

## Administración local: competencias sobre eficiencia energética

LUCÍA CASADO CASADO  
JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. Legislación ambiental de interés para las administraciones locales. A) A vueltas con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: la incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales de las entidades locales perdura. B) La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad: la posibilidad de que los municipios introduzcan excepciones a los planes de ordenación de los recursos naturales. C) La Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: la exigencia de oír a las entidades locales en el procedimiento de declaración de montes protectores. D) La consideración de los municipios como autoridad competente a los efectos del Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. 3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL. A) Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental. a) La competencia municipal para regular la eficiencia energética y el uso de energías renovables en los edificios. b) La consolidación de la línea jurisprudencial que imposibilita a los municipios adoptar medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria sobre instalaciones de radiocomunicación. c) El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de residuos: la imposibilidad de configurar la gestión de residuos urbanos como servicio de prestación obligatoria por el municipio y de recepción forzosa por los productores de los residuos comerciales no peligrosos sin la debida justificación de mayor eficiencia y eficacia. d) El alcance de la

competencia municipal para aprobar planes zonales específicos de zonas de protección acústica especial. e) El alcance de la potestad normativa municipal para regular las actividades de ocio y, en particular, la problemática del botellón. B) La exigencia de audiencia a los municipios en el procedimiento de aprobación de un Decreto por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales. C) La autorización ambiental integrada y las competencias urbanísticas de los municipios: exigencia de certificado de compatibilidad urbanística en caso de modificación sustancial de una actividad e improcedencia de otorgamiento de la autorización cuando exista incompatibilidad con el planeamiento urbanístico. D) La legitimación activa de los ayuntamientos para impugnar autorizaciones administrativas de parques eólicos. E) De nuevo la problemática sobre qué administración es competente para la limpieza de los arroyos urbanos. F) La ausencia de competencia de los municipios para regular el régimen de intervención sobre la caza. G) Los ayuntamientos frente al ruido: la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica. 4. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. A) Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental. B) Algunos ejemplos de ordenanzas de interés en materia ambiental elaboradas por entes locales supramunicipales. 5. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Este trabajo analiza, desde una perspectiva local, las novedades más relevantes que se han producido en materia ambiental en 2015, tanto desde un punto de vista normativo como jurisprudencial. Con este fin, se estructura en cuatro partes. En la primera, se destacan algunas normas ambientales aprobadas por el Estado en 2015, de interés para las administraciones locales, por cuanto determinan competencias de los municipios en este ámbito. En la segunda, se hace un repaso de las principales sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia– dictadas en este período y que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria y de las competencias de los entes locales en materia ambiental. En la tercera, se da cuenta de algunas ordenanzas ambientales aprobadas por municipios y diputaciones provinciales durante este año. Y, en la cuarta, se apuntan algunas iniciativas interesantes llevadas a cabo en favor de la protección del medio ambiente en el ámbito local.

**PALABRAS CLAVE:** medio ambiente, municipio, ordenanza, ecoeficiencia energética, residuos, ruido, autorización ambiental integrada, caza

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Los entes locales disponen de importantes competencias en materia de protección del medio ambiente y ocupan un lugar clave en la gestión de los intereses ambientales, como administraciones más próximas a los ciudadanos. Un repaso general a lo acontecido en materia de medio ambiente durante el último año pone de manifiesto la relevancia del escalón local en la protección ambiental. Son varios los aspectos destacables desde un punto de vista local.

Continúa siendo noticia, un año más, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local – en adelante, LRSAL–, que modifica la LBRL y que introduce un nuevo modelo de delimitación competencial en el que las competencias municipales en materia ambiental se reducen y se confiere un mayor protagonismo a las administraciones supramunicipales. En la edición anterior, ahondábamos en las dudas interpretativas suscitadas por esta Ley en torno al alcance efectivo de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente, dada la disparidad de interpretaciones que se habían ido realizando en su primer año de aplicación; y analizábamos también la aplicación de la LRSAL por las comunidades autónomas. Transcurrido un año más, persiste la incertidumbre, aunque ha habido algunas novedades, entre las que destaca especialmente la adopción de tres acuerdos con las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia e Islas Baleares por parte de las correspondientes comisiones bilaterales de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma, en relación con la interpretación que debe darse a las normas de aplicación de la LRSAL, en sus respectivos territorios, aprobadas por estas comunidades autónomas.

A pesar del protagonismo que continúa cobrando la aplicación de la LRSAL, existen otros aspectos destacables desde un punto de vista local. Con relación a la normativa ambiental de incidencia local aprobada en 2015, examinamos las novedades más relevantes que afectan a los entes locales, especialmente a los municipios, derivadas de la aprobación de las Leyes 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; y 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes; así como del Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

En cuanto a la jurisprudencia, son muchas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas que tienen interés desde una perspectiva local. Destacamos en particular aquellas que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia ambiental (especialmente, dos Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015, que configuran en términos muy amplios la potestad reglamentaria municipal para regular la ecoeficiencia energética y la utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones, aunque también se analizan otras en materia de instalaciones de radiocomunicación, residuos, ruido o actividades de ocio); determinan la exigencia de audiencia a los municipios en el procedimiento de aprobación de un decreto por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2015); determinan la imposibilidad de otorgamiento de la autorización ambiental integrada en caso de incompatibilidad con el planeamiento urbanístico (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2015); reconocen la legitimación activa de los ayuntamientos para impugnar autorizaciones administrativas de parques eólicos (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2015); determinan que la competencia de limpieza de arroyos urbanos en Andalucía no corresponde a los municipios, sino a la administración autonómica, en las cuencas intracomunitarias (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 15 de mayo de 2015); niegan competencias a los municipios para regular el régimen de intervención sobre la caza (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de febrero de 2015); y plantean las consecuencias de la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica (Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2015 y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía –sede de Málaga– de 13 y de 20 de abril de 2015).

También 2015 ha sido un año propicio para la elaboración de ordenanzas locales en materia ambiental. Como cada año, no han faltado iniciativas interesantes para afrontar la regulación a escala local de determinadas problemáticas ambientales. Destacamos especialmente la actividad normativa llevada a cabo por el Ayuntamiento de Jaén, que ha aprobado tres ordenanzas en materia ambiental en 2015, con relación a los residuos, la protección contra la contaminación acústica y los caminos rurales; y por la Diputación de Granada, que ha aprobado sendas ordenanzas para regular la prestación, por parte de esta Diputación, de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano y de recogida de residuos municipales. Tampoco han faltado ejemplos de políticas y

actuaciones locales de interés en aras a conseguir una mayor sostenibilidad, a pesar de las dificultades económicas de las administraciones locales.

## **2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**

En este apartado se destacan algunas normas estatales dictadas en materia ambiental en 2015 y que son de interés desde el punto de vista de las administraciones locales.

### **A) A VUELTAS CON LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: LA INCERTIDUMBRE SOBRE EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LAS ENTIDADES LOCALES PERDURA**

En la última edición del Observatorio poníamos de relieve las principales incertidumbres desatadas con la LRSAL en cuanto al alcance efectivo de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente, dada la disparidad de interpretaciones que se han venido realizando y la aplicación que está teniendo esta Ley por las comunidades autónomas. También nos hacíamos eco de la aprobación por parte de muchas comunidades autónomas de normas específicas para regular, en sus respectivos territorios, el ámbito competencial de las entidades locales y aclarar la aplicación de la LRSAL en su territorio.

En 2015, la incertidumbre continúa, a la espera del pronunciamiento del Tribunal Constitucional que ponga fin a la situación de incertidumbre e inseguridad jurídica desatada por la aplicación de la LRSAL. Como novedades en este ámbito, destacamos, por un lado, la aprobación de normativa de aplicación de la LRSAL por parte de alguna comunidad autónoma que aún no lo había hecho. Es el caso de Castilla La Mancha, a través de la Ley 8/2015, de 2 de diciembre, de medidas para la garantía y continuidad de los servicios públicos, aprobada ante la ausencia de reglas legales que señalen con claridad el régimen aplicable a las competencias municipales atribuidas en la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la LRSAL. Con esta Ley, Castilla La Mancha se une a la opción mayoritariamente seguida por la normativa autonómica adoptada para la aplicación y adaptación, en el ámbito de su territorio, de la LRSAL, de considerar que las leyes autonómicas que atribuían competencias a las entidades locales con anterioridad a esta Ley no han perdido su vigencia con su entrada en vigor, de modo que estas competencias deben seguir

siendo ejercidas por éstas de conformidad con las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 LBRL (art. 3.2).

Por otro, haciéndose uso de la posibilidad prevista en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y con la finalidad de evitar la interposición de los correspondientes recursos de inconstitucionalidad, se han adoptado tres acuerdos que fijan la interpretación que debe darse a determinados preceptos de leyes autonómicas de aplicación de la LRSAL dictadas en 2014. El primero de ellos se adopta por la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en su reunión celebrada el día 18 de febrero de 2015, en relación con el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo de 2014, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL en Andalucía. El segundo, por la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en su reunión de 25 de febrero de 2015, en relación con la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL. Y, el tercero, por la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Islas Baleares, en su reunión de 30 de marzo, con relación al Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en esta comunidad autónoma de la LRSAL. A través de estos acuerdos, ambas partes afectadas dan por solventadas las discrepancias competenciales manifestadas respecto a las citadas normas autonómicas y adoptan algunos compromisos. En primer lugar, tanto los correspondientes preceptos autonómicos como el artículo 7.4 de la LBRL –según la redacción dada por la LRSAL– “deben ser interpretados en el sentido de que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, solo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Estos requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y de las delegadas que estuviesen ejerciendo las entidades locales en el momento de la entrada en vigor de la Ley como para las que se puedan iniciar a partir de ese momento”. Las comunidades autónomas afectadas se comprometen a introducir en la aplicación de su legislación de régimen local la interpretación contenida en estos acuerdos. En segundo lugar, con relación a la continuidad en el ejercicio por las entidades locales

de las competencias que ya venían ejerciendo con anterioridad a la LRSAL “exigirá el cumplimiento de los requisitos aludidos en el apartado anterior, aspectos por los que corresponde velar a cada entidad local. Ello sin perjuicio del control que, en ejecución de las competencias que corresponda ejercer a la Comunidad Autónoma, en tanto titular de la competencia material y de la tutela financiera de las entidades locales de su territorio, ejerza en orden a verificar el cumplimiento de los citados requisitos recogidos en el artículo 7.4 de la Ley de Bases de Régimen Local”.

Con estos acuerdos, se pone de manifiesto “una cierta tolerancia o permisividad por parte del Estado frente a aquellas normas autonómicas que pretendían volcar del revés la interpretación más auténtica de la LRSAL que no era otra que obligar a las Comunidades Autónomas a entender que sus disposiciones normativas, del ámbito material que fueran, habrían quedado desplazadas y sin efecto si se oponían al nuevo régimen competencial estricto y tasado que la LRSAL contenía en los artículos 25 y 26 de la LBRL que ella misma modificaba” (FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, p. 8). En efecto, estos acuerdos son muy favorables al posicionamiento autonómico. Como advierte FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, “Probablemente, el esfuerzo financiero de las entidades locales de España para el cumplimiento de sus objetivos de déficit ha provocado la disminución de la presión inicial del Estado consciente de la mejoría económica generalizada del mundo local” (p. 8).

**B) LA LEY 33/2015, DE 21 DE SEPTIEMBRE, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD: LA POSIBILIDAD DE QUE LOS MUNICIPIOS INTRODUZCAN EXCEPCIONES A LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que entró en vigor el pasado 7 de octubre, ha modificado la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Esta Ley, tal y como se pone de manifiesto en su Preámbulo, tiene como objeto mejorar ciertos aspectos de la aplicación de la Ley 42/2007, especialmente en lo que se refiere a la gestión de los espacios protegidos. Asimismo, tiene por objeto garantizar la correcta aplicación del derecho internacional y la incorporación de la normativa de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico español.

