, l'àmbit en el que amb més intensitat es desenvolupa el dret sancionador en matèria ambiental és el jurídic-administratiu i a través de l'exercici de la potestat sancionadora de l'administració pública, doncs tota la legislació general i sectorial sobre medi ambient inclou un règim d'infraccions i sancions. Tot i això, també cal remarcar que la preocupació pel dret a un medi ambient adequat ha originat la tipificació de conductes contràries a la seva protecció i, en conseqüència, el Codi Penal ha elevat la seva qualificació al rang de delictes, estenent-se d'aquesta forma de l'àmbit administratiu a l'àmbit penal¹⁷⁵.

En efecte, aquí convé recordar que *“la llei fixarà sancions penals o, en el seu cas, administratives per als qui violin el que es disposa en l'apartat anterior i establirà l'obligació d'aquests de reparar el dany causat”* (article 45.3 de la CE), però amb el límit constitucional de la prohibició d'imposar sancions administratives que, directament o subsidiàriament, impliquin penes privatives de llibertat (article 25.3 de la CE). Per tant, les mesures repressives són instruments jurídics utilitzats pels poders públics que s'apliquen als incompliments de les normes ambientals¹⁷⁶, doncs la finalitat de les sancions administratives s'orienta a la protecció del medi ambient¹⁷⁷.

2.4. *Els tipus de sancions administratives i les mesures complementàries*

Les sancions administratives poden ser personals o reals. Les primeres consisteixen en la suspensió o restricció d'un dret o de l'autorització per a l'exercici d'un dret; mentre que les segones consisteixen en la imposició del pagament d'una suma de diners o en la sostracció d'una cosa. A tall d'exemple, destaquem la clausura

¹⁷³ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 214-215.

¹⁷⁴ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 711-712.

¹⁷⁵ TORRES, M.A. (2015). El derecho sancionador... *op. cit.*, p. 182.

¹⁷⁶ MORENO, J.A. i ALONSO, M^a C. (2013). *Técnicas... op. cit.*, p. 212.

¹⁷⁷ ESTEVE, J. (2014). *Derecho del Medio Ambiente*. Madrid: Marcial Pons, p. 47-58.

d'un establiment o activitat, la sanció pecuniària o la confiscació al culpable de la infracció corresponent¹⁷⁸.

En matèria ambiental, així com generalment al dret sancionador administratiu, la mesura sancionadora més estesa és la sanció pecuniària o multa, tot i que també es preveuen, en determinades lleis sectorials, les denominades sancions rescissòries, les quals impliquen la clausura de l'establiment o el cessament de l'activitat que va motivar la conducta infractora¹⁷⁹. Així doncs, la pròpia legislació bàsica ambiental de caràcter sectorial estableix i detalla les faltes lleus, greus i molt greus amb les seves corresponents sancions administratives en cada llei, és a dir, en la d'aigües, de costes, de patrimoni natural i biodiversitat, de residus, etc.¹⁸⁰

A més, quan així ho hagi previst el legislador, la sanció administrativa pot anar acompanyada de la imposició d'una mesura complementària o accessòria, com per exemple la inhabilitació o el deure de restituir les coses a l'estat anterior a la comissió de la infracció¹⁸¹.

2.4.1. Les sancions pecuniàries

La multa o sanció pecuniària constitueix el tipus de sanció administrativa per excel·lència i més freqüent en el dret administratiu en general, així com també és la mesura sancionadora més utilitzada per reprimir les infraccions ambientals, és a dir, en el dret ambiental en particular¹⁸². Aquesta consisteix en el pagament d'una quantitat de diners predeterminada per la normativa vigent i graduada en funció de la gravetat del fet constitutiu de la infracció¹⁸³, així com també en base als criteris següents: l'existència d'intencionalitat o reiteració; la naturalesa dels perjudicis causats; i la reincidència, per comissió dins el termini d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa si ha estat declarat per resolució ferma (article 131.3 de la LRJAP¹⁸⁴).

En tot cas, el pagament voluntari de la sanció pecuniària per l'imputat, "*en qualsevol moment anterior a la resolució, podrà implicar igualment la terminació del procediment*" (article 8.2 del RPS¹⁸⁵). En cas contrari, és a dir, quan l'infractor oposi

¹⁷⁸ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado...* op. cit., p. 734.

¹⁷⁹ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient...* op. cit., p. 209.

¹⁸⁰ MORENO, J.A. i ALONSO, M^a C. (2013). *Técnicas...* op. cit., p. 213.

¹⁸¹ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado...* op. cit., p. 734.

¹⁸² *Ibidem*, p. 734-735.

¹⁸³ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient...* op. cit., p. 209.

¹⁸⁴ El precepte equivalent és l'article 29.3 de la Llei 40/2015.

¹⁸⁵ Tingueu en compte que el RPS quedarà derogat amb efectes de 2 d'octubre de 2016 per la disposició derogatòria única.2.e) de la Llei 39/2015.

resistència, l'administració podrà cobrar per via de constrenyiment¹⁸⁶, doncs és un dels mitjans d'execució forçosa que poden efectuar les administracions públiques (article 96 de la LRJAP¹⁸⁷).

En l'àmbit de la protecció del medi ambient, l'establiment de les sancions econòmiques per infraccions ambientals arriben, en moltes lleis sectorials, a quantitats molt elevades¹⁸⁸. La pretensió és evitar que la comissió d'aquestes infraccions tipificades no resulti més beneficiosa per a la persona infractora que el compliment de les normes infringides (article 131.2 de la LRJAP¹⁸⁹). Aquest és el supòsit de les persones jurídiques, és a dir, que determinades multes es fixen pensant en les grans empreses i amb la intenció de que superin els beneficis que aquestes hagin obtingut de la seva actuació il·lícita i, en conseqüència, no resultin integrables en els seus costos de producció. Per tant, es tracta de la possibilitat d'incrementar la quantia de la multa quan el benefici obtingut de la infracció sigui superior a l'import de la seva sanció corresponent¹⁹⁰.

Respecte a la destinació d'aquestes quantitats dineràries procedents del pagament de les sancions, algunes normes ambientals han previst la possibilitat de que s'integrin als denominats "*Fons de Protecció del Medi Ambient*", els quals són fons generats per les sancions que imposi l'administració a accions destinades a la protecció del medi ambient. Així doncs, la finalitat és la contribució en el finançament d'actuacions de gestió ambiental i això suposa un benefici, doncs incrementa els fons per a la protecció ambiental¹⁹¹.

2.4.2. Les sancions rescissòries

En l'àmbit de la protecció del medi ambient, és freqüent la utilització de les denominades sancions rescissòries. Aquestes consisteixen en la retirada temporal o definitiva, imposada en concepte de sanció, del títol administratiu que habilita la realització de l'activitat que en el seu exercici ha comès la infracció, amb la consegüent clausura de l'establiment o cessament de l'activitat¹⁹². Així doncs, aquestes sancions s'apliquen a aquelles activitats infractores potencialment perilloses o generadores de

¹⁸⁶ CALVO, M. (1999). *Sanciones...* op. cit., p. 146-147.

¹⁸⁷ El precepte equivalent és l'article 100 de la Llei 39/2015.

¹⁸⁸ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient...* op. cit. Barcelona: Cedecs, p. 209.

¹⁸⁹ El precepte equivalent és l'article 29.2 de la Llei 40/2015.

¹⁹⁰ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado...* op. cit., p. 735.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 736.

¹⁹² CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient...* op. cit., p. 209-210.

residus o abocaments, com ho són les activitats industrials perjudicials pel medi ambient, i constitueixen la mesura sancionadora més eficaç que l'administració pot imposar a les actuacions degradants del medi ambient¹⁹³.

Tot i això, la suspensió o clausura de l'establiment o activitat també constitueix una sanció molt greu i d'un alt cost econòmic i social que pot acabar afectant a tercers aliens a la infracció, com ho són els treballadors o proveïdors de les empreses sancionades¹⁹⁴. Per aquest fet, i seguint el principi de proporcionalitat “entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada” (article 131 de la LRJAP¹⁹⁵) que regeix en matèria sancionadora, només procedeix la imposició d'aquest tipus de sancions en els supòsits d'infraccions més greus i lesives del medi ambient, així com en els casos on l'incompliment de la normativa protectora sigui reiterat. És a dir, i en conclusió, serà procedent quan l'activitat o empresa sigui considerada, per la seva conducta infractora, com una greu amenaça per a l'interès públic ambiental¹⁹⁶.

2.5.3. Les mesures complementàries

En la legislació ambiental, les conseqüències que ha de suportar el responsable de la infracció no només es redueixen a la imposició d'una multa¹⁹⁷. La realitat és que a més de les sancions estudiades anteriorment, determinades lleis sectorials en matèria ambiental han previst la imposició de mesures complementàries o accessòries, que són les que automàticament acompanyen a la sanció administrativa principal¹⁹⁸. Aquestes altres conseqüències a imposar al responsable són varies, així que destaquem les següents.

En primer lloc, tenim la suspensió o clausura de l'establiment o activitat, de forma temporal o definitiva. Es tracta d'una mesura complementària de la multa prevista per les activitats perilloses i generadores de residus o abocaments, és a dir, per

¹⁹³ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 736-737.

¹⁹⁴ CALVO, M. (1999). *Sanciones... op. cit.*, p. 148-149. Respecte als treballadors o proveïdors de les empreses sancionades: “Por lo que hace a la situación y derechos del personal afectado por la suspensión o clausura de actividades industriales, deberemos estar a lo previsto al respecto por el Derecho laboral, que, en su caso, regulará el oportuno procedimiento de urgencia. Sin embargo, si el cierre es meramente temporal deberá entenderse que los trabajadores continuarán adscritos a la plantilla de la empresa sancionada, percibiendo la totalidad de sus remuneraciones. Y además la empresa sancionada quedará obligada a cotizar a la Seguridad Social por las mismas bases y en igual cuantía que la correspondiente al mes anterior a la fecha de cierre respecto a los trabajadores afectados por el mismo”.

¹⁹⁵ El precepte equivalent és l'article 29 de la Llei 40/2015.

¹⁹⁶ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 737.

¹⁹⁷ BETANCOR, A. (2014). *Derecho... op. cit.*, p. 1690.

¹⁹⁸ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 210.

als supòsits d'infraccions greus o molt greus¹⁹⁹. Per tant, aquesta sanció pot constituir una mesura complementària o accessòria; però també es pot imposar com una sanció principal, tal i com hem vist anteriorment²⁰⁰; o com una mesura provisional, funcionant aquesta abans o durant la tramitació del procediment sancionador i amb una doble finalitat: assegurar l'eficàcia de la resolució final i posar fi als efectes perjudicials de l'activitat infractora²⁰¹.

En segon lloc, la publicitat de les sancions imposades per infraccions greus en els diaris oficials i/o en els mitjans de comunicació social. Aquesta mesura complementària pot arribar a ser més efectiva que la multa o sanció principal, doncs la societat pot reaccionar “*castigant*” a l'empresa infractora, és a dir, deixant de comprar els seus productes. Per tant, té una especial transcendència en aquelles indústries de gran potencial econòmic o empreses generadores de determinats productes destinats a la venda al públic perquè, cada vegada més, la societat està més conscienciada dels problemes del medi ambient. Així doncs, a l'infractor li preocuparà més el desprestigi i la pèrdua de clientela que pugui suposar la multa quan aquesta sigui coneguda pel públic, i no tant la concreta quantitat que hagi d'abonar per aquella²⁰².

En tercer lloc, determinades sancions privatives de drets. A tall d'exemple, destaquem l'exclusió definitiva o temporal de la possibilitat d'obtenir ajudes i subvencions públiques; la inhabilitació temporal per a ser titular d'autoritzacions i concessions; així com la retirada de l'acreditació atorgada a una entitat ambiental de control²⁰³.

En quart lloc, l'obligació de reparar els danys causats. Això implica la reposició de la situació ambiental alterada per l'infractor al seu estat originari i, quan la reparació no sigui possible o subsisteixin danys o perjudicis irreparables, també es preveu amb caràcter general la indemnització d'aquests danys i perjudicis causats²⁰⁴. Aquesta mesura complementària està expressament prevista a la CE, doncs el seu article 45.3 estableix el principi pel qual “*la llei (...) establirà l'obligació d'aquests de reparar el dany causat*”, fet que difícilment resultarà possible perquè són nombrosos els supòsits de danys mediambientals que tenen caràcter irreversible, com és ara la destrucció d'espècies en perill d'extinció. Per fer efectiva aquesta obligació, l'infractor haurà

¹⁹⁹ CALVO, M. (1999). *Sanciones... op. cit.*, p. 147.

²⁰⁰ Vid. l'epígraf “2.4.2. *Les sancions rescissòries*”.

²⁰¹ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 737-738.

²⁰² CALVO, M. (1999). *Sanciones... op. cit.*, p. 149-150.

