

## Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

SUMARIO: 1. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE INTERÉS PARA LOS ENTES LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL. 1.1. La insuficiencia de la invocación general del interés supralocal para debilitar la autonomía local. 2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL. 2.1. Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental. 2.1.1. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia sancionadora. 2.1.2. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de regulación de asociaciones de cannabis. 2.1.3. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de habilitación de gestores de escombros. 2.1.4. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de telecomunicaciones. 2.1.5. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de tráfico. 2.1.6. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de ruidos. 2.2. Alcance de la potestad sancionadora local en materia ambiental. 2.2.1. Alcance de la potestad sancionadora local en materia de ruidos. 2.3. Interpretaciones dispares en la distinción entre competencias municipales y la municipalización de servicios públicos respecto del servicio de abastecimiento domiciliario de agua en el Área Metropolitana de Barcelona. 2.4. La restrictiva interpretación del alcance de las consultas populares en el ámbito local respecto de la instalación de depuradoras y vertidos. 3. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. 3.1. Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental. 3.1.1. Ordenanza de movilidad del ayuntamiento de Valencia. 3.1.2. Ordenanza de movilidad del

ayuntamiento de Málaga. 3.1.3. Ordenanza de protección, tenencia y venta de animales de Zaragoza. 4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES. 4.1. La apuesta por la coordinación planificada en la sostenibilidad y lucha contra la contaminación de Madrid. 4.2. Regulación de zona de bajas emisiones para preservar la salud pública y la calidad del aire en Barcelona. 4.3. La Alianza por la emergencia climática exige a los ayuntamientos la inmediata declaración de emergencia climática. 4.4. La FEMP propone una estrategia local de economía circular. 4.5. Galicia y la fiscalización anual de las entidades locales en materia medioambiental por el Consello de Contas. 5. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Este trabajo recoge un análisis jurisprudencial y normativo de las novedades en materia medioambiental en el ámbito de la Administración local durante el año 2019. A nivel jurisprudencial se han analizado diferentes sentencias que tratan especialmente sobre el alcance de la potestad reglamentaria municipal, y, en esta línea, se destacan como ejemplo dos Ordenanzas Municipales de movilidad y una de tenencia de animales. Y finalmente, en materia de políticas ambientales locales, se destaca la importancia de la actuación local coordinada en la lucha contra el cambio climático; la evaluación de políticas públicas; así como de iniciativas como la economía circular propugnadas por la FEMP para minimizar la generación de residuos, o la declaración de ZBE para reducir la emisión de gases contaminantes.

**ABSTRACT:** This paper analyses the new case law and regulations on environmental issues in the field of local government during 2019. At a jurisprudential level, different rulings have been analysed that deal especially with the scope of the municipal regulatory power and, in this line, two Municipal Ordinances on mobility and on animal possession stand out as examples. Finally, with regard to local environmental policies, the importance of coordinated local action in the fight against climate change and the evaluation of public policies is highlighted; likewise, initiatives such as the circular economy advocated by the FEMP to minimize waste generation, or the declaration of ZBE to reduce the emission of contaminating gases are considered.

**PALABRAS CLAVE:** Medio ambiente. Municipio. Ordenanza. Autonomía local. Economía circular. Declaración de zona de bajas emisiones. Urbanismo. Movilidad. Animales. Penas substitutorias. Ruidos. Telecomunicaciones. Aguas.

**KEYWORDS:** Environment. Municipality. Ordinance. Local autonomy. Circular economy. Declaration of low emission zone. Local planning. Mobility. Animals. Substitute penalties. Noise. Telecommunications. Water.

## **1. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE INTERÉS PARA LOS ENTES LOCALES EN MATERIA AMBIENTA**

### **1.1. LA INSUFICIENCIA DE LA INVOCACIÓN GENERAL DEL INTERÉS SUPRALOCAL PARA DEBILITAR LA AUTONOMÍA LOCAL**

En 2019 debe destacarse una Sentencia del Tribunal Constitucional, de interés para los entes locales en lo que respecta al urbanismo, ámbito de interés municipal preferente e íntimamente relacionado con el medio ambiente. Se trata de la Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional, siendo ponente Alfredo Montoya Melgar, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso, respecto de diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, por invadir las competencias estatales establecidas en materia de protección del medio ambiente y régimen local (arts. 149.1.18 y 23 CE), por vulnerar los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), y autonomía local (arts. 137 y 140 CE), y por infringir los artículos 30.15 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias en relación con el artículo 148.1.3 CE.

Los recurrentes entienden que la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias es contraria a la potestad autonómica de planeamiento y la protección del medio ambiente del archipiélago canario, ya que diseña un nuevo modelo de ordenación territorial que no respeta los principios de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales, limitando el protagonismo de la comunidad autónoma a la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, sustrayendo mecanismos de control.

El Tribunal considera que la Ley impugnada, en lo relativo al régimen jurídico del suelo –se impugnan los artículos 35, 36.1 a), 46.1 y 3–, la configuración de los núcleos tradicionales asentados en el medio rural “corresponde, en todo caso, al legislador autonómico: esto es, tanto su definición, como la determinación de las actuaciones de transformación o edificatorias que en los mismos sean posibles”, citando para ello jurisprudencia constitucional al respecto (STC 75/2018). Y, por tanto, que es lo que ha hecho, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el legislador canario al delimitar el asentamiento o núcleo de población conforme a dos criterios: el edificatorio, con un mínimo de diez edificios residenciales dotados de una red viaria básica; y el poblacional, con

más de cuarenta personas. A lo que añade un criterio de distancia (menos de 200 metros de los límites exteriores) para abordar el carácter disperso que suelen tener estos asentamientos. De otra parte, remite al planeamiento general o, en su caso, a la planificación ambiental, la ordenación de detalle de estos asentamientos, añadiendo unos criterios mínimos sobre la red viaria existente y futura, y la edificabilidad máxima y sus exigencias. De modo que desestima el primer motivo al no apreciar inconstitucionalidad en el artículo 35.

En lo tocante al artículo 36, el acto de realización, ejecución o implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico, no susceptible de transformación urbanística, estará sujeto a autorización, y a un régimen de silencio desestimatorio. Así interpretados, el término "instalaciones" y el inciso "sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el artículo 36.1 a) de la presente ley", se interpretan de conformidad a la Constitución.

Cuanto a la impugnación del artículo 46, considera que el legislador canario, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y en uso de la técnica de clasificación, define el suelo urbano delimitando qué es una malla urbana, y desarrolla los criterios de ordenación, sin que, de nuevo, se aprecie inconstitucionalidad.

En lo relativo a la impugnación del régimen jurídico de utilización del suelo rústico, se impugnan los artículos 59, 60.3, 4, 5 y 6, 61.1, 65.2 y 68.3. El Tribunal entiende que autorizar como uso ordinario no únicamente el traslado, sino también la nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación afectados por una obra pública, no se justifica ni por el carácter menos gravoso para la hacienda pública, frente al pago del justiprecio expropiatorio, ni por favorecer la ejecución de la obra pública. Sin concretar nada sobre la entidad y naturaleza de las construcciones, que queda en manos del planeamiento, por lo que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la letra b) del artículo 60.6, considerando el resto conformes a la Constitución.