Desde un punto de vista local, entre las novedades más significativas que se introducen, destacamos, en primer lugar, el nuevo artículo 19.4 de la Ley 42/2007. El artículo 18 de la Ley 42/2007, que pasa a ser el 19 tras la

reforma objeto de análisis, al hilo de la regulación del alcance de los planes de ordenación de los recursos naturales, determina la prevalencia de los planes de ordenación de los recursos naturales sobre los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general física, que deberán adaptarse a aquéllos cuando resulten contradictorios con los mismos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos. Asimismo, estos planes serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Además, las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los planes de ordenación de los recursos naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública. Esta regulación no supone ninguna novedad y simplemente supone un cambio de numeración en el precepto, ya que tal contenido estaba recogido en el artículo 18 de la Ley 42/2007, concretamente en sus apartados 1, 2 y 3, que no son objeto de modificación y que simplemente se trasladan ahora al artículo 19 de la Ley. La novedad radica, ahora, en el apartado 4 de este precepto, que se añade, con el fin de facultar a los ayuntamientos, en el ámbito de sus correspondientes competencias, para proponer excepciones a los planes de ordenación de los recursos naturales, si son necesarias para garantizar la prestación de los servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la LBRL. En todo caso, “Estas excepciones deberán estar suficientemente motivadas y someterse a la aprobación del órgano competente de la comunidad autónoma”. Esta excepción no estaba inicialmente prevista en el proyecto de ley presentado en el Congreso de los Diputados y su introducción obedece a la aceptación de la enmienda núm. 139, presentada por el Grupo Parlamentario Popular. Esta enmienda, justificada por “mejora técnica”, se defendía por la diputada de Lara Carbó en los términos siguientes: “La enmienda 139 indica que los ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, podrán proponer excepciones al PORN, el Plan de ordenación de los recursos naturales, para garantizar la prestación de los servicios mínimos previstos en la Ley reguladora de las bases de régimen local. Se han dado casos, señorías, de ayuntamientos que están incluidos en un espacio Red Natura y que no han podido prestar los servicios mínimos a los habitantes. Creemos que con esta enmienda se subsana este error” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, X Legislatura, núm. 849, 29 de junio de 2015, p. 9).

En segundo lugar, el artículo 46 de la Ley 42/2007 (anterior art. 45), cuyo objeto es regular las medidas de conservación de la Red Natura 2000,



introduce una novedad destacable en relación con los municipios. En efecto, el artículo 46.1 obliga a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas, respecto de las zonas de especial conservación (ZEC) y las zonas de especial protección para las aves (ZEPA), a fijar las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas que implicarán apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales; y adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos de los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable. La novedad radica ahora en que estos planes “deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares, o con limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar”.

**C) LA LEY 21/2015, DE 20 DE JULIO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE MONTES: LA EXIGENCIA DE OÍR A LAS ENTIDADES LOCALES EN EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE MONTES PROTECTORES**

La Ley 21/2015, de 20 de julio, que ha entrado en vigor el 21 de octubre de 2015, modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, con el fin, como se pone de manifiesto en su Preámbulo, de “tener el mejor instrumento posible para la gestión sostenible de las masas forestales españolas”, teniendo en cuenta que han transcurrido más de diez años desde su aprobación y que conviene mejorar y adaptar determinados aspectos de su regulación y que, además, es preciso ajustarse a lo dispuesto en las Sentencias de Tribunal Constitucional 49/2013, de 28 de febrero, 84/2013, de 13 de abril y 97/2013, de 23 de abril.

Son muchas y variadas las modificaciones introducidas por esta Ley en la ordenación jurídica de los montes, cuyo análisis desbordaría con creces el objeto de este trabajo. Entre las más significativas, destacamos la consideración, como un nuevo principio inspirador de esta Ley, de los montes como infraestructuras verdes, ya que constituyen unos sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de primer orden; y el reconocimiento del concepto de funcionalidad de los montes, en tanto que los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales y sustento de actividades económicas como por ser proveedores de múltiples servicios

ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico, de fijación del carbono atmosférico, de depósito de la diversidad biológica, y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje.

Por lo que aquí nos interesa, nos limitamos a destacar un aspecto de interés local en esta Ley. Así, el nuevo artículo 24 de la Ley de montes, que lleva por título “Declaración de montes protectores”, prevé que podrán ser declarados como tales “aquellos montes o terrenos forestales de titularidad privada que cumplan alguna de las condiciones que para los montes públicos establece el artículo 13”. Desde la perspectiva local, debe tenerse en cuenta que, aunque esta declaración corresponde hacerla a la administración de la comunidad autónoma correspondiente, se exige la intervención local en el procedimiento. Efectivamente, la tramitación de tal declaración exige previo expediente en el que, en todo caso, deberán ser oídos los propietarios y la entidad local donde radique. Igual procedimiento debe seguirse para la desclasificación, una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido.

#### **D) LA CONSIDERACIÓN DE LOS MUNICIPIOS COMO AUTORIDAD COMPETENTE A LOS EFECTOS DEL REAL DECRETO 840/2015, DE 21 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS DE CONTROL DE LOS RIESGOS INHERENTES A LOS ACCIDENTES GRAVES EN LOS QUE INTERVENGAN SUSTANCIAS PELIGROSAS**

El pasado 20 de octubre se publicó en el BOE el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Esta norma, dictada al amparo de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución, tiene por objeto la prevención de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, así como la limitación de sus consecuencias sobre la salud humana, los bienes y el medio ambiente.

Desde la perspectiva local que aquí nos interesa, destacamos que, a efectos de este Real Decreto, se consideran como autoridades competentes, además del Ministerio del Interior –a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias–, los órganos competentes de las comunidades autónomas y los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas –o, en su caso, los Subdelegados del Gobierno–, a los municipios u otras entidades locales. Esta consideración se les atribuye para colaborar con los órganos competentes de la comunidad autónoma en la elaboración de los planes de emergencia exterior que afecten a su término municipal, aportando la información que sea necesaria; elaborar y

mantener actualizado el Plan de actuación municipal o local, siguiendo las directrices de los planes de emergencia exterior, y participar en la ejecución de estos últimos dirigiendo y coordinando las medidas y actuaciones contempladas en aquéllos, tales como avisos a la población, activación de las medidas de protección precisas y realizar ejercicios y simulacros de protección civil; aprobar el Plan de actuación municipal o local y remitirlo a la Comisión Autonómica de Protección Civil para su homologación; informar de inmediato al órgano competente de la comunidad autónoma sobre los accidentes graves que se originen en su término municipal, así como de cualquier incidente que pudiera dar lugar a su desencadenamiento, con independencia de los sistemas de alerta que se determinen en el plan de emergencia exterior; y aplicar en sus instrumentos de ordenación urbanística, los requisitos de control del uso del suelo a los que hace referencia el artículo 14.

En cualquier caso, se impone a las autoridades competentes y al resto de administraciones públicas actuar de conformidad con los principios de coordinación y colaboración y velar para que las informaciones de interés obtenidas en virtud de esta norma se encuentren a disposición de las autoridades competentes en cada caso, en materia de protección civil, de prevención de riesgos para la salud humana, de prevención de riesgos laborales, de seguridad y calidad industrial, de protección del medio ambiente, de ordenación del territorio y de urbanismo y puertos. A este respecto, la Comisión Nacional de Protección Civil constituye el órgano de coordinación y cooperación entre los órganos de la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas para la implantación de este Real Decreto. En el ámbito territorial de las comunidades autónomas, el núcleo de coordinación para la aplicación de esta norma serán las comisiones autonómicas de protección civil, representadas por la administración periférica del Estado, los órganos de la comunidad autónomas y las corporaciones locales.

### **3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL**

En 2015, se ha dictado un amplio número de sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. De todas ellas, hemos realizado una selección, destacando especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria local en este ámbito.

## **A) ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL**

### **a) La competencia municipal para regular la ecoeficiencia energética y el uso de energías renovables en los edificios**

Desde hace algunos años, se ha planteado la cuestión de si los municipios tienen competencia para aprobar ordenanzas en el ámbito de la energía. De esta problemática ya nos hemos hecho eco en ediciones anteriores del Observatorio, poniendo de manifiesto la existencia de interpretaciones dispares por parte de los Tribunales Superiores de Justicia que habían abordado esta cuestión, a raíz de la impugnación de ordenanzas en materia energética.

En 2009, el Ayuntamiento de Zaragoza aprobó la Ordenanza municipal de ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones (publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 24 de agosto de 2009), cuyo objeto es regular la edificación con criterios bioclimáticos y fomentar el uso racional de la energía en cualquiera de sus formas, promoviendo la eficiencia energética para conseguir un mayor ahorro de energía en todas las actuaciones de la edificación, así como incorporar las energías renovables. Contra esta ordenanza se interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos presentados, respectivamente, por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y la Federación de Empresas de la Construcción de Zaragoza. Dichos recursos se resolvieron en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 390/2013 y 391/2013, ambas de 27 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Ignacio Martínez Lasierra), que procedieron a la estimación de los recursos y a declarar la nulidad de pleno derecho y la anulación total, por no ser conforme a derecho, de la citada Ordenanza. La fundamentación de tal decisión la halla el Tribunal en la ausencia de normas habilitadoras concretas sobre la materia específica objeto de regulación por la Ordenanza y en el hecho de que la Ordenanza tampoco proporciona en su desarrollo las especificaciones por razón de su localización territorial que permitan al Ayuntamiento una regulación específica en materia de medio ambiente –en concreto, en eficiencia energética y utilización de energías renovables–. Asimismo, apela a la interpretación sentada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 24 de junio de 2008, confirmatoria de la del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que había anulado la Ordenanza del Ayuntamiento de Pamplona, aprobada el 2 de octubre de 2003, sobre captación y aprovechamiento de energía solar térmica en los edificios.

Las dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón fueron objeto de sendos recursos de casación ante el Tribunal Supremo, presentados por el Ayuntamiento de Zaragoza, con la pretensión de que se estimasen tales recursos, se casasen las sentencias recurridas y se desestimasen los recursos contencioso-administrativos, declarándose ajustada a derecho la ordenanza impugnada en la instancia. El Tribunal Supremo, separándose del criterio seguido por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, avala la ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza en dos Sentencias de 22 de mayo de 2015 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, ambas con María del Pilar Teso Gamella como ponente). Son varios los argumentos que le conducen a tal decisión. En primer lugar, comienza negando una determinación de las competencias municipales basada en una concepción del principio de legalidad como vinculación positiva, con arreglo a la cual un municipio sólo tendría competencia normativa cuando la misma haya sido atribuida por una norma legal, en un determinado ámbito material de la actuación administrativa. Para el Tribunal, esta interpretación ya ha sido superada por la jurisprudencia más reciente, que “se ha inclinado por el criterio de la "vinculación negativa", en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación. Este cambio o evolución jurisprudencial encuentra su justificación en las exigencias derivadas de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988, que reconoce no sólo la autonomía local (artículo 3.1), sino también el principio de subsidiariedad (artículo 4.2), en virtud del cual las "entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad"” (FJ 4º de ambas Sentencias).

En segundo lugar, el Tribunal Supremo encuadra la competencia municipal para aprobar ordenanzas en materia de eficiencia energética y energías renovables en las competencias de protección del medio ambiente y de ordenación urbanística, recogidas, en el momento de aprobación de la Ordenanza, en los artículos 25.2.f) y 25.2.d) de la LBRL –con anterioridad a su reforma por la LRSAL–. Además, también trae a colación la competencia de los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones, en particular, en materia de educación, cultura, protección de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente, recogida en aquel momento en la LBRL –hoy

desaparecida tras la LRSAL—. Eso sí, recordando que “el ejercicio de la competencia normativa municipal en materia de protección del medio ambiente, como es natural, ha de respetar las competencias que también ostentan al respecto el Estado y las Comunidades Autónomas, ex artículo 149.1.23 y 148.1.9 de la CE” (FJ 5º).