²⁰³ CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient... op. cit.*, p. 211.

²⁰⁴ LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado... op. cit.*, p. 740.

d'executar tots els treballs que siguin necessaris per a tal fi però, tot i això, la realitat és que aquest deure acaba suposant una quantitat dinerària addicional a la multa o sanció pecuniària que es va imposar²⁰⁵.

²⁰⁵ CALVO, M. (1999). *Sanciones... op. cit.*, p. 152-153.

III. LA POTESTAT SANCIONADORA LOCAL EN MATÈRIA DE CONTAMINACIÓ ODORÍFERA

La contaminació odorífera és un tipus de contaminació atmosfèrica que constitueix una problemàtica ambiental i que encara no disposa d'un marc normatiu general de referència. Així doncs, aquesta inexistència d'un marc jurídic regulador específic ha provocat que alguns municipis, a través de l'exercici de les seves competències en matèria de protecció del medi ambient, elaborin ordenances reguladores en aquesta matèria. La pretensió és activar una sèrie d'instruments d'intervenció i control que permetin als ajuntaments poder prevenir i corregir els possibles efectes nocius de les olors, així com atendre les denúncies dels ciutadans, doncs aquests estan sotmesos a una contaminació atmosfèrica ocasionada per l'emissió d'olors a l'aire amb els consegüents perjudicis sobre la seva salut i qualitat de vida²⁰⁶.

En aquest context, alguns municipis ja han aprovat ordenances municipals que regulen les olors, com per exemple són l'Ajuntament de Banyoles amb l'*Ordenança d'Olors* i l'Ajuntament de Lliçà de Vall amb l'*Ordenança de Regulació de l'Alliberament d'Olors a l'Atmosfera*. Per tant, en aquest tercer capítol analitzarem aquestes dues ordenances ambientals, doncs la seva peculiaritat és que han estat aprovades en absència de normes legals – estatals o autonòmiques – que els donessin cobertura.

Respecte a l'abast de la potestat normativa local en matèria de contaminació odorífera, la STS 1934/2008, de 30 de gener de 2008²⁰⁷ amplia considerablement les possibilitats d'actuació municipal i d'adopció d'ordenances en aquest àmbit, és a dir, reforça la potestat normativa municipal en matèria d'olors, la qual encara no disposa d'una normativa general de referència a nivell estatal i autonòmic²⁰⁸, si bé és cert que algunes comunitats autònomes han iniciat el camí en aquest sentit. Concretament, sí hi ha hagut algun intent de regular aquesta matèria a Catalunya, on es va elaborar i

²⁰⁶ CASADO, L. (2007). La potestad normativa local en materia de contaminación odorífera: La ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 12, 151-167, p. 152.

²⁰⁷ Vid. l'Antecedent de Fet Setè de la STS 1934/2008, de 30 de gener de 2008. Aquesta sentència "declaró la nul·litat de la" STS 9632/2006, de 26 de juliol de 2006, "al haber incurrido la misma en el vicio de incongruencia extra petitum denunciado por la parte que instó el incidente de nulidad de actuaciones", però el contingut d'ambdues sentències és el mateix. No obstant això, en aquest treball s'utilitzarà la STS 1934/2008, de 30 de gener de 2008.

²⁰⁸ CASADO, L. (2007). La potestad... *op. cit.*, p. 152-155.

presentar el 3 de juny de 2005 un esborrany d'Avantprojecte de Llei contra la contaminació odorífera, però aquesta iniciativa es va quedar en un simple esborrany²⁰⁹.

En aquest sentit, el Tribunal Suprem afirma que “(...), en este caso sí que se están atribuyendo a los Municipios auténticas funciones de ejecución residuales en todas aquellas materias incluidas en este artículo, respecto de las que la legislación sectorial no haya atribuido su ejercicio a otras administraciones, o, habiéndoselo conferido, éstas no hayan desarrollado esa normativa sectorial, de modo que corresponde a los Entes locales concernidos por el problema la regulación correspondiente, respetando los límites en aquélla establecidos de forma que no podrán contradecir ni ir más allá de lo en ella dispuesto, pero sí complementar la actividad de aquéllas”²¹⁰.

En segon lloc, considera que “Y es que es preciso que los Entes locales cumplan su función constitucional de protección de los intereses de sus vecinos ocupando el lugar que no alcancen a cubrir las demás administraciones y hasta tanto aquéllas no lo hagan, con respeto a esa legislación sectorial ya existente a la que complementan”²¹¹.

En tercer lloc, conclou que “(...) es impensable que en una localidad como la que rige el ayuntamiento demandado en la que existe una fuerte contaminación atmosférica mediante la emisión al aire de olores que perjudican a la salud de los vecinos y en el que la autoridad que posee competencias para controlar esas emisiones no las ejercita, no pueda el ente local activar los medios para efectuar ese control siempre que respete el mandato legal y se ajuste a la legislación vigente. Y ello podrá hacerlo ejerciendo esas actividades complementarias de las de las demás Administraciones Públicas que la legislación básica del Estado le otorga, artículo 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en relación con la Disposición Transitoria Segunda segundo párrafo”²¹².

Així doncs, en referència a aquestes tres afirmacions, el Tribunal Suprem reconeix als municipis la possibilitat d'assumir les competències d'execució en matèria de medi ambient que no s'estiguin aplicant al seu territori per l'administració autonòmica, tot i que sempre que no contradiguin el contingut de la norma sectorial que amb rang legal hagi dictat la comunitat autònoma corresponent. Tanmateix, aquest

²⁰⁹ CASADO, L. (2007). La contaminación por olores: un reto normativo pendiente. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 11, 279-303, p. 282 i 295.

²¹⁰ Vid. el Fonament de Dret Cinquè de la STS 1934/2008, de 30 de gener de 2008.

²¹¹ Vid. el Fonament de Dret Cinquè de la STS 1934/2008, de 30 de gener de 2008.

²¹² Vid. el Fonament de Dret Setè de la STS 1934/2008, de 30 de gener de 2008.

reconeixement és amb el límit de què, si l'administració exerceix les seves competències, l'ordenança en qüestió s'haurà d'adaptar a elles o s'haurà de dictar una altra que compleixi amb aquella finalitat²¹³. Igualment, el Tribunal Suprem va més enllà i considera que els ens locals han d'actuar en aquells àmbits que no arribin a fer-ho les altres administracions²¹⁴.

Respecte a les infraccions administratives per infracció del dret ambiental, la diferència entre les dues ordenances ambientals analitzades rau en que només l'*Ordenança d'Olores* de l'Ajuntament de Banyoles inclou un règim sancionador en el seu Títol IV. Per tant, seguidament serà objecte d'estudi aquesta Ordenança en relació amb els articles 139 a 141 de la LBRL que, com ja hem comentat en el segon capítol d'aquest treball, regulen la tipificació de les infraccions i sancions per les entitats locals en determinades matèries.

En primer lloc, l'article 139 de la LBRL disposa que *“per a l'adequada ordenació de les relacions de convivència d'interès local i de l'ús dels seus serveis, equipaments, infraestructures, instal·lacions i espais públics, els ens locals podran, en defecte de normativa sectorial específica, establir els tipus de les infraccions i imposar sancions per l'incompliment de deures, prohibicions o limitacions continguts en les corresponents ordenances, d'acord amb els criteris establerts en els articles següents”*.

Relacionant aquest precepte amb l'Ordenança, podem concloure que es compleixen les condicions exigides. D'una banda, la contaminació odorífera és una matèria que encara no disposa d'una normativa sectorial específica. En conseqüència, l'Ajuntament de Banyoles pot establir un règim sancionador, és a dir, té la facultat de tipificar infraccions i imposar sancions per l'incompliment *“dels actes i omissions que contravinguin el que estableixen les normes que integren el seu contingut”* (article 12.1 de l'Ordenança), tot i que d'acord amb els criteris establerts en els articles 140 i 141 de la LBRL, els quals comentarem a continuació. De l'altra, la contaminació per olores pot enquadrar-se fàcilment en alguna de les matèries previstes, la qual és l'ordenació de les relacions de convivència d'interès local.

En segon lloc, l'article 140 de la LBRL preveu la classificació de les infraccions a les ordenances locals, que poden ser molt greus, greus i lleus. En aquest sentit, les infraccions de l'Ordenança igualment es classifiquen en lleus, greus i molt greus (article

²¹³ Vid. el Fonament de Dret Setè de la STS 1934/2008, de 30 de gener de 2008.

²¹⁴ CASADO, L. (2007). La potestad... *op. cit.*, p. 159.

12.2 de l'Ordenança), així que també es respecten els criteris establerts per aquest precepte.

Analitzant el contingut d'aquestes infraccions administratives, són *“(infraccions administratives) molt greus objecte de la potestat sancionadora d'aquesta ordenança les accions o omissions següents: a) L'incompliment reiterat dels requeriments específics que es formulin; b) La reincidència en la comissió de faltes greus; c) Impedir, retardar o obstaculitzar els actes d'inspecció i control ordenats per l'autoritat competent; d) Posar en funcionament focus emissors quan se n'hagi ordenat el precintament o la clausura; e) Subministrar informació o documentació falsa; f) Falsejar la documentació aportada en el procediment d'intervenció administrativa de l'activitat; g) Ocultar o alterar dades aportades als expedients administratius per a l'autorització de l'activitat; h) Falsejar el registre de les operacions potencialment generadores d'olors; i) Provocar una concentració d'olor en l'aire ambient superior a les 10 UO_E”* (article 12.5 de l'Ordenança).

Considerem que aquestes infraccions administratives podrien ser incloses a les lletres a) [és a dir, les que suposin *“una pertorbació rellevant de la convivència que afecti de manera greu, immediata i directa a la tranquil·litat o a l'exercici de drets legítims d'altres persones, al normal desenvolupament d'activitats de tota classe conformes amb la normativa aplicable o a la salubritat o ornat públics, sempre que es tracti de conductes no subsumibles en els tipus previstos al capítol IV de la Llei 1/1992, de 21 de febrer, de Protecció de la Seguretat Ciutadana²¹⁵”*] i b) [és a dir, les que suposin *“l'impediment de l'ús d'un servei públic per altra o altres persones amb dret a la seva utilització”*] de l'article 140.1 LBRL, però la problemàtica recau en que, com pot comprovar-se, en aquest precepte s'utilitzen un gran nombre de conceptes jurídics indeterminats, fet que dificulta una classificació concreta.

Respecte a les infraccions administratives lleus i greus, són *“objecte de la potestat sancionadora d'aquesta ordenança les accions o les omissions”* dels apartats 3²¹⁶ i 4²¹⁷ de l'article 12 de l'Ordenança, respectivament. Aquí la comparació és més

²¹⁵ Tingueu en compte que la LPSC està derogada per la LO 4/2015.

²¹⁶ L'article 12.3 de l'Ordenança d'Olors de l'Ajuntament de Banyoles estableix que: *“Són infraccions administratives lleus les accions o les omissions següents: a) No comunicar a l'administració competent els canvis que puguin afectar les condicions del corresponent permís ambiental o les característiques o el funcionament de l'activitat abans d'exercir-la; b) Incórrer en demora no justificada en l'aportació de documents sol·licitats per aquest Ajuntament en compliment de les disposicions d'aquesta Ordenança; c) Incórrer en qualsevol altra acció u omissió que infringeixi les determinacions d'aquesta ordenança i que no sigui qualificada d'infracció molt greu o greu”*.

complicada perquè, tot i que per les infraccions molt greus s'estableixen criteris a utilitzar per a definir-les, en aquest cas s'utilitza com a paràmetre de classificació la intensitat de la pertorbació o del dany causat. Per tant, la manca d'una major concreció provoca una sèrie de conceptes jurídics indeterminats.

En tercer lloc, l'article 141 de la LBRL regula els límits de les sancions econòmiques i disposa que, excepte previsió legal diferent, les multes per infracció de les ordenances locals han de respectar les següents quanties: en el cas d'infraccions molt greus, fins a 3.000 euros; en el cas d'infraccions greus, fins a 1.500 euros; i en el cas d'infraccions lleus, fins a 750 euros. Doncs bé, l'Ordenança respecta els límits de les multes perquè determina que *“les infraccions administratives regulades per aquesta ordenança poden ser sancionades: les lleus, amb multes de fins a 750 euros; les greus, amb multes des de 750 fins a 1.5000 euros; i les molt greus, amb multes des de 1.500 a 3.000 euros”* (article 13.1 de l'Ordenança), així que no vulnera els límits establerts per aquest precepte. A més, cal afegir que la imposició d'aquestes sancions administratives no impliquen, directament o subsidiàriament, penes privatives de llibertat, així que tampoc contradiu la prohibició constitucional de l'article 25.3 de la CE.

