

# AYUNTAMIENTOS Y AHORRO ENERGETICO

352: 620.9

por

**Francisco Sosa Wagner**

Profesor Agregado de Derecho administrativo de la Universidad de Oviedo

**SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA CIRCULACION.—III. EL DERECHO DE ESTACIONAMIENTO.—IV. VIVIENDAS.—V. BASURAS.—VI. OTRAS MEDIDAS.—VII. EL URBANISMO COMO SINTESIS.—VIII. CONCLUSION.**

## I. INTRODUCCION

La crisis llamada del petróleo, derivada del encarecimiento de este producto básico, que se abate sobre el mundo occidental desde 1973, ha provocado una notable convulsión, que constituye la raíz de los serios reajustes de la política económica de los países afectados, que podría desembocar en un replanteamiento, de amplio espectro, de todos los esquemas sobre los que se asienta la civilización que conocemos. Y así buena parte de las pautas de conducta existentes en nuestro mundo derivadas de una fácil obtención y utilización de las fuentes de energía pueden ser obligatoriamente modificadas, lo que afectará, sin duda, también a la estrategia científica y tecnológica, cuyo punto de partida ha sido el bajo coste de las fuentes energéticas. Se comprenderá por ello la alarma e inquietud que en un mundo asentado sobre esta firme convicción puede provocar la perspectiva de un agotamiento o encarecimiento indefinido de los recursos energéticos.

Esta nueva situación exige una respuesta que debe ser articulada a nivel internacional, a nivel incluso planetario al estar implicados en el proceso todos los habitantes del planeta, aunque el impacto sea mayor en los países con un alto nivel de industrialización y una sofisticada tecnología. Los Estados deben también, por su cuenta, establecer medidas que impongan el ahorro energético, medidas éstas de política económica, de política industrial, cuya adopción debe hacerse con el máximo rigor, y que pueden ir desde el racionamiento de la gasolina a la política de precios o la alteración del horario, etc.

En Europa, por ejemplo, Francia se ha ocupado pioneramente de este tema, y ya un Decreto de 21 de diciembre de 1973 estableció un sistema de control y reparto de la energía, y una Ley posterior, de 20 de octubre de 1974, atribuyó al Gobierno competencias concretas «en casos de penuria o amenaza sobre el equilibrio de los cambios exteriores». Será, sin embargo, la Ley de 19 de julio de 1977, la encargada de fijar con mayor rotundidad el derecho de control y reparto de energía que corresponde al Gobierno en los casos antes señalados, es decir, para remediar la penuria energética o una amenaza sobre el equilibrio de los cambios exteriores.

Este derecho afecta en todo o en parte a las fuentes de energía y productos energéticos de cualquier naturaleza, los productos derivados o sustituibles, entre los que deben comprenderse los productos químicos. Para ellos puede establecerse el derecho de control de carácter temporal cuando se producen las circunstancias señaladas, decidiendo el Gobierno, por Decreto del Consejo de Ministros. Entre las medidas a tomar se citan las que afectan a la producción, importación, exportación, circulación, transporte, distribución, almacenamiento, adquisición, cesión, utilización y recuperación de aquellos productos señalados por la Ley, pudiéndose incluir también la movilización y el racionamiento de dichos productos. En el bien entendido de que estas medidas pueden adoptarse sin perjuicio de la aplicación de la legislación de precios, la fijación de las condiciones técnicas y financieras de puesta a disposición y venta de dichos productos, así como aquellas relativas a la instalación de equipos. El órgano competente es el Ministro de Industria y el Ministro de Economía y Finanzas, así como el Delegado General de la Energía, que es el órgano encargado de ejecutar las medidas de control y reparto de productos energéticos.

En España ha sido aprobada bien recientemente una Ley de con-

servación de la energía, que tiene como objeto la mejora de la eficiencia energética de las empresas y la autogeneración de energía eléctrica, así como la relación entre los autogeneradores y las compañías eléctricas suministradoras. Se trata de un texto que sólo muy parcialmente aborda el tema del ahorro energético, y que únicamente arbitra medidas estimuladoras para las personas que decidan colaborar en la política de ahorro energético.