En tercer lugar, considera que la cobertura normativa de la ordenanza impugnada en la instancia encuentra acomodo en el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que da cumplimiento a los requisitos básicos de la edificación establecidos en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, en cuya disposición final 2ª habilita al Gobierno para que, mediante Real Decreto, apruebe dicho Código Técnico, en el que se establezcan las exigencias básicas que deben cumplirse en los edificios, en relación con los requisitos básicos relativos a la seguridad y a la habitabilidad enumerados en dicha Ley. Es más, el Tribunal Supremo destaca que el Código Técnico de la Edificación, que tiene carácter básico y se dicta al amparo de las competencias que se atribuyen al Estado en los artículos 149.1.16, 23 y 25 de la CE, en materia de bases y coordinación nacional de la sanidad, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético, faculta a los municipios para adoptar medidas de eficiencia energética. En este sentido, afirma que

“(…) en el citado Código Técnico de la Edificación, concretamente en el artículo 15, apartados 4 y 5, se dispone, respecto de la contribución solar mínima de agua caliente sanitaria y respecto de la contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica, que las exigencias que regulan tiene la consideración de "mínimos", por lo que añade que "sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial" (apartado 5 del artículo 15 sobre la contribución fotovoltaica), y en términos casi idénticos se recoge, en el mismo artículo 15, apartado 4, sobre la contribución solar.

Se faculta, en dicho Código, por tanto, que otras Administraciones competentes, lo que constituye una alusión a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, puedan establecer valores más estrictos a los que establece dicho Código Técnico, según sean las características de localización y ámbito territorial, lo que supone nueva mención a ambas Administraciones, autonómica y local” (FJ 5º).

Por último, el Tribunal considera que esta interpretación no contradice la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008,

habida cuenta que la misma se refería a una ordenanza municipal aprobada en 2003, antes de aprobarse, en 2006, el Código Técnico de la Edificación.

A la vista de la argumentación expuesta, considera que el Ayuntamiento de Zaragoza tiene competencia normativa para aprobar la ordenanza impugnada en la instancia. Esta decisión es “Acorde con los principios citados, sobre la cláusula de subsidiariedad, la autonomía local y la concepción de la vinculación negativa en relación con el principio de legalidad de las Entidades locales, además de la regulación de la eficiencia energética en el Código Técnico de la Edificación dictado en desarrollo de la mentada Ley 38/1999 y la llamada a las Administraciones autonómica y local” (FJ 6º).

**b) La consolidación de la línea jurisprudencial que imposibilita a los municipios adoptar medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria sobre instalaciones de radiocomunicación**

Durante este último año, han vuelto a dictarse varias Sentencias del Tribunal Supremo con relación al alcance y límites de la potestad reglamentaria municipal para ordenar las instalaciones de radiocomunicación. Desde esta perspectiva, destacamos la Sentencia de 2 de octubre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4º, ponente: María del Pilar Teso Gamella), que insiste en la imposibilidad para los municipios de adoptar normas adicionales de protección de la salud pública, más estrictas que las fijadas por la normativa básica estatal en relación con la fijación de distancias mínimas entre la instalación de las antenas y determinados lugares. En ella, el Tribunal Supremo declara la nulidad del artículo 2.1 de la Ordenanza municipal para la instalación y funcionamiento de instalaciones de radiocomunicación de telefonía móvil en el término municipal de Son Servera, aprobada por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Son Servera, de fecha 17 de marzo de 2011. Dicho precepto exigía que las instalaciones de telefonía móvil se ubicasen en suelo no urbanizable, a una distancia de, al menos, 100 metros de una vivienda y de 300 metros de un centro educativo, sanitario, geriátrico o análogo, aunque esta distancia podía ser revisada, aumentada o disminuida, según el tipo de tecnología empleada. La anulación de este precepto se fundamenta en la falta de competencia de la entidad local para establecer las distancias de las antenas de telefonía móvil de determinados lugares. En su opinión, las corporaciones locales no poseen margen de regulación para adoptar normas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica. Es más, afirma el Tribunal que “no cabe reconocer a los Municipios ningún deber de minimización

específico compatible con la normativa básica estatal, puesto que ésta es completa y contiene sus criterios de actualización” (FJ 5º). Se consolida, así, progresivamente, la nueva línea jurisprudencial iniciada a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2011, conforme a la cual no resulta admisible que los municipios puedan imponer medidas adicionales de protección de la salud pública más restrictivas que las establecidas por el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, tanto en relación con los límites de emisión radioeléctrica como con la fijación de distancias mínimas a las correspondientes infraestructuras, al haber ejercitado el Estado de forma completa y agotada las medidas adicionales de protección sanitaria frente a los niveles tolerables de exposición a estas emisiones.

En esta Sentencia también se plantea si los municipios, a través de sus ordenanzas reguladoras de las instalaciones de radiocomunicación, pueden imponer a los operadores la exigencia de prestación de una fianza en concepto de garantía de asunción de los riesgos correspondientes, como hacía el artículo 7.3 de la Ordenanza de Son Servera. El Tribunal Supremo niega que los municipios tengan competencia para ello, por lo que también anula dicho precepto. Tras recordar la doctrina jurisprudencial conforme a la cual los municipios no pueden exigir la presentación de un seguro de responsabilidad civil que cubra las posibles afecciones a los bienes o a las personas, considera, trayendo a colación la Sentencia de 8 de marzo de 2013, que “la citada exigencia reglamentaria, que comparte razón y suerte con la de una fianza, carece de cobertura legal, pues no solo no pueden en su exigencia ampararse los municipios en sus competencias de protección urbanística, medioambiental, del patrimonio histórico o de la salubridad pública –se trata de posibles compensaciones a particulares frente a posibles daños– sino que es la Administración del Estado la que detenta la competencia exclusiva sobre legislación mercantil, señalando el art. 75 de la ley 50/1980 que será el Gobierno el que establezca los supuestos en que es obligatorio suscribir un seguro de esta índole” (FJ 6º).

La cuestión de la competencia municipal para exigir seguros de responsabilidad civil también se aborda en dos Sentencias de 24 de febrero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: José Luis Requero Ibáñez), al hilo de los recursos de casación presentados, respectivamente, contra la Sentencia de 8 de enero de 2013 –dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, estimatoria parcialmente del recurso contencioso-administrativo presentado por Telefónica Móviles España SAU contra la Ordenanza sobre instalaciones e infraestructuras de radiocomunicación en el municipio de Basauri– y de 17 de mayo de 2013 –



dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, estimatoria parcialmente del recurso contencioso-administrativo presentado por Vodafone SAU contra la misma Ordenanza—. El Tribunal mantiene aquí su línea interpretativa, por lo que niega que los municipios tengan potestad para su exigencia, habida cuenta que “no existe normativa sectorial específica que exija a los operadores la constitución de seguro de responsabilidad civil por los daños que pueda producir la actividad, máxime si el estado actual de conocimientos y la autorización y control del Estado y a su vez de organismos internacionales no determinan que deba existir una garantía especial para enfrentar posibles perjuicios” (FJ 5º y 6º, respectivamente).

En ambas Sentencias se plantea otra cuestión interesante, como es la de si los municipios pueden exigir en sus ordenanzas que los proyectos justifiquen y, por tanto, empleen la mejor tecnología disponible, técnica y económicamente viable, tal y como hacían los artículos 4 y 12.2 de la Ordenanza municipal de Basauri. Las Sentencias de instancia habían considerado que las características de las instalaciones entraban en la competencia municipal sobre seguridad y ornato de edificaciones, protección del paisaje o entorno, por lo que tal exigencia era proporcional para la protección de los intereses públicos cuya tutela corresponde al ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias en esas materias; y, además, no invadía las competencias estatales del artículo 149.1.21 de la CE. En cambio, el Tribunal Supremo, citando algunas Sentencias previas – de 24 de abril de 2012, de 31 de mayo, y de 7 y 12 de junio de 2013–, entiende que los municipios no pueden incorporar tal exigencia, por lo que anula tales preceptos. En su opinión, debe sustentarse “la anulación de la exigencia de la justificación de la mejor tecnología cuando la Ordenanza en cuestión no salva los criterios fijados por el Estado al respecto del nivel tecnológico, que es a quien compete establecer un régimen uniforme en esta materia; esa falta de precisión genera incertidumbre, cosa que no ocurriría si la Ordenanza impugnada se funda claramente en la normativa estatal, lo que no es el caso” (FJ 8º y 3º, respectivamente).

En relación con la cuestión tecnológica, el Tribunal Supremo también anula el artículo 3.4 de la Ordenanza de Basauri, con arreglo al cual las licencias se sujetaban a la imposición de nuevas medidas correctoras por parte del Ayuntamiento, con la finalidad de adaptar de forma continuada las instalaciones a la normativa vigente en cada momento a la luz de los nuevos conocimientos técnicos, científicos, médicos y legales. Para el Tribunal, la nulidad de tal precepto se justifica porque “si bien –como ocurre en el caso de autos– cabe aceptar que la Ordenanza en su literalidad no excluye ni impide que esos avances sean los fijados y

aceptados previamente por el Estado, lo cierto es que "deja abierta la puerta a que la ordenación técnica sea superada por la decisión municipal y es un nivel de inseguridad jurídica relevante constitucionalmente, tal y como ha quedado definido el fenómeno de concurrencia competencial en el sector de las comunicaciones" (FJ 3º –únicamente de la Sentencia que resuelve el recurso de casación presentado por Vodafone–).

Por último, hacemos referencia a otra cuestión conflictiva planteada en esta última Sentencia, al hilo del examen de la Ordenanza de Basauri, como es la relativa a los usos compartidos de las instalaciones. La cuestión estriba en determinar si los municipios pueden, en sus ordenanzas reguladoras de las instalaciones de radiocomunicación, imponer la obligación de compartir emplazamientos por parte de los diferentes operadores. Se trata de una cuestión donde la jurisprudencia del Tribunal Supremo no ha sido rectilínea, sino que se han producido cambios de criterio. Inicialmente, se admitía que los ayuntamientos pudieran imponer, en sus ordenanzas, la obligación de compartir emplazamientos por parte de las diferentes operadoras, por razones de protección del paisaje urbano y del medio ambiente. En cambio, en 2013, se produce un cambio jurisprudencial, sobre el que advierte el propio Tribunal Supremo, motivado por una lectura pausada de las conclusiones de la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2012, de 18 de febrero, que analiza esta cuestión desde la óptica de todas las competencias concurrentes –en aquel caso, Estado y comunidades autónomas– pero trasladable también a las entidades locales en sus esferas de interés y actuación. Así, en la Sentencia de 5 de junio de 2013, considera que la decisión última tras el fracaso del acuerdo entre operadores, en materia de ubicación y compartición de infraestructuras corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Por ello, niega que los ayuntamientos puedan atribuirse la decisión última, ejecutiva, en materia de compartición de emplazamientos ni de infraestructuras, si bien sí pueden, motivadamente y mediante informes, por razón de la tutela de intereses ambientales o urbanísticos, entender que procede la compartición, aunque quien decide es el Estado de forma ponderada, recogiendo los informes sectoriales de otras administraciones.

