

TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA REGULADORA DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR.

8 de marzo de 2017

Introducción

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), regula en su título VI la iniciativa legislativa y la potestad normativa de las Administraciones Públicas, introduciendo una serie de novedades respecto a la regulación anterior, que tienen como objetivo principal incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

Entre estas novedades destaca la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectados por la misma, acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La consulta pública se sustanciará a través del portal web correspondiente, siendo un trámite exigible para todas las Administraciones Públicas en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Se trata, por tanto, de un trámite novedoso que no está incorporado en el procedimiento de elaboración de normas municipales contemplado en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM) y que responde a la necesidad de garantizar el acierto y legalidad de las normas que finalmente son aprobadas por las distintas Administraciones Públicas.

En este contexto, con el objeto de dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 133 LPAC, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de octubre de 2016 se han aprobado las Directrices que precisan cómo ha de sustanciarse la consulta en el procedimiento general de elaboración de ordenanzas y reglamentos en el Ayuntamiento de Madrid.

En cumplimiento de tales directrices, se ha acordado someter a consulta previa la modificación de la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior.

a) Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

En el año 2009 se aprobó la ordenanza reguladora de la Publicidad Exterior, con el fin primordial de compatibilizar la actividad publicitaria con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Madrid.

Aunque dicha Ordenanza ha sido pionera en muchos aspectos, su puesta en práctica a lo largo de estos últimos años ha puesto de manifiesto la necesidad introducir modificaciones, dada la complejidad de algunas de las actuaciones reguladas, de su articulado, y de los notables avances tecnológicos que se han producido en materia de publicidad exterior, que han provocado que en algunos aspectos la Ordenanza haya quedado obsoleta.

En particular los problemas que se pretenden resolver con la modificación propuesta son los siguientes:

- 1.- Existencia de artículos cuya redacción admiten diversas interpretaciones.
- 2.- Sentencias recaídas a lo largo de estos últimos años.
- 3.- Falta de adecuación a la nueva legislación sobre procedimiento administrativo contenida en la LPAC.
- 4.- Falta de conexión y coherencia entre la regulación de la OPE y la Ordenanza Fiscal reguladora de la Utilización Privativa o el Aprovechamiento Especial del Dominio público Local para el Desarrollo de Acciones Publicitarias Especiales.
- 5.- Existencia de diversos criterios aprobados por las comisiones competentes en materia de protección del patrimonio y el Grupo Técnico de Publicidad.
- 6.- Proliferación de pantallas de tecnología digital en establecimientos y vacío legal en esta materia.

b) Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

La Constitución Española, en sus artículos 45 y 46, reconoce, de una parte, el derecho de todos los españoles a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y, de otra parte, el deber de los poderes públicos de garantizar la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico. Para ello, la Constitución emplea el concepto de medio ambiente en un sentido amplio, de forma que, en ese concepto, se incorporan otros elementos más allá de los recursos naturales en sentido estricto.

Siendo de interés público la protección medio ambiental, y por ende, la del paisaje urbano, la publicidad exterior, en ningún caso ha de considerarse como una actividad inocua para el interés general dado que afectan al propio paisaje urbano y, por lo tanto, ha de ser protegido.

La contaminación visual, considerada como un tema ambiental, se refiere al abuso de ciertos elementos “no arquitectónicos” que alteran la estética, la imagen del paisaje urbano, y que generan, a menudo, una sobre estimulación visual agresiva, invasiva y

simultánea, en definitiva todo aquello que afecta o perturba la visualización de una determinada zona o rompe la estética del paisaje.

Una de las formas más destacadas de este tipo de contaminación es sin duda la publicidad exterior en sus distintas formas, ya que tiene un gran impacto que puede conducir a una elevada estimulación visual que puede llegar a ser perjudicial para el ciudadano.

La publicidad forma parte del paisaje de la ciudad y, dado que ocupa una parte del espacio público, ha de adaptarse a los condicionantes y normativas aprobadas para regular su instalación.

Evitar que las calles y el paisaje urbano se saturen por exceso de publicidad corresponde al Ayuntamiento.

Por las razones expuestas es evidente la necesidad de intervención normativa, sin que la opción de no regular nada, o dejar vigente el actual marco jurídico sea una opción a valorar.

Asimismo hay que tener en cuenta que el soporte o los soportes en los que se exhibe un mensaje publicitario, al afectar directamente a las ciudades y lugares en donde se instalan inciden en el régimen urbanístico. Por lo tanto, tal actividad en cuanto incide e influye en una pluralidad de actividades urbanísticas, abarca varios aspectos que pudieran verse afectados tales como utilización del suelo, limitaciones, características estéticas de la ciudad, prohibición de usos, seguridad de los soportes, ornato..., en consecuencia la actuación administrativa queda al margen del ámbito publicitario, siendo una actuación urbanística, que no afecta ni a la libertad de empresa, ni a otros ámbitos que si bien interrelacionados con la actividad, resultan extraños a la perspectiva urbanística.