Finalment, l'Ordenança menciona altres sancions, com ho són: *“la suspensió temporal de l'activitat durant un termini no superior a 6 mesos i el precintament dels focus emissors”*, en el cas d'infraccions greus (article 13.2 de l'Ordenança); *“la suspensió temporal de l'activitat durant un termini superior a 6 mesos o amb caràcter definitiu i el precintament dels focus emissors”*, en el cas d'infraccions molt greus (article 13.3 de l'Ordenança); i *“l'adopció de mesures correctores i la indemnització per danys i perjudicis ocasionats com a conseqüència de l'actuació infractora”* (article

²¹⁷ L'article 12.4 de l'Ordenança d'Olors de l'Ajuntament de Banyoles estableix que: *“Són infraccions administratives greus objecte de la potestat sancionadora d'aquesta ordenança les accions o les omissions següents: a) Incomplir els requeriments de correcció de les deficiències observades; b) La resistència o la demora injustificada en la implantació de les mesures correctores necessàries per al compliment del que disposa la present Ordenança; c) Reincidir en faltes lleus; d) Les que es produeixin per falta de controls o precaucions exigibles a la activitat o instal·lació de que es tracti; e) Incomplir les condicions fixades en aquesta matèria en el corresponent permís ambiental; f) Subministrar informació inexacta o incompleta; g) No dur a terme plans de Bones Pràctiques per a la correcta gestió de les activitats amb l'objectiu de reduir les causes de generació d'olor; h) No portar el registre d'operacions potencialment generadores d'olors; i) Dur a terme operacions associades a l'emissió de compostos que puguin contribuir a episodis d'olors sense escollir els períodes de temps en què les condicions meteorològiques afavoreixen la màxima dispersió de contaminants i el mínim impacte en l'entorn; j) No disposar de conductes d'evacuació de gasos odorífers que assegurin el mínim impacte de l'emissió en l'entorn; k) No confinar i/o vehicular les emissions dels diferents punts generadors de productes odorífers cap a sistemes de reducció de les emissions; l) Provocar una concentració d'olor en l'aire ambient superior a l'establerta als Annexos 2 i 3 d'aquesta Ordenança fins a 10 UO_E”*.

13.4 de l'Ordenança). En definitiva, aquestes sancions es tracten de mesures complementàries.

No obstant això, l'article 141 de la LBRL només preveu la possibilitat de tipificar multes mitjançant ordenances locals i, en conseqüència, no menciona altres sancions. Això implica que per a que l'Ordenança tingui la potestat d'imposar sancions que no tinguin caràcter pecuniari, doncs serà necessari que una llei sectorial li reconegui aquesta possibilitat. Llavors, com a conclusió, considerem que l'article 13 de l'Ordenança, el qual preveu sancions no pecuniàries, podria ser invàlid per no respectar el contingut de l'article 141 de la LBRL.

En referència al principi de proporcionalitat, aquest no ha sigut objecte d'estudi en el marc d'aquest treball, però només comentar que l'article 14 de l'Ordenança és conforme a la normativa perquè, d'acord amb l'article 131 de la LRJAP²¹⁸, disposa que *“a l'hora de determinar la sanció corresponent, la corporació garantirà l'adequació deguda entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada”* (article 14.1 de l'Ordenança), així com que *“en l'establiment de les sancions pecuniàries previstes en aquesta ordenança, l'Ajuntament procurarà que la comissió de les infraccions no resulti més beneficiosa per a l'infractor que el compliment de les normes infringides”* (article 14.2 de l'Ordenança).

A més, en relació al principi *non bis in idem* o prohibició de la doble sanció, l'Ordenança estableix que *“quan de la comissió d'una infracció se'n derivi necessàriament la comissió d'una altra o altres, s'imposarà únicament la sanció més elevada de totes les que siguin susceptibles d'aplicació”* (article 14.3 de l'Ordenança). Per tant, es compleix la prohibició de què una persona sigui sancionada o castigada dues vegades per una mateixa infracció *“en els casos en què s'aprecii identitat del subjecte, fet i fonament”* (article 133 de la LRJAP²¹⁹).

Finalment, l'article 15 de l'Ordenança²²⁰ introdueix les mesures provisionals, les quals tampoc han sigut objecte d'estudi en aquest treball de fi de grau però, com pot

²¹⁸ El precepte equivalent és l'article 29 de la Llei 40/2015.

²¹⁹ El precepte equivalent és l'article 31 de la Llei 40/2015.

²²⁰ L'article 15 de l'Ordenança d'Olors de l'Ajuntament de Banyoles estableix que: *“1. Abans de la incoació del procediment sancionador l'alcalde, d'ofici o a instància de part, en els casos d'urgència i per a la protecció provisional dels interessos implicats, podrà adoptar les mesures provisionals següents: a) Mesures de correcció, seguretat i control dirigides a impedir la continuïtat de l'acció productora del dany; b) El precintament del focus emissor; c) La clausura temporal, total o parcial de l'establiment; d) La suspensió temporal de la llicència ambiental corresponent.*

Aquestes mesures provisionals hauran de ser confirmades, modificades o aixecades a través de la resolució d'incoació de l'expedient, que haurà de dictar-se dins dels quinze dies hàbils següents al de l'adopció de la mesura provisional de què es tracti. En tot cas, aquestes mesures provisionals quedaran

observar-se pel seu contingut, es poden adoptar abans o després de la incoació del procediment sancionador i amb una doble finalitat: assegurar l'eficàcia de la resolució final i posar fi als efectes perjudicials de l'activitat infractora.

En definitiva, la conclusió és que tant l'aprovació de l'*Ordenança de Regulació de l'Alliberament d'Olors a l'Atmosfera* per l'Ajuntament de Lliçà de Vall, com la de l'*Ordenança d'Olors* per l'Ajuntament de Banyoles són vàlides perquè, tot i ser aprovades en absència de normes legals – estatals o autonòmiques – que els donessin cobertura, les altres administracions no han exercit les seves competències en l'àmbit de les olors. En conseqüència, ambdós municipis tenen la potestat normativa local en matèria de contaminació odorífera i, per tant, poden adoptar ordenances ambientals en aquest àmbit, tot i que amb dues limitacions: sempre que no contradiguin el contingut de la norma sectorial que amb rang legal hagi dictat la comunitat corresponent i que, si l'administració assumeix les seves competències d'execució en aquesta matèria, l'ordenança en qüestió s'haurà d'adaptar a elles o s'haurà de dictar una altra que compleixi amb aquella finalitat.

Així mateix, en referència a les sancions administratives per infracció del dret ambiental, només s'inclou un règim sancionador en el Títol IV de l'*Ordenança d'Olors* de l'Ajuntament de Banyoles. Per tant, simplement afegir que està justificat que aquesta introdueixi infraccions i sancions perquè la contaminació odorífera és una matèria que encara no disposa d'una normativa sectorial específica. A més, aquesta Ordenança respecta el contingut establert pels articles 139, 140 i 141 de la LBRL en relació amb la tipificació d'infraccions i sancions, la classificació de les infraccions i els límits de les sancions econòmiques. Tanmateix, el dubte sorgeix en referència a l'article 13 de

sense efecte si no s'inicia el procediment en el termini abans indicat o quan la resolució d'incoació no contingui un pronunciament exprés envers les mateixes.

2. En el curs d'un expedient sancionador, després de la seva incoació, es podran adoptar, de forma motivada, les mesures cautelars de caràcter provisional que assegurin l'eficàcia de la resolució final que pugui recaure.

3. Les mesures de caràcter provisional podran consistir en les previstes en el apartat 1 d'aquest article o qualsevol altra prevista en normes específiques o respecte de la qual es posi en relleu llur idoneïtat i proporcionalitat.

4. Llevat de supòsits d'urgència qualificada o quan pugui resultar frustrada la seva finalitat, aquestes mesures, degudament justificades, s'imposaran prèvia audiència dels interessats i, seran executades de conformitat amb allò que disposa el capítol V del títol VI de la LPAC. Les mesures cautelars de caràcter provisional seran susceptibles de les accions i recursos establerts a l'ordenament jurídic.

5. Les mesures provisionals podran ser alçades o modificades durant la tramitació del procediment, d'ofici o a instància de part, en virtut de circumstàncies sobrevingudes o que no hagin pogut ser preses en consideració en el moment de l'adopció de la mesura provisional de què es tracti.

6. Les mesures provisionals s'extingiran amb l'eficàcia de la resolució administrativa que posi fi al procediment, sens perjudici de mantenir-se, si és el cas, la mesura autònoma consistent en la clausura de les activitats mancades de títol habilitant o dels requisits legals o reglamentaris de funcionament”.

l'Ordenança, el qual preveu sancions que no són pecuniàries quan l'article 141 de la LBRL només preveu la possibilitat de tipificar multes. En definitiva, i com hem comentat anteriorment, considerem que aquest precepte podria ser invàlid per no respectar el contingut de l'article 141 de la LBRL.

CONCLUSIONS

La protecció del medi ambient és una matèria de gran importància en l'actualitat i no podem negar que les administracions locals han desenvolupat, i igualment segueixen desenvolupant, un paper rellevant en aquest àmbit, dins de l'ordenament jurídic vigent.

Tanmateix, un dels objectius bàsics de la LRSAL ha sigut la clarificació de les competències municipals per a evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions. En conseqüència, les competències dels ens locals han estat objecte de reordenació i reducció, fet que lògicament també ha afectat a les seves competències en matèria de medi ambient.

El municipi ja no pot exercir com a competència pròpia la “*protecció del medi ambient*”, doncs aquesta ha sigut modificada pel “*medi ambient urbà*”. En particular, el seu abast són els parcs i jardins públics, la gestió dels residus sòlids urbans i la protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica a les zones urbanes [article 25.2.b) de la LBRL]. Per tant, no només s'ha reduït la matèria, sinó que, a la vegada, també s'ha delimitat el seu contingut, fets que aparentment poden resultar negatius.

No obstant això, considerem que aquesta reducció de l'àmbit d'actuació dels municipis no ha de tenir una valoració negativa per dues raons. En primer lloc, perquè entenem que l'enumeració que inclou el “*medi ambient urbà*” és oberta i, per tant, no s'exclouen altres matèries relacionades amb aquesta; i, en segon lloc, perquè considerem que el llistat de matèries recollit a l'article 25.2 de la LBRL constitueix un mínim bàsic que pot ser ampliat per la legislació estatal o autonòmica, de manera que aquesta podria reconèixer als municipis altres competències pròpies en matèria ambiental. Aquesta ha estat la interpretació que ha realitzat el Tribunal Constitucional a la recent STC 41/2016, de 3 de març de 2016.

En referència a les províncies o entitats equivalents, la diferència entre aquestes i els municipis és que la LRSAL ha reforçat el seu paper, doncs ha ampliat en bona mesura les seves competències. Així doncs, tenint en compte aquesta desigualtat i els altres objectius bàsics que persegueix la LRSAL, podem concloure que el compliment dels requisits d'estabilitat i sostenibilitat financera per part dels municipis juntament amb el control financer i pressupostari més rigorós a què estan subjectes les seves competències, provoquen que l'actuació municipal en matèria de medi ambient estigui més limitada.

A més, respecte a l'objectiu de clarificar les competències municipals amb la finalitat d'evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions, podem concloure que aquest propòsit no ha estat efectivament assolit en matèria ambiental, doncs són molts els interrogants que han sorgit en relació a l'abast efectiu d'aquestes competències municipals. En aquest context, el propi Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre algunes d'aquestes incerteses ocasionades després de l'aprovació de la LRSAL.

D'altra banda, la LBRL també ha estat modificada per la LMMGL. A diferència de la LRSAL, aquesta reforma ha ampliat les possibilitats d'actuació dels ens locals, a la vegada que ha inclòs noves perspectives per a la potestat sancionadora local en matèria de medi ambient. En conseqüència, la LMMGL ha permès l'aprovació vàlida d'ordenances ambientals que estableixin infraccions i sancions administratives en defecte de normativa sectorial específica, sempre que respectin les limitacions dels articles 139, 140 i 141 de la LBRL.

Així doncs, considerem que la necessitat de solucionar la llacuna legal que existia en matèria de potestat sancionadora municipal no podia prorrogar-se per més temps, doncs sense aquesta nova regulació el Tribunal Constitucional hagués continuat declarant la inconstitucionalitat d'aquelles sancions administratives imposades en base a simples reglaments i sense una habilitació legal prèvia. En definitiva, hem arribat a la conclusió de què aquestes novetats incorporades per la LMMGL juntament amb la transformació substancial que, consegüentment, ha patit la potestat sancionadora local, són positives.

Tot i això, en aquest sentit resulta necessari fer una crítica a l'article 140 de la LBRL, doncs en aquest precepte s'utilitzen un gran nombre de conceptes jurídics indeterminats que, en la nostra opinió, haurien de disposar d'una major concreció per a evitar dificultats quan les ordenances ambientals hagin de classificar les infraccions administratives en lleus, greus o molt greus.