En el caso objeto de análisis, el artículo 4.2 de la Ordenanza de Basauri exigía que, en el supuesto de instalaciones en demarcación no urbana, los proyectos debían justificar la imposibilidad de compartir otras infraestructuras existentes en el entorno. Y el artículo 12.2 que los equipos –aparte de justificar la mejor tecnología– debían lograr el mejor tamaño y complejidad de la instalación y permitir así la máxima reducción del espacio visual. La Sentencia de instancia confirmó ambos preceptos por

considerarlos conformes con el ejercicio de las competencias municipales sobre urbanismo y protección del medio ambiente y entender que las características de las instalaciones no son extrañas a la competencia municipal sobre seguridad y ornato de edificaciones, protección del paisaje o entorno. En cambio, la entidad recurrente en casación alega que el uso compartido de las instalaciones de telecomunicación sólo puede imponerlo el Estado, previa audiencia al interesado y de manera motivada, y que, si lo hicieran, los municipios infringirían el artículo 30 de la Ley general de telecomunicaciones e invadirían competencias exclusivas del Estado. El Tribunal Supremo para dar respuesta a la cuestión planteada parte de que deben diferenciarse dos aspectos: quién es competente para imponer el uso compartido y hasta qué punto es admisible. En efecto, “En cuanto a este último, el uso compartido en sí es una restricción admisible que puede imponerse (cf. artículo 30.4 LGTel.), y que es admisible se explica porque en otro caso no se entendería que se permita su imposición, sólo que quien puede imponerla es el Estado” (FJ 4º). Partiendo de esta premisa, considera que, en la medida en que la Ordenanza únicamente exige que, en el caso de instalaciones en una demarcación no urbana, si se trata de proyectos de instalación no compartida, acompañen justificante de que le resulta imposible al operador compartir otras infraestructuras ya existentes, está fomentando la compartición y ello está en la línea del artículo 30.1 de la Ley general de telecomunicaciones, según el cual las administraciones públicas fomentarán la celebración de acuerdos voluntarios entre operadores para la ubicación compartida y el uso compartido de infraestructuras situadas en bienes de titularidad pública o privada. En consecuencia, “los artículos cuestionados en la instancia parte de la premisa de que un operador presente un proyecto sin haber previsto compartir ubicación ni instalaciones y como lo general es que se fomente la compartición, es por lo que se le exige que justifique que no es posible. Cosa distinta es la imposición de la compartición, algo ajeno al supuesto de hecho que regula la Ordenanza, cuya competencia corresponde a la Administración del Estado, pero tal extremo (...) no es el supuesto ahora enjuiciado” (FJ 4º *in fine*).

**c) El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de residuos: la imposibilidad de configurar la gestión de residuos urbanos como servicio de prestación obligatoria por el municipio y de recepción forzosa por los productores de los residuos comerciales no peligrosos sin la debida justificación de mayor eficiencia y eficacia**

Las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares de 1 de junio de 2015 y de 7 de julio de 2015 (Sala de lo Contencioso-

Administrativo, Sección 1ª, ponente: Pablo Delfont Maza) abordan el alcance de la potestad normativa en materia de residuos, al hilo del examen de los recursos contencioso-administrativos presentados, respectivamente, por Ocibar, SA, y el Club Náutico Santa Ponsa contra la Ordenanza municipal para la recogida de residuos municipales y limpieza de espacios públicos, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Calviá en sesión celebrada el 27 de marzo de 2014. Esta Ordenanza –en sus arts. 4.2, 9.1 y 17.1– configuraba el servicio de recogida de residuos municipales (domésticos, residuos comerciales no peligrosos y residuos domésticos generados en las industrias) como un servicio de prestación obligatoria por parte del Ayuntamiento y de recepción obligatoria por las personas físicas o jurídicas que tuviesen su domicilio o generasen residuos en el municipio de Calviá considerados productores o poseedores de residuos municipales.

El Tribunal niega que los municipios puedan incorporar tal previsión en una ordenanza, a pesar de las competencias que ostentan en esta materia con arreglo a la LBRL –la gestión de los residuos sólidos urbanos se recoge como competencia propia del municipio en la materia “medio ambiente urbano”, en el artículo 25.2.b)–, porque ello sería contrario a lo establecido por el artículo 17 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Efectivamente, si bien en la anterior Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos –derogada por la Ley 22/2011–, la gestión de residuos urbanos constituía un servicio de prestación obligatoria por el municipio y de recepción asimismo necesaria por los productores de los residuos, este régimen cambia radicalmente en la Ley actualmente vigente. Como pone de manifiesto el Tribunal, el régimen forzoso de recepción y de prestación del servicio por los municipios “ha sido alterado por la LRSC, en la cual se regula, como regla general, que la gestión de los residuos es un deber que recae sobre el productor de los mismos, quien puede efectuarlo bien por sí mismo, bien encargando a una persona o entidad privada o registrada, o bien entregar los residuos a una entidad pública o privada de recogida para su posterior tratamiento. Y el productor de residuos comerciales no peligrosos debe acreditar ante la entidad local competente la correcta gestión de los mismos o puede acogerse al sistema público de gestión de los mismos, de forma voluntaria cuando este sistema esté implantado, todo ello de acuerdo con el artículo 17 de la citada Ley” (FJ 4º).

Con independencia de este deber de gestión de los residuos por parte de los productores en general, y de residuos comerciales no peligrosos y domésticos generados por las industrias, en particular, “las entidades locales, en cumplimiento de sus competencias previstas en el artículo 25 LBRL, como regla general deben disponer de su propio sistema de gestión

de residuos, al cual se pueden adscribir aquellos de forma voluntaria” (FJ 4º). En consecuencia, los municipios tienen que prestar obligatoriamente el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, en la forma establecida en sus ordenanzas y de acuerdo con las leyes estatales, autonómicas, y normativa sectorial que resulte aplicable. Y, respecto a los residuos comerciales no peligrosos y los domésticos generados por las industrias, la actual normativa permite que el municipio los gestione por sí mismo, pero sin perjuicio de que los productores los puedan gestionar también, derivándose, en su caso, una concurrencia de sistemas, público y privado, de gestión de residuos de estas categorías. De este modo, “Se trataría, en cuanto a estas categorías de residuos, de un servicio público de carácter potestativo para las entidades locales, y en el supuesto que exista una organización local propia, este sistema sería de recepción voluntaria por parte de los productores, quienes deben gestionarlos por sí mismos en los términos del artículo 17 LRSC” (FJ 4º). Ahora bien, esta regla general tiene una excepción, recogida en el artículo 12.5.c) 2º de la Ley 22/2011, según la cual las entidades locales pueden imponer a los productores de residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, su incorporación obligatoria a su sistema de gestión en determinados supuestos. Esta incorporación obligatoria al sistema de gestión municipal de residuos requiere, por tanto, que la corporación local justifique la medida, en atención a la mayor eficiencia y eficacia que implica esta adhesión forzosa al mismo en comparación con la gestión llevada a cabo por el propio productor o por una empresa privada. Así, en las ordenanzas municipales “se deben fijar las líneas maestras de la gestión municipal de estas clases de residuos, y, en el supuesto de que en estas ordenanzas se determine la incorporación obligatoria de los productores al sistema público de gestión, en el procedimiento de elaboración de la ordenanza deberá justificarse la mayor eficiencia y eficacia, desde el punto de vista económico y ambiental, que ampara esta adscripción forzosa” (FJ 4º *in fine*).

A la vista de lo expuesto, el Tribunal entra a analizar si el Ayuntamiento de Calviá ha procedido a justificar la mayor eficiencia y eficacia –económica y ambiental– para imponer a los productores la recepción forzosa del sistema municipal, concluyendo que tal justificación no consta en el expediente administrativo y que los informes aportados por el Ayuntamiento en su contestación a la demanda corresponden a un expediente distinto del de elaboración de la Ordenanza impugnada. En consecuencia, declara la nulidad de los artículos 4.2, 9.1 y 17.1 de la

Ordenanza municipal para la recogida de residuos municipales y limpieza de espacios públicos de Calviá.

En la misma línea, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla), en la Sentencia de 30 de junio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Eugenio Frías Martínez), estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Nacional de Gestores de Residuos de Aceites y Grasas Comestibles (GERERAS), Verdegras, S.L., Recuperación de Grasas de la Costa del Sol, S.L., Rograsa, S.C.L., y AERTA, contra la Resolución del Tribunal de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla de 12 de septiembre de 2013, por la que se desestimaban los recursos especiales en materia de contratación contra los pliegos de condiciones técnicas y administrativas de la contratación del servicio de recogida selectiva de aceites vegetales usados municipales, domésticos, no peligrosos, y se anulaba la cláusula 6.2 de dicho pliego. Esta cláusula imponía a los establecimientos del sector de la hostelería, restauración y catering (HORECA) la obligación de acogerse al sistema de recogida selectiva municipal. Para el Tribunal, los residuos de aceites usados por los servicios de hostelería, restauración y catering, en cuanto son propios de su actividad específica, deben ser considerados como residuos comerciales. Por ello, con arreglo a los artículos 12.5.c) y 17.3 de la Ley 22/2011, los productores pueden gestionarlos por sí mismos, si bien el ayuntamiento tiene la posibilidad de imponer de forma motivada la gestión pública universal, si tal decisión contiene la justificación de las razones de mayor eficiencia y eficacia que lo habilitan para imponer dicha gestión. En el caso concreto, dada la falta de motivación de la imposición obligatoria del sistema de recogida selectiva municipal a los establecimientos de hostelería, restauración y catering frente al sistema general de que los productores pueden gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias por sí mismos, el Tribunal estima el recurso y anula la citada cláusula del pliego de condiciones técnicas y administrativas.

**d) El alcance de la competencia municipal para aprobar planes zonales específicos de zonas de protección acústica especial**

En la Sentencia de 13 de octubre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso), el Tribunal Supremo entra a examinar la conformidad a derecho de determinadas previsiones recogidas en el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 28 de septiembre de 2010, por el que se aprueba el Plan Zonal Específico de la Zona de Protección Acústica Especial del “Centro de Argüelles”, Aurrerá, Distrito de Chamberí.

Resuelve esta Sentencia el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 8 de mayo de 2013, dictada en el recurso contencioso-administrativo presentado por varias personas contra el mencionado Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid y que fue estimatoria parcialmente.

En particular, se plantea en esta Sentencia si se ajustan a derecho las determinaciones contenidas en los artículos 7.7 y 12.6 del Plan Zonal Específico de la Zona de Protección Acústica Especial del “Centro de Argüelles”. Con arreglo a estos preceptos, todas las actividades nuevas y existentes implantadas con posterioridad a la entrada en vigor de la zona ambientalmente protegida de Chamberí, debían disponer con carácter exclusivo de un número de plazas de aparcamiento, igual al 27% de su aforo en el mismo edificio en el que se encontrase la actividad o en edificios situados a no más de diez veces la anchura de la calle de su ubicación. Para dar respuesta a la cuestión planteada, el Tribunal examina las amplias competencias de los municipios en materia de ruido, haciendo mención expresa no sólo de las previsiones recogidas al respecto en la LBRL y en el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, sino también en la Ley del ruido. Ahora bien, a pesar de estas competencias y de la autonomía municipal constitucionalmente reconocida, entiende que ello “no autoriza a los Ayuntamientos a imponer normas de contenido imposible, como es la obligación de tener un determinado número de plazas de aparcamiento en la zona o de muy difícil obtención, tal y como resulta de la sentencia recurrida y no ha sido convincentemente desautorizado por el Ayuntamiento de Madrid” (FJ 10º). Por lo tanto, “la sentencia recurrida ni ha puesto en duda ni ha lesionado la autonomía local”, habida cuenta que “la obligación de disponer de aquel número de plazas de aparcamiento con carácter exclusivo no guarda relación alguna con las medidas a imponer para limitar los niveles sonoros detectados, pues no hay correlación alguna entre los niveles sonoros derivados del ocio nocturno y el establecimiento de una obligación de disponer de ciertas plazas de aparcamiento a los locales, cuando las mediciones se tomaron en consideración al ocio nocturno, no a resultados procedentes del tráfico rodado” (FJ 10º). Tampoco guardan relación alguna las mediciones efectuadas con el tráfico rodado, que es lo que, a juicio del Ayuntamiento, se quería evitar. Por ello, concluye el Tribunal que “Si lo que se pretendía era proteger el medio ambiente, en aplicación del artículo 45 de la Carta Magna, se podría haber prohibido o restringido el tráfico rodado, como ha hecho el Ayuntamiento de Madrid en diversas zonas, pero no exigir una norma de contenido imposible y que poco tiene que ver con regular el ocio

nocturno, y que incluso –es una hipótesis– podría provocar más afluencia de vehículos al existir más plazas de aparcamiento y, consecuentemente, más ruido. Y si lo que se quiere como dice el Ayuntamiento, es combatir la denominada doble fila existen, sin duda, otro tipo de medidas, ya sean disuasorias o coercitivas. Así, basta con acudir a las previsiones que establece, entre otros, el artículo 14 del Acuerdo por el que se aprueba el Plan Zonal en cuestión, como son el incremento de la vigilancia en la zona sobre los vehículos ruidosos o, expresamente, sobre la doble fila o las medidas de restricción del tráfico o de templado de tráfico durante las horas nocturnas en los accesos más comunes a las zonas de máxima contaminación acústica” (FJ 10º). Además, no existe el número de plazas que, con los preceptos anulados, se exigirían en la zona, de modo que se intenta aplicar una norma de construcción del año 1997, es decir para edificios construidos a partir de esa fecha, a una zona construida hace más de 40 años, lo cual resulta ser un acto de contenido imposible. A la vista de lo expuesto, el Tribunal concluye que no ha lugar al recurso de casación.