También se alega la vulneración de los artículos 123.3 y 4, y 126, del principio de autonomía local, y del artículo 149.1.18 CE, por infracción del artículo 25.2 d) y f) LBRL relativas al urbanismo y al medio ambiente urbano. A este respecto, el Tribunal considera que la vulneración del principio de autonomía municipal queda descartada cuando existe una clara delimitación de las actuaciones integrales estratégicas, las "productivas", en la STC 57/2015, y las "turísticas" vinculadas a un concreto modelo territorial de desarrollo turístico, en la STC 42/2018, sin que ello deba entenderse como descuidar los intereses municipales. Sin embargo, los proyectos de interés insular o autonómico a que se refiere el artículo 123 de la ley canaria tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades

estratégicas, pero que son definidas de forma abierta o indeterminada con el inciso "de naturaleza análoga". Esto hace que el Tribunal sí observe "un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución". De modo que la presencia del interés supralocal en las actuaciones estratégicas abiertamente definidas no es suficiente para poder autorizar su ejecución con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio en cuyo territorio se van a asentar. Estimando pues, el Tribunal, la impugnación en este punto (123.4).

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

### **2.1. ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL**

#### **2.1.1. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia sancionadora**

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativos, Sección 1ª, ponente: Mª Antonia Lallana Duplá), en su Sentencia núm. 1271/2019 de 28 de octubre, estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ateneo Republicano de Valladolid, C. G. T. Federación Local de Valladolid, C. N. T. Federación Local de Sindicatos de Valladolid, Asociación Anticapitalista-Movimiento por el Poder Popular, Izquierda Castellana y Ecologistas en Acción de Valladolid, contra la Ordenanza municipal de protección del medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Valladolid, aprobada en sesión plenaria del 6 de febrero de 2018, declarando la nulidad de pleno derecho del artículo 26 y la validez del resto de la Ordenanza.

El recurso solicitaba la declaración de nulidad de varios preceptos relacionados con pintadas o grafismos, publicidad y propaganda, y actividades en las vías públicas por entender que vulneraban los derechos fundamentales de libertad de expresión y reunión.

La Sala entiende que en absoluto se vulneran estos derechos constitucionales, y que la argumentación de los demandantes confunde terminologías y derechos, y es parca en rigor jurídico en muchas cuestiones de las que no hace un mínimo desarrollo argumentativo para solicitar su nulidad, por lo que se declara que dichos preceptos se ajustan a la legalidad.

No obstante, también solicitaba el recurso la nulidad del artículo 26 de la Ordenanza impugnada, que regulaba la terminación convencional en los procedimientos sancionadores que resolvieran una sanción por infracción grave o leve, y mientras no hubiera procedido al abono de la multa pecuniaria por pronto pago, por entender que dicho precepto carecía de cobertura legal. Así, en virtud de la Ordenanza de protección del medio ambiente urbano, a solicitud del expedientado se podía substituir la sanción impuesta por la realización de trabajos o labores para la comunidad en el seno y marco de una entidad sin ánimo de lucro inscrita en el Registro municipal de Asociaciones de Valladolid.

En este caso, la Sala, haciendo un repaso de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC de 8 de mayo de 1990; STC 42/1987 de 7 de abril; STC 132/2001, de 8 de junio) y de Tribunal Supremo (STS de 18 de julio de 2011) al respecto, da la razón a la parte actora por entender que la normativa sancionadora municipal encuentra un límite infranqueable en la reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución, y de acuerdo con los artículos 139, 140 y 141 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, únicamente pueden imponer sanciones pecuniarias, no encontrándose autorizado el Ayuntamiento a imponer sanciones consistentes en trabajos en beneficio de la comunidad en sustitución de las sanciones pecuniarias.

El Ayuntamiento alega en su defensa que esta solicitud hace que la terminación del procedimiento sancionador sea convencional, y por ello se pueda substituir la sanción pecuniaria por trabajos en beneficio de la comunidad, a lo que la Sala considera que no es absoluto válido intentar que los trabajos en beneficio de la comunidad sean la consecuencia "no sancionadora" de las conductas infractoras tipificadas en la ordenanza utilizando la vía de una terminación convencional del procediendo sancionador, que por la sola circunstancia de que requiera del consentimiento del infractor no por ello le dota de legitimidad.

### **2.1.2. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de regulación de asociaciones de cannabis**

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Manuel Táboas Bentlanachs) en su Sentencia núm. 567/2019 de 17 de junio, estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo nº 164/2016, interpuesto por la Asociación Ganjah Club Granollers contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barcelona de 27 de mayo de 2016 que aprueba definitivamente el Plan especial urbanístico para la ordenación territorial de los Clubes y Asociaciones de Consumidores de Cannabis en la ciudad de Barcelona, por invasión de competencias estatales.

La Sala entiende que se produce una disfunción al acudir a una ordenación urbanística y por tanto, ejercer potestades urbanísticas, con cometidos competenciales manifiestamente ajenos como deberían ser la legislación sectorial de locales de pública concurrencia, o legislación ambiental, diluyéndolas en materia urbanística, cuando se trata de la actividad de clubs y asociaciones que tienen por objeto el consumo de cánnabis u otras drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, y su consiguiente incidencia en la afección, “cuanto menos, a la calidad del aire, olores y ruidos, y en su caso a la salud en la más variada riqueza de matices de todos los colectivos y a no dudar de los más sensibles –público en general, personas de la tercera edad y menores (...)–”.

De acuerdo con la Sentencia, “las invocaciones a derecho de asociación, clubs sociales privados, derecho a la salud pública, casa o centro de reunión o de difusión de la cultura, pero consumo particular, el paisaje, la ordenación del territorio, la sostenibilidad medioambiental entre otras ideas que simplemente se lanzan como simples alegatos no pueden ocultar que de lo que efectivamente se trata es de mantener esas actividades de obtención y consumo de cannabis de forma colectiva e intensiva”, por lo que tras un exhaustivo análisis jurisprudencial del Tribunal Supremo (STS 596/2015, de 5 de octubre; STS 788/2015, de 9 de diciembre) y del Tribunal Constitucional (STC 100/2018, de 19 de septiembre; STC 144/2017; STC 29/2018) en materia de títulos competenciales, llega a la conclusión de que como disposición de planeamiento urbanístico derivado, y por tanto de carácter reglamentario, también le debe ser aplicable dicha doctrina y por ende resulta una invasión de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal.

Esto es así al entender la Sala que la Disposición Adicional de la Ordenanza, al posibilitar esa actividad en determinados supuestos, fuerza una regulación con 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. Por todo lo que falla declarando la nulidad de la normativa urbanística impugnada en su disposición adicional.