En aquesta línia, tot i que en relació amb el principi *non bis in idem*, una segona crítica és en referència a la tècnica del "*delicte penal en blanc*". La raó consisteix en què, per exemple, com ocorre amb els termes en que està redactat l'article 325 del CP, és molt probable que qualsevol fet antijurídic pugui ser perseguit penalment i administrativament, de manera que les infraccions previstes pel dret administratiu difícilment seran d'aplicació i, en definitiva, és força possible que quedin convertides en "*paper mullat*". En aquest sentit, i com hem comentat anteriorment en aquest treball,

considerem que aquesta situació només podria ser resolta amb una política legislativa més racional i ordenada.

Finalment, en relació al tercer capítol d'aquest treball s'arriba a la conclusió de què efectivament els municipis tenen la potestat normativa local en matèria de contaminació odorífera. Així mateix, considerem que la STS 1934/2008, de 30 de gener de 2008 és de gran rellevància i ha suposat un canvi fonamental en aquest àmbit, doncs ha ampliat considerablement les possibilitats d'actuació municipal i d'adopció d'ordenances en matèria d'olors.

Aquest criteri jurisprudencial permet als municipis activar els mitjans necessaris per a controlar les olors. En cas contrari, implicaria deixar-los amb una forta contaminació atmosfèrica mitjançant l'emissió d'olors a l'aire que, en conseqüència, perjudicaria la salut dels seus veïns, doncs els ajuntaments no disposarien d'instruments d'intervenció.

En definitiva, i en la nostra opinió, els municipis desenvolupen un paper rellevant en l'àmbit de la protecció del medi ambient, doncs són les administracions més pròximes als ciutadans i, en aquest context, les seves ordenances ambientals són els instruments fonamentals i imprescindibles per a poder intervenir en aquesta matèria. La raó és que aquestes ordenances municipals compleixen una funció fonamental, ja que poden regular les problemàtiques ambientals i adaptar-se a les necessitats i als interessos generals dels seus municipis, tot i que sempre respectant la legislació estatal i autonòmica. Així mateix, quan no existeixi aquesta regulació general, tal i com ocorre amb la contaminació odorífera, seran les úniques normatives que permetin controlar la matèria en qüestió corresponent.

BIBLIOGRAFIA

ARIAS, M.A. (2005). Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales. Dins J.L. CARRO (Ed.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* (pp. 169-178). Barcelona: Atelier.

BETANCOR, A. (2014). *Derecho Ambiental*. Madrid: La Ley.

CALVO, M. (1999). *Sanciones medioambientales*. Madrid: Marcial Pons.

CAMPOS, J.M. (2014). *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local: Ley 27/2013, de 27 de diciembre*. Barcelona: Bosch.

CARRO, J.L. (2005). Sobre la potestad sancionadora municipal. Dins J.L. CARRO (Ed.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* (pp. 149-168). Barcelona: Atelier.

CASADO, L. (2007). La contaminación por olores: un reto normativo pendiente. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 11, 279-303.

CASADO, L. (2007). La potestad normativa local en materia de contaminación odorífera: La ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 12, 151-167.

CASADO, L. (2015). Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 32, 201-283.

CASADO, L. i FUENTES, J.R. (2008). *Medi ambient i ens locals*. Barcelona: Cedecs.

CHAMORRO, J.M. (2006). Derecho administrativo sancionador ambiental: aspectos problemáticos. Dins D. BERBEROFF (Ed.), *Incidencia medioambiental y derecho sancionador* (pp. 199-230). Madrid: Consejo General del Poder Judicial – Centro de Documentación Judicial.

ESTEVE, J. (2014). *Derecho del Medio Ambiente*. Madrid: Marcial Pons.

FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2012). El protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente. Dins F. LÓPEZ (Ed.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012* (pp. 373-412). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2014). La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales. Dins F. LÓPEZ (Ed.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014* (pp. 527-573). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

FUENTES, J.R. i CASADO, L. (2015). Administración local: Incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales. Dins F. LÓPEZ (Ed.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015* (pp. 583-634). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

LOZANO, B.; LAGO, A. i LÓPEZ, L.F. (2014). *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.

MORA, M. (dirs). (2014). Medio Ambiente Urbano. Dins J. RODRÍGUEZ-ARANA i M.J. SARMIENTO (Eds.), *Comentarios a la ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local* (pp. 371-382). Granada: Comares.

MORENO, J.A. i ALONSO, M^a C. (2013). Técnicas jurídico-administrativas de protección ambiental. Dins L. ORTEGA; C. ALONSO i R. DE VICENTE (Eds.), *Tratado de Derecho Ambiental* (pp. 197-258). València: Tirant Lo Blanch.

MORILLO-VELARDE, J.I. (2014). Las competencias de las entidades locales. Dins T. QUINTANA i A. CASARES (Eds.), *La reforma del régimen local: Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 73-112). València: Tirant Lo Blanch.

ORTEGA, L. (2013). La organización administrativa del medio ambiente. Dins L. ORTEGA; C. ALONSO i R. DE VICENTE (Eds.), *Tratado de Derecho Ambiental* (pp. 55-77). València: Tirant Lo Blanch.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. (2006). La doctrina del Tribunal Constitucional en materia de sanciones medioambientales. Dins D. BERBEROFF (Ed.), *Incidencia medioambiental y derecho sancionador* (pp. 287-315). Madrid: Consejo General del Poder Judicial – Centro de Documentación Judicial.

SANZ, Í. (2014). Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 25, 5-12. Recuperat de http://www.gobiernolocal.es/historicoBoletines/nueva_web/RDGL25.pdf

TORRES, M.A. (2015). El derecho sancionador: ámbito penal y ámbito administrativo. Dins M.A. TORRES; E. ARANA i J. CONDE (Eds.), *Derecho Ambiental (adaptado al EEES)* (pp. 168-196). Madrid: Tecnos.

TRAYTER, J.M. (2006). Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales. Dins J. ESTEVE (Ed.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (pp. 159-200). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

ANNEXOS

ANNEX I. Ordenança d'Olors de l'Ajuntament de Banyoles.

ANNEX II. Ordenança de Regulació de l'Alliberament d'Olors a l'Atmosfera de l'Ajuntament de Lliçà de Vall.

ANNEX I. Ordenança d'Olors de l'Ajuntament de Banyoles.



ORDENANÇA D'OLORS DE L'AJUNTAMENT DE BANYOLES

Preàmbul

La detecció d'episodis d'olors en zones urbanes constitueix una problemàtica medi ambiental cada cop més generalitzada. La presència, majoritària, d'uns determinats compostos orgànics volàtils en l'atmosfera és la causa principal de la sensació olfactiva que pot derivar per diferents factors a diferents graus de molèstia. El nombre de focus emissors, la magnitud dels paràmetres d'emissió, la naturalesa contínua o discontinua de l'emissió, la distància a la font i les condicions meteorològiques de la zona ens determinen els diferents efectes sobre la població afectada.

Tots aquests factors originen generalment situacions diverses i complexes en zones urbanes, com la problemàtica produïda per emissions de múltiples focus amb períodes episòdics de llarga i curta durada, la produïda per la simultània emissió de diferents activitats, la causada per activitats no controlades, etc., les quals exigeixen tècniques de control que necessàriament ens han d'identificar els compostos responsables dels episodis i l'origen de la font emissora.

Un aspecte important dels episodis d'olor, a més a més de la molèstia, és la identificació de la potencial presència de compostos tòxics amb concentracions significatives, principal preocupació de l'afectat, i que poden ser els productors de l'episodi o altres sense component d'olor. Sovint es simplifica l'avaluació dels episodis d'olor únicament amb els diferents nivells de molèstia. La manca d'una base de dades dels compostos emesos pels diferents focus emissors fa encara més necessari disposar de tècniques d'identificació que permetin la quantificació simultània d'un ampli espectre de compostos. La mesura del grau de molèstia s'ha de complementar doncs amb l'avaluació de la presència de possibles concentracions significatives de compostos tòxics.

Més enllà d'aquestes consideracions generals, si ens cenyim al cas concret de Banyoles, en els darrers anys s'ha constatat una demanda creixent per fer front a les molèsties derivades de les males olors generades per algunes activitats, la qual s'ha traduït en un moviment organitzat i amb queixes reiterades de molts ciutadans i ciutadanes.

Per fer front a aquesta problemàtica, l'Ajuntament de Banyoles va aprovar, el gener del 2004, un *Pla Específic contra les Males Olors*. Aquest pla contemplava tot un seguit d'actuacions, com ara la realització d'un mapa d'olors i de qualitat ambiental, la modificació del planejament urbanístic per evitar la instal·lació d'activitats molestes a pocs metres de les zones residencials o l'establiment de mesures obligatòries d'actuació i control a les empreses susceptibles de provocar molèsties. En el mateix pla, es determinava la conveniència d'elaborar una Ordenança d'Olors que establís els màxims tolerables, els sistemes de control, les obligacions de les empreses que provoquen molèsties i el règim de sancions; una Ordenança



que, des del punt de vista competencial, resulta plenament viable a partir de la sentència de 26 de juliol de 2006, dictada pel Tribunal Suprem en el recurs de cassació núm. 1346/2004, la qual determina la possibilitat que les administracions locals es dotin de normativa pròpia en aquells temes no regulats per administracions superiors. Segons l'esmentada sentència " ... *la autonomía local no esta constituida por un catálogo de competencias objetivamente determinado o que pueda determinarse sobre la base de unas características invariables, sino más bien mediante la facultad de asumir, sin titulo competencial especial, todas aquellas tareas que afecten a la comunidad vecinal que integra el municipio y que no hayan puesto en funcionamiento otras administraciones públicas...*"

En aquest sentit, és evident que la manca d'una legislació específica que reguli les concentracions en emissions d'aquests compostos productors d'olors i de les condicions de funcionament i instal·lació d'activitats potencialment productores és la causa actual dels episodis registrats en les zones urbanes i residencials. La *Llei 3/1998, de 27 de febrer de la intervenció integral de l'Administració ambiental* i el *Decret 136/1999, de 18 de maig*, de desplegament d'aquesta, reafirma la competència dels Ajuntaments per a la regulació de la problemàtica d'olors i, per tant, per a l'emissió d'un informe vinculant en referència a aquest tema, així com a d'altres qüestions de la seva competència.

És per aquest motiu, doncs, que l'Ajuntament de Banyoles, en defensa del dret dels seus ciutadans i ciutadanes a gaudir d'una qualitat de vida idònia i "a la protecció davant les diferents formes de contaminació", dret reconegut en l'article 27 del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, es dota de la present Ordenança d'Olors.

TÍTOL I.

Article 1. Objecte

L'objecte d'aquesta ordenança és el control de les activitats productores d'olors mitjançant la regulació de les condicions tècniques per a prevenir i corregir el potencial emissor i minimitzar l'impacte sobre la població amb l'establiment del corresponent règim d'intervenció administrativa.

Article 2. Finalitats

Aquesta ordenança té com a finalitats:

- a) Determinar el nivell de protecció de les persones enfront a les emissions de compostos amb component d'olor mitjançant les eines previstes en aquesta ordenança en quant a la reducció i minimització en origen.
- b) Determinar el potencial tòxic dels compostos productors, amb o sense component d'olor, dels episodis d'olor com a sistema de control de la qualitat de l'aire en l'àmbit urbà.



- c) Evitar la intrusió de les olors en l'àmbit domiciliari de les persones, i si més no minimitzar-les a efectes de la reducció de la molèstia per garantir la protecció del seu dret a la intimitat.
- d) Establir un règim d'obligacions i sancions per aquelles activitats que, de forma reiterada, provoquin nivells no tolerables d'emissions molestes.

TÍTOL II

Article 3. Àmbit d'aplicació

Queden sotmeses a aquesta ordenança les activitats potencialment emissores de compostos amb component d'olor en el desenvolupament normal o incidències en els processos duts a terme.

Article 4. Classificació de les activitats

Als efectes d'aplicació d'aquesta ordenança les activitats es classifiquen en:

1. Activitats susceptibles d'emetre compostos amb component d'olor incloses als annexos de la Llei 3/1998 de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental detallades en el grup A de l'Annex I d'aquesta ordenança.
2. Altres activitats susceptibles d'emetre compostos amb component d'olor no incloses als annexos de la Llei 3/1998 relacionades en el grup B de l'Annex 1 d'aquesta ordenança.
3. Pràctiques derivades de les relacions de veïnatge detallades en el grup C d'aquesta ordenança

TÍTOL III

Article 5. Prevenció, control i inspecció

Els titulars de les activitats públiques o privades, compreses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta ordenança hauran de vetllar pel compliment de les directrius de funcionament que es relacionen a continuació :

1. Sempre que sigui tècnicament viable, es confinaran i/o vehicularan les emissions dels diferents punts generadors de compostos amb component d'olor cap a sistemes de reducció de les emissions més idonis segons la seva composició i paràmetres d'emissió.
2. Els conductes d'emissió de compostos amb component d'olor es dissenyaran, especialment pel que fa a l'alçada de xemeneia per obtenir el mínim impacte sobre l'entorn segons les condicions d'estabilitat atmosfèrica de la zona d'influència. Els límits d'emissió d'olors per focus unitari i total d'activitats seran els especificats a l'Annex 2 d'aquesta ordenança. L'immissió a l'entorn de les activitats no podrà superar els límits especificats a l'Annex 3 d'aquesta ordenança.
3. Es duran a terme plans de Bones Pràctiques per a la gestió correcta de les activitats amb l'objectiu de reduir les possibles causes de generació d'olors atribuïbles a la manipulació, l'emmagatzematge, el



transvasament i qualsevol altre pràctica que pugui comportar l'emissió de compostos amb component d'olor.