**e) El alcance de la potestad normativa municipal para regular las actividades de ocio y, en particular, la problemática del botellón**

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada) de 26 de enero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Jesús Rivera Fernández), se examina la conformidad a derecho de los artículos 1.a) y 13.5 de la Ordenanza municipal reguladora de determinadas actividades de ocio, aprobada por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mojácar de 30 de mayo de 2013, a raíz de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Administración andaluza, por considerar que dichos preceptos vulneran el principio de reserva legal consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución.

En relación con esta materia, en Andalucía existe la Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía –comúnmente conocida como la ley antibotellón–, que los municipios deben tener presente a la hora de regular las actividades de ocio. En esta ocasión, el artículo 1.a) de la Ordenanza recurrida altera la definición de “espacio abierto” recogida en dicha ley. En tanto que la ley define este concepto como “toda vía pública, zona o área al aire libre del correspondiente término municipal de dominio público o patrimonial de las Administraciones Públicas”, el indicado artículo 1.a) de la Ordenanza añade a esta definición “los espacios abiertos de titularidad privada utilizados para estos mismos fines”. Por otra parte, la conducta descrita



como infracción grave en el artículo 13.5 de la Ordenanza (“convocar o promover una concentración de personas para el consumo masivo de bebidas fuera de las zonas expresamente autorizadas”), no encuentra respaldo en lo establecido en la Ley autonómica.

El Tribunal considera que, dada la completa regulación de la materia por la norma autonómica, puede resultar aplicable sin necesidad de colaboración reglamentaria en tanto que es respetuosa con la doble garantía del principio de legalidad (material y formal) y que esa precedente regulación veda que, mediante una ordenanza o un reglamento, se pueda contradecir la norma legal. Y eso es lo que entiende que ha sucedido en el caso concreto. En efecto, por una parte, considera que el artículo 1.a) de la Ordenanza de Mojácar hace una injustificada extensión del concepto de “espacio público” que contradice el determinado legalmente. Por otra, la misma contradicción con la ley autonómica se encuentra en la descripción típica de la infracción grave realizada por el artículo 13.5 de la Ordenanza, que se aparta de la previa regulación legal y no encuentra cobertura en lo establecido en la Ley 7/2006, ya que todas las infracciones tipificadas en su artículo 7 tienen en común que los sujetos responsables son empresas a través de cuya actividad pueden obtener un beneficio económico, al aludir a “actividades comerciales”, “establecimientos comerciales”, “establecimientos de hostelería o de esparcimiento”.

Tal y como pone de manifiesto el Tribunal, “las Ordenanzas locales tienen abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones, aunque no por supuesto de forma genérica e indiscriminada. Tal tipificación no podrá hacerse si anteriormente se ha efectuado ya por ley estatal o autonómica. En cualquier caso, al llevar a cabo la tipificación no pueden aprobarse preceptos contrarios a las leyes. Por lo demás, la tipificación de que se habla no podrá hacerse por Ordenanza obviamente más que en el supuesto de que se trate de la ordenación del uso de bienes o la organización de servicios que supongan potestades implícitas o en aquellos casos de competencia compartida en los que el ente superior, Estado o Comunidad Autónoma, no hayan hecho uso de su potestad legislativa con esta finalidad” (FJ 5º).

En el caso objeto de examen, al haberse extralimitado la Ordenanza de Mojácar de lo establecido en la Ley autonómica, el Tribunal estima el recurso presentado por la Administración autonómica y declara nulos los artículos 1.a) y 13.5 de la Ordenanza.

## **B) LA EXIGENCIA DE AUDIENCIA A LOS MUNICIPIOS EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UN DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN GENERAL DE PLANIFICACIÓN DE LOS USOS Y ACTIVIDADES EN LOS PARQUES NATURALES**

En materia de espacios naturales protegidos se ha dictado en 2015 una sentencia de gran interés, desde una perspectiva local. Nos referimos a la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: José Juan Suay Rincón). Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Sentencia dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, de 12 de septiembre de 2013, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología, Seo Birdlife, contra el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos y, en su consecuencia, se anula dicha disposición por no ajustada a derecho.

La cuestión central que se plantea en esta Sentencia es la de determinar si es o no necesario el informe de los ayuntamientos de aquellos municipios incluidos en los ámbitos geográficos de los parques naturales de Andalucía en el procedimiento de aprobación de dicho Decreto. En este caso, los ayuntamientos no habían dispuesto del trámite de audiencia legalmente requerido, aunque sí se había reconocido dicho trámite a las diputaciones provinciales. En la elaboración del citado Decreto no se reconoció a los municipios la condición de interesados y en la relación de interesados del expediente administrativo se incluyó, entre las corporaciones locales afectadas, exclusivamente a las diputaciones provinciales de Andalucía. Para el Tribunal Superior de Justicia, que resolvió en primer término esta cuestión, debían entenderse como interesadas en el procedimiento a las corporaciones locales afectadas por los planes de ordenación de los recursos naturales, entendiendo por corporaciones locales afectadas o implicadas las que estén incluidas total o parcialmente en el ámbito territorial de los distintos planes de ordenación de los recursos naturales de los parques naturales de Andalucía. Por ello, se les debió otorgar el trámite de audiencia legalmente requerido, no bastando el que, en cambio, se les reconoció a tal efecto a las diputaciones provinciales, ya que no eran las únicas administraciones locales afectadas y porque tampoco podía presumirse que, a través de ellas, tuvieron noticia los correspondientes ayuntamientos. Por ello, estima el recurso y declara la

nulidad del Decreto 15/2011. En cambio, la Junta de Andalucía, recurrente en casación, considera que se cumplieron todos y cada uno de los trámites exigidos por el artículo 21 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad, que, en su opinión, no exige un trámite concreto y específico de consulta o audiencia de todas las corporaciones locales, sino que únicamente dispone que se garantizará la audiencia de todas las corporaciones locales afectadas, dada la condición de interesadas que las mismas ostentan. Desde esta perspectiva, sostiene, por un lado, que se ha conferido el trámite cuestionado a las diputaciones provinciales de Andalucía; y, por otro, afirma también que los ayuntamientos han intervenido, asimismo, porque todos y cada uno de ellos están representados en los órganos de gestión de los parques, y el proyecto de reglamento se sometió al informe de las juntas rectoras de cada uno de los parques. Esta última es la razón por la que, según aduce, el trámite de audiencia se cumplimentó sólo respecto de las diputaciones provinciales.

Planteada la cuestión en estos términos, el Tribunal Supremo se separa claramente de las argumentaciones defendidas por la Junta de Andalucía y realiza un pronunciamiento que ampara la exigencia del trámite de audiencia de todos los municipios afectados en el procedimiento de elaboración del mencionado Decreto. En primer lugar, recordando lo ya dicho en su Sentencia de 20 de septiembre de 2012, pone de manifiesto la insuficiencia del mecanismo representativo de los ayuntamientos por la vía pretendida de su representación en las juntas rectoras de los parques, toda vez que se trata de órganos configurados con carácter consultivo y de carácter colegiado, en los que, además de los ayuntamientos, están representados los sectores socioeconómicos y laborales implicados, universidades, sociedades o grupos cuya finalidad primordial sea la conservación del medio natural, así como las Consejerías de la comunidad autónoma con competencias sectoriales afectadas. Por ello, el Tribunal entiende que no garantiza “precisamente por su carácter colegiado y la formación de su voluntad por la mayoría de votos (ex artículo 26.4 de la LRJPA) la defensa de los diferentes intereses locales afectados” (FJ 5º). A ello se añade que “en todo caso, el representante de cada Ayuntamiento en este órgano no suple al Pleno del Ayuntamiento como órgano municipal competente para adoptar las decisiones más importantes en materia de urbanismo (ex artículo 22.2.c) de la LRBRL) y del que forman parte los diferentes grupos políticos municipales que así tienen la posibilidad de intervenir en la conformación de la voluntad corporativa” (FJ 5º).

En segundo lugar, hace mención expresa de la LRBRL – concretamente, de los artículos 55, 58.2 y 62–, que apela al respeto del ejercicio legítimo por las otras administraciones de sus competencias; a la

ponderación –en la actuación de las competencias propias– de la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras administraciones; a la obligación de facilitar a las otras administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por ésta de sus cometidos; y a la prestación de la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas. Asimismo, obliga a las administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación a otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados; y a que, en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma aseguren, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la comunidad autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final. Para el Tribunal Supremo “la actuación sobre un mismo ámbito territorial de competencias por diversas Administraciones determina la necesidad de extremar las llamadas a la colaboración, junto a la lealtad constitucional, que ha de presidir la actuación de las Administraciones, y que constituye un principio ligado al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución” (FJ 5º). Por ello, insiste en que las relaciones entre las administraciones deben asentarse sobre los principios de colaboración y cooperación, recogidos en los artículos 3.2 y 4.5 de la LRJAP. Igualmente, la coordinación debe presidir la actuación de la administración, según disponen los artículos 3.1 y 18.1 de la LRJAP. Como pone de manifiesto el Tribunal, “Es cierto que la efectividad de estos principios depende, en gran medida, del grado de responsabilidad y compromiso de los poderes públicos. Pero en este contexto surgen técnicas que permitan hacer efectiva la necesidad de oír y hacerse oír, intercambiando información y puntos de vista entre las diferentes perspectivas que proporciona cada Administración. Ello nos conduce a una de las fórmulas más frecuentemente utilizadas al respecto cual es la emisión de informes. Se propicia así la participación, por esta vía de informe, de otra Administración distinta de aquella que sustancia el procedimiento administrativo, cuando concurre la acción de ambas sobre el mismo objeto” (FJ 5ª).

En consecuencia, esta Sentencia deja claro que tienen la condición de interesados en el procedimiento de elaboración del Decreto citado los municipios afectados por los planes de ordenación de los recursos naturales. Por ello, debió otorgárseles el trámite de audiencia. Se abre así

una nueva puerta para la participación de los ayuntamientos afectados en materia de espacios naturales protegidos. Esta puerta se suma a la ya abierta por la Sentencia de 20 de septiembre de 2012, al exigir la participación de los ayuntamientos, a través de un informe preceptivo, en la tramitación de los procedimientos de aprobación de los planes rectores de uso y gestión. De este modo, se van realizando avances y se refuerza la participación local en el procedimiento de elaboración de normas que afecten al régimen general de planificación de los usos y actividades en parques naturales, así como en el procedimiento de elaboración de los planes rectores de uso y gestión de los espacios naturales protegidos, instrumentos en los que se fijan las normas generales de uso y gestión de los parques y que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico.