A mayor abundamiento, se indica que “una cosa es el régimen urbanístico y otra cosa es el régimen medioambiental o, dicho de otra manera, una cosa es la titulación habilitante urbanística, de tracto único ya que atiende a la legalidad urbanística en un momento determinado, a la luz del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, con sus modificaciones y demás disposiciones concordantes, y otra cosa es la titulación habilitante ambiental de su razón, de tracto sucesivo, que sigue y persigue la actividad en su discurso temporal, a la luz de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, con sus modificaciones y demás disposiciones concordantes.

No se debe dudar de las interrelaciones entre ambas órbitas (...) pero si una cosa debe quedar clara es que solo a partir de una titulación habilitante urbanística en su momento deducida debidamente procederá estar a sus efectos urbanísticos y solo a partir de una titulación habilitante medioambiental en su momento que se haya deducido procederá estar a sus efectos medioambientales, y claro está a resultas de su respectiva naturaleza que no es la misma como debe ser sabido”.

### **2.1.3. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de habilitación de gestores de escombros**

En su Sentencia número 56/2019, de 28 de enero, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Héctor García Morago), estima parcialmente el recurso interpuesto por el Gremio de transporte y maquinaria de la construcción, Transportes Ester, S. A., Transfel, S. A. y Campoy Hermanos, Servicios de Transportes, S. L., contra el Decreto de 4 de marzo de 2015, dictado por el Ayuntamiento de Barcelona aprobando definitivamente la Instrucción relativa al procedimiento de habilitación de los gestores de escombros mediante recipientes de hasta un metro cúbico de capacidad, así como de forma indirecta contra la Ordenanza general de medio ambiente de Barcelona, aprobada el 25 de febrero de 2011.

En el presente supuesto, la Instrucción impugnada tiene claros efectos ad extra y, por ende, es susceptible de una pluralidad indeterminada o indeterminable de actos de aplicación, por lo que se trata de una norma jurídica con voluntad de generalidad y permanencia. Una norma reglamentaria subordinada a otra norma reglamentaria de mayor jerarquía, la Ordenanza general de medio Ambiente de Barcelona, por ello una copiosa jurisprudencia entiende extensiva la técnica de impugnación indirecta de los reglamentos por sus actos de aplicación, también a los reglamentos supraordenados directamente impugnados.

La Instrucción, transcribiendo de forma literal la regulación de la Ordenanza, permite que en cualquier tipo de infracción que comporte una multa, de forma accesoria se puedan imponer otras sanciones como la suspensión y rescisión del título habilitante del infractor, mientras que el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de residuos, solo permite estas sanciones accesorias en las infracciones muy graves, por lo que la Sala declara la nulidad de estos preceptos tanto en la Instrucción como en la Ordenanza.

De otra parte, la Instrucción exige una fianza como requisito de homologación, que se detraerá en caso de impago de sanciones, así como de impago en periodo voluntario, lo que la Sala entiende contrario a derecho por

vulnerar el artículo 20.4.b de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que sólo prevé la fianza para responder frente a la Administración del cumplimiento de las obligaciones que se deriven del ejercicio de la actividad y de la autorización o comunicación. A pesar de que la defensa del Ayuntamiento alude al concepto de obligaciones para incluir en él el impago de sanciones, en palabras del Tribunal "se trata de una tesis que no podremos aceptar, porque ello supondría anudar consecuencias punitivas a una interpretación de la Ley excesivamente laxa, a sabiendas de que en sede de derecho sancionador se imponen exégesis muy rigurosas de los preceptos legales y reglamentariamente aplicables de forma mediata o directa al caso concreto". Así, la fianza para hacer frente a "obligaciones" se referiría más bien al pago de daños y perjuicios o de las tareas de regeneración, a título de ejemplo, pero no para hacer frente al impago de sanciones, por lo que también se declara la nulidad de dichos preceptos en la Instrucción y la Ordenanza.

#### **2.1.4. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de telecomunicaciones**

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Eduardo Espín Templado) en su Sentencia núm. 908/2019, de 25 de junio tiene ocasión de nuevo de pronunciarse respecto al reparto competencial en materia de telecomunicaciones en el recurso de casación, que estima parcialmente, promovido por Vodafone España S.A. contra la modificación de la Ordenanza sobre antenas de telefonía, radio y televisión del Ayuntamiento de Paterna.

La parte actora considera que el Ayuntamiento se extralimita competencialmente al regular esta materia, por lo que el Alto Tribunal procede a delimitar las competencias concurrentes y, repasando su propia doctrina (STS de 24 de enero del 2000 y de 18 de junio de 2001), apunta que "la existencia de un reconocimiento de la competencia en una materia como exclusiva de la Administración del Estado no comporta, por si misma, la imposibilidad de que en la materia puedan existir competencias cuya titularidad corresponda a los entes locales". De modo que los Ayuntamientos pueden establecer las condiciones técnicas y jurídicas relativas a cómo ha de llevarse a cabo la utilización del dominio público que requiera el establecimiento o ampliación de instalaciones de telecomunicaciones en su término municipal, utilizando el vuelo o subsuelo de sus calles, y esto no es óbice al derecho de los operadores de ocupación del dominio, en la medida que lo requiera la infraestructura de que se trate. De hecho, para la Sala "las expresadas instalaciones por parte de las empresas de servicios aconsejan una regulación municipal para evitar la saturación, el desorden y el menoscabo del patrimonio histórico y del medio ambiente urbano que puede producirse, por lo que no es posible negar a los Ayuntamientos competencia para establecer la regulación pertinente". Ahora

bien, con algunos matices, y es que los Ayuntamientos pueden establecer condiciones y contemplar exigencias y requisitos cuando ejerzan un título competencial propio, como es el planeamiento urbanístico, las obras e instalaciones en la vía pública, los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, ordenación, gestión ejecución y disciplina urbanística, protección del medio ambiente, patrimonio histórico-artístico y protección de la salubridad pública. Y siempre y cuando se respete que

*“los Ayuntamientos no pueden entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas”.*

A mayor abundamiento, concluye que únicamente cuando la intervención municipal encuentra justificación suficiente en la necesaria salvaguarda o compatibilización de una competencia propia, resultará legítimo a los Ayuntamientos incorporar matices a la regulación estatal, pero no cuando estos matices carezcan de conexidad en la defensa de un interés propio o resulten desproporcionados al fin perseguido.

En la misma línea, se han dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Antonio Martínez Quintanar) dos Sentencias, la núm. 8/2019, de 15 de enero, y la núm. 13/2019 de 15 de enero, que estiman parcialmente los recursos contencioso-administrativos interpuestos por Vodafone España S.A.U. y Orange España S.A.U., respectivamente, contra la aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal General de Medio Ambiente del municipio de Mos.