4. Les activitats tindran en compte per a la programació i realització d'operacions associades a l'emissió de compostos amb component d'olor, que puguin contribuir a generar episodis d'olors, les freqüències de les direccions del vent i els períodes horaris de màxima dispersió del medi atmosfèric relacionats a l'Annex 4 d'aquesta ordenança.
5. Es regiran pel que determina la present ordenança tots els focus emissors procedents d'activitats que emetin compostos amb component d'olor i altres compostos associats de forma contínua, discontinua i difusa. Es consideraran per igual els focus emissors discontinus amb curts i llargs períodes d'emissió. En aquest sentit es qualificaran com a focus emissors els venteigs de tancs d'emmagatzematge.
6. Les activitats productores d'episodis d'olor hauran d'acollir-se a processos d'acord ambiental per tal d'establir plans de millora i reducció d'emissions de compostos amb component d'olor.

Article 6. Règim d'intervenció administrativa

1. Les noves activitats potencialment productores d'olors hauran d'aportar durant la tramitació dels permisos ambientals que correspongui, establerts en la Llei 3/1998 de 27 de febrer de la intervenció integral de l'Administració ambiental, la informació necessària per avaluar-ne la potencial incidència olfactiva en l'entorn. Aquesta informació ha de ser com a mínim la següent :
 - a) Descripció dels processos que generin emissions d'olor de l'activitat que inclogui la relació dels focus emissors continus, discontinus i difusos amb els corresponents paràmetres d'emissió segons el protocol especificat en l'Annex 5 d'aquesta ordenança.
 - b) Cabal màssic previst d'emissions d'olor. Nivells de concentració d'olor determinats per olfactometria dinàmica (UNE-EN 13725) per focus emissor i total de la instal·lació.
 - c) Detall de les mesures preventives i/o correctores aplicades per minimitzar les emissions d'olor.
 - d) Descripció de les Bones Pràctiques adoptades per evitar la producció d'episodis d'olor.
 - e) Estudi de dispersió amb la determinació del nombre d'unitats d'olor a l'entorn de l'activitat produïdes per un o més focus emissors.

L'Ajuntament podrà, en base a la concentració i al cabal màssic d'olor previst, a l'alçada i paràmetres d'emissió, a les condicions d'estabilitat atmosfèrica de la zona d'impacte i freqüència de les direccions d'impacte sobre àrees residencials i a la distància respecte aquestes, determinar límits d'emissió d'olors específics per una instal·lació i en el cas de no ser tècnicament viables desestimar la seva instal·lació.

2. Les activitats potencialment productores d'olors existents en la data d'aprovació d'aquesta ordenança hauran d'aportar durant la tramitació dels permisos ambientals que correspongui, controls periòdics, modificacions o revisions establerts en la Llei 3/1998, de 27 de febrer,



de la intervenció integral de l'Administració ambiental i en la Ordenança municipal reguladora de la intervenció administrativa en les activitats i instal·lacions regulades a la Llei 3/1998, la informació necessària per avaluar-ne la potencial incidència olfactiva en l'entorn. Aquesta informació ha de ser com a mínim la següent :

- a) Descripció dels processos que generin emissions d'olor de l'activitat que inclogui la relació dels focus emissors continus, discontinus i difusos amb els corresponents paràmetres d'emissió segons el protocol especificat en l'Annex 5 d'aquesta ordenança.
- b) Caracterització mitjançant l'anàlisi química de les emissions de compostos amb component d'olor produïdes en els diferents processos. La identificació i la determinació de les concentracions dels compostos es realitzarà mitjançant cromatografia de gasos amb detector d'espectrometria de masses seguint els criteris de qualitat fixats en la normativa internacional.
- c) Quantificació de la concentració d'olor mitjançant olfactometria dinàmica.
- d) Detall de les mesures preventives i/o correctores aplicades per minimitzar les emissions d'olor.
- e) Descripció de les Bones Pràctiques adoptades per evitar la producció d'episodis d'olor.
- f) Estudi de dispersió amb la determinació del nombre d'unitats d'olor a l'entorn de l'activitat produïdes per un o més focus emissors.

Article 7. Inspeccions

L'Ajuntament, en la pràctica a través dels seus serveis tècnics municipals, inspeccionarà un cop a l'any les activitats que puguin donar lloc a emissions d'olors per comprovar el compliment del que es regula en aquesta ordenança. L'Ajuntament podrà realitzar controls de caracterització de les emissions i de concentració d'olors per a la seva posterior valoració amb els valors de referència fixats en l'Annex 2 i determinar la potencial existència de compostos tòxics associats a les emissions d'olors.

Quan aquesta inspecció anual coincideixi amb el control inicial o el periòdic, en els termes en què es fixen al Reglament que desplega la llei 3/1998, se'n faran constar els resultats a l'informe de l'Ajuntament.

Article 8. Taxes

Les actuacions municipals de control d'alliberament de substàncies oloroses duran implícit el dret de percebre la taxa que assenyali la corresponent Ordenança fiscal municipal.

Article 9. Determinació dels nivells d'emissió i immissió

Els nivells de concentració d'olor en emissions es determinaran per olfactometria dinàmica segons el que s'estableix a la norma UNE-EN 13725. Els valors d'immissió es determinaran segons el que estableixen les normes



VDI específiques segons l'activitat. La freqüència d'olor en les àrees residencials i a l'entorn de les activitats es determinarà segons el que indica la norma VDI-3940.

L'Ajuntament, donat el cas, podrà determinar els valors d'immissió de les diferents àrees del seu terme municipal mitjançant la mesura química, olfactomètrica o per aplicació de models de dispersió amb la finalitat d'identificar els compostos productors dels episodis, detectar la potencial presència de concentracions significatives de compostos tòxics associats als episodis d'olor, comprovar si els nivells d'immissió són acceptables, i si cal determinar límits específics d'emissió per a activitats concretes i avaluar la capacitat de la zona per rebre impacte de noves activitats.

Amb aquest objectiu, quan l'Ajuntament ho considera adient, es farà la determinació de la freqüència d'olor i la valoració de la mesura sensorial dels propis afectats mitjançant el protocol de registre d'episodi i nivells d'intensitat d'olor segons l'especificat en l'Annex 6 d'aquesta ordenança.

Article 10. Informe vinculant

L'Ajuntament emetrà un informe vinculant respecte al compliment d'aquesta Ordenança i d'altres temes de la seva competència en tots els expedients afectats pel Reglament General de desplegament de la Llei 3/1998 (Decret 136/1999)

TITOL IV. RÈGIM SANCIONADOR

Article 11. Disposicions generals

1. L'incompliment de les disposicions d'aquesta Ordenança serà sancionat en la forma prevista en els articles següents i en la resta de disposicions legals aplicables.
2. Qualsevol ciutadà o ciutadana podrà posar en coneixement de l'Ajuntament qualsevol acte que presumptament constitueixi una infracció a la present ordenança, mitjançant el model de formulari previst a l'Annex 6 d'aquesta Ordenança.
3. No és podrà imposar sanció si no en virtut de procediment tramitat d'acord als principis establerts al Títol IX de la Llei 30/1992, de 16 de novembre, de Règim Jurídic de las Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.
4. Las denúncies presentades donaran lloc a la incoació d'expedient sancionador al que seran aplicables les disposicions establertes per la normativa vigent en matèria de procediment sancionador.

Article 12. Infraccions

1. Es consideraran infraccions administratives en relació a la present Ordenança els actes i omissions que contravinguin el que estableixen les normes que integren el seu contingut.
2. Les infraccions es classifiquen en lleus, greus i molt greus.



3. Són infraccions administratives lleus les accions o les omissions següents:
 - a) No comunicar a l'administració competent els canvis que puguin afectar les condicions del corresponent permís ambiental o les característiques o el funcionament de l'activitat abans d'exercir-la.
 - b) Incórrer en demora no justificada en l'aportació de documents sol·licitats per aquest Ajuntament en compliment de les disposicions d'aquesta Ordenança.
 - c) Incórrer en qualsevol altra acció u omissió que infringeixi les determinacions d'aquesta ordenança i que no sigui qualificada d'infracció molt greu o greu.
4. Són infraccions administratives greus objecte de la potestat sancionadora d'aquesta ordenança les accions o les omissions següents:
 - a) Incomplir els requeriments de correcció de les deficiències observades.
 - b) La resistència o la demora injustificada en la implantació de les mesures correctores necessàries per al compliment del que disposa la present Ordenança.
 - c) Reincidir en faltes lleus.
 - d) Les que es produeixin per falta de controls o precaucions exigibles a la activitat o instal·lació de que es tracti.
 - e) Incomplir les condicions fixades en aquesta matèria en el corresponent permís ambiental.
 - f) Subministrar informació inexacta o incompleta.
 - g) No dur a terme plans de Bones Pràctiques per a la correcta gestió de les activitats amb l'objectiu de reduir les causes de generació d'olor.
 - h) No portar el registre d'operacions potencialment generadores d'olors.
 - i) Dur a terme operacions associades a l'emissió de compostos que puguin contribuir a episodis d'olors sense escollir els períodes de temps en què les condicions meteorològiques afavoreixen la màxima dispersió de contaminants i el mínim impacte en l'entorn.
 - j) No disposar de conductes d'evacuació de gasos odorífers que assegurin el mínim impacte de l'emissió en l'entorn.
 - k) No confinar i/o vehicular les emissions dels diferents punts generadors de productes odorífers cap a sistemes de reducció de les emissions.
 - l) Provocar una concentració d'olor en l'aire ambient superior a l'establerta als Annexos 2 i 3 d'aquesta Ordenança fins a 10 UO_E
5. Són infraccions administratives molt greus objecte de la potestat sancionadora d'aquesta ordenança les accions o les omissions següents:
 - a) L'incompliment reiterat dels requeriments específics que es formulin.
 - b) La reincidència en la comissió de faltes greus.
 - c) Impedir, retardar o obstaculitzar els actes d'inspecció i control ordenats per l'autoritat competent.
 - d) Posar en funcionament focus emissors quan se n'hagi ordenat el precintament o la clausura.



- e) Subministrar informació o documentació falsa.
 - f) Falsejar la documentació aportada en el procediment d'intervenció administrativa de l'activitat.
 - g) Ocultar o alterar dades aportades als expedients administratius per a l'autorització de l'activitat.
 - h) Falsejar el registre de les operacions potencialment generadores d'olors.
 - i) Provocar una concentració d'olor en l'aire ambient superior a les 10 UO_E
6. Independentment de la tramitació del corresponent expedient sancionador i/o de l'adopció de les mesures cautelars que s'estimin convenientes, l'Ajuntament imposarà, al titular de l'activitat, multes coercitives de fins a 600,-€ , amb un màxim de tres consecutives, en cas d'incompliment de les obligacions derivades dels requeriments formulats a l'empara del que estableix aquesta Ordenança .

Article 13. Sancions

1. Les infraccions administratives regulades per aquesta ordenança poden ser sancionades:
 - a) Les lleus, amb multes de fins a 750 euros.
 - b) Les greus, amb multes des de 750 fins a 1.500 euros.
 - c) Les molt greus, amb multes des de 1.500 a 3.000 euros.
2. La comissió d'infraccions greus pot implicar, a més de la sanció pecuniària que correspongui, la suspensió temporal de l'activitat durant un termini no superior a 6 mesos i el precintament dels focus emissors.
3. La comissió d'infraccions molt greus pot implicar, a més de la sanció pecuniària que correspongui, la suspensió temporal de l'activitat durant un termini superior a 6 mesos o amb caràcter definitiu i el precintament dels focus emissors.
4. La resolució que posa fi al procediment sancionador pot acordar, a més de la imposició de la sanció pecuniària que correspongui, l'adopció de mesures correctores i la indemnització per danys i perjudicis ocasionats com a conseqüència de l'actuació infractora.