En otro orden de cosas, en esta Sentencia se plantea otra cuestión de interés. La recurrente en casación, la Junta de Andalucía, alegaba en el recurso que la asociación que presentó el recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 15/2011 –Seo/Birdlife– carecía de la legitimación legalmente requerida para que pudiera prosperar el vicio alegado por ella –la ausencia de audiencia a los municipios afectados–, ya que la eventual indefensión padecida por los ayuntamientos afectados sólo podría ser alegada por aquellos que hubieran padecido el vicio formal, siendo inadmisibles su invocación por un tercero que no se ha visto perjudicado, tal y como se deriva de algunas sentencias del Tribunal Supremo que citaba. El Tribunal rebate esta argumentación y matiza el alcance de su doctrina en este caso, dada la especificidad de la materia ambiental, “en que el derecho a la participación ciudadana se eleva de rango y se convierte en uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la regulación vigente en este sector del ordenamiento jurídico” (FJ 6º). En consecuencia, considera que “la cuestión suscitada sobre la participación de los ayuntamientos en esta materia rebasa la esfera estricta de las atribuciones municipales, adquiere una dimensión que trasciende dicho ámbito, y posee así una relevancia que alcanza a la ciudadanía en general; de tal manera que, ni los ciudadanos, ni las organizaciones constituidas por éstos en la defensa del medio ambiente, pueden considerarse en puridad como meros terceros incapaces de actuar en defensa de la participación que las corporaciones locales tienen asegurada en los procedimientos de elaboración (y modificación) de los PORN” (FJ 6º).

### **C) LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS: EXIGENCIA DE CERTIFICADO DE COMPATIBILIDAD URBANÍSTICA EN CASO DE MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DE UNA ACTIVIDAD E IMPROCEDENCIA DE OTORGAMIENTO DE LA AUTORIZACIÓN CUANDO EXISTA INCOMPATIBILIDAD CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

Con relación a la prevención y el control integrados de la contaminación, traemos a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Mariano de Oro-Pulido López), de interés para los municipios. Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Catalunya y por una entidad mercantil contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de julio de 2013, estimatoria en parte del recurso contencioso-administrativo interpuesto por varios particulares contra la resolución autonómica que concedía a una empresa autorización ambiental para la fabricación de papel tisú y manipulados en un establecimiento en Mediona, en cuanto otorgaba a la entidad mercantil titular autorización ambiental para instalar un nuevo generador de vapor con la construcción de una nueva sala de caldera; y desestimatoria de las demás pretensiones ejercitadas en la demanda.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, dos son los aspectos más destacables de esta sentencia. Por una parte, el Tribunal Supremo considera que en caso de modificación sustancial de una actividad que ya cuenta con una autorización ambiental integrada, es necesario el preceptivo certificado de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. En el caso concreto, considera que la instalación de un nuevo generador de vapor tiene el carácter de sustancial y, en consecuencia, determina que es preceptivo el certificado de compatibilidad urbanística, por lo que debe procederse a un nuevo análisis de la compatibilidad de la modificación sustancial que se pretende con el planeamiento urbanístico. Por otra, determina la imposibilidad de otorgamiento de la autorización ambiental integrada para esta modificación sustancial, de acuerdo con las determinaciones urbanísticas de las normas subsidiarias del municipio de Mediona, habida cuenta que el artículo 166.6 de estas normas prohíbe en el sector del municipio afectado los usos industriales relativos a la pasta de papel, con la finalidad de impedir los usos insalubres y nocivos. De dicha prohibición se deriva la nulidad de pleno derecho de la autorización ambiental concedida para instalar el nuevo generador de vapor de autos por

incompatibilidad urbanística de la actividad. En consecuencia, el Tribunal Supremo declara no haber lugar a los recursos de casación interpuestos.

#### **D) LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA IMPUGNAR AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS DE PARQUES EÓLICOS**

Resulta de interés, desde una perspectiva local, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Eduardo Espin Templado). En ella, se resuelven sendos recursos de casación interpuestos por el Gobierno de Cantabria y por Boreas Eólicas 2, SA, contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en fecha 20 de septiembre de 2011. Esta Sentencia estimaba el recurso contencioso-administrativo promovido por el Ayuntamiento de Santiurde de Reinosa contra dos acuerdos del Consejo de Gobierno de Cantabria de 4 de diciembre de 2008, anulándolos (los mismos desestimaban sendos requerimientos formulados por el citado Ayuntamiento frente a las respectivas resoluciones del Director General de Industria de 10 de julio de 2008, que otorgaban a Boreas Eólicas 2, SA, autorización administrativa para los parques eólicos de Somballe y de Lantueno).

Destacamos de esta Sentencia una cuestión relevante desde el punto de vista local que fue objeto del litigio. Nos referimos a si el Ayuntamiento de Santiurde ostenta o no legitimación activa para plantear el recurso. Al respecto, tanto el Gobierno de Cantabria como la entidad mercantil Boreas Eólicas 2, aducían la ausencia de legitimación del Ayuntamiento por considerar que actuaba en defensa de la pura legalidad, sin quedar afectados sus intereses, sin que se hubiese desconocido su competencia y sin que las resoluciones impugnadas menoscabasen su autonomía. Es más, entendían que no ostentaba un claro interés legítimo, en la medida en que no era un interés propio, cuantificado o específico del ámbito local, ya que la autorización no le repercutía directamente. Sin embargo, el Tribunal Supremo no acoge esta argumentación y considera plenamente legitimado al Ayuntamiento. Para el Tribunal, los actos estrictos de autorización y aprobación definitiva de la instalación de los parques eólicos sitios en su término municipal entran de lleno en el interés del Ayuntamiento, que, en nombre de sus vecinos, puede defender la ocupación de su territorio de sufrir serios perjuicios y los valores medioambientales existentes y la estructura de los ecosistemas propios de las áreas afectadas, siendo estos fines un aspecto que se corresponde con los intereses que representa. En esta línea, afirma que “La jurisprudencia constitucional y de esta Sala ha

declarado reiteradamente que el ámbito de los intereses de un Ayuntamiento no queda restringido de manera estricta a sus atribuciones competenciales, sino que se extiende a la defensa de los intereses asociados a dichas competencias y amparados por ellas. Ello quiere decir que no puede negarse el interés legítimo de un Ayuntamiento en actuaciones que ocurren en su territorio y que pueden tener incidencia en ámbitos que, sin duda, afectan a sus competencias, como las urbanísticas, medioambientales, turísticas, de desarrollo económico, etc. Así pues, la autorización de un parque eólico en el territorio de un Ayuntamiento difícilmente puede afirmarse que no afecta a sus intereses” (FJ 2º).

Existe, por tanto, legitimación activa de los Ayuntamientos para recurrir la autorización de un parque eólico. Ahora bien, para la interposición del recurso contencioso-administrativo es preceptiva la existencia de un informe previo del Secretario del Ayuntamiento –o, en su caso, de la asesoría jurídica y, en defecto de ambos, de un letrado–, tal y como se deriva del artículo 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. Es precisamente el incumplimiento de este trámite procesal inexcusable el que motiva la estimación de los recursos de casación interpuestos, la casación y anulación de la Sentencia de instancia y la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Santiurde de Reinosa contra las resoluciones del Director General de Industria de 10 de julio de 2008.

### **E) DE NUEVO LA PROBLEMÁTICA SOBRE QUÉ ADMINISTRACIÓN ES COMPETENTE PARA LA LIMPIEZA DE LOS ARROYOS URBANOS**

En 2015 ha vuelto a plantearse la problemática en torno a sobre qué administración –autonómica o local– recae la competencia para la limpieza de los arroyos urbanos. Sobre este tema ya se ha pronunciado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 10 de junio de 2014, de la que dábamos cuenta en la edición anterior del Observatorio, aunque sin llegar a clarificar si dicha competencia recae o no en los municipios. En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Málaga) de 15 de mayo de 2015 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Santiago Cruz Gómez), se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Málaga, de acuerdo con los artículos 44 y 46 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, solicitando que se dicte sentencia estimatoria de este recurso y se declare que es competencia de la Junta de Andalucía la conservación y adecuación de los arroyos del término municipal de Málaga, conforme a las



competencias que tiene atribuidas, sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Málaga deba efectuar la recogida de los residuos sólidos arrojados a los citados arroyos. El Tribunal Superior de Justicia considera que, con arreglo a la normativa vigente –en particular, el Decreto autonómico 189/2002, de de julio, por el que se aprueba el plan de prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos–, la conservación de los cauces públicos corresponde a la administración competente en la gestión de la cuenca correspondiente; y la recogida de los residuos sólidos arrojados a los cauces públicos en tramos urbanos a los municipios. Dado que las actuaciones que se pretenden en el caso concreto corresponden a cauces urbanos en una cuenca intracomunitaria dependiente de la administración autonómica andaluza, estima el recurso. Por ello, declara que es competencia y corresponde realizar a la Junta de Andalucía la conservación y adecuación de los arroyos del término municipal de Málaga, conforme a las competencias que legalmente tiene atribuidas, sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Málaga deba efectuar la recogida de los residuos sólidos arrojados a los citados arroyos.

#### **F) LA AUSENCIA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS PARA REGULAR EL RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN SOBRE LA CAZA**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de febrero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Héctor García Morago) resulta de interés por cuanto aborda el tema de las competencias municipales en materia de caza. Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo presentado por la Federación Catalana de Caza contra el Decreto dictado el 26 de julio de 2011 por el alcalde del Ayuntamiento de Santa Perpètua de Mogoda, mediante el cual, con el propósito de proteger una determinada especie de ave –el *corriol de pit roig*–, se prohibió la práctica de la halconería y la exhibición de cualquier ave de rapiña cautiva durante los meses de agosto, septiembre y octubre de 2011 en el paraje denominado “Carena dels Bandolers” y en la zona cultivable del Plan de Espacios de Interés Natural de Gallecs, disponiéndose, asimismo, el mantenimiento de tal situación hasta tanto no fuese aprobado el Plan Especial de Interés Natural de Gallecs. Contra este Decreto presentó recurso contencioso-administrativo la Federación Catalana de Caza, resuelto en la Sentencia objeto de análisis.

La cuestión fundamental a determinar es la de si los municipios disponen de competencias sobre la caza y, en particular, si pueden establecer una regulación dirigida a impedir o a limitar una determinada modalidad de caza, durante tres meses al año y de forma prácticamente

indefinida. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña niega, de forma tajante, que los municipios dispongan de tal competencia. En efecto, considera que la Administración de la Generalitat de Catalunya es la única competente para establecer ese tipo de restricciones, habida cuenta que el artículo 119 del Estatuto de Autonomía de Cataluña deja bien claro que es competencia exclusiva de la Generalitat la planificación y regulación de la caza, y en particular, la regulación del régimen de intervención de dicha actividad y de vigilancia de los aprovechamientos cinegéticos. También cita el Tribunal el artículo 23 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza, conforme al cual la veda y otras medidas protectoras deben ser adoptadas por el Ministerio de Agricultura, si bien considera que esta mención a la Administración del Estado, en méritos de las previsiones estatutarias, debe considerarse referida a la administración autonómica catalana. Es más, añade que “Prueba de que las cosas son así nos la brindan las Resoluciones que periódicamente va dictando la Administración autonómica (...) con el fin de regular los periodos hábiles para la práctica de la halconería” (FJ 1º).

A esta argumentación el Tribunal añade que la competencia autonómica en materia de caza no puede verse cortocircuitada por los títulos competenciales esgrimidos por el Ayuntamiento demandado. En este sentido, señala que “Los que se refieren al "medio ambiente" en un sentido más o menos lato, desde luego no pueden imponerse al más "específico" citado en el párrafo precedente” (FJ 2º). Además, “El que se refería a las actividades complementarias de las de otras Administraciones públicas (el hoy derogado art 28 de la Ley básica de régimen local – LBRL), servía para eso; es decir: para "complementar"; en modo alguno para entorpecer, contradecir o privar o vaciar de contenido los títulos competenciales ajenos” (FJ 2º). Tampoco pueden amparar el Decreto objeto de impugnación los títulos relativos a la adherencia de las disposiciones y actos municipales al objetivo de protección de la fauna salvaje, por cuanto “deben ejercitarse dentro de los límites que vienen impuestos por las competencias autonómicas y deben incidir esencialmente en las actividades, obras y servicios de competencia o raigambre local” (FJ 2º). Del mismo modo, no puede fundarse el Decreto municipal impugnado “en competencias sancionadoras de carácter genérico; o en el deber de colaboración con la administración autonómica que, en materia de protección de los animales, cabe predicar de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad (art 42 del Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril). Porque de ese deber de colaboración no cabe realizar una interpretación tan extensiva y tan maximalista, que lleve a prescindir de que las competencias municipales en la materia aparecen tasadas en el art 41 del Decret legislatiu 2/2008 (sin que las mismas contemplen la regulación o limitación de la caza) y que cuando en materia de caza o fauna salvaje pueda actuar la

Policía local, siempre lo hará al servicio del Departament de la Generalitat competente en la materia (art 42 del reiterado Decret legislatiu). Por eso no es de extrañar que el art 51 del texto refundido tantas veces citado, reserve a las autoridades autonómicas la imposición de sanciones vinculadas a la fauna salvaje, amén de constreñir notablemente el ámbito de las sanciones municipales en materia de protección de los animales” (FJ 2º).