En ambos procesos, la parte actora considera que el Ayuntamiento carece de competencia en materia de telecomunicaciones como para establecer limitaciones al despliegue de instalaciones y establecimiento de las mismas en determinados lugares, así como para fijar distancias de protección, tampoco para realizar valoraciones y controles, ni para obligar a reducir a los operadores los niveles de emisión o obligarles a utilizar la mejor tecnología disponible.

En este sentido, la Sala va examinando uno por uno los motivos alegados por las partes actoras en cada una de sus sentencias, a la luz de la normativa estatal y la doctrina jurisprudencial aplicable, y va valorando la existencia o no del vicio de nulidad en cada uno de los preceptos impugnados.

En primer lugar, considera que la regulación de la Ordenanza, al someter al régimen de autorización previa la instalación de equipos y elementos de telecomunicación está contraviniendo la regulación estatal específica, que no en todos los casos somete esta actividad al régimen de control previo, lo que

determina la nulidad de pleno derecho del precepto impugnado. En palabras de la Sala, "es la legislación estatal la que determina qué instalaciones no están sujetas a licencia, sin que la normativa municipal pueda modificar ese régimen".

En este orden de cosas, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1368/2019 de 15 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Rafael Fernández Valverde), estima el recurso de casación interpuesto por Vodafone España S.A.U. contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga) por carecer del preceptivo informe de la Administración General del Estado sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas previsto en el artículo 26 LGT. Y es que para el Alto Tribunal, este informe se trata de un instrumento eficaz y necesario para la necesaria coordinación de las Administraciones implicadas. En palabras de la Sala, "estamos, una vez más, ante la consecuencia real de nuestro sistema constitucional, autonómico con competencias medioambientales de una parte y, por otra, reconocedor de la autonomía local en materias como la urbanística; esto es, ante un reflejo de la invocada distribución territorial del poder, debiendo recordarse que, ya antes, incluso, de la STC 61/1997, de 20 de marzo, la doctrina apelaba a mecanismos de cooperación entre las diversas Administraciones implicadas, y refiriéndose en concreto a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se exponía que se estaba ante una situación de competencias compartidas que obliga en cualquier caso a ambos órdenes de poderes a adoptar una actitud extremadamente prudente y a intensificar los mecanismos de comunicación, información y colaboración recíprocas". De ahí la importancia de dicho informe como fórmula de consulta, cooperación, participación, coordinación y concertación en la materia.

Respecto de la exigencia de utilización de la mejor tecnología disponible e incorporación de mejoras tecnológicas que aparezcan, al redactarse en la Ordenanza con términos absolutos y no condicionados a lo dispuesto por el legislador estatal, también considera la Sala, recordando la doctrina del Tribunal Supremo al respecto (STS de 19 de julio de 2016, núm. 1852/2016) que excede del ámbito competencial municipal, por cuanto supone una interferencia de las cuestiones técnicas en materia de telecomunicaciones, reservadas en exclusiva al Estado. Así, "el motivo de esa nulidad obedece al reparto de competencias en la materia, y al carácter exclusivo de la competencia estatal en lo relativo a los aspectos técnicos y sanitarios, que no puede valorar el Ayuntamiento con regulaciones propias y diferenciada de los estándares que fije la normativa estatal respecto al funcionamiento de las estaciones de telecomunicación".

Y lo mismo apuntan respecto de los niveles de emisión, cuestión ya zanjada por el Pleno del Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de febrero de

2013, ya que, según esta doctrina, los operadores están obligados a cumplir los niveles establecidos en la norma estatal, sin que sean admisibles regulaciones municipales que puedan comportar obligaciones adicionales en orden a incorporar mejoras que contribuyan a reducir esos niveles. De modo que no poseen las entidades locales de margen para adoptar normas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica, tanto en relación a los límites de emisión, como de distancias mínimas a las correspondientes infraestructuras (STS 4316/2006, de 10 de julio de 2013).

Lo que sí admite el Tribunal, a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo (STS de 15 de diciembre de 2013 y de 4 de julio de 2006) es que las entidades locales puedan establecer exigencias directamente conectadas con sus títulos competenciales propios, como las relativas a la minimización del impacto ambiental o visual o la obligación general de mantenimiento de las instalaciones en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación, relacionadas con sus competencias urbanísticas y medioambientales. Por tanto, se admite que la Ordenanza favorezca infraestructuras que produzcan un menor impacto visual y ambiental, permitiendo establecer vía ordenanza limitaciones de implantación por impacto paisajístico, sin que esto suponga una restricción absoluta o desproporcionada ni un impedimento relevante para el efectivo despliegue de la red de telecomunicaciones. Lo que no puede hacer la Ordenanza, es imponer una restricción absoluta de despliegue de la red al prohibirla en determinadas categorías de espacios que considera especialmente sensibles, al ser las cuestiones de salubridad de competencia estatal, por lo que en ese punto sí declara la nulidad del precepto.

En la misma línea, la citada Sentencia del Tribunal Supremo núm. 908/2019 de 25 de junio, entiende que el ejercicio por el Estado de sus competencias en relación con la adopción de las pertinentes medidas sanitarias frente a los riesgos derivados de la exposición de la población a emisiones radioeléctricas, representa para los Ayuntamientos un límite al ejercicio de las que a ellos, en este campo, podrían corresponder en virtud de la LBRL. De tal manera que "ni el principio de autonomía municipal que garantiza el artículo 140 de la Constitución ni el principio de subsidiariedad de la acción de los entes locales que reconoce el artículo 28 LBRL entre otros campos en el de la sanidad, puede invocarse cuando el Estado en el ejercicio de sus competencias y velando por los intereses generales que a él le corresponden, ha establecido una regulación sobre la misma materia a la que sin duda alguna puede atribuirse una vocación de exclusividad, como sucede con el RD 1066/2001, de 28 de septiembre, en el que no solo se establecen más límites de exposición al público en general a los campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas sino que se contienen específicas previsiones sobre la afectación de la población en esos espacios calificados como "sensibles", que agotan las

medidas que en este campo puedan adoptarse basadas en el principio de precaución e impiden cualquier actuación municipal adoptada con base en el mismo título habilitante”.

Por último, en lo tocante a la exigencia de desmantelamiento y retirada de los equipos de radiocomunicación en supuestos de cese definitivo de la actividad, no acoge el argumento de la parte actora por entender que se trata del ejercicio de una competencia urbanística y medioambiental propia, sin que la Sala aprecie motivo de nulidad, en aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo sobre este concreto extremo (STS de 12 de abril de 2016 o STS de 17 de marzo de 2016).

### **2.1.5. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de tráfico**

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: María Soledad Gamo Serrano) en su Sentencia 333/2019 de 24 de abril desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Alcorcón contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 21 de enero de 2016 por el que se aprueba definitivamente el Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno.