Article 14. Gradació de les sancions

1. A l'hora de determinar la sanció corresponent, la corporació garantirà l'adequació deguda entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada, considerant-se especialment, de forma conjunta o separada, els criteris següents:
 - a) L'afectació a les persones
 - b) L'alteració social causada per la infracció.
 - c) La capacitat econòmica de l'infractor
 - d) El benefici derivat de l'activitat infractora
 - e) Els criteris a què fa referència l'article 131.3 de la LPAC.



2. En l'establiment de les sancions pecuniàries previstes en aquesta ordenança, l'Ajuntament procurarà que la comissió de les infraccions no resulti més beneficiosa per a l'infractor que el compliment de les normes infringides.
3. Quan de la comissió d'una infracció se'n derivi necessàriament la comissió d'una altra o altres, s'imposarà únicament la sanció més elevada de totes les que siguin susceptibles d'aplicació.

Article 15. Mesures provisionals

1. Abans de la incoació del procediment sancionador l'alcalde, d'ofici o a instància de part, en els casos d'urgència i per a la protecció provisional dels interessos implicats, podrà adoptar les mesures provisionals següents:
 - a) Mesures de correcció, seguretat i control dirigides a impedir la continuïtat de l'acció productora del dany.
 - b) El precintament del focus emissor.
 - c) La clausura temporal, total o parcial de l'establiment.
 - d) La suspensió temporal de la llicència ambiental corresponent.

Aquestes mesures provisionals hauran de ser confirmades, modificades o aixecades a través de la resolució d'incoació de l'expedient, que haurà de dictar-se dins dels quinze dies hàbils següents al de l'adopció de la mesura provisional de què es tracti. En tot cas, aquestes mesures provisionals quedaran sense efecte si no s'inicia el procediment en el termini abans indicat o quan la resolució d'incoació no contingui un pronunciament exprés envers les mateixes.

2. En el curs d'un expedient sancionador, després de la seva incoació, es podran adoptar, de forma motivada, les mesures cautelars de caràcter provisional que assegurin l'eficàcia de la resolució final que pugui recaure.
3. Les mesures de caràcter provisional podran consistir en les previstes en el apartat 1 d'aquest article o qualsevol altra prevista en normes específiques o respecte de la qual es posi en relleu llur idoneïtat i proporcionalitat.
4. Llevat de supòsits d'urgència qualificada o quan pugui resultar frustrada la seva finalitat, aquestes mesures, degudament justificades, s'imposaran prèvia audiència dels interessats i, seran executades de conformitat amb allò que disposa el capítol V del títol VI de la LPAC. Les mesures cautelars de caràcter provisional seran susceptibles de les accions i recursos establerts a l'ordenament jurídic.
5. Les mesures provisionals podran ser alçades o modificades durant la tramitació del procediment, d'ofici o a instància de part, en virtut de circumstàncies sobrevingudes o que no hagin pogut ser preses en consideració en el moment de l'adopció de la mesura provisional de què es tracti.
6. Les mesures provisionals s'extingiran amb l'eficàcia de la resolució administrativa que posi fi al procediment, sens perjudici de mantenir-se, si és el cas, la mesura autònoma consistent en la clausura de les activitats mancades de títol habilitant o dels requisits legals o reglamentaris de funcionament.



DISPOSICIONS TRANSITÒRIES

1. Aquesta ordenança podrà ser modificada pel que fa als seus valors límits, en cas que l'evolució dels coneixements tècnics n'exigeixi una variació.
2. Les activitats afectades per aquesta Ordenança, existents amb anterioritat a la data de la seva vigència, hauran d'adaptar-se a les seves disposicions en el termini de dos anys a partir de l'esmentada data, sense perjudici del que disposa l'article 6.2. En casos justificats, a criteri de l'Ajuntament, aquest termini podrà ser prorrogable.

DISPOSICIÓ FINAL

Aquesta ordenança entrarà en vigor, d'acord amb el que disposa l'article 70.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local (LRBRL), quan hagi estat publicat íntegrament el seu text i hagi transcorregut el termini establert a l'article 65.2.



ANNEX 1

Activitats i pràctiques incloses en l'àmbit d'aplicació de l'ordenança

- Totes aquelles activitats incloses en Grup A especificades en els annexos de la Llei 31/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'Administració ambiental
- Activitats no incloses en els annexos de la Llei 31/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'Administració ambiental :
 - Sistemes de sanejament d'aigües residuals
 - Instal·lacions comercials generadores d'olor
 - Operacions d'emmagatzematge i transport i molls de càrrega o descàrrega de compostos amb component d'olor
 - Qualsevol altra activitat no inclosa als annexos de la Llei 3/1998 i que pugui produir olors
- Pràctiques derivades de las relacions de veïnatge
 - Pràctiques domèstiques
 - Acumulació de matèries o substàncies putrescibles o fermentables
 - Qualsevol pràctica definida d'acord amb aquesta ordenança, que sigui susceptible de generar olors



ANNEX 2

Límits d'emissió d'olors

a) Límit de concentració d'olor per font emissora

- Cabal d'emissió d'1,5 a 80 m³/min1000 UO_E/m³
- Cabal d'emissió > 80 m³/min el valor de referència de 1000 UO_E/m³ disminuirà amb el mateix factor en què es superi el cabal d'emissió de 80 m³/min

El valor de referència es calcularà d'acord amb la següent expressió :

$$V_{80} = \frac{80 \times 1000}{Q}$$

on,

- V_{80} : valor de referència en UO_E /m³
- Q : cabal d'emissió en m³/min

b) Emissió total de substàncies oloroses d'un activitat

Quan l'activitat presenti diferents focus emissors, el límit global es calcularà tenint en compte els valors resultants de la suma de tots els focus. El valor de referència de 1000 UO_E/m³ disminuirà en la mateixa proporció en que es superi el cabal d'emissió total de 80, en funció del llindar olfatiu, d'acord amb les següents expressions :

Límit global per a focus que emetent substàncies amb component d'olor:

$$V_{80} = \frac{80 \times 1000}{Q_{x1} + \dots + Q_{xn}}$$

on,

$Q_{x1} + \dots + Q_{xn}$: suma dels cabals d'emissió en m³/min de tots els focus emissors

c) En el cas que les activitats generin emissions difuses de compostos amb component d'olor, quan no sigui viable tècnica o econòmicament la instal·lació d'un sistema de captació i depuració (a judici dels serveis tècnics de l'Ajuntament), la immissió resultant de les emissions no podrà superar en el perímetre de l'activitat el valor:

3 UO_E/m³ percentil 98 per a totes les instal·lacions



ANNEX 3

Límits d'immissió d'olors

Límits de freqüència de detecció d'olor

1. En zones residencials la freqüència per olor (hores olor per any) determinada mitjançant la norma VDI 3940 no serà superior al 10 %
2. En zones industrials la freqüència per olor (hores olor per any) determinada mitjançant la norma VDI 3940 no serà superior al 15%

Límits de concentració d'olor

L'immissió de les emissions d'olors d'activitats regulades mitjançant els límits d'emissió, especificats en l'Annex 2 d'aquesta ordenança, i determinada per l'aplicació de models de dispersió segons les condicions tècniques relacionades a l'Annex 7, no podran superar les 3 u.o._E/m³ percentil 98 en les zones residencials.



ANNEX 4

Freqüències de direcció del vent i d'estabilitat atmosfèrica en períodes mensuals i franges horàries que es registren en el terme municipal de Banyoles

Variabilitat de les freqüències (%) de les direccions del vent mensuals i per franges horàries :

0-8 HORES	N	NNE	NE	ENE	E	ESE	SE	SSE	S	SSW	SW	WSW	W	WNW	NW	NNW
GENER	10,5	4,6	3,0	1,4	2,6	1,4	1,6	1,0	2,4	1,4	0,4	3,6	3,4	11,9	18,6	20,2
FEBRER	14,5	6,9	3,0	2,2	1,0	1,0	0,4	1,8	1,4	4,8	1,2	3,0	4,4	9,7	9,1	13,7
MARÇ	7,5	5,5	3,8	1,6	2,2	1,0	3,8	3,4	4,6	4,2	2,0	5,7	4,0	8,9	8,3	8,5
ABRIL	8,9	3,3	2,9	0,9	0,7	0,4	1,1	1,8	3,8	3,1	2,0	3,8	3,6	9,3	10,7	9,3
MAIG	7,3	3,4	1,8	1,6	1,8	2,2	3,2	2,8	4,6	1,6	1,0	2,2	2,0	8,5	6,7	7,5
JUNY	6,9	3,1	2,5	2,3	0,6	1,2	4,0	2,7	4,4	1,0	0,6	1,5	2,7	8,9	9,4	12,5
JULIOL	10,7	6,3	3,0	3,0	3,2	3,2	3,6	4,2	2,4	1,0	0,0	1,0	2,6	6,7	7,5	12,3
AGOST	6,9	5,1	5,1	1,8	1,8	1,2	2,0	1,6	1,4	0,8	1,2	1,4	3,8	11,9	12,7	8,7
SETEMBRE	10,0	3,1	1,5	1,3	1,3	1,0	1,5	1,5	1,5	1,9	0,0	1,3	2,9	9,0	7,9	11,5
OCTUBRE	12,4	2,8	1,5	1,7	1,1	1,5	2,2	3,3	5,7	6,7	0,9	0,9	4,6	8,5	10,7	12,4
NOVEMBRE	12,1	2,9	1,0	1,0	0,2	0,6	0,6	1,7	3,1	4,6	1,5	2,7	4,8	10,2	10,4	15,2
DESEMBRE	9,2	10,2	1,7	0,8	1,7	0,2	2,3	0,4	0,6	0,8	0,4	1,9	3,8	13,2	16,7	21,1

8-16 HORES	N	NNE	NE	ENE	E	ESE	SE	SSE	S	SSW	SW	WSW	W	WNW	NW	NNW
GENER	7,5	8,9	4,5	2,4	3,7	5,3	11,6	10,8	14,6	5,5	0,2	0,8	1,8	1,8	4,3	6,3
FEBRER	5,1	8,7	9,1	6,7	6,1	11,8	15,6	7,5	3,9	2,0	0,6	4,1	0,2	2,2	1,6	1,6
MARÇ	3,7	3,5	4,3	8,9	7,3	15,4	14,8	10,6	16,5	3,5	1,0	3,7	0,2	1,4	0,4	1,8
ABRIL	0,9	3,8	6,4	9,3	8,6	15,5	16,2	11,1	15,9	3,5	0,0	0,2	0,2	1,3	1,3	1,8
MAIG	0,2	4,7	9,6	10,0	9,1	10,0	13,2	11,8	18,3	6,9	2,8	2,2	0,8	0,0	0,0	0,0
JUNY	0,0	4,1	5,7	6,3	10,2	22,2	25,4	5,1	14,2	3,9	0,0	0,4	0,2	0,4	0,2	0,0
JULIOL	1,2	2,6	4,1	5,5	8,5	18,3	15,9	11,0	13,8	7,9	0,4	1,0	1,4	4,1	2,2	1,2
AGOST	0,4	3,1	4,9	5,5	6,5	8,1	17,9	18,9	20,7	8,9	0,6	2,0	0,0	0,2	1,0	0,6
SETEMBRE	3,0	5,5	3,7	5,7	4,9	12,4	25,0	15,2	10,0	3,0	0,4	0,8	0,0	0,8	1,4	1,2
OCTUBRE	1,3	4,1	4,8	4,6	4,1	5,2	14,2	11,1	19,0	9,8	2,0	1,7	1,1	0,4	1,5	2,0
NOVEMBRE	3,5	3,7	7,7	4,9	1,8	4,1	11,8	9,8	12,0	12,4	2,0	2,4	0,0	1,0	1,8	1,4
DESEMBRE	10,0	10,6	9,5	3,9	3,5	3,3	8,5	4,1	5,6	6,2	2,5	2,3	1,0	2,5	4,1	4,6