Por todo ello, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación Catalana de Caza, declara nulo de pleno derecho el Decreto dictado el 26 de julio de 2011 por el alcalde del Ayuntamiento de Santa Perpètua de Mogoda, e insta de este Ayuntamiento la publicación, a su costa, del fallo de esta Sentencia en el Boletín Oficial de la Provincia y en el Tablón de Edictos, una vez el mismo haya adquirido firmeza, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del art 72.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

### **G) LOS AYUNTAMIENTOS FRENTE AL RUIDO: LA INACTIVIDAD MUNICIPAL EN EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

De nuevo, en 2015, se han dictado algunas Sentencias interesantes en relación con la intervención municipal en materia de ruido y, en particular, con la inactividad de los municipios en el control del ruido, que puede determinar su responsabilidad patrimonial por falta de actuación frente a la contaminación acústica, así como su responsabilidad por la vulneración de derechos fundamentales por contaminación acústica tolerada.

Desde esta perspectiva, destacamos especialmente la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7º, ponente: Celsa Picó Lorenzo), dictada en el marco de un recurso de casación interpuesto contra el Auto de 4 de junio de 2014 dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, desestimando el recurso de reposición formulado contra otro anterior de 29 de abril de 2014 en pieza de ejecución de sentencia. Se trata, por tanto, de un recurso planteado por entenderse que no se ha procedido a la correcta ejecución de una Sentencia anterior, dictada el 12 de noviembre de 2007, incumpléndose su contenido. Esta Sentencia ordenaba al Ayuntamiento de Llanera, para el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados, que procediese, utilizando sus servicios técnicos o recabando, en su caso, la asistencia técnica del Principado de Asturias, a la realización de las actuaciones y requerimientos necesarios para que por los titulares de determinadas industrias se ejecutasen sin dilación las medidas correctoras pertinentes en orden a evitar

la producción de niveles sonoros y vibraciones superiores a los fijados en la normativa vigente. Ocho años después de esta Sentencia de 2007, el problema de ruido continuaba sin estar totalmente solucionado, como evidencia la Sentencia del Tribunal Supremo objeto de análisis, aun cuando los recurrentes habían obtenido un pronunciamiento favorable en los Tribunales. El interés de esta Sentencia radica en que el Tribunal Supremo considera que la Sentencia no está debidamente ejecutada mientras se superen los límites sonoros vigentes, aunque sea de forma mínima. En el caso concreto, un informe técnico de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno del Principado de Asturias de 10 de mayo de 2013 ponía de relieve que los valores límites de inmisión impuestos a la actividad industrial se superaron en apenas 2 minutos y medio (de madrugada y en diversos intervalos) durante las 156 horas que duró el ensayo, así como que se habían propuesto medidas correctoras a una empresa, como resultado de una inspección realizada por la Dirección General de Calidad Ambiental, con ocasión de denuncias presentadas por los vecinos de la localidad. Para el Tribunal Supremo, aunque ciertamente constituye una superación mínima, no se cumple lo dispuesto en la Sentencia, que ordenaba al Ayuntamiento las correcciones que exigiese el resultado para evitar los niveles de sonidos y vibraciones que excediesen de lo permitido por la normativa vigente. Por ello, entiende que “Tiene razón la recurrente cuando arguye no ha habido un estricto cumplimiento de los umbrales sonoros establecidos en la legislación aplicable. Por tal razón, no puede entenderse la Sentencia debidamente ejecutada ya que aquella no permite la superación de los límites vigentes, por mínima o infrecuente que fuera. No se han adoptado, pues, medidas suficientes por parte del Ayuntamiento de Llanera en el control de la actividad denunciada corrigiendo el foco emisor de los ruidos en orden a garantizar la no lesión de los derechos fundamentales en su día declarados quebrantados (integridad física y moral más inviolabilidad e intimidad del domicilio)” (FJ 6º). En consecuencia, estima el recurso de casación y ordena que, en el plazo de tres meses, se realicen por el Ayuntamiento de Llanera, con la colaboración de los servicios técnicos del Gobierno del Principado de Asturias, varias mediciones no consecutivas en el tiempo que puedan acreditar que, ordinariamente, no se superan los límites establecidos.

Asimismo, encontramos también en 2015 varias sentencias en las que se condena a los Ayuntamientos por su inactividad frente al ruido. Buen ejemplo de ello son las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Málaga) de 13 de abril de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: José Baena de Tena) y de 20 de abril de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª,

ponente: José Baena de Tena). En ambos casos los apelantes llegan al Tribunal Superior de Justicia, presentando un recurso de apelación, tras haberse dirigido, respectivamente, a los Ayuntamientos de Estepona y de Marbella, interesando la adopción de las medidas necesarias e inmediatas para evitar las perturbaciones por los ruidos procedentes de los locales de ocio ubicados en el puerto deportivo de aquellas localidades; y tras haber interpuesto, frente a la desestimación por parte del Ayuntamiento correspondiente de dichas medidas, recurso contencioso-administrativo, desestimado por el juez *a quo* al no apreciar inactividad o pasividad municipal frente a la contaminación acústica, aun cuando en ciertos días y horas pudieran registrarse mediciones de ruidos superiores a las máximas permitidas. Ambas Sentencias consideran que la actividad municipal desarrollada en varios expedientes sancionadores incoados por incumplimiento de la Ordenanza municipal contra la contaminación acústica es inadecuada e insuficiente. En ambos casos considera el Tribunal que “el Ayuntamiento lesiona los derechos fundamentales invocados (los consagrados en los arts. 15, 18 y 19 de la Constitución) pues no consta que haya aplicado la Ley autonómica 7/1994, de Protección Ambiental, ni el Decreto Autonómico 74/1996, que en su art. 69 regula y obliga la inmediata suspensión de actividades y la adopción de medidas correctoras. Obligación a la que está sujeta la Administración demandada por el art. 22 de dicho Reglamento. Obligaciones legales que el Ayuntamiento incumple tolerando las actividades denunciadas, y que incluso sanciona formalmente pero que no acredita su ejecución. Se está en presencia, pues, de una conducta de abusiva tolerancia que debe merecer el reproche jurisdiccional” (FJ 3º de ambas sentencias).

Por ello, estima los recursos de apelación presentados; y estima, parcialmente, el recurso contencioso-administrativo, ordenando a ambos Ayuntamientos, en primer lugar, cumplir y hacer cumplir la normativa legal vigente sobre control de ruidos, ejercer las medidas necesarias para conseguir que las perturbaciones por ruidos no excedan de los límites establecidos, adoptando los acuerdos pertinentes e inmediatos y ejecutándolos para evitar las perturbaciones por ruidos intolerables y la contaminación acústica que afectan a los derechos fundamentales a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio del recurrente. Y, en segundo lugar, efectuar el control de la efectiva insonorización acordada y el establecimiento de equipos limitadores-controladores, conforme a la normativa vigente, y proceder a la inmediata clausura de los locales que la incumplan, así como a la imposición de las medidas correctoras previstas en la normativa, e incluso la anulación de las licencias otorgadas a los locales que no cumplan la legislación. Por último, también condena a los Ayuntamientos a

indemnizar a los recurrentes en la cantidad que se acredite en la ejecución de estas sentencias, teniendo por base el precio de mercado de alquiler que tuvieran sus viviendas desde la última intervención municipal hasta la interposición del recurso contencioso-administrativo.

En otro orden de cosas, traemos a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 9 de mayo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Antonio Rubio Pérez), de interés desde una perspectiva local, por cuanto niega que un Ayuntamiento tenga responsabilidad alguna en relación a la inmisión de ruido derivado de una infraestructura viaria de titularidad del Gobierno de Navarra y considera que la única Administración obligada a actuar es la Foral. En este caso, varias personas habían presentado un recurso contra la inactividad administrativa del Ayuntamiento de Berrioplano y del Gobierno de Navarra en la protección de los derechos fundamentales con relación a la inmisión de ruido derivado del tráfico de la PA-30. El Tribunal considera que “el origen del problema está en el funcionamiento de una infraestructura viaria de titularidad del Gobierno de Navarra en cuya construcción, mantenimiento y explotación nada tuvieron ni tienen que ver el Concejo de Artica ni el Ayuntamiento de Berrioplano. Es cierto que el primero programó urbanísticamente el suelo colindante con la vía, pero lo hizo con anterioridad habiendo quedado demostrado, además, que el problema ni siquiera surgió con la construcción sino con posterioridad (años 2003 en adelante) con el incremento del tráfico y, singularmente, con el desdoblamiento de todo su trazado. Así que siendo el Gobierno el titular único de la fuente del problema” (FJ 5º). Por ello, desestima íntegramente el recurso interpuesto contra el Ayuntamiento y lo estima parcialmente frente al Gobierno de Navarra, al que condena a llevar a cabo las actuaciones necesarias para que el nivel de ruido que procedente del tráfico de la PA-30 alcanza a las viviendas se adecúe a los límites establecidos en el Decreto Foral 135/1989.

#### **4. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL**

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de protección del medio ambiente constituye un instrumento de extraordinaria importancia para canalizar la intervención de los entes locales sobre esta materia. Las ordenanzas locales fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus particularidades; y, en algunos casos, en defecto de legislación estatal o autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente.

Por ello, resulta de gran interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. Dada la imposibilidad de poder analizar en el marco de este estudio todas las ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2015, por el amplio número de administraciones locales existentes en nuestro país, hemos optado por destacar algunas de las ordenanzas ambientales aprobadas por municipios que son capitales de provincia. Asimismo, se da cuenta de dos ordenanzas aprobadas por una administración local supramunicipal.

### **A) ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL**

En 2015, destacamos especialmente la actividad normativa llevada a cabo por el Ayuntamiento de Jaén que, durante este año, ha aprobado tres ordenanzas en materia ambiental. En primer lugar, la ordenanza municipal de recogida de residuos (BOP núm. 73, de 17 de abril de 2015), que tiene por objeto la regulación, en el ámbito de las competencias del Ayuntamiento de Jaén, de todas aquellas conductas y actividades dirigidas al depósito y recogida de residuos municipales, respetando el principio de jerarquía, con objeto de conseguir el mejor resultado ambiental global, mitigando los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente. Con esta finalidad, se estructura en tres Títulos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El Título I contiene las disposiciones generales, en las que, entre otras cuestiones, se concretan las competencias municipales en materia de residuos y las obligaciones de los ciudadanos en este ámbito. El Título II se dedica al servicio de recogida, distinguiendo entre un servicio de recogida ordinaria y un servicio especial, siendo común a ambos la separación por los ciudadanos de los residuos en distintas fracciones para favorecer el reciclaje y el cumplimiento del principio de jerarquía. Prevé la Ordenanza que el Ayuntamiento de Jaén podrá establecer su propio sistema de recogida de residuos comerciales no peligrosos y/o de recogida de residuos domésticos generados en las industrias de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la recogida de estos residuos y determinar la incorporación obligatoria de los productores de dichos residuos a este sistema. Finalmente, el Título III aborda el régimen de inspección y control y el régimen de infracciones y sanciones administrativas, incardinándose ambos en la Ley 22/2011, de 21 de abril, de residuos y suelos contaminados.