La parte actora considera que se produce un conflicto entre el derecho fundamental del artículo 19 de la Constitución que consagra el derecho de los españoles a circular por el territorio nacional, y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad, que como principio rector de la política social y económica, consagra el artículo 45. De acuerdo con sus motivos de impugnación, una restricción de la circulación por motivos medioambientales solo debería afectar a ciertos vehículos, y no debería ser general de acuerdo con la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

No obstante, la Sala considera que los Ayuntamientos pueden legítimamente, en el ámbito de las competencias propias que les reconoce el ordenamiento jurídico, adoptar medidas de restricción del tráfico y circulación de vehículos de motor como las contempladas en el Protocolo que se impugna, al amparo del ordenamiento jurídico tanto europeo como estatal. De modo que, cuando se declare la situación de alerta atmosférica por haber alcanzado o por considerarse previsible alcanzar niveles de inmisión superiores a los tipificados se adoptarán las medidas que se estimen necesarias de las contempladas en el catálogo de la Ordenanza General de Protección de Medio Ambiente Urbano del Ayuntamiento de Madrid, entre las que figura, en relación con el foco emisor que representan los vehículos a motor, las limitaciones en la circulación y de

aparcamiento, restricciones a la circulación de vehículos privados y entrada de vehículos de otros términos municipales, entre otras.

Así, el Tribunal considera que el Protocolo supera el test de proporcionalidad que exige la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 84/2013, de 11 de abril), pues su objeto no es entorpecer de forma constitucionalmente ilegítima la libre circulación de personas o bienes, sino limitar el uso de vehículos a motor con la finalidad de preservar el medio ambiente y la salud de las personas, además de no aparecer formulada la limitación en términos absolutos, admitiéndose excepciones en función de diversas circunstancias y contemplándose la temporalidad de su eficacia, pues las medidas habrán de alzarse necesariamente cuando desaparezcan las circunstancias de contaminación atmosférica justificativas de su adopción, todo lo que lleva a la Sala a desestimar el recurso.

#### **2.1.6. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de ruidos**

El Tribunal Supremo, en su Sentencia 3408/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Francisco Javier Borrego Borrego) de 31 de octubre de 2019, estima el recurso interpuesto por la Federación Empresarial Hotelera de Mallorca y casa la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 5 de abril de 2016, en la que se anulaba la modificación del artículo 23.3 de la Ordenanza municipal reguladora de Ruidos y Vibraciones del Ayuntamiento de Andratx (Mallorca).

El tema central que se plantea es si es conforme a derecho la inclusión en una ordenanza de una prohibición de uso de máquinas picadoras durante los meses de julio y agosto y de una limitación del horario de su uso en determinados periodos anuales, en un municipio declarado zona turística.

Así, en la Ordenanza, el Ayuntamiento limitaba el horario de trabajo de las máquinas picadoras en el sentido que en los meses de julio y agosto no podían utilizarse, en los meses de mayo, junio, septiembre y octubre únicamente de lunes a viernes de 9.30 a 18 horas, y en el resto de meses se aplicaba el horario de trabajo general. La Asociación de Constructores de Baleares impugnó dicho precepto por entender que la limitación de los meses de julio y agosto suponía una prohibición de iniciar obras de edificación en dichos meses, lo que suponía una prohibición de la actividad constructora en lo referente a desmontes, despeje, movimientos de tierras, excavación y apertura de zanjas. En ese sentido, el Tribunal Superior de Justicia estima el recurso interpuesto y anula el precepto de la Ordenanza, pero en sede casacional, el Alto Tribunal, analizando la normativa aplicable tanto a nivel europeo (Directiva 2000/14/CE), como estatal (RD 212/2002), llega a la conclusión de que se trata,

efectivamente, de una limitación total del horario de trabajo, o si se quiere, una prohibición del uso de dichas máquinas en dos meses, pero que se considera conforme a Derecho, atendidos los derechos fundamentales que tal limitación/prohibición de uso protege, y su incidencia en la fase inicial de la actividad de edificación, que puede ser llevada a efecto adecuando el plan de la obra a esta limitación de no uso de las máquinas picadoras en julio y agosto, mediante una planificación del plan de obra, teniendo en cuenta especialmente que se trata de un municipio turístico y julio y agosto son los meses turísticos por excelencia.

De este modo, el Tribunal Supremo avala la ordenanza municipal reguladora de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Andratx y, en particular, la prohibición del uso de determinadas máquinas de construcción (máquinas picadoras de construcción, tales como trituradores de hormigón, martillos picadores de mano e hidráulicos, y equipos de perforación) durante los meses de julio y agosto, meses turísticos por excelencia, por los altos niveles de ruido que producen.

De otra parte, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: José Daniel Sanz Heredero) en su Sentencia núm. 486/2019 de 3 de julio, desestima el recurso interpuesto por Copernico's World Bar S.L.U., contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de junio de 2017, por el que se declara Zona de Protección Acústica Especial el barrio de Gaztambide, y aprueba su Plan Zonal Específico, Distrito de Chamberí.

Con las declaraciones de Zona de Protección Acústica Especial se pretenden conseguir objetivos de calidad acústica, y reducir de forma progresiva la contaminación acústica hasta los niveles establecidos por la normativa vigente, contemplando para ello un régimen limitativo de implantación o modificación de actividades, en caso de constatar niveles de ruido que incumplen los objetivos de calidad acústica, como el caso que se enjuicia.

La parte actora considera que el Ayuntamiento carece de cobertura legal para llevar a cabo dichas limitaciones, sin embargo, como pone de manifiesto la Sala, el artículo 25.1 de la Ley del Ruido dispone que una vez se ha constatado que en una zona acústica se han incumplido los objetivos de calidad acústica, deben ser declaradas zonas de protección acústica especial por la Administración competente, lo que de acuerdo con dicha norma conlleva la elaboración de planes zonales específicos que contendrán medidas correctoras que deben aplicarse a los emisores acústicos y a las vías de propagación. Las medidas correctoras que se contemplan en el artículo 25.4 no tienen carácter exhaustivo, por lo que no existe obstáculo alguno para que por la

Administración competente se adopten aquellas medidas que precisamente tiendan a paliar o disminuir el impacto que aquella actividad produce en la contaminación acústica. Incluso pueden incidir en el horario de apertura o cierre

## **2.2. ALCANCE DE LA POTESTAD SANCIONADORA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL**

### **2.2.1. Alcance de la potestad sancionadora local en materia de ruidos**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Alejandro Valentín Sastre) núm. 99/2019 de 28 de marzo, se centra en la aplicación de los principios del procedimiento sancionador y las obligaciones previas de la Administración a la incoación de procedimientos sancionadores, y estima el recurso de apelación interpuesto por la mercantil Standard Profil Spain S.A. y el Ayuntamiento de Logroño.

Los antecedentes del caso juzgado, en el que un vecino denuncia a una mercantil por contaminación acústica y el procedimiento sancionador incoado acaba sobreseído por considerar que las mediciones efectuadas se encuentran dentro de los límites marcados por la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones en la Ciudad de Logroño, es impugnado por el vecino en vía administrativa mediante recurso de reposición, que es desestimado por silencio, por lo que impugna en vía jurisdiccional y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño dictó Sentencia estimatoria del recurso en fecha 27 de junio de 2018, dejando sin efecto la declaración de sobreseimiento de 13 de septiembre de 2011. Contra la misma interpuso recurso de apelación la mercantil, al que se adhirió la representación del Ayuntamiento de Logroño.