16-24 HORES	N	NNE	NE	ENE	E	ESE	SE	SSE	S	SSW	SW	WSW	W	WNW	NW	NNW
GENER	12,8	5,8	3,9	1,7	2,1	2,5	2,1	5,2	9,5	3,1	1,4	2,1	3,5	8,5	10,7	12,0
FEBRER	5,7	9,2	4,1	3,4	3,2	3,7	4,4	4,1	7,1	4,1	2,8	6,9	3,9	6,7	6,4	6,4
MARÇ	4,3	6,6	1,2	3,3	1,7	2,7	2,9	5,2	10,3	6,2	1,4	10,3	5,2	4,5	5,0	2,9
ABRIL	5,1	5,7	2,6	4,5	2,1	4,0	4,3	8,9	17,9	11,5	1,7	4,0	1,5	2,3	3,6	2,8
MAIG	4,8	6,6	5,0	4,1	3,9	5,0	3,1	3,1	16,9	9,9	0,8	2,3	0,6	1,7	4,3	2,9
JUNY	6,4	7,2	3,9	3,5	2,3	3,9	3,5	3,5	14,0	5,4	0,6	1,2	1,4	3,3	4,5	5,6
JULIOL	5,0	3,9	2,7	2,1	2,1	2,5	2,9	2,9	12,4	8,1	1,2	1,9	2,9	7,0	8,5	9,1
AGOST	4,1	4,9	5,1	4,5	3,0	2,6	5,4	3,9	8,6	4,7	0,6	2,4	2,8	6,0	3,2	3,9
SETEMBRE	5,4	3,7	3,4	2,2	1,5	1,2	3,9	4,4	12,0	8,1	2,2	2,7	3,4	4,4	6,1	5,4
OCTUBRE	5,1	3,4	2,7	1,7	1,5	1,2	4,7	4,9	12,3	8,1	2,0	2,7	3,4	4,9	5,9	4,9
NOVEMBRE	7,5	2,8	1,5	1,1	0,6	1,7	2,8	4,1	6,4	9,2	1,7	3,2	4,7	7,3	7,9	7,7
DESEMBRE	12,2	6,0	1,7	0,9	1,1	1,1	0,9	1,3	3,6	4,1	1,1	1,9	4,3	12,0	13,5	14,1

Els valors mitjans de les freqüències (%) de les diferents classes d'estabilitat que es registren en els períodes mensuals són els següents :

MES	A+B+C (%)	D (%)	E+F (%)
GENER	15.98	31.01	53.01
FEBRER	23.42	21.40	55.19
MARÇ	25.88	31.42	42.70
ABRIL	29.90	32.61	37.49
MAIG	38.61	23.52	37.87
JUNY	42.02	24.25	33.73
JULIOL	38.55	20.39	41.07
AGOST	35.70	24.11	40.20
SETEMBRE	33.12	21.93	44.95
OCTUBRE	26.61	28.98	44.41
NOVEMBRE	22.22	25.56	52.23
DESEMBRE	16.55	35.99	47.47

Els valors mitjans de les freqüències de les diferents classes d'estabilitat que es registren en les franges horàries de 0-8, 8-16 i 16-24 hores són els següents : (A+B+C: Classes d'estabilitat més inestables. D: Neutre. E+F: Estables).



Franja horària de 0-8 hores

MES	A+B+C (%)	D (%)	E+F (%)
GENER	45.09	45.29	9.63
FEBRER	61.52	32.61	5.87
MARÇ	66.59	32.18	1.22
ABRIL	66.62	31.16	2.31
MAIG	84.96	15.04	0.00
JUNY	93.68	6.32	0.00
JULIOL	87.63	6.72	5.64
AGOST	87.86	12.15	0.00
SETEMBRE	78.60	20.74	0.00
OCTUBRE	69.03	30.57	0.40
NOVEMBRE	65.97	34.03	0.00
DESEMBRE	50.00	49.80	0.20

Franja horària de 8-16 hores

MES	A+B+C (%)	D (%)	E+F (%)
GENER	0.00	12.70	87.30
FEBRER	0.00	3.45	96.55
MARÇ	0.00	18.46	81.55
ABRIL	2.01	20.21	79.79
MAIG	3.55	19.15	78.83
JUNY	0.87	22.71	73.75
JULIOL	0.00	17.49	81.64
AGOST	0.00	16.97	83.03
SETEMBRE	0.00	11.64	88.37
OCTUBRE	0.00	16.73	83.26
NOVEMBRE	0.00	13.75	86.25
DESEMBRE	0.00	21.41	78.59



Franja horària de 16-24 hores

MES	A+B+C (%)	D (%)	E+F (%)
GENER	3.25	35.29	61.46
FEBRER	9.05	28.23	62.72
MARÇ	11.29	43.55	45.16
ABRIL	23.54	46.46	30.00
MAIG	29.23	36.29	34.48
JUNY	29.38	43.54	27.09
JULIOL	27.37	36.85	35.78
AGOST	19.35	43.15	37.50
SETEMBRE	21.33	33.41	45.26
OCTUBRE	10.93	39.68	49.39
NOVEMBRE	1.05	28.96	70.00
DESEMBRE	0.00	36.90	63.11



ANNEX 5

Protocol de registre de dades dels potencials focus emissors d'olors

- a) Descripció dels processos que generin emissions de compostos amb component d'olor
- b) Matèries primeres utilitzades en els processos. Potencials compostos gasosos generats
- c) Nombre de focus potencials emissors de compostos amb component d'olor
- d) Situació del focus emissors (coordenades U.T.M.)
- e) Tipus d'emissió : contínua, discontinua o difusa
- f) Periodicitat de l'emissió (hores/dia, hores/any)
- g) Alçada d'emissió (m)
- h) Diàmetre del conducte (mm)
- i) Velocitat i cabal d'emissió (m/s ; Nm³/h)
- j) Temperatura d'emissió (°C)
- k) Per a noves instal·lacions estimació de les concentracions de compostos amb o sense component d'olor potencialment emesos (mg/Nm³)
- l) Per a noves instal·lacions estimació de la concentració d'olor (UO_E/m³) per focus emissor i total de la instal·lació



ANNEX 6

Model de qüestionari justificatiu d'episodis d'olor

Les persones afectades per molèsties d'olor hauran de formular la seva denúncia mitjançant el compliment de les dades següents :

Dades del denunciant

Nom:

Adreça:

Telèfon:

Dades de les molèsties

Data registre de l'episodi d'olor

Hora registre de l'episodi d'olor

Hora finalització de l'episodi d'olor

Localització de l'olor

Descripció de l'olor

Intensitat de l'olor per semi-hora de duració segons la següent escala de percepció d'olor :

0 absència d'olor

1 olor molt dèbil

2 olor dèbil

3 olor notable

4 olor forta

5 olor molt forta

6 olor extremadament forta



ANNEX 7. CONDICIONS TÈCNIQUES PER ALS CàLCULS DELS NIVELLS D'IMMISSIÓ MITJANÇANT L'APLICACIÓ DE MODELS DE DISPERSIÓ

La determinació dels nivells d'immissió es realitzarà a dos nivells :

- a) Càlcul utilitzant les dades meteorològiques i d'emissió més desfavorables (episodis d'emissió).
- b) Càlcul extensiu amb les dades meteorològiques dels darrers dos anys i dades mitjanes d'emissió horària

Les condicions tècniques mínimes que regiran les aplicacions dels models de dispersió per la determinació dels nivells d'immissió seran les següents:

S'hauran d'utilitzar programes acceptats en regulacions internacionals sobre dispersió atmosfèrica, amb preferència dels models més avançats: TAPM, CALPUFF, AERMOD, AUSPLUME o altres per determinar els nivells d'immissió de les emissions de l'activitat.

A l'informe resultant de l'aplicació de la modelització s'haurà d'especificar el següent:

1. El model matemàtic utilitzat
2. Les dades utilitzades en el càlcul que incloguin :
 - a) Dades de caracterització dels focus emissors
 - b) Dades meteorològiques locals
 - c) Dades meteorològiques d'alçada
 - d) Hipòtesis de càlcul realitzades
- c) Resultats obtinguts:
 - Nivells d'immissió que generen l'activitat en forma de concentració i freqüència de temps (percentil) que es superen els nivells especificats a l'Annex 3 d'aquesta ordenança
 - Mapes d'immissió mitjans i màxims
 - Recomanacions per a la reducció dels valors d'immissió en els casos de superació dels límits establerts



ANNEX 8.

Glossari.

Activitat: Qualsevol indústria, infraestructura, instal·lació o maquinària susceptible d'emetre substàncies odoríferes.

Concentració d'olor: El nombre d'unitats d'olor europees en un metre cúbic de gas en condicions normals.

Condicions Normals: Per olfactometria dinàmica les condicions normals corresponen a temperatura 293°K, pressió atmosfèrica de 101,3 KPa en base humida.

Estabilitat atmosfèrica: Condicions meteorològiques que determinen les característiques de dispersió atmosfèriques segons la classificació de Pasquill-Gifford.

Fonts difuses: fonts amb dimensions definides que no tenen un flux d'aire definit.

Fonts emissores d'olor: Qualsevol activitat, infraestructura, instal·lació, maquinària, pràctica o element del medi que generi olor.

Llindar d'olor: Concentració d'una substància per metre cúbic detectada pel 50% d'un grup de persones que compleixen uns requisits normalitzats de percepció sensorial.

Massa d'Olor de Referència Europea (MORE): Valor de referència acceptat per a la unitat d'olor europea, equivalent a 123 micrograms de n-butanol, que, evaporat en un metre cúbic de gas neutre, dona lloc a una concentració de 0,040 micromol/mol.

Olfactòmetre dinàmic: Aparell de mesura d'olor que barreja un gas mostra amb quantitats conegudes de un gas neutre, aconseguint factors de dilució precisos.

Olfactometria dinàmica: Mètode de mesura d'olor utilitzant un olfactòmetre dinàmic.

Olor: Propietat organolèptica perceptible per l'òrgan olfactiu quan inspira determinades substàncies volàtils.

Unitat d'olor europea (UO_E): Quantitat de substàncies odoríferes que, quan s'evaporen en un metre cúbic d'un gas neutre en condicions normals, originen una resposta fisiològica d'un panel equivalent a la que origina una Massa d'Olor de Referència Europea (MORE) evaporada en un metre cúbic d'un gas neutre en condicions normals.

Zona residencial: Zona habitada situada en l'àmbit de potencial influència d'una activitat susceptible de general olors.

ANNEX II. Ordenança de Regulació de l'Alliberament d'Olors a l'Atmosfera de l'Ajuntament de Lliçà de Vall.



ORDENANÇA **de regulació de l'alliberament d'olors a l'atmosfera**

L'olor és un paràmetre cada vegada més estudiat als països més avançats per les molèsties que pot ocasionar a la població, especialment en el seu lloc de residència. Està demostrat que l'exposició freqüent a atmosfera carregada d'olors, a més de la reducció de la qualitat de vida, pot accelerar l'aparició de trastorns patològics. Tanmateix cal indicar que, en algunes ocasions, les olors poden originar-se en reaccions químiques de descomposició.

Instal·lacions industrials com la fabricació de productes d'alimentació, depuradores d'aigua, tractament de residus, eliminació de despulles animals, indústries químiques, entre altres, s'han mostrat com a generadores potencials d'olors.

Donada la gran quantitat de substàncies que poden donar lloc a una olor, la concentració de les quals pot trobar-se inclús per sota del límit de detecció analítica, en la pràctica no és possible controlar eficaçment problemes d'olors únicament a través de la regulació de contaminants específics. Tampoc no és factible assegurar la contribució d'un component concret al total de l'olor generada. S'ha comprovat, a més, que en una mescla, les substàncies oloroses poden influir-se entre elles i potenciar-se. Aquestes dificultats han conduït al desenvolupament de mètodes de mesura olfactomètrics.

Existeixen en l'actualitat molt tipus de mesures correctores en base a diverses tècniques, principalment tèrmiques, físico-químiques i biològiques, per a la reducció efectiva de les emissions d'olors.

La Llei 3/1998, de 27 de febrer i el Decret 136/1999, de 18 de maig, de desplegament d'aquesta, reafirma la competència dels Ajuntaments per a la regulació de la problemàtica de les olors i, per tant, per a l'emissió d'un informe vinculant en referència a aquest tema, així com a d'altres qüestions de la seva competència.



TÍTOL 1. *Objecte*

Article 1.

Les activitats incloses en aquesta Ordenança són les susceptibles de produir l'alliberament de substàncies oloroses a l'atmosfera. Aquestes olors, mesurables per mitjà d'un aparell anomenat olfactòmetre, són detectades a l'ambient exterior per les persones directament a través del seu sistema olfactiu. Les olors poden provocar sensacions agradables, desagradables o incloses sufocants, asfixiants, picants o irritants.

TÍTOL 2. *Activitats que donin lloc a l'alliberament de substàncies oloroses.*

Article 2.

Els processos o les operacions industrials que, en el seu funcionament normal, o a causa de determinades pertorbacions d'aquest, poden alliberar substàncies oloroses a l'ambient interior de les instal·lacions industrials, caldrà que incorporin dispositius localitzats d'aspiració i conducció d'aquestes substàncies fins a la seva sortida a l'atmosfera a través d'una xemeneia, excepte en casos extraordinaris, que seran autoritzats per l'Ajuntament amb la revisió prèvia per part dels seus serveis tècnics.

Aquesta xemeneia haurà d'estar condicionada, d'acord amb la legislació vigent, per tal de poder-hi practicar la presa de mostres en qualsevol moment. Això implica l'existència d'almenys un orifici de presa de mostres i d'un accés adequat d'acord a la normativa sobre seguretat laboral, i amb espai suficient per a que pugui treballar-hi un tècnic.

En casos en què no sigui efectiva l'aspiració localitzada, serà necessari l'enclaustrament total o parcial de la instal·lació i, de la mateixa manera, l'evacuació dels gasos olorosos generats.