En segundo lugar, la ordenanza municipal de protección contra la contaminación acústica en la ciudad de Jaén, aprobada definitivamente en sesión ordinaria celebrada el día 25 de septiembre de 2015 (BOP núm. 202, de 20 de octubre de 2015). Se trata de una extensa ordenanza, integrada por

96 artículos, 7 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y 10 anexos. Su objeto es prevenir, controlar y reducir la contaminación acústica por ruidos y vibraciones para evitar así los daños o molestias que de ésta puedan derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente; y se aplica a todos los emisores acústicos públicos o privados así como a las edificaciones en su calidad de receptores acústicos, dentro de las competencias y término municipales, entendiéndose por emisor acústico cualquier actuación, construcción, edificación, actividad, instalación, elemento, medio, máquina, infraestructura, vehículo, aparato, unidad técnica, equipo, acto, celebración, comportamiento o acción susceptible de generar contaminación acústica, incluidas las personas. A lo largo de su articulado ofrece una completa regulación del ejercicio de las competencias municipales en materia de contaminación acústica y se regulan de forma detallada los instrumentos de planificación, evaluación y gestión de la calidad acústica; se establecen normas de calidad acústica y normas de prevención acústica; y, por último, normas sobre vigilancia, inspección y control, e infracciones y sanciones administrativas.

En tercer lugar, la ordenanza municipal sobre caminos rurales, aprobada definitivamente por el Pleno de la Corporación Municipal, en sesión ordinaria celebrada el día 25 de septiembre de 2015 (BOP núm. 215, de 6 de noviembre de 2015) y cuyo objeto es regular los usos y aprovechamientos de los caminos rurales, así como establecer las medidas de protección necesarias para garantizar su conservación y la salvaguarda de su carácter público. A lo largo de sus 42 artículos regula las competencias y potestades administrativas del Ayuntamiento de Jaén, el régimen de utilización de los caminos rurales, así como su régimen de conservación y protección, la participación ciudadana y el régimen de infracciones y sanciones administrativas.

Otros ayuntamientos también han aprobado ordenanzas municipales en materia ambiental durante este período. Por citar sólo algunas de ellas, hacemos referencia, en materia de residuos, a la Ordenanza municipal reguladora de los residuos procedentes de las obras de construcción, demolición y excavación, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Badajoz el 12 de febrero de 2015 (BOP núm. 51, de 17 de marzo de 2015), cuyo objeto es regular la entrega de tierras, escombros y residuos de construcción generados en las obras de demolición, construcción y excavación, para su gestión controlada por parte de gestores autorizados, estableciendo una regulación adicional a las licencias municipales o actos comunicados de todo tipo de obras, para conseguir una efectiva protección del medio ambiente. Y, en materia de huertos urbanos,



a la Ordenanza municipal de usos de huertos urbanos municipales de Vitoria-Gasteiz, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento el 27 de marzo de 2015 (BOP núm. 50, de 27 de abril de 2015). Esta Ordenanza establece las normas de funcionamiento de los huertos urbanos municipales, regulando sus condiciones de uso y disfrute, así como el procedimiento de selección de las personas y entidades beneficiarias de los mismos; también incluye la regulación del régimen sancionador, estableciendo las infracciones y posibles sanciones que se pueden imponer a las personas y entidades usuarias de los huertos.

### **B) ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL ELABORADAS POR ENTES LOCALES SUPRAMUNICIPALES**

En el ámbito supramunicipal, destacamos la aprobación por parte de la Diputación de Granada de dos ordenanzas en materia ambiental. Por una parte, la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio del ciclo integral del agua de uso urbano por la Excm. Diputación Provincial de Granada (BOP núm. 15, de 26 de enero de 2015), que establece el régimen jurídico del servicio que presta esta Diputación para la gestión del ciclo integral del agua de uso urbano. La prestación del servicio comprende la ordenación, gestión y control de las distintas fases de dicho servicio. Se estructura en cuatro capítulos. En el I (arts. 1 a 5), regula, además de su objeto, los usuarios y beneficiarios del servicio, así como su alcance, contenido y regularidad de las prestaciones. En el II (arts. 6 a 9), la gestión y financiación del servicio. En el III (arts. 10 a 12), aspectos relacionados con la calidad del servicio, con especial referencia a los derechos y deberes de los usuarios del mismo. Y, en el IV (arts. 13 a 16), el régimen de inspección y el régimen sancionador.

Por otra, la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos o municipales por la Diputación Provincial de Granada (BOP núm. 15, de 26 de enero de 2015). Esta Ordenanza tiene como objeto establecer el régimen jurídico del servicio que prestará la Diputación Provincial de Granada para el depósito, recogida y transporte de residuos municipales a las plantas de tratamiento, en el ámbito de las competencias que los ayuntamientos le encomienden. Podrán ser usuarios de este servicio provincial todos los municipios de la Provincia de Granada que, ante la incapacidad o insuficiencia de su ayuntamiento para prestar este servicio municipal básico y obligatorio, soliciten hacer uso del servicio que para la asistencia material de la provincia a los municipios ha sido creado y puesto en marcha por la Diputación Provincial. La solicitud a la Diputación Provincial de Granada debe

materializarse mediante la encomienda de la gestión del servicio en la propia Diputación, en los términos que acuerde el Pleno Provincial, y la formalización del correspondiente convenio, aprobado igualmente por el Pleno de la Diputación. También podrán ser beneficiarios del servicio aquellos ayuntamientos a los que se ofrezca la colaboración de la Diputación Provincial de Granada en la medida en que los costes del servicio municipal resulten ser superiores a los propuestos por la Diputación Provincial para una gestión coordinada más eficiente que permita reducir estos costes. Con el fin de establecer el régimen jurídico de prestación del servicio de recogida de residuos municipales por la Diputación Provincial, esta Ordenanza se estructura en seis capítulos a lo largo de los cuales regula su objeto, los usuarios y beneficiarios del servicio, modalidades de gestión y alcance y contenido de los servicios que se prestan, así como tipología de los servicios (Capítulo I –arts. 1 a 7–); la forma de financiación del servicio (Capítulo II –art.8–); el servicio de recogida de residuos, diferenciando entre el servicio de recogida ordinaria y el de recogida especial (Capítulo III –arts. 9 a 31–); el régimen de inspección y control (Capítulo IV –arts. 32 a 34–); el régimen sancionador (Capítulo V –arts. 35 a 47–); y aspectos relacionados con la calidad de los servicios y los derechos y deberes de los usuarios (Capítulo VI –arts. 48 a 50–).

## 5. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

En una ceremonia celebrada el 15 de octubre de 2015 en la sede del Parlamento Europeo, en Bruselas, la Comisión Europea lanzó el nuevo Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía, que fusiona el Pacto de Alcaldes con la iniciativa *Mayors Adapt*, lanzada en 2014, mediante la cual se invitaba a las ciudades a asumir compromisos políticos y a tomar medidas para anticiparse a los efectos inevitables del cambio climático. Mediante el nuevo Pacto de Alcaldes, las ciudades se comprometen a asumir los objetivos de la Unión Europea para 2030 (reducción en un 40% de los gases de efecto invernadero); a adoptar un enfoque conjunto para promover la adopción de medidas para la atenuación del cambio climático y la adaptación a éste, a través del respaldo a tres pilares fundamentales: atenuación, adaptación y energía segura, sostenible y segura; y a extender la iniciativa a un ámbito más global. Con el fin de traducir su compromiso político en medidas prácticas y proyectos, los firmantes del Pacto deberán preparar un Inventario de Emisiones de Referencia y una Evaluación de Riesgos y Vulnerabilidades derivados del cambio climático y se comprometen a presentar, en el plazo de dos años a partir de la fecha en que la corporación municipal adopte la decisión, un Plan de Acción para la

Energía Sostenible y el Clima, en el que se resuman las acciones clave que planean llevar a cabo. La estrategia de adaptación deberá formar parte de este Plan y/o deberá desarrollarse e integrarse en uno o varios documentos independientes de planificación.

En 2015 también ha habido numerosas iniciativas en pro de la protección del medio ambiente en el ámbito local. Dada la imposibilidad de analizar en el marco de este estudio todas las políticas ambientales y actuaciones de protección ambiental emprendidas por los entes locales, nos limitamos a destacar algunas que nos han parecido especialmente interesantes en materia de contaminación atmosférica y movilidad sostenible.

Con relación a la contaminación atmosférica, destacamos el Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno, aprobado por Acuerdo de 5 de febrero de 2015 de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid. A pesar de que el umbral de alerta para el dióxido de nitrógeno no se ha superado en ninguna ocasión en el municipio de Madrid, al tratarse del contaminante que registra valores más elevados a causa de las emisiones del tráfico, el Ayuntamiento ha considerado conveniente aprobar este Protocolo y establecer procedimientos de actuación para afrontar aquellas situaciones en que, aun sin alcanzar los niveles de alerta, puedan registrarse niveles excepcionalmente elevados debido a condiciones meteorológicas adversas, y se requiera la ejecución de medidas para reducir la duración de los episodios y evitar que lleguen a alcanzarse los umbrales de alerta. Todo ello con el objetivo de dotar de una mayor protección a la población, reduciendo al máximo las situaciones de riesgo.

En este Protocolo se establece una división en cinco zonas del territorio municipal (1 –interior M-30–, 2 –sureste–, 3 –noreste–, 4 –noroeste– y 5 –suroeste–), teniendo en consideración la distribución de la población, la tipología y distribución de estaciones del sistema de vigilancia de la calidad del aire, y el viario de tráfico, para facilitar la implantación de posibles actuaciones de restricción del mismo; se definen tres niveles de actuación (preaviso, aviso y alerta) en función de las concentraciones de dióxido de nitrógeno que se registren en cada una de las cinco zonas que se definen; se definen los escenarios posibles y se determinan las medidas que se activarán en cada caso (medidas informativas, medidas de restricción del tráfico y medidas de promoción del transporte público), determinándose también cuándo se desactivarán tales medidas; y se atribuye la coordinación de la activación y desactivación de las medidas y su ejecución al responsable de la Dirección

General de Sostenibilidad y Planificación de la Movilidad, quien presidirá el grupo operativo responsable de la aplicación de este Protocolo.

En materia de movilidad sostenible, destacamos como iniciativa interesante la aprobación por el Ayuntamiento de Málaga del avance del Plan especial de movilidad urbana sostenible de Málaga –con un horizonte hasta 2035–, que tiene como finalidad garantizar y mejorar la movilidad de toda la ciudadanía de una manera sostenible y que se considera una herramienta estratégica para toda la planificación urbanística contenida en el Plan General de Ordenación Urbana. En este ámbito, cabe destacar también la actuación del Ayuntamiento de Valladolid, que ha obtenido el Premio a la Mejor Práctica en Movilidad Sostenible, concedido por la Fundación Renault para la Movilidad Sostenible y el Club de Excelencia en Sostenibilidad, con el apoyo de la Fundación Biodiversidad, para poner en valor las iniciativas más destacadas en el impulso y desarrollo de la movilidad sostenible en España.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

AYMERICH CANO, C. I., GARCÍA PÉREZ, M. y MORA RUIZ, M., “Estudio sobre las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SARMIENTO ACOSTA, M. J., *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, 2014, pp. 303-382.

CASADO CASADO, L., “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*, núm. 32, 2015, pp. 201-283.

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F., Informe “Tregua en el conflicto Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía tras el Decreto Ley andaluz 7/2014 de 20 de mayo por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)”, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015 (<http://www.gobiernolocal.org/publicaciones/otras-publicaciones/2015/03/27/166> –último acceso, 29 de febrero de 2016–).

GARCÍA RUBIO, F., *Sostenibilidad ambiental y competencias locales. Un análisis jurídico*, Dykinson, Madrid, 2015.

GARCÍA RUBIO, F., “El papel de los municipios en la sostenibilidad ambiental”, *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, núm. 1, 2015, vol. 1, pp. 1-26.

IBÁÑEZ MALAGÓN, E., “Sobre la Ordenanza de Mojácar reguladora de actividades de ocio. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede de Granada, de Veintiséis de enero de dos mil quince”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 91, 2015, pp. 181-190.

