

Administración local: los gobiernos locales ante la nueva agenda urbana de la Unión Europea

Josep Ramon Fuentes i Gasó

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL. 2.1 Alcance de la potestad normativa local en materia ambiental. 2.1.1 Ordenación de la actividad de los mercadillos en suelos privados. 2.1.2 Fijación de tasas por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas. 2.2. Gestión del impuesto de contaminación de las aguas. 2.3. Invasión de la competencia estatal en materia penal mediante por el contenido de un plan urbanístico. 2.4. Competencia exclusiva material para valorar el mejor uso de un suelo de titularidad pública. 2.5. Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas. 3. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. 3.1. Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental. 3.2. Algunos ejemplos de ordenanzas supramunicipales de interés en materia ambiental. 4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES. 4.1. Declaración Ciudades Climáticamente Neutrales en 2030. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo analiza desde una perspectiva local, las novedades más relevantes que se han producido en materia ambiental en 2021, tanto a nivel normativo como jurisprudencial. Por ello se estructura en tres partes: la primera, que contiene una selección de sentencias —tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas— dictadas en este período y que son de interés en materia ambiental, en la medida en que contribuyen a delimitar el

alcance de la potestad reglamentaria y de las competencias de los entes locales en dicha materia. La segunda, que da cuenta de algunas ordenanzas ambientales aprobadas por municipios y Diputaciones Provinciales durante este año. Y, la tercera, donde se mencionan las acciones que adelantan los gobiernos locales en favor de la protección del medio ambiente en el ámbito local, con especial referencia a la "Declaración Ciudades climáticamente neutrales en 2030".

ABSTRACT: This work analyzes from a local perspective, the most relevant developments that have occurred in environmental matters in 2021, both at the regulatory and jurisprudential level. Therefore, it is structured in three parts: the first, which contains a selection of sentences —both from the Supreme Court and the High Courts of Justice of the Autonomous Communities— issued in this period and which are of interest in environmental matters, insofar as they contribute to delimit the scope of the regulatory power and the competences of the local authorities in such matters. The second, which gives an account of some environmental ordinances passed by municipalities and Provincial Councils during this year. And the third, which mentions the actions taken by local governments in favor of environmental protection at the local level, with special reference to the "Declaration of Climate Neutral Cities in 2030".

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Municipio. Ordenanza. Competencias concurrentes. Competencias delegadas. Responsabilidad de las Administraciones Públicas. Agenda 2030. Huella de carbono. Cambio climático.

KEY WORDS: Environment. Municipality. Ordinance. Concurrent powers. Delegated competences. Responsibility of Public Administrations. Agenda 2030. Carbon footprint. Climate change.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Los municipios y gobiernos locales, como administraciones más próximas a los ciudadanos, tienen un rol fundamental en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, sobre todo en momentos actuales donde más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades y en ellas se localiza una cuota significativa del crecimiento económico, del consumo energético y de las emisiones de gases con efecto

invernadero¹. Un repaso general a lo acontecido en materia de medio ambiente durante el último año vuelve a poner de manifiesto la relevancia del municipio en la protección ambiental, siendo varios los aspectos a resaltar en esta materia.

En cuanto a la jurisprudencia contencioso-administrativa, 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. Por ello, nos hemos limitado a realizar una selección de aquellas que nos han parecido especialmente interesantes, habida cuenta de que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal y de las competencias locales (en materia de comercio interior, explotaciones apícolas y gestión del impuesto de contaminación de las aguas); afirmando que la competencia sobre "venta ambulante" corresponde a los Ayuntamientos con independencia de si se desarrolla la actividad en suelo público o privado y que, los Ayuntamientos son competentes para regular el régimen de comunicación ambiental en cuanto son los destinatarios/receptores de tales comunicaciones.

Además, 2021 ha sido un año muy prolijo en cuanto a la aprobación 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. Sin embargo, este año destacamos, a nivel municipal, la Ordenanza Municipal de eficiencia energética en la edificación del Ayuntamiento de San Sebastián y a nivel provincial la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local para revitalizar bioresiduos municipales de la Diputación Provincial de Pontevedra.

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. Este año, consideramos relevante la firma de la declaración institucional de "Ciudades climáticamente neutrales en 2030" por 4 nuevos Ayuntamientos españoles, que buscan acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París y la referida Agenda 2030, mencionando los proyectos, políticas y líneas de acción desplegadas por los gobiernos locales en el marco de esta iniciativa.

¹ PRESICCE, Laura. Los entes locales en la acción climática global: responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas (tesis doctoral). Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2021, p. 10.

2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

En 2021, se dictaron varias sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. Hemos realizado una selección, destacando especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de las competencias locales en esta materia.

2.1. ALCANCE DE LA POTESTAD NORMATIVA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

2.1.1. Ordenación de la actividad de los mercadillos en suelos privados

En sentencia Nro. 1386/2021 de 22 septiembre (Sección Tercera, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, recurso Nro. 215/20, ponente: José Guillermo del Pino Romero) se dilucidó sobre la competencia de los entes locales para regular mediante ordenanza el comercio en mercadillos ubicados en suelos privados.