Nuestro objeto, sin embargo, es analizar desde una perspectiva más modesta la contribución que pueda ofrecer el ámbito municipal a la política de ahorro energético. ¿Cuáles son las medidas que puede adoptar un Ayuntamiento para colaborar en la política nacional de utilización racional de los productos energéticos?

La contestación a esta pregunta depende, evidentemente, del ámbito de competencias de que dispone un Ayuntamiento y, naturalmente, este ámbito competencial varía de unos países a otros. En España, el marco en el que puede moverse un Ayuntamiento es el que proporciona la Ley de Régimen local, cuyo artículo 101 establece muchas y variadas materias a juzgar por la dicción literal de este precepto. Pocas y entecas, sin embargo, si se pone este artículo en relación con la falta de autonomía real de los Municipios derivada de la asfixiante y agobiante legislación del Estado. Y así ha sucedido que la autonomía municipal ha recibido un tratamiento fundamentalmente retórico, porque si bien es cierto que la Ley de Régimen local atribuye muchas competencias a los Ayuntamientos y Diputaciones, no es menos cierto que al no existir técnicas jurídicas precisas de defensa de la autonomía municipal, la legislación del Estado venía a suplantar siempre con éxito las ordenanzas y los bandos municipales, instrumento éste capital para vehicular las competencias municipales. En un sistema, por tanto, donde la autonomía municipal no es más que retórica, pocas armas tiene un Ayuntamiento para defenderse de las normas estatales encaminadas a regular materias inicialmente atribuidas al ámbito competencial municipal, si se exceptúa la vía del artículo 28, 1, b), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, prácticamente inutilizada. Y así, la legislación estatal de transportes, de sanidad, de mercados, etc., va arruinando poco a poco el ámbito inicialmente atribuido a los Ayuntamientos. El tema fue detectado certeramente entre nosotros por GARCÍA DE ENTERRÍA y no es necesario insistir más sobre ello.

A este entrecruzamiento de competencias debe añadirse hoy el derivado del reparto entre las autoridades de las Comunidades Autó-

nomas y el Estado, establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución, si bien, a mi juicio, parece claro que las competencias de las Comunidades Autónomas restan competencias al Estado, pero nunca a los Ayuntamientos, de los que debe predicarse su autonomía en el ejercicio de las materias que la Ley municipal les atribuya. Pero este aserto, fácil de hacer teóricamente, ignoramos cómo se articulará en la práctica.

Ahora bien, a pesar de estas limitaciones con que cuentan nuestros Ayuntamientos, puede decirse que la política de transportes en las ciudades españolas no es especialmente brillante. Normalmente, tales servicios están en manos, bien de concesionarios privados, bien de empresas municipalizadas, y en otros, los menos, gestionados por empresas de estructura singular, como son los casos de las concesionarias de Valencia y Palma de Mallorca. Empresas deficitarias normalmente que prestan, por tanto, servicios poco eficaces y a menudo anormalmente caros, como es el caso, por ejemplo, de los transportes de Bilbao. Una política, además, de errónea modernización llevó a suprimir de nuestras ciudades los tranvías y trolebuses, que siguen siendo el eje del transporte público en las más importantes ciudades europeas y que ofrecen las grandes ventajas de su costo bajo y limpieza.

En este tema, por tanto, puede decirse que mucho camino hay que recorrer en los Municipios españoles, al menos en sus grandes capitales, pero para ello hay que partir de un dato que es el inverso al que sirve de pivote en la estrategia actual: y es el de que el transporte público debe primar en cualquier caso sobre el transporte privado. Nótese que una política firme en este terreno supondría un importante escollo para los intereses empresariales ligados a la fabricación de automóviles y, sobre todo, para un modelo de sociedad en el que el coche—el más grande, el que más consume—es el signo inequívoco, a nivel colectivo, de una sociedad que se pretende opulenta, y a nivel individual, de *status* y de pertenencia a una clase social elevada. Y, sin embargo, es mucha la incidencia que una adecuada política de primacía del transporte público sobre el privado tendría, y en ella los Ayuntamientos tendrán un papel nada despreciable y que podría articularse a partir de medidas policiales de circulación, que más adelante analizaremos.