Así, el procedimiento sancionador por exceso de nivel sonoro transmitido al medio ambiente exterior, tras efectuar las mediciones oportunas, verifica que se hallan dentro de los límites marcados por la Ordenanza para zona de uso industrial, y de ahí la declaración de sobreseimiento de las actuaciones. Lo que analiza la Sala es que en el presente supuesto se está un caso excepcional en el que coexisten uso industrial y uso residencial, separados por una única calle. Al no haber sido aprobado un mapa de ruido y, por tanto, una zonificación de áreas acústicas, debe analizarse cuál es el uso característico de la zona. En caso de predominar el uso industrial, se hallaría dentro de los límites permitidos por la ordenanza, pero en caso de predominar el uso residencial, existiría una contaminación acústica por intromisión de ruidos en su vivienda que el ciudadano no tiene el deber de soportar, por lo que deberían adoptarse las medidas oportunas para que no se produzca, bien por quien ocasiona el ruido,

bien por el organismo público que debe velar porque dicha contaminación no se produzca.

En ese sentido, la Sala entiende que para determinar si está acreditada la comisión de hechos subsumibles en una infracción prevista por la norma, y cuáles son los valores límite de ruido transmitido al exterior por una actividad, que hay que aplicar en función de que la zona sea residencial o industrial, este límite debe estar previa e indubitadamente fijado. En el supuesto enjuiciado, no se ha llevado a efecto una zonificación de áreas acústicas, y constituyendo el elemento esencial del ilícito la superación de los límites determinados en el uso característico o predominante en la zona, no puede determinarse la existencia de infracción, ya que las normas aplicables contemplan distintos criterios, pudiendo dar lugar, en el supuesto concreto la opción por uno u otro a conclusiones distintas y soluciones opuestas.

En relación con esta cuestión, entiende que no es el procedimiento judicial el que debe determinar cuál es el uso característico o predominante, sino que este debe ser determinado previamente a la medición que ha dado lugar a la incoación del procedimiento sancionador. Así, en palabras de la Sala, "las dudas fundadas acerca de cuál es este límite no pueden perjudicar al expedientado, pues, como se dice, se está en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora, donde son aplicables, con matices, los principios del procedimiento penal, entre los que se encuentra el principio pro reo". De modo que, no estando determinado previamente a los hechos y de forma cierta e indubitada los valores límite de ruido transmitido aplicables a la zona, no está justificada la continuación del procedimiento sancionador, lo que determina que el acuerdo de sobreseimiento sea conforme a derecho.

### **2.3. INTERPRETACIONES DISPARES EN LA DISTINCIÓN ENTRE COMPETENCIAS MUNICIPALES Y LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS RESPECTO DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA**

El Tribunal Supremo, en sus Sentencias 3680/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Cesar Tolosa Tribiño) de 20 de noviembre de 2019, y 3692/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Octavio Juan Herrero Pina), estima el recurso interpuesto por la Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB) y Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, S.A., contra la Sentencia de 10 de marzo de 2016 dictada por la sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En el procedimiento judicial a quo, se impugnaba el Acuerdo de 24 de julio y 6 de noviembre de 2012 del Consell Metropolità de Barcelona, que aprobaban inicial y definitivamente el establecimiento y prestación del servicio del ciclo integral del agua, el establecimiento del sistema de gestión de ese servicio mediante sociedad de capital social mixto bajo la modalidad de convenio con sociedad existente, los estatutos de la nueva sociedad de capital mixto Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, Societat Anònima, y el Convenio suscrito por el Àrea Metropolitana de Barcelona y la Sociedad General d'Aigües de Barcelona S.A.

El abastecimiento domiciliario de agua en Barcelona y la mayor parte de poblaciones del área metropolitana se llevaba a cabo por SGAB que obtuvo válidamente concesión en 1953 por parte del Estado mediante Orden Ministerial por un plazo de 99 años, con sucesivas ampliaciones (Orden de 12 de marzo de 1957 y Orden de 25 de mayo de 1960), finalizando en 2053. Por Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, se crea la Entidad Metropolitana de Barcelona, que incluye el abastecimiento de agua entre los servicios públicos de interés metropolitano. Tras diversos intentos infructuosos de formalizar contratos o convenios entre las partes, por motivos de diversa índole, el Área Metropolitana de Barcelona en 2012 aprueba un Acuerdo para municipalizar la prestación de este servicio sin previo rescate o expropiación, y sin que culminaran las transferencias de títulos y activos que se programaron, en una suerte de expropiación tácita y sin compensación, no admitida por el ordenamiento, de una concesión otorgada para 99 años que no había sido anulada, ni rescatada, ni que tampoco había caducado. En ese sentido, el Tribunal Superior de Justicia considera que la concesión de SGAB se trata de una concesión demanial, otorgada al amparo de la Ley de Aguas de 1879, que le permite distribuir un determinado caudal de manera provisoria, pues considera que la Administración competente para otorgar la concesión es desde 1982, cuando la Corporación Metropolitana de Barcelona acuerda aprobar el Plan Coordinado de establecimiento y prestación del servicio de suministro de agua, y por lo tanto la metropolitanización del servicio, el Àrea Metropolitana de Barcelona, por lo que, a juicio del Tribunal Superior de Justicia, SGAB venía actuando como concesionario tácito del servicio, de modo que, con la creación de la sociedad de capital mixto para gestionar el ciclo integral del agua, y la concesión directa de la empresa, el TSJ de Cataluña entiende que no se justifica suficientemente esta decisión, y por tanto queda anulada.

Al respecto el Alto Tribunal, acogiendo uno de los motivos de impugnación, puntualiza que la competencia exclusiva de las entidades locales en materia de abastecimiento de aguas, "en modo alguno implicaba, ni implica, la asunción automática y *ope legis* del servicio de abastecimiento de aguas, ni la supresión o eliminación de los derechos que vinieran ostentando las entidades

privadas, a las que tales derechos les servía de fundamento para la prestación del servicio". Lo único que implica es la posibilidad de municipalizar y expropiar el servicio, previo pago de la correspondiente indemnización, pues en palabras de la Sala, "ni el Estado en 1953 actuó extracompetencialmente otorgando una concesión provisoria, tácita o en precario, ni el contenido de la plena concesión, por un periodo de 99, se vio afectada, en su contenido, ámbito, titularidad o temporalidad, por la incidencia que sobre la misma pudieran haber tenido las sucesivas modificaciones legislativas, bien en materia de aguas, bien en materia de gestión de servicios públicos por las entidades locales".