Trata el asunto de un recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo Pleno del Ayuntamiento de Lucena que aprobó la Ordenanza para la regulación del comercio en mercadillos ubicados en suelos privados en el término municipal de Lucena, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba nº 90 de 13 de mayo de 2020. Entre los motivos para la impugnación del Acuerdo se encuentran la incompetencia del Ayuntamiento de Lucena para dictar un reglamento *praeter legem*, por cuanto —a criterio de los demandantes— existe reserva legal sobre el comercio interior, la cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se argumentó que la ordenanza no se dicta en desarrollo de una ley, sino que regulaba *ex novo* una materia como es la venta ambulante, y más concretamente la instalación de mercadillos en suelo privado; actividad que a decir del recurrente no se encuentra amparada por una norma con rango de ley y que era competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Andaluza conforme al artículo 58.1.1º del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El Tribunal luego de revisar las disposiciones contenidas en la Directiva 2006/123, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio minorista, modificada el 1 de marzo en la Ley 1/2010 y la Ley 7/85 , de Bases de Régimen Local, advierte que conforme al artículo 25.2.i) de esta última, el Municipio ostenta competencias en materia de "venta ambulante", precepto que no distingue la naturaleza del suelo donde ha de ejercerse esta actividad —es decir, si se

trata de suelo público o privado—, distinción que tampoco se observa en el artículo 9.23 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, cuando establece que los municipios andaluces tienen competencias propias para la autorización de mercadillos de apertura periódica, así como la promoción del acondicionamiento físico de los espacios destinados a su instalación, de allí que considera que la Ordenanza impugnada no resulta contraria al principio de reserva de ley, al ostentar el Ayuntamiento competencias para regular el comercio ambulante en suelo privado, resultando por tanto, ajustada a Derecho.

2.1.2. Fijación de tasas por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas

En sentencia Nro. 00177/2021 de 18 de febrero de 2021 (Sección Tercera, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, recurso Nro. 470/2020, ponente: María Antonia Lallana Dupla), se planteó asunto sobre la falta de competencia del Ayuntamiento de Espadañedo para la regulación de la actividad de apicultura. Se trata de un recurso de apelación interpuesto contra sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zamora; donde se declaró la nulidad de pleno derecho del Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Espadañedo de 14 de octubre de 2019 que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación de tasas girada al recurrente (exped. 103/2019) por importe de 200 euros relativa al asentamiento apícola de 100 colmenas, practicada en aplicación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas (BOP de Zamora de 16 enero 2008).

La sentencia de instancia consideró que las entidades locales carecen de competencia en materia de apicultura que no sea la de recibir la comunicación ambiental, desde el momento en que la regulación de la apicultura está en manos de la Administración central.

En este caso la sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, reiteró los criterios jurisprudenciales establecidos en sentencias de 29.09.2017 (PO 731/16 y PO 732/16, respectivamente), nº 520/2018 de 29 de mayo de 2018 (PO. 954/2017), nº 137/2020 de 5.02.2020 (C. Ilegalidad 1118/19), nº 1105/20 de 5.11.2020 (PO 141/20), nº 1069/20, de 28.10.2020 (PO 454/2019) entre otras, donde se ha afirmado que las instalaciones apícolas están sujetas al régimen de intervención administrativa de comunicación ambiental, que ha de ser previa al inicio de la actividad y que debe incluir, al menos, los datos establecidos en el artículo 43.3 del TRLPACyL, "sin

perjuicio de lo que se establezca reglamentariamente o en las correspondientes ordenanzas municipales"; comunicación que ha de dirigirse al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen.

En este sentido, se reconoce la competencia municipal para regular el régimen de comunicación ambiental en cuanto son los Ayuntamientos los destinatarios/receptores de tales comunicaciones. Se trataría, de una competencia municipal de las denominadas delegadas por no encontrarse comprendida en el artículo 25.2 de la Ley 7/85, de Bases de Régimen Local, tras su modificación por la Ley 27/2013 de 27 diciembre de 2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que limitó el ámbito propio de competencias de los municipios al "...b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas". Sin embargo, dicha competencia no se extiende a la regulación de la actividad de apicultura propiamente dicha, y mucho menos al establecimiento de tasas por prestación de servicios del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas, puesto que ello excede de la mera gestión administrativa de recepción de la comunicación ambiental y, en consecuencia, carece de cobertura legal.

Por lo anterior, el Tribunal procede desestimar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de instancia que ha anulado por su disconformidad con el ordenamiento jurídico la liquidación de la tasa girada por prestación de servicios para la protección del medio ambiente por importe de 200€ y conforme a lo establecido en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas decreta la nulidad de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas (BOP de Zamora de 16 enero 2008); por considerar que el hecho imponible de la Ordenanza no establece una regulación propiamente dicha de la comunicación ambiental.

Desestima además el tribunal otros argumentos relativos a la vulneración del procedimiento establecido y ausencia de motivación de la Ordenanza impugnada, procediendo a declarar la misma conforme a derecho.