Intimamente conectado con este punto está el de la conexión de los grandes servicios públicos de transporte con los centros de las ciudades a que esos medios van destinados. Me refiero a las

conexiones de las salidas de los aeropuertos y las grandes estaciones de ferrocarriles. En algunas grandes ciudades hasta muy recientemente resulta asombroso que buena parte de estos servicios de conexión quedaran confiados a servicios que implicaban congestión y un despilfarro energético (taxis, por ejemplo) fácilmente evitable.

Un medio racionalizador del transporte colectivo, que también figura entre las armas de que dispone el Ayuntamiento, es la creación de estaciones centrales de autobuses, que al centralizar la carga y descarga de viajeros coadyuva a la fluidez del tráfico interno de las poblaciones, lo que es también una competencia municipal, al amparo del artículo 40 de la Ley de Transportes Mecánicos por Carretera, lo que en algunas ciudades españolas se ha hecho no sin resistencia de los concesionarios de líneas de transporte, como evidencia la lectura de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuyo análisis no parece propio de este lugar.

## II. LA CIRCULACION

Nos encontramos aquí también con la concurrencia de normas del Estado y de normas que pueden proceder de las Corporaciones locales. Las normas generales, como el Código de la Circulación, son de la lógica competencia del Estado, que las ejercita a través del Ministerio del Interior (Jefatura Central y Jefaturas Provinciales de Tráfico). Pero como ha destacado Pedro ESCRIBANO, son de competencia municipal en cuanto que el Ayuntamiento es titular de la afectación, título éste por el que le corresponde la policía del uso público, así como la protección de la afectación del bien: *a)* la determinación del tipo de circulación que se puede llevar a cabo sobre la vía urbana; *b)* la imposición de limitaciones y prohibiciones en la circulación de vehículos; *c)* el control previo de determinados tipos de circulación o la imposición de tasas; *d)* el establecimiento de requisitos para circular a determinadas categorías de vehículos; *e)* la imposición de sanciones; *f)* la vigilancia permanente a través de sus propios agentes (*Las vías urbanas*, Madrid, 1973, pág. 368).

Dentro del conjunto de medidas de policía de la circulación, que, en este sentido, son de la competencia municipal, pueden citarse:

*a)* La fijación de prohibiciones de circulación para algunos vehículos con el objeto de hacer más fluido el tráfico y el consiguiente ahorro energético que ello implica. Así, por ejemplo, la circulación

de camiones, a los que se impone un determinado recorrido por el casco urbano, o la prohibición de vehículos de tracción animal.

b) La prohibición de circulación de vehículos en el centro de la ciudad con la creación de las llamadas «zonas peatonales», medida ésta de gran tradición en Europa, donde existen muchos centros históricos sometidos a este régimen, lo cual, además de preservar el medio facilita la descongestión y el ahorro, sobre todo, si se combina con una adecuada política de aparcamientos. En España, poco a poco, con una lentitud a menudo injustificada, se va abriendo paso en la política municipal la creación de estas zonas peatonales, que muchas veces cuentan con la animadversión injustificada, a mi juicio, de las personas con establecimientos públicos abiertos en la zona. Desde el punto de vista de la protección monumental, tal medida es de una eficacia fulminante y resulta increíble que zonas o conjuntos declarados de protección histórico-artística sigan permitiendo la circulación rodada en sus zonas más nobles.

c) La prohibición de circulación de vehículos determinados días de la semana en combinación con los números de matrícula de tales vehículos.

d) La imposición del «carril bus» y el «carril taxi» para dar así prioridad al transporte público. Las medidas aquí pueden ser de gran impacto reservando la mayor parte de la calzada en el núcleo de la población para los vehículos públicos, desincentivando así el uso de vehículos privados, para lo cual son de gran elocuencia los ejemplos centroeuropeos.