En cualquier caso, como bien recuerdo el Tribunal Supremo la municipalización de un servicio no se produce de manera automática por la atribución legal de la competencia (*publicatio*) sino que requiere, como resulta de los artículos 168 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, la aprobación del correspondiente acuerdo por el Ayuntamiento, siguiendo el procedimiento establecido, en el que deberá tenerse en cuenta la necesidad o no de proceder a la expropiación de derechos patrimoniales. De tal modo que la concesión era válida, y la decisión de adjudicar el servicio mediante procedimiento negociado, en vez de mediante concurso público, está avalada por la Ley de Contratos del Sector Público, al tomar en consideración la titularidad de SGAB de las infraestructuras para la prestación del servicio, por lo que casa la Sentencia del TSJ de Cataluña que estimaba el recurso interpuesto por Acciona, Aqualia y Aguas de Valencia, y Aigües de Barcelona seguirá prestando el servicio hasta el 2047, fecha límite que se estableció en el contrato de constitución.

#### **2.4. LA RESTRICTIVA INTERPRETACIÓN DEL ALCANCE DE LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ÁMBITO LOCAL RESPECTO DE LA INSTALACIÓN DE DEPURADORAS Y VERTIDOS**

El Tribunal Supremo vuelve a realizar una interpretación restrictiva del contenido de las consultas populares que los municipios pueden formular a sus ciudadanos en base al artículo 71 de la LBRL. En su Sentencia 3898/2019, de 3 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Francisco Javier Borrego Borrego), desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Margalida (Mallorca) contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2018, que deniega la celebración de una consulta popular en el municipio de Santa Margalida respecto a su oposición por todas las vías legales a su alcance, incluida la jurisdiccional, a la aprobación del proyecto de nueva estación depuradora de aguas residuales en Can Picafort y su emisario submarino que vierte en la bahía de Alcudia en la Playa de Son Bauló.

El Alto Tribunal acoge los motivos de la parte demandada y entiende que, en aplicación del artículo 124.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, las obras hidráulicas de interés general, como las del caso enjuiciado, son competencia de la Administración General del Estado, no es una competencia propia municipal por lo que no es acorde al artículo 71 LBRL que impone los requisitos concurrentes de que el objeto de la consulta sea de competencia propia municipal, de carácter local, de especial relevancia para los intereses de los vecinos, y que no se trate de asuntos relativos a la Hacienda Local.

El Ayuntamiento defiende que no cuestiona la competencia del Estado en obras hidráulicas, sino que somete a consulta únicamente la cuestión de "tomar todas las acciones legales que le asisten en Derecho" contra el ejercicio de esa competencia, lo que sí considera que debe admitirse como de plena competencia propia municipal, junto con la destinación de los recursos económicos de la entidad. A lo que añade, "si como mera hipótesis, entendemos que la pregunta indirectamente se extiende a la instalación de la depuración proyectada, tampoco estamos ante una competencia exclusiva y excluyente del Estado" citando al efecto las competencias municipales en tratamiento y evacuación de aguas residuales y en materia de medio ambiente urbano de la LBRL.

En la oposición al recurso, el abogado de la Comunidad Autónoma expone que la capacidad procesal no se trata de la manifestación de una competencia municipal, y que si la pregunta indirectamente afecta al fondo, a la estación depuradora, la desestimación del recurso es forzosa. Argumentos que acoge la Sala, que, a mayor abundamiento, indica que de forma previa al ejercicio de acciones, la legislación de régimen local exige un dictamen o informe jurídico previo que no puede substituirse o intentar condicionar a través de una consulta popular, y que en cualquier caso, al amparo del artículo 71 una consulta popular no puede tener por objeto asuntos relativos a la Hacienda Local.

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

#### **3.1. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL**

##### **3.1.1. Ordenanza de movilidad del ayuntamiento de Valencia**

El 8 de mayo de 2019 se aprueba esta Ordenanza que actualiza la anterior de circulación por entender que se quedaba corta conceptualmente respecto a las preocupaciones actuales de movilidad urbana y ciudad sostenible. Así, se

pretenden regular todas las formas de movilidad, y no centrarse en las realizadas por vehículos motorizados privados, dando mayor prioridad a las formas de menor impacto ambiental.

Con la nueva regulación se busca garantizar la seguridad y la salud de las personas, la mejora de la calidad del aire y la protección del medio ambiente, restando protagonismo al vehículo privado motorizado a favor de desplazamientos más sostenibles, e incluyendo, así mismo, propuestas relacionadas con el uso de los caminos rurales o una completa regulación de vehículos de movilidad personal, también conocidos como vehículos de movilidad urbana, hasta ahora ignorados o ilegalizados pero de uso cada vez más generalizado como los patinetes eléctricos o las plataformas, a los que supletoriamente se aplicará lo regulado para bicicletas.

Esta completísima ordenanza llama la atención por ser todo un ejemplo de aplicación del principio de buena regulación y participación, pues en los trabajos de elaboración de la misma se contó con la Mesa de movilidad, así como con grupos de debate, consultas a los distintos Servicios Municipales, otras Instituciones y Asociaciones ciudadanas, además de la realización de la consulta pública previa regulada por la LPAC, teniendo como resultado una norma coherente, holística, en la que han participado todos los sectores sociales implicados en la movilidad.

### **3.1.2. Ordenanza de movilidad del ayuntamiento de Málaga**

En el caso de la ciudad de Málaga, aprueba su ordenanza el 23 de julio de 2019 con la intención de anticiparse a un escenario de futuro en el que se avance a un mayor equilibrio, con menor dependencia del vehículo privado y mayor protagonismo de modos de movilidad más sostenibles.

A diferencia del Ayuntamiento de Valencia, el consistorio malagueño ha decidido considerar a las personas que se desplacen con patines, monopatines, patinetes, o similares como peatones, aunque regulando ciertas cuestiones como las zonas de circulación o la velocidad permitida. De otra parte, también se reservan la posibilidad de crear un registro de bicicletas, de inscripción voluntaria, para conocer el parque ciclista de la ciudad.

### **3.1.3. Ordenanza de protección, tenencia y venta de animales de Zaragoza**

El 25 de marzo de 2019 Zaragoza aprueba esta Ordenanza con el objetivo de evitar la conflictividad que estaba provocando la anterior normativa local al respecto, especialmente en lo tocante a la falta de recogida de los excrementos de las mascotas por parte de sus propietarios, además de incluir la prohibición de utilizar productos químicos y tóxicos para evitar las micciones de animales

por falta de evidencia empírica que avale que se consigue el efecto pretendido y por vulnerar la Ordenanza de limpieza de la ciudad.

Respecto de la protección de estos animales, se añade al sistema de identificación de microchip previamente regulado, un procedimiento analítico para la extracción de ADN para agilizar lo máximo posible la actuación de los servicios públicos locales en casos de hurto, camadas indeseadas, abandono y maltrato animal.

Cabe destacar también la medida adoptada de prohibición de circos que en sus espectáculos utilicen animales por la ausencia de marco legislativo específico que sirva de referencia en esta materia, lo que dificulta cumplir garantías de seguridad, sanidad animal y protección animal y ciudadana, medida que ya había sido adoptada por otras ciudades como Barcelona, Vitoria, Oviedo o Valencia.