2.2. GESTIÓN DEL IMPUESTO DE CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS

A través de sentencia Nro. 239/2021 de 4 octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección 2ª, recurso Nro. 584/2019, ponente: Emilio Molins García-Atance), se analizó sobre la vulneración —o no— de la garantía institucional de la

autonomía local consagrada en los artículos 137, 140, 141 y 142 CE, en virtud del cobro por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón del impuesto sobre la contaminación de las aguas al Ayuntamiento de Fabara.

El Ayuntamiento de Fabara impugnó la resolución dictada por la Junta de Reclamaciones Económico-Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón el 29 de mayo de 2019, a través de la cual se desestima la reclamación económico-administrativa JREA/REA 2018/115 interpuesta por el Ayuntamiento contra la resolución de 27 de junio de 2018 del presidente del Instituto Aragonés del Agua (IAA) por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 18 de abril de 2018 del presidente del IAA que pone fin al procedimiento de comprobación limitada 14/2018 sobre las actuaciones de gestión del impuesto sobre contaminación de las aguas en el municipio de Fabara durante los ejercicios 2014 y 2015.

Como motivos de impugnación el Ayuntamiento esgrimió que se pretende cobrar por un servicio que es de competencia municipal y no ha sido cedido, ni gestionado, ni sufragado por el IAA, siendo competencia municipal tanto la gestión como la aprobación de las correspondientes tasas municipales que sufraguen el servicio de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y aguas residuales. Consideró que el IAA pretende cobrar el canon de saneamiento sin contraprestación alguna para con los vecinos de Fabara y ello en contra, no sólo de la legislación sino de sus propios argumentos, pretendiendo un evidente enriquecimiento injusto.

Sobre estos argumentos, el Tribunal —con fundamento en la sentencia 98/2018, de 19 de septiembre de 2018 del Tribunal Constitucional— consideró que el impuesto aragonés sobre la contaminación de las aguas se crea y regula en el ejercicio de la potestad tributaria que el artículo 133.2 CE atribuye a las comunidades autónomas y los artículos 103, 104.1 y 105.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), con base en competencias materiales asumidas —que para el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón comprenden, entre otros, medio ambiente, aguas, régimen local, ordenación del territorio y obras públicas—. Advirtiendo que, en lo que respecta a la protección del medio ambiente y las aguas en particular, la concurrencia de intereses públicos trasciende el ámbito municipal, toda vez que el agua es un recurso escaso y esencial para la vida humana, de allí que sea necesario el mantenimiento de los ecosistemas y las actividades económicas en todo el territorio de la comunidad.

Consideró el Tribunal, además que, el legislador autonómico respeta lo dispuesto en el artículo 6.3 LOFCA en relación con la tasa municipal de depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración

de las aguas de Zaragoza, no existiendo identidad entre la tasa municipal por servicios de saneamiento y depuración de aguas y el impuesto sobre la contaminación de las aguas, pues entre una y otro existen diferencias en cuanto a su naturaleza tributaria y al hecho imponible que gravan. En el segundo, el hecho imponible es la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia y uso, o del propio vertido de las mismas, mientras que la tasa municipal de depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas de Zaragoza recae los servicios de saneamiento y depuración de aguas, que incluyen la recogida y transporte de las aguas residuales y pluviales hasta las plantas depuradoras, su tratamiento y vertido a cauce natural en las condiciones establecidas en las autorizaciones de vertido concedidas por la Confederación Hidrográfica del Ebro, estando obligados al pago de las mismas, las personas físicas y jurídicas que soliciten, provoquen o en cuyo interés redunden las prestaciones sobre las que recaen estas tarifas.

Concluyendo que con el impuesto autonómico no se pretende cobrar por un servicio que es de competencia municipal y que se respeta la competencia municipal respecto a la gestión y la aprobación de las correspondientes tasas municipales que sufraguen el servicio de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y aguas residuales. Advirtiendo que el impuesto sobre la contaminación de las aguas es un impuesto solidario, de interés supramunicipal y finalidad ecológica, y que dicho carácter solidario exige que siendo igual a todos los contribuyentes en Aragón, no se vincule al municipio en que se ha generado la recaudación.

Con fundamento en lo expuesto se desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Fabara contra las resoluciones comentadas.

2.3. INVASIÓN DE LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA PENAL MEDIANTE LA APROBACIÓN DE UN PLAN URBANÍSTICO

En sentencia 1016/2021 de 17 de julio, (Sección Quinta, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recurso de casación Nro. 6057/2019, ponente: Octavio Juan Herrero Pina) se discutió sobre la posibilidad de anular un plan urbanístico por invadir la competencia estatal en materia de legislación penal.

En este caso, el Ayuntamiento de Barcelona interpuso recurso de casación contra la sentencia de 6 de mayo de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso Nro. 152/2016), en el que se impugnó el Acuerdo de 27 de mayo de

2016 del Plenario del Consell Municipal del Ayuntamiento de Barcelona por el que se aprobó el "Pla especial urbanístic per a l'ordenació territorial dels Clubs i Associacions de Consumidors de Cànnabis a la ciutat de Barcelona". La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había declarado la nulidad de la normativa urbanística en el artículo 5 en el inciso que declaraba como actividades generadoras de humos contaminantes de acuerdo con la OMA a los clubs sociales privados de fumadores de cánnabis, así como el artículo 8 letra d) y el artículo 10.

La Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Supremo consideró que en este asunto resultaba aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional por invasión de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal, puesto que el plan especial urbanístico tenía incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere.

La Sala reiteró los argumentos expuestos en otros recursos referidos a la impugnación de distintos preceptos del mismo Plan Especial y otras Ordenanzas municipales, que responden al mismo contenido sustantivo y controversia jurídica, que fueron resueltos por sentencias: 280/2019, de 5 de marzo (RC 2325/2019), 1577/2020, de 23 de noviembre (RC 7220/2019), 1630/2020, de 30 de noviembre (RC 7346/2019), 1663/2020, de 3 de diciembre (RC 7472/2019) y 570/2021, de 28 de abril (RC 7323/2019) y estimó que no se puede considerar competente a un Ayuntamiento, para regular desde la óptica urbanística y ambiental, los clubs de cannabis, puesto que, aun cuando se tratase de una regulación estrictamente urbanística y ambiental, ésta tendrá incidencia sobre la delimitación del tipo penal, en cuanto puede llevar al error de la atipicidad absoluta de la actividad desarrollada por los clubs sociales de cannabis.

Por lo cual procede a desestimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona, contra la sentencia de 6 de mayo de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso Nro. 152/2016) y declara su firmeza.

2.4. COMPETENCIA EXCLUSIVA MUNICIPAL PARA VALORAR EL MEJOR USO DE UN SUELO DE TITULARIDAD PÚBLICA

A través de sentencia Nro. 321/2021 de 23 marzo (Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sección Segunda, recurso Nro. 248/2019, ponente: Ramón Sastre Legido), se discutió sobre vulneración de la autonomía municipal del

Ayuntamiento de Castropodame (León) a raíz de la aprobación del Acuerdo de 29 de noviembre de 2018 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de León que deniega la aprobación definitiva de la Modificación Puntual nº 5 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Castropodame (León), por considerar que no estaba suficientemente acreditado el interés público de la modificación propuesta, en concreto, por el nuevo vial que se contemplaba en ella.

Para decidir la controversia el Tribunal se fundamenta en lo establecido en la sentencia 51/2004, de 13 de abril del Tribunal Constitucional, citada en la STS de 5 de junio de 2012 (casación 3869/2010), para destacar que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que le corresponde al municipio, donde la intervención de otras Administraciones públicas se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores.

Con fundamento en ello, y tomando en cuenta que a través de la Modificación Puntual nº 5 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Castropodame, se buscaba establecer un nuevo vial, determinó que no corresponde a la Administración Autónoma demandada el control de oportunidad de las determinaciones urbanísticas que se contienen en ella, en el ejercicio del *ius variandi* del planeamiento efectuado por el Ayuntamiento, puesto que todas ellas son de interés puramente local y ninguna de ámbito supramunicipal. Por lo cual procedió a anular el Acuerdo impugnado y declarar la retroacción de las actuaciones para que por el Consejo Consultivo de Castilla y León se emita el correspondiente informe y se pronuncie sobre la aprobación definitiva de la MP conforme a derecho, no pudiendo denegarla por alguna de las deficiencias que se contienen en el Acuerdo impugnado que se anula.

2.5. RESPONSABILIDAD CONCURRENTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Para finalizar este apartado, consideramos importante referir la sentencia Nro. 3782/2021 del 30 de julio de 2021, recurso 674/2018 (Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional de Madrid, ponente: M^a Luz Lourdes Sanz Calvo) en la que se planteó el tema de la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas. Se trata de una reclamación de responsabilidad patrimonial que deriva de los daños sufridos por los demandantes como consecuencia de un fallecimiento ocurrido producto de un derrumbamiento de piedras procedente de una playa ubicada en el término municipal del Ayuntamiento de Cádiz.

La Audiencia Nacional luego de analizar los requisitos de procedencia de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y estimar que los mismos se configuraban en el asunto sometido a su consideración, pasa a pronunciarse sobre cuál o cuáles de las Administraciones demandadas (Administración General del Estado, Comunidad Autónoma de Andalucía y Ayuntamiento de Cádiz) cabe atribuir la responsabilidad por los hechos. Para ello, efectúa un análisis de las competencias atribuidas a las Administraciones Públicas en materia de costas², y de pronunciamientos previos de la misma Sala (SAN de 3 de junio de 2008, recurso 44/2006 y SAN de 12 de septiembre de 2018, recurso 568/2015), sobre el contenido del artículo 115.d) de la Ley de Costas, para reiterar que del mismo "no se deduce en modo alguno una obligación exclusiva de la autoridad municipal en relación con la preservación de los riesgos derivados del desprendimientos de acantilados que bordean o respaldan la playa, acantilados de carácter demanial por naturaleza cuya facultades de tutela y policía corresponde al Estado, por lo que el Estado no puede ser ajeno a dicho riesgo, máxime cuando como hemos dicho, nos hallamos ante unos acantilados que bordean o respaldan una playa de alta ocupación, calificada como apta para el baño (...)", por lo que declara la responsabilidad solidaria de la Administración del Estado y del Ayuntamiento de Cádiz, al estimar que sus actuaciones contribuyeron en modo similar a la producción del daño antijurídico causado.