El uso de la bicicleta resulta también una medida complementaria de ahorro energético, cuya importancia no debe ser minusvalorada. Y aquí la actividad municipal puede ser importante, si se tiene en cuenta que al Ayuntamiento corresponde dotar al uso de la bicicleta de carriles especiales que eliminen los riesgos de su utilización y de una infraestructura especial de aparcamientos distinta de la habitual para los vehículos automóviles. De igual forma puede pensarse en el cierre de ciertas vías al uso de los automóviles, autorizando únicamente el de bicicletas, medidas todas éstas que no hay que inventar porque están perfectamente experimentadas con éxito en muchas ciudades europeas. No es necesario más que acometer su adopción con imaginación y con firme voluntad política.

### III. EL DERECHO DE ESTACIONAMIENTO

Otro ámbito éste en el que son importantes los poderes de la Administración, y en concreto de los Ayuntamientos:

a) Para prohibirlos, ya que puede prohibirse el estacionamiento permanente cuando se perjudique de forma grave la circulación, de la misma forma que pueden acordarse medidas que prohíban temporal o espacialmente el estacionamiento a determinadas horas en que la circulación resulta más intensa. Estas medidas son todas perfectamente legales y tienen como fundamento normativo el propio Código de la Circulación.

b) Para someterlo al pago de una tasa. En este punto, la doctrina no es pacífica, ya que algunos autores entienden que el estacionamiento de vehículos, como uso común que es de las vías públicas, no debe estar sometido al pago de tasa alguna, que sólo puede imponerse cuando se trata de un uso especial tal, por ejemplo, la reserva de aparcamientos en edificios públicos, embajadas, etc., aunque tal afirmación resulta dudosa a la vista de la legislación de Haciendas locales. Otro tema es el pago con carácter voluntario en los aparcamientos llamados vigilados por miembros de la Asociación Nacional de Inválidos Civiles.

c) Para limitarlo, lo que remite a las llamadas zonas azules, que pueden imponerse como una derivación del poder de policía general.

d) El derecho de estacionamiento en zonas construidas y diseñadas para este fin, instrumento éste capital en manos de los Ayuntamientos, que puede ser de gran utilidad en la política de ahorro energético, ya que la estrategia de su número y, sobre todo, de su localización coadyuva muy importantemente al uso de los vehículos privados y la congestión del tráfico en los centros urbanos. Claramente puede definirse como «foboenergética» la política de construcción de aparcamientos de los grandes Municipios españoles, que lejos de contribuir a la racionalización del tráfico, aumenta su caos y coadyuva al despilfarro.

e) Debe registrarse como una medida de cierta importancia, aunque creo de parcial eficacia, la llamada «Operación de Regulación de Aparcamientos» (ORA), puesta en marcha por el Ayuntamiento de Madrid, y que consiste principalmente en la limitación de aparcamiento en ocho barrios del centro. Ello ha supuesto la reducción en cuarenta o cincuenta mil vehículos que circulan por el centro de

Madrid, pero, sin embargo, ha provocado un desplazamiento hacia los barrios limítrofes, lo que parcialmente neutraliza el éxito de la operación.

f) Las ordenanzas para la carga y descarga de botellas en los centros urbanos deben ser, en la fijación de horarios, especialmente rigurosas, porque esta operación es una de las que crean mayores disfunciones en el tráfico rodado. El problema aquí, como en buena parte de las medidas referidas a la circulación, es del control de un cumplimiento, que requiere un aparato coactivo ágil y eficaz que los Ayuntamientos están muy lejos de tener.