#### **4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES**

##### **4.1. LA APUESTA POR LA COORDINACIÓN PLANIFICADA EN LA SOSTENIBILIDAD Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN DE MADRID**

La Comunidad de Madrid ha anunciado la puesta en marcha de un Plan de movilidad sostenible y lucha contra la contaminación a diez años, coordinado con los ayuntamientos de la región. De este modo, se quiere evitar que haya actuaciones independientes en pro de una actuación consensuada, uniformada y adecuadamente coordinada, para conseguir así sumar fuerzas y maximizar resultados mediante instrumentos como la construcción de infraestructuras con suficiente antelación o presupuestos plurianuales.

La importancia de esta iniciativa reside en contrarrestar las afirmaciones que apuntan a que las acciones a nivel local no contribuyen al control efectivo de la problemática ambiental por su alcance territorial y material limitado. Si la acción de una localidad no se compagina y coordina con la del resto, los esfuerzos de cada uno tienden a desvanecerse porque la reducción de emisiones alcanzada sería insignificante en términos globales.

Promoviendo la coordinación y la aprobación de planes a diez años se consiguen actuaciones con miras al largo plazo que descartan medidas de legislatura, sino que pretenden abordar el problema con seriedad, responsabilidad y estrategia común, para conseguir una coherencia de políticas, aunque sea a costa de ceder parte de la autonomía local de los municipios para que las ejerzan en la misma dirección.

#### **4.2. REGULACIÓN DE ZONA DE BAJAS EMISIONES PARA PRESERVAR LA SALUD PÚBLICA Y LA CALIDAD DEL AIRE EN BARCELONA**

El Consistorio ha aprobado en diciembre de 2019 la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona, de tal modo que los vehículos más contaminantes sin la etiqueta ambiental no podrán circular en la declarada ZBE (que comprende un área de más de 95 km) los días laborables de lunes a viernes entre las 7 y las 20 horas, exceptuando algunos tipos de vehículos como los de transporte para personas con movilidad reducida o asistenciales. Incluyendo también un periodo de adaptación para vehículos profesionales, y un régimen de autorizaciones puntuales para vecinos y extranjeros.

Una medida restrictiva e impopular pero necesaria por sus numerosos beneficios, entre los que destacan la reducción de tráfico en el centro de las ciudades, la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero, la mejora de la calidad del aire y la salud, esto último especialmente relevante tras la estimación de la OMS respecto a que la contaminación del aire causa 4,2 millones de muertes anuales prematuras en todo el mundo, siendo causa además de muchas enfermedades y efectos nocivos para la salud.

#### **4.3. LA ALIANZA POR LA EMERGENCIA CLIMÁTICA EXIGE A LOS AYUNTAMIENTOS LA INMEDIATA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA CLIMÁTICA**

El Papa Francisco o la Naciones Unidas se han manifestado respecto a la necesidad que los Ayuntamientos lleven a cabo actuaciones concretas en esta línea tras las evidencias científicas relacionadas con el calentamiento global o la extinción de seres vivos y ecosistemas a causa del cambio climático provocado por los irreparables daños que genera la actividad humana.

La Alianza interpela a los Ayuntamientos a reconocer el problema, visibilizarlo y asumir compromisos vinculantes y mucho más ambiciosos que los actuales, diseñando hojas de ruta concretas que prevean la asignación recursos suficientes para hacer frente a esta crisis y limitar el aumento de las temperaturas globales, las olas de calor o la irregularidad de las lluvias. De este modo se sitúa a los Ayuntamientos como catalizadores del cambio por ser el gobierno más próximo a la ciudadanía, y por ende, con una posición privilegiada para articular los objetivos globales con las comunidades locales. Por no mencionar que es el nivel de gobierno que posee competencias generales sobre ámbitos directamente relacionados con los efectos negativos y posibles soluciones al cambio climático, como son la movilidad, el urbanismo, la gestión de residuos, el abastecimiento y tratamiento de recursos hídricos, la educación ambiental...

Entidades locales como Madrid –con los votos en contra de Vox– o la Diputación de Cádiz –por unanimidad–, se han adherido a esta Declaración para asumir así un compromiso político dirigido a la toma de medidas dirigidas a combatir el cambio climático, con objetivos como la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> o la promoción del uso de energías renovables, redirigiendo todos los recursos disponibles para afrontar la crisis ecológica y los problemas asociados que conlleva.

#### **4.4. LA FEMP PROPONE UNA ESTRATEGIA LOCAL DE ECONOMÍA CIRCULAR**

La Federación Española de Municipios y Provincias, que está jugando un papel crucial para extender la importancia de implicación en políticas y programas de protección de medio ambiente a nivel local, aportando formación y sensibilización al personal de los municipios, presentó en la Cumbre del Clima esta herramienta basada en cinco grandes áreas vinculadas a los compromisos de la Agenda 2030 –aprobada en 2015 por la Asamblea de Naciones Unidas y en vigor desde enero de 2016, contiene los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, en su mayor parte de incumbencia municipal–. Esta estrategia define la economía circular como una “política palanca”, es decir, como área prioritaria para acelerar la implementación de los ODS.

La idea clave de la economía circular es maximizar los recursos materiales y energéticos disponibles con el objeto de que permanezcan en la economía el mayor tiempo posibles reduciendo al mínimo la generación de residuos.

De este modo, la FEMP ha desarrollado un modelo que facilita a las entidades locales implantar medidas transversales para hacer que la economía sea más innovadora, competitiva y sostenible mediante la apuesta por los recursos naturales, minimizando su consumo, y la reducción de generación de residuos favoreciendo el ciclo de los materiales y el reciclaje. Para ello ha puesto a disposición de los actores implicados un documento muy didáctico y completo que incluye los elementos del diagnóstico que se debe llevar a cabo, el plan de acción con distintos ejes estratégicos y medidas concretas, con actuaciones prioritarias y objetivos a perseguir, y un plan de seguimiento con ejemplos de indicadores para facilitar su evaluación.

En definitiva, se trata de cambiar el modo de producir, la aptitud, los hábitos y el comportamiento de la ciudadanía, erigiéndose el nivel local como catalizador y motor de la circularidad para la transformación de la economía local.

#### **4.5. GALICIA Y LA FISCALIZACIÓN ANUAL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL POR EL CONSELLO DE CONTAS**

En aplicación de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consello de Contas de Galicia, se acordó incluir en el programa anual de actuaciones una fiscalización de los ayuntamientos con población superior a 10.000 habitantes en materia medioambiental –un total de 55 ayuntamientos que representan el 17,57% de los ayuntamientos y el 69,82% de la población–.

Esta fiscalización horizontal y operativa verifica el cumplimiento de la aplicación de la legislación medioambiental, la aprobación por parte de los ayuntamientos de normativa propia en la materia, también revisa los programas presupuestarios relativos a este ámbito y su