3. 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 y alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. Los entes locales, por su proximidad, han ganado un destacado protagonismo como sensores de las necesidades sociales, no solo detectándolas, sino apuntando también las prioridades de cada momento, una función del todo crucial en situaciones de crisis³. En tal sentido, 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

²SANZ LARRUGA, Francisco Javier. [Costas y litoral: la conflictividad ambiental procedente del mar](#). En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.); ALENZA GARCÍA, José Francisco (Coord.). Observatorio de políticas ambientales 2015. Madrid: Thomson Reuters – Aranzadi, 2015, pp. 485-514 (Fecha de último acceso 04-08-2022).

³ ESTEVE PARDO, José. Inclusividad y resiliencia como objetivos locales de la Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación. En: ESTEVE PARDO, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, p. 20.

autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente⁴. Por ello, resulta de gran interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. Sin embargo, dada la imposibilidad de analizar la totalidad de ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2021, hemos decidido destacar especialmente dos de ellas, una aprobada en el ámbito municipal (la Ordenanza Municipal de eficiencia energética en la edificación del Ayuntamiento de San Sebastián) y otra en el provincial (la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local para revitalizar bioresiduos municipales de la Diputación Provincial de Pontevedra), sin perjuicio de mencionar también algunas otras de interés.

3.1. ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En 2021, destacamos la aprobación de la nueva Ordenanza Municipal de Eficiencia Energética en la Edificación del Ayuntamiento de San Sebastián, aprobada definitivamente por el Pleno en sesión de 8 de febrero de 2021 (BOP Gipuzkoa, núm. 35, de 23 de febrero de 2021). Esta Ordenanza deroga la Ordenanza Municipal de Eficiencia Energética y Calidad Ambiental de los Edificios, en vigor desde 2009 tiene por objeto “la determinación de los requisitos que en materia de eficiencia energética deben cumplir los edificios del término municipal” (art. 1), con la finalidad de contribuir a un desarrollo edificatorio sostenible mediante la incorporación en los edificios del término municipal de San Sebastián de los parámetros de eficiencia energética que se desarrollan en la Ordenanza, para ahorrar energía y disminuir las emisiones contaminantes de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

De acuerdo con su exposición de motivos la Ordenanza “se ocupa de promover la implementación de medidas de diseño, ahorro, eficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios, instalaciones y construcciones, nuevas y existentes, ya sean estos de titularidad pública o privada”, para obtener un desarrollo edificatorio nuevo y existente energéticamente eficiente, y dar continuidad al camino iniciado con la anterior ordenanza de eficiencia energética.

La Ordenanza cuenta con 8 artículos organizados en tres títulos, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales. Contiene además tres anexos, el primero relativo a la definición de las exigencias de eficiencia energética a cumplir, el segundo relativo a la definición las

⁴ SIMOU, Sofia. Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos políticos-jurídicos locales. En: ESTEVE PARDO, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, p. 330.

intervenciones en la envolvente térmica para los cuales es de aplicación la Ordenanza y el tercero recoge las fichas para la comprobación del cumplimiento de la Ordenanza. En el título I (“Disposiciones Generales”) se regula el objeto, la finalidad y el ámbito de aplicación de la regulación, la obligatoriedad del cumplimiento de las exigencias contenidas en la Ordenanza en el proyecto y cumplirse en la construcción de los edificios, y las normas del procedimiento administrativo (arts. 1 a 4). El título II regula la verificación del cumplimiento de la Ordenanza (arts. 5 y 6). Finalmente, el título III regula lo relativo a la garantía del cumplimiento de la Ordenanza, a través de las funciones de inspección, control y disciplina que se realizará con arreglo a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de suelo, urbanismo y vivienda (arts. 7 y 8).

En la Ordenanza se regulan aspectos relativos a la limitación del consumo y de la demanda energética, la utilización de instalaciones eficientes energéticamente y la introducción de energías renovables, alternativas y limpias. Además, establece las bases para una cuantificación objetiva y certificable de los ahorros energéticos y de emisiones de CO₂ obtenidos en aplicación de la Ordenanza, mediante la entrega tanto en obra nueva como en la rehabilitación de las certificaciones energéticas de los edificios.