#### IV. VIVIENDAS

Las ordenanzas municipales pueden imponer medidas de aislamiento térmico, con técnicas como la doble ventana o el cristal doble, que resulta anómalo no exista en ninguna ciudad española, a pesar de existir en nuestro país zonas muy frías y húmedas. El ahorro que en el uso de la calefacción y consiguiente influencia en la protección del medio puede tener esta medida no es necesario subrayarla.

A nivel estatal, las múltiples normas que se refieren a viviendas de protección oficial no contienen previsiones en este sentido y solamente pueden localizarse algunas en las Normas Tecnológicas de Edificación, si bien éstas tienen un valor, en la práctica, puramente indicativo.

El uso de la energía solar puede recibir un notable impulso desde la política municipal, que puede realizar acciones pioneras en materia de calefacción de escuelas, centros públicos y edificios privados. En este sentido existe ya alguna experiencia cuya expansión sería altamente deseable, pues además de ser de bajo coste, apoya la política de diversificación de aprovisionamientos energéticos.

#### V. BASURAS

Servicio típicamente también municipal, que se articula a través de las concesiones otorgadas por los Ayuntamientos y que pueden tener una relevancia también en el ahorro energético al permitir la tecnología moderna la utilización de las mismas como fuente energética. Desgraciadamente muy pocas previsiones, si es que existe alguna, hay en España a este respecto. En la Región donde yo vivo,



Asturias, existe en marcha un Plan director de gestión de residuos sólidos urbanos para toda la zona central, en el cual este tema puede ser soslayado.

## VI. OTRAS MEDIDAS

Especial incidencia pueden tener las medidas, también de competencia municipal, referidas al control de iluminación ciudadana, que pueden concretarse en la reducción horaria de la misma, tanto la urbana como la de establecimientos públicos, especialmente en las épocas en que el consumo se dispara, como es la época de Navidad.

La política municipal en este terreno puede reforzarse también con la creación de centros de estudios energéticos, que se conecten con la labor que en este sentido desarrolla el Estado.

## VII. EL URBANISMO COMO SINTESIS

El urbanismo, o mejor, la ordenación del territorio, resulta de obligada alusión en este contexto porque constituye el inevitable punto de partida del uso racional del espacio. Es impensable la ciudad «filoenergética», como es impensable una ciudad con una adecuada política de protección medio ambiental, si no se parte de una distribución de usos en el espacio adecuado y racional. Lo que únicamente puede conseguirse a través del instrumento del plan que permite sintetizar, que sirve como crisol de todas las medidas de carácter sectorial que puedan incidir sobre el espacio.

Ni la Ley ni los Reglamentos de la Ley del Suelo atienden, sin embargo, a este aspecto, que está ausente en la mente del legislador. Pero la preocupación energética estará algún día en la legislación urbanística o podrá introducirse a través del instrumento planificador, de la misma forma que la protección medio ambiental, ausente en la Ley de 1956, está ya incorporada en el texto vigente, como consecuencia del proceso de sensibilización colectiva que este tema ha producido.

## VIII. CONCLUSION

Como *conclusión* puede decirse que la política de utilización de los recursos energéticos debe impulsarse desde la perspectiva del

espacio nacional que el Estado tiene confiado. Pero no debe despreciarse el papel que los Ayuntamientos pueden desarrollar en este punto, toda vez que con la adopción de una serie de medidas puntuales, como las que se han señalado, no sólo se refuerza la política filoenergética, sino, además, se contribuye a perfilar un modelo social alternativo menos despilfarrador y, en cualquier caso, donde se visualice la prevalencia del uso público del espacio urbano.

Ahora bien, todos estos medios deben partir de una ordenación urbana puesta al servicio de los intereses colectivos, porque sin el manejo racional de los planes de urbanismo es imposible hacer una política filoenergética de cierta envergadura. Como se ve, pues, son medidas a corto y largo plazo las que deben ser adoptadas por los Municipios que quieran ser previsores y atiendan el reto bajo cuyo signo vive la actual civilización industrial.



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

III. ESTADISTICA

---