En definitiva la competencia del Ayuntamiento para regular esta materia se fundamenta en las competencias municipales en materia de medio ambiente y en materia urbanística (artículo 25 2 a) y b) de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), así como en la presencia de un interés municipal inequívoco.

El punto de partida de la propuesta de modificación de la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior, es conseguir una normativa más clara que facilite su aplicación, y regular una materia, como es la relativa a la instalación de pantallas digitales en establecimientos, en la que hasta el momento existe un vacío legal, que requiere una respuesta inmediata por parte de la Administración, dado el impacto que su proliferación está provocando en el paisaje urbano.

c) Necesidad y oportunidad de la aprobación

Analizados los problemas existentes y las distintas alternativas regulatorias, se concluye la necesidad de modificar la OPE.

Tal y como señalan la LPAC y las propias Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales aprobadas por la Junta de Gobierno el 20 de octubre de 2016, la consulta pública tiene carácter previo a la redacción del texto normativo y su contenido debe reflejar los aspectos previstos en el punto 4.1 de las citadas Directrices.

En este caso, a pesar de que formalmente no se ha iniciado el procedimiento de elaboración de la norma, los trabajos preparatorios tienen un grado de desarrollo avanzado. Por ello, se ha considerado conveniente someter a consulta pública la necesidad de modificar la Ordenanza de Publicidad Exterior, con el fin de conocer la opinión de los ciudadanos al respecto.

El Ayuntamiento de Madrid ha tenido en cuenta en la modificación propuesta la experiencia de los últimos años, planteadas tanto desde el ámbito privado, como del propio Ayuntamiento.

Como ya hemos señalado anteriormente los avances tecnológicos en el mundo de la publicidad exterior y la puesta en práctica durante estos años, han puesto de manifiesto la necesidad de modificar la Ordenanza, sin que sea posible demorar más tiempo su tramitación ya que nos encontramos en un momento en que actuaciones tales como la instalación de pantallas de tecnología digital, han proliferado tanto que requieren una respuesta inmediata de la Administración.

d) Objetivos de la norma

1.- Mejorar y clarificar determinados artículos mediante la experiencia adquirida desde el año 2009.

Durante los años de vigencia de la Ordenanza se ha puesto de manifiesto la necesidad de clarificar el contenido de determinados artículos, para evitar interpretaciones que en la práctica podían traducirse en cierta inseguridad jurídica, en este sentido se han introducido modificaciones formuladas por la FEDE AEPE, empresas de publicidad, o dentro del Ayuntamiento por la Agencia de Actividades.

De este modo en unos casos se han clarificado conceptos, ámbitos de aplicación, definiciones, se han eliminado exigencias innecesarias y referencias a normativas sectoriales, y en otros se han incorporado actuaciones autorizadas con carácter temporal, tras comprobarse que se han integrado de forma positiva en el paisaje urbano.

Mención especial merece la modificación del artículo primero en el que se han clarificado y se han introducido nuevas definiciones relacionadas con las acciones publicitarias; así como la modificación de la regulación de las lonas publicitarias sobre andamio, dado que a pesar de su carácter temporal, se ha comprobado que en determinados ámbitos resulta necesario introducir limitaciones para proteger el patrimonio histórico-artístico y su entorno.

Asimismo como novedad, se introduce un Anexo I en el que se reproducen gráficamente determinadas actuaciones que van a facilitar aun más su comprensión.

2.- Reflejar las Sentencias recaídas en relación con diversos artículos de la Ordenanza.

En este sentido artículos que habían sido anulados mediante fallo judicial, han sido redactados de conformidad con lo señalado en los mismos.

3.- Adaptar la Ordenanza a la nueva Ley 39/2015.

4.- Adaptar la OPE a las definiciones contenidas en la Ordenanza Fiscal reguladora de la Utilización Privativa o el Aprovechamiento Especial del Dominio público Local para el Desarrollo de Acciones Publicitarias Especiales.

En primer término se clarifican los conceptos relacionados con las acciones publicitarias, de este modo primero se definen los conceptos de acción publicitaria y street marketing, utilizando la definición del artículo 2 reguladora de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Utilización Privativa o el Aprovechamiento Especial del Dominio público Local para el Desarrollo de Acciones Publicitarias Especiales.

5.- Incorporar los criterios aprobados por las comisiones competentes en materia de protección del patrimonio o por el Grupo Técnico de Publicidad.

En la práctica se vienen aplicando determinados criterios establecidos en instrucciones aprobados por las comisiones competentes en materia de protección del patrimonio o por el Grupo Técnico de Publicidad, de este modo con su incorporación en la Ordenanza, se ha conseguido unificar toda la normativa existente sobre una materia concreta.

6.- Regular nuevas tecnologías

Como decíamos anteriormente, los avances tecnológicos en materia de publicidad exterior, han provocado que la Ordenanza en algunos aspectos haya quedado obsoleta, de este modo, y de conformidad con lo dispuesto en la propia Exposición de Motivos que exige a la administración municipal una actitud receptiva con las tendencias actuales y la adopción de medidas protectoras para unas zonas y vanguardistas e innovadoras en otras, se regula por primera vez la instalación de pantallas de tecnología digital en establecimientos.