Además de esta Ordenanza, también se han aprobado otras de interés en materia de limpieza (por ejemplo, la Ordenanza Municipal de Limpieza de Vías Públicas y Recogida de Residuos Domésticos en Oviedo, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Oviedo, en sesión ordinaria celebrada el día 07 de septiembre de 2021 –BOP del Principado de Asturias, núm. 194, de 7 de octubre de 2021–, que establece la recogida separa de residuos), residuos (por ejemplo, la Ordenanza Municipal reguladora de Limpieza Viaria y Gestión de Residuos Municipales del Ayuntamiento de Cáceres, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento el 21 de mayo 2021 –BOP de Cáceres, núm. 101, de 01 de junio de 2021–, cuyo objeto es regular las siguientes actuaciones y actividades: 1. La limpieza y el ornato de la vía pública en lo referente al uso por los ciudadanos, y las acciones de prevención encaminadas a evitar el ensuciamiento de la misma. 2. La recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios. 3. La gestión de los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generales en la industria, comprendidos dentro del concepto de “residuos asimilables a domésticos”. 4. La gestión de los residuos de construcción y demolición procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria. 5. El control de la producción, de la gestión y del destino de los residuos generados en el desarrollo de obras y actuaciones de construcción y demolición, sometidos a intervención administrativa

municipal previa. 6. En el ámbito de su competencia, la inspección, control vigilancia y la potestad sancionadora de los servicios relacionados en los puntos anteriores), calidad del aire (por ejemplo, la Ordenanza de Calidad del aire y Sostenibilidad de la Comunidad de Madrid, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de marzo de 2021 – BOP del Ayuntamiento de Madrid, núm. 8.868, de 16 de abril de 2021–), animales (por ejemplo, la Ordenanza municipal sobre protección, bienestar y tenencia de animales de compañía de Almería, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de este municipio en sesión ordinaria celebrada el 26 de agosto de 2021 –BOP de la Provincia de Almería, núm. 187, de 29 de septiembre de 2021–), movilidad (por ejemplo, la Ordenanza de movilidad sostenible del municipio de Burgos, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 17 de septiembre de 2021 —BOP de la Provincia de Burgos, núm. 204, de 29 de octubre de 2021— y la Ordenanza de Movilidad de la ciudad de Málaga, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 23 de diciembre de 2020 —BOP de Málaga, núm. 11, de 19 enero 2021—), arbolado (por ejemplo, la Ordenanza de Gestión y Protección del arbolado público urbano de Cáceres, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 20 de mayo de 2021 —BOP de Cáceres, núm. 163, de 26 de agosto de 2021—), ruido (por ejemplo, la Ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a la contaminación por ruidos y vibraciones del Ayuntamiento del Ciudad Real, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 25 de marzo de 2021 —BOP de Ciudad Real, núm. 93, de 17 de mayo de 2021) y, por último, playas (por ejemplo, la Ordenanza municipal reguladora del uso y disfrute de la playa del municipio de Huelva, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 31 de mayo de 2021 —BOP de Huelva, núm. 122, de 28 junio 2021—).

3.2. ORDENANZAS SUPRAMUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En el ámbito supramunicipal, destacamos la aprobación por parte de la Diputación Provincial de Pontevedra de la modificación de la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local para revitalizar bioresiduos municipales, (BOP Pontevedra, núm. 105, de 4 de junio de 2021).

A finales del año 2015, la Diputación de Pontevedra arranca con el Plan Revitaliza —un Plan de residuos municipales basado en el compostaje— que luego de 5 años de funcionamiento generó la necesidad de dotarlo de una ordenanza reguladora en la que se recojan las normas que regirán su funcionamiento, por ello, se realizó la modificación de la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local que pretende completar y sistematizar las normas de funcionamiento de dicho plan y consolidar las obligaciones y derechos que asisten las instituciones implicadas —Diputación y ayuntamientos—, sin pero modificaciones ulteriores que las que legalmente se puedan imponer en un futuro.

Así, el objeto de la Ordenanza es regular el Plan Revitaliza de la Diputación Provincial de Pontevedra en sus aspectos más generales y organizativos referidos a las actuaciones de la Diputación y de los ayuntamientos adheridos, así como el compostaje local, entre los que se encuentran: 1. Calificación específica del personal y cuantificación de sus necesidades para llevar adelante los trabajos precisados, 2. Instalación, mantenimiento y control de la utilización de los espacios e instalaciones en las que se ejecute el proceso, 3. Seguimiento y control específicos del proceso del compostaje, 4. Limitaciones de uso y control de utilización del compost producido, y 5. Instrumentos jurídicos y condiciones de adhesión de los ayuntamientos, incluyendo derechos y obligaciones derivadas de esa adhesión para los ayuntamientos y la Diputación.