Article 3.

Els gasos de sortida amb olor intensa cal que travessin un tractament de gasos abans de ser enviats a l'atmosfera o cal adoptar mesures equivalents.



Article 4

Sempre que les emissions tinguin un nivell igual o superior a 100.000 unitats d'olor per metre cúbic (UO/m³) s'exigirà un tractament de gasos que garanteixi una eficàcia en la reducció d'olor del 99 % com a mínim.

Article 5.

Els venteigs procedents de reactors o tancs d'emmagatzematge de productes es consideren focus d'alliberament d'olors i, per tant, queden sotmesos a les mateixes regulacions que la resta de focus emissors d'olors.

TÍTOL 3. *Inspeccions*

Capítol I. *Periodicitat de les inspeccions municipals*

Article 6

L'Ajuntament, en la pràctica a través dels seus serveis tècnics municipals, inspeccionarà un cop a l'any les activitats incloses als annexos del Reglament general de desplegament de la Llei 3/1998 (Decret 139/1999), així com altres activitats no incloses en aquest Reglament que puguin donar lloc a una càrrega ambiental per olors, per a comprovar el compliment d'allò que es regula en aquesta Ordenança. En els casos en què l'Ajuntament cregui oportú, en el curs d'aquesta inspecció els serveis tècnics municipals portaran a terme mesures d'emissió d'olors mitjançant un olfactòmetre i valoraran els resultats obtinguts amb els valors de referència de l'annex 1.

Quan aquesta inspecció anual coincideixi amb el control inicial o el periòdic, en els termes en què es fixen al Reglament que desplega la Llei3/1998, se'n faran constar els resultats a l'informe de l'Ajuntament.

Article 7

En els casos en què l'olor està associada a una o poques substàncies presents en les emissions, el control del nivell de l'emissió d'olors es podrà realitzar a través de la determinació de la concentració de la substància o grup de substàncies



responsables

tenint en compte el valor llindar d'olor de les substàncies en qüestió.

Els límits generals no seran en cap cas superior a altres valors de referència que existeixin tenint en compte la possible toxicitat associada de les substàncies.

Capítol II. *Règim de mesura, presa de mostres i anàlisi*

Article 8.

La presa de mostres i la seva anàlisi es portarà a terme mitjançant un olfactòmetre, que compleixi els requisits de la norma d'aplicació.

Les normes d'aplicació seran les alemanyes VDI, les holandeses TNV o l'esborrany de la norma europea . Una vegada sigui publicada la versió definitiva de la norma europea, aquesta serà l'única norma d'aplicació.

Capítol III. *Taxes*

Article 9.

Les actuacions municipals de control d'alliberament de substàncies oloroses duran implícit el dret de percebre la taxa que assenyali la corresponent Ordenança fiscal municipal.

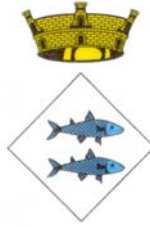
Capítol IV. *Compliment dels valors límit*

Article 10.

Les emissions d'olors no superaran en cap cas els nivells fixats a l'annex 1, a excepció d'emissions considerades a l'article 4, que disposaran de dos anys, addicionalment, per a complir amb els nivells de l'annex esmentat.

Article 11.

L'Ajuntament pot subscriure acords voluntaris amb empreses instal·lades al seu



terme municipal que
objectius d'aquesta Ordenança.

garanteixin el compliment dels

Article 12.

En els casos en què en base a:

- L'alta càrrega d'olors del medi receptor
- El caràcter intermitent o marcadament irregular de les emissions d'olors
- El caràcter desagradable de les olors alliberades, d'acord a allò que determina el mètode VDI (efecte *Hedonic*)
- Les condicions climàtiques generals i els episodis meteorològics recurrents
- La impossibilitat pràctica de conduir i tractar de forma completa els gasos olorosos generats,

L'Ajuntament podrà fixar en el seu informe la necessitat que l'activitat instal·li un mesurador en continu de l'olor, calibrat específicament per a l'olor origen del problema i d'acord als mètodes indicats a l'article 8.

Article 13

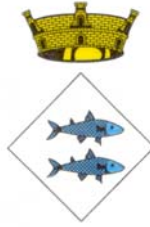
L'Ajuntament emetrà un informe vinculant respecte al compliment d'aquesta Ordenança i d'altres temes de la seva competència en tots els expedients afectats pel Reglament general de desplegament de la Llei 3/1998 (Decret 136/1999).

Capítol IV. *Nivells d'immissió d'olors*

Article 14.

L'Ajuntament, donat el cas, podrà determinar la càrrega per olors que pateix una àrea concreta del seu terme municipal, amb la finalitat de comprovar si els nivells d'immissió d'olors són acceptables i si aquella zona admet, doncs, més activitats potencialment generadores d'olors.

Amb aquest objectiu, si l'Ajuntament ho considera adient, es farà un seguiment sensitiu tipus xarxa (*Rasterbegehung*), basat en la freqüència anual, semestral o, com a mínim, trimestral, de percepció clara d'olors (nivells d'immissió entre 3 i 5 UO/m³). Aquest seguiment es basarà en instruccions tècniques complementàries de



l'Ajuntament.

L'Ajuntament podrà, en base a:

- el cabal màssic previst de gasos olorosos
- l'alçada de la xemeneia
- les condicions particulars de difusió atmosfèrica de la zona afectada
- Les condicions meteorològiques predominants a la zona
- La distància als habitatges més propers

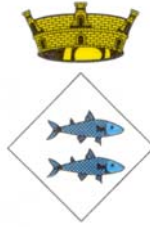
determinar la idoneïtat d'instal·lació a la zona afectada de noves activitats potencialment generadores d'olors.

DISPOSICIONS TRANSITÒRIES

- 1- Les instal·lacions afectades per aquesta Ordenança, autoritzades amb anterioritat a la data de la seva vigència, hauran d'adaptar-se a les seves disposicions en el termini d'un any a partir de l'esmentada data. En casos justificats, a criteri de l'Ajuntament, podrà ser prorrogable.
- 2- Aquesta Ordenança podrà ser modificada pel que fa als seus valors límits, en cas que l'evolució dels coneixements tècnics n'exigeixi una variació.

DISPOSICIÓ FINAL

Aquesta Ordenança entrarà en vigor l'endemà de la seva publicació completa al BOP.



Annex 1

Límits d'emissió d'olors

1) Substàncies amb un llindar d'olor ≤ 1 ppm

-Cabal d'emissió fins a $1,5 \text{ m}^3/\text{min}$:

. quan la durada total diària de l'emissió sigui inferior a 1 hora.....sense límit (Hauran de disposar, però, de mesura correctora, d'acord a l'article 3).

. quan la durada total diària de l'emissió sigui superior a 1 hora... 1.000 U.O./m^3

-Cabal d'emissió d' $1,5$ a $80 \text{ m}^3/\text{min}$ 1.000 U.O./m^3

-Cabal d'emissió superior a $80 \text{ m}^3/\text{min}$: el valor de referència de 1.000 U.O./m^3 disminuirà amb el mateix factor en què és superi el cabal d'emissió de $80 \text{ m}^3/\text{min}$.

El valor de referència es calcularà d'acord amb l'expressió:

$$V_{80} = \frac{80 \cdot 10^3}{Q}$$

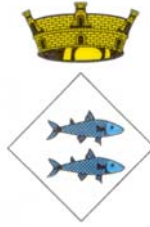
on,

V_{80} : valor de referència en U.O./m^3

Q : cabal d'emissió en m^3/min

2) Substàncies amb un llindar d'olor > 1 ppm

-Cabal d'emissió fins a $10 \text{ m}^3/\text{min}$: sense límit d'U.O., sempre i quan la durada total diària de l'emissió sigui inferior a 1 hora. (Hauran de disposar, però, de mesura correctora, d'acord a l'article 7).



-Cabal d'emissió de 10 a 300 m³/min.....
1.000 U.O./m³

-Cabal d'emissió superior a 300 m³/min: el valor de referència de 1.000 U.O./m³ disminuirà amb el mateix factor en què és superi el cabal d'emissió de 300m³/min.

El valor de referència es calcularà d'acord amb l'expressió:

$$V_{300} = \frac{300 - Q}{300} \cdot 10^3$$

on,

V_{300} : valor de referència en U.O./m³
Q: cabal d'emissió en m³/min

3) Mescles de substàncies

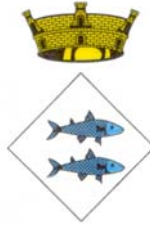
En cas que no es conegui la composició qualitativa i el cabal sigui superior a 80 m³/min es prendran els límits de les substàncies amb un llindar d'olor ≤ 1 ppm. Si es coneix la seva composició qualitativa i quantitativa el límit es calcularà d'acord als dos casos anteriors.

El valor de referència es calcularà d'acord amb l'expressió:

$$V_M = \frac{80C_x + 300C_y}{(C_x + C_y) Q} \cdot 10^3$$

on,

V_M : valor de referència de la barreja de substàncies oloroses expressat en U.O./m³



C_x : suma de la concentració de substàncies oloroses amb llindar olfactiu ≤ 1 ppm, en mg/Nm^3
 C_y : suma de la concentració de substàncies oloroses amb llindar olfactiu > 1 ppm, en mg/Nm^3
 Q : cabal de l'emissió expressat en m^3/min

4) Emissió total de substàncies oloroses d'una activitat

Si l'activitat té diversos focus emissors, el límit global es calcularà tenint en compte els valors resultants de la suma de tots els focus. El valor de referència de $1.000 \text{ U.O.}/\text{m}^3$ disminuirà en la mateixa proporció en què és superi el cabal d'emissió total de 80 o de $300 \text{ m}^3/\text{min}$, en funció del llindar olfactiu, d'acord amb les expressions següents:

Límit global per als focus que emeten substàncies oloroses amb llindar olfactiu ≤ 1 ppm:

$$V_{80} = \frac{80 \cdot 10^3}{Q_{x1} + \dots + Q_{xn}}$$

on,

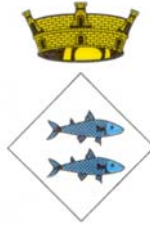
$Q_{x1} + \dots + Q_{xn}$: suma dels cabals d'emissió en m^3/min de tots els focus emissors de substàncies amb llindar olfactiu ≤ 1 ppm.

Límit global per als focus que emeten substàncies oloroses amb llindar olfactiu > 1 ppm:

$$V_{300} = \frac{300 \cdot 10^3}{Q_{y1} + \dots + Q_{yn}}$$

on,

$Q_{y1} + \dots + Q_{yn}$: suma dels cabals d'emissió en m^3/min de tots els focus emissors de



substàncies amb

llindar olfactiu ≤ 1 ppm.

Si hi ha diversos focus emissors de substàncies, tant de llindar olfactiu ≤ 1 ppm, com de > 1 ppm, el valor de referència global es calcularà d'acord amb l'expressió:

$$V_T = \frac{V_{80}(Q_{x1} + \dots + Q_{xn}) + V_{300}(Q_{y1} + \dots + Q_{yn})}{Q_T}$$

on,

Q_T : suma dels cabals d'emissió expressats en m^3/min de tots els focus emissors de substàncies oloroses.

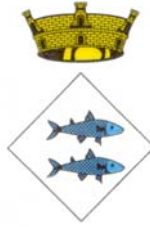
En qualsevol cas, s'hauran de respectar els límits individuals de cada focus emissor.

5) Emissions difoses d'olors

En cas que no sigui tècnicament o econòmicament viable la captació i depuració dels contaminants que generen les males olors (a judici de l'Ajuntament), la immissió resultant de les emissions difoses no podrà superar:

$5 \text{ UO}/m^3$,

- amb una freqüència màxima del 15% de les mesures de 10 minuts realitzades, mesurat en zona industrial.
- amb una freqüència màxima del 10% de les mesures de 10 minuts realitzades, mesurat en zona d'habitatges.



Annex 2.

Glossari

Condicions estàndards d'olfactometria: a temperatura ambient (293 K), pressió atmosfèrica normal (101,3 kPa), base humida.

Emissió: alliberament de substàncies a l'aire.

Llindar d'olor: concentració de molècules odorants per metre cúbic, en la qual la possibilitat de percepció és del 50% en una mostra de persones degudament escollides.

Olfactòmetre: dispositiu que permet controlar la dilució del gas odorant mitjançant un gas inodor i presentar la barreja diluïda a una sèrie de subjectes degudament escollits. El número de vegades que la mostra original ha de ser diluïda per a arribar al seu llindar d'olor determinarà la seva concentració en UO/m^3 .

Unitat d'olor (UO/m^3): quantitat d'odorants dispersats en un metre cúbic de gas (en condicions estàndards) que indueix la percepció d'olor. 1 OU/m^3 coincideix amb el llindar d'olor per a cada substància.