Integrada por 31 artículos, una disposición adicional única, una disposición transitoria, una disposición final y cuatro anexos, esta Ordenanza se estructura en siete capítulos. El Capítulo I (arts. 1 a 4) establece las disposiciones de carácter general en relación con el objeto y ámbito de aplicación de la ordenanza, las definiciones y terminología utilizada y la normativa aplicable. El Capítulo II (arts. 5 a 8) se centra en el Plan Revitaliza definiéndolo como el conjunto completo y coordinado de medidas y actuaciones conducentes a conseguir, para la mayor parte posible de los residuos municipales, y estableciendo como principios generales del mismo la autosuficiencia y proximidad, además define los tipos de compostaje local y su alcance, así como el compostaje local restringido (o de aportación restringida) y el compostaje local abierto (o de aportación abierta). El Capítulo III (arts. 9 a 12) regula los aspectos relativos a la adhesión al Plan Revitaliza: objetivos de la adhesión, opción elegida y formas de adhesión, obligaciones de la Diputación y de los Ayuntamientos. El Capítulo IV (arts. 13 a 18) contiene las normas relativas al personal adscrito al Plan Revitaliza, tipos de personal técnico, personal base, maestras y maestros compostadores, técnicas y técnicos compostadores y establece las necesidades mínimas de personal segundo ámbito. El Capítulo V (arts. 19 a 21) establece las características técnicas de los compostadores de flujo vertical (CFV) descendiente y modulares horizontales (CMH). El Capítulo VI (arts. 22 a 26) contiene las normas sobre control del proceso de compostaje, los principios generales del control, los controles en el compostaje local restringido (o de aportación restringida), los controles en el compostaje local abierto (o de aportación abierta), los tipos de análisis del compost y frecuencias recomendables y las obligaciones de información existentes de conformidad con el artículo 41, apartado 2, de la Ley 22/2011 sobre obligaciones de información. Finalmente, el Capítulo VII, bajo el Título "Materiales de las aportaciones, exigencias de proceso y destinos del compost" (arts. 27 a 31), incluye las normas aplicables a la calidad de los materiales y condiciones en

las que deben llevarse a cabo sus aportaciones en el compostaje local, las condiciones de trabajo y fases del proceso en el compostaje local, la gestión de incidencias y anomalías, las condiciones que debe cumplir el compost procedente del compostaje local, y el destino y usos del compost.

4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

Los gobiernos locales juegan un rol importante en la implementación de políticas para el logro de los objetivos de la Agenda 2030 “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, debiendo, además, ejecutarlas y dar cuenta de ello⁵. De las iniciativas surgidas en 2021 en pro de la protección del medio ambiente en el ámbito local, destacan la declaración institucional de “Ciudades climáticamente neutrales en 2030” suscrita por 4 nuevos Ayuntamientos españoles, que buscan acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París y la ya referida Agenda 2030.

4.1. DECLARACIÓN CIUDADES CLIMÁTICAMENTE NEUTRALES EN 2030

Los alcaldes de Vitoria-Gasteiz, Valladolid, Soria y Zaragoza, suscribieron en 2021 la “Declaración Ciudades Climáticamente Neutrales en 2030”, sumándose a Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia, para alcanzar a 8 municipios españoles que forman parte de este acuerdo.

Debemos recordar que en 2020 la Comisión Europea se propuso la misión de lograr 100 ciudades neutrales en carbono, por y para la ciudadanía, para el año 2030. Misión que serviría para impulsar el Pacto Verde Europeo y acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París y que, en conjunto con el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) de la Unión Europea, y, los fondos *Next Generation EU* buscan transitar hacia un modelo sostenible e inclusivo.

Con la firma de la declaración los Ayuntamientos se comprometen a:

- a) Adherirse a un proceso de transformación urbana en el marco de la iniciativa citiES 2030, con el compromiso de colaborar y acelerar la implementación de soluciones que promuevan la equidad y produzcan beneficios sociales, económicos y ambientales en nuestras ciudades.

⁵ GARCÍA MATÍES, Rafael. Cinco años desde la aprobación de la Agenda 2030: una metodología sencilla para la década de acción. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, n. 238, 2021, p. 143.

- b) Aprobar metas y objetivos, y diseñar una hoja de ruta para lograr la descarbonización y la transición ecológica de nuestras ciudades, con una visión de justicia climática.
- c) Acelerar la implementación de la Misión Europea de Ciudades y comunicar el valor social de los procesos de transformación urbana en alianza con la ciudadanía.
- d) Coordinar a todas las partes interesadas dentro de la ciudad y con la Administración General del Estado hacia objetivos climáticos comunes, consistentes en:
 - Alcanzar la neutralidad climática para 2030 en, al menos, algún distrito o zona de especial interés, conforme a la definición de la Misión Europea de Ciudades.
 - Reducir las emisiones en 2030 de la ciudad en apoyo del compromiso de España con la Comisión Europea.
- e) Desarrollar e implementar proyectos con capacidad transformadora en las ciudades con el compromiso de incorporar a todos los agentes (sector privado, academia y sociedad civil conjuntamente con los distintos gobiernos).

Como consecuencia de la firma de dicha declaración la ciudad de Vitoria-Gasteiz ha asumido ejecutar los siguientes proyectos:

- a) Energía sostenible
 - Crear una estrategia municipal de autoconsumo fotovoltaico: instalación de 33 MW de energía solar fotovoltaica en cubiertas de edificios municipales, espacio público y zonas públicas degradadas, con el objetivo de generar el 100% de la electricidad consumida en los edificios e instalaciones municipales en 2030.
 - Innovación energética y social mediante la creación de comunidades energéticas: en barrios de la ciudad, a través de instalaciones que faciliten el autoconsumo compartido con equipamientos públicos municipales cercanos, y, en las entidades locales menores con sistemas de calefacción de distrito utilizando la biomasa de los bosques comunales e instalaciones de autoconsumo fotovoltaico.
 - Obtención de energía de los residuos urbanos mediante la valorización del rechazo procedente del tratamiento mecánico-biológico para la producción de hidrógeno.

b) Regeneración urbana, rehabilitación de edificios y del entorno público

- Hasta 2030 se plantea rehabilitar 3.800 viviendas mediante la mejora de sus envolventes, electrificación de la demanda por aerotermia e instalación solar fotovoltaica, incorporando la accesibilidad universal para "conseguir los niveles de confort y salud deseados".
- Minoración de la demanda energética de 44.270 MWh/año y una reducción en emisiones de 13.072 t CO₂/año.

c) Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público

- Recualificación del espacio público hacia una movilidad más eficiente, sostenible y segura a través del esquema de supermanzanas.
- Transporte público colectivo 100% electrificado (BRT, tranvía).
- Calmado del tráfico, itinerarios peatonales y ciclistas, regulación del aparcamiento, soluciones de micrologística y aparcamientos vigilado de bicicletas.

d) Estrategia de circularidad

- Impulso de la demanda de productos alimenticios de proximidad para reducir la huella de carbono.
- Proyectos de reutilización y valorización de flujos de residuos urbanos con bajos porcentajes de circularidad (residuos voluminosos, RAEE, neumáticos de bicicleta, etc.).

e) Estrategia de infraestructura verde

- Naturalización de patios escolares.
- Reverdecimiento del Casco Histórico Medieval.
- Desarrollo del Jardín Botánico y Banco de Germoplasma para la conservación de la biodiversidad.
- Transformación de la avenida Los Herrán, como un gran conector verde.

f) Compensación de la huella de carbono

- Aumentar la capacidad de sumideros de carbono del Municipio, mejorando su fijación en cultivos, pastos y bosques.
- Aumento de 500 hectáreas de superficie forestal hasta alcanzar una capacidad de fijación total de 210.000 toneladas de Co₂ en 2030.

Por otro lado, Valladolid se comprometió a desplegar actuaciones dentro de 5 grandes áreas de acción:

- a) Rehabilitación sostenible e intervenciones integrales para la eficiencia energética, mediante la cual se implantarán distritos climáticamente neutros. También se realizarán las intervenciones necesarias para conseguir la etiqueta "Carbono cero-neto" en todos los edificios municipales y en aquellos que se construyan bajo la supervisión municipal, y se impulsarán las Comunidades Energéticas Locales, junto con medidas dirigidas a fomentar la eficiencia energética en el parque edificatorio privado. Como proyecto tractor en esta área se establece "Universidad de Valladolid Climáticamente Neutra".
- b) Movilidad urbana y metropolitana sostenible y segura, desde la que se potenciará el transporte público, la descarbonización de las flotas municipales y la incentivación para la movilidad sostenible de las flotas empresariales.
- c) Economía Circular para el consumo y la producción sostenibles, integrándola en las políticas urbanas del agua, de los residuos, la movilidad y la energía.
- d) Renaturalización de Valladolid donde se apuesta por devolver la naturaleza al espacio urbano.
- e) Gobernanza para la neutralidad climática, por el que se establecerán nuevas formas de gestión y dirección, se habilitarán procedimientos de innovación para el desarrollo de las políticas urbanas, incidiendo en la economía del conocimiento, y se aplicarán instrumentos regulatorios, fiscales y organizativos. Especial relevancia tendrá en este ámbito el Hub de Innovación y Sostenibilidad

Mientras que Zaragoza trabaja en la propuesta de barrios solares, una iniciativa dirigida a fomentar el autoconsumo compartido en barrios de zonas urbanas, a través de la instalación de plantas fotovoltaicas para autoconsumo compartido en edificios comunitarios del barrio, y Soria asume compromisos de recuperación de espacios degradados con soluciones basadas en la naturaleza, por citar sólo algunos hitos de las respectivas adendas.

Estas acciones reiteran lo que hemos mencionado a lo largo de este trabajo. Los municipios como entidades más próximas al ciudadano juegan un rol fundamental en el desarrollo de acciones que, en materia ambiental, contribuyan a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, así como mitigar el Cambio Climático y reducir a huella de carbono.

5. BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS ACUÑA, María Concepción. La Agenda 2030 y los ODS en la gestión pública local: reflexiones y propuestas para pasar a la acción. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 11, noviembre 2021.

ESTEVE PARDO, José. Inclusividad y resiliencia como objetivos locales de la Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación. En: ESTEVE PARDO, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, pp. 15-40.

GARCÍA MATÍES, Rafael. Cinco años desde la aprobación de la Agenda 2030: una metodología sencilla para la década de acción. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, n. 238, 2021, pp. 140-153.

PRESICCE, Laura. Los entes locales en la acción climática global: responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas (tesis doctoral). Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2021.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Costas y litoral: la conflictividad ambiental procedente del mar. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.); ALENZA GARCÍA, José Francisco (Coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2015*. Madrid: Thomson Reuters – Aranzadi, 2015, pp. 485-514. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/13_OPAM-15.pdf#page=485 (Fecha de último acceso 04-08-2022).

SIMOU, Sofia. Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos políticos-jurídicos locales. En: ESTEVE PARDO, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, pp. 323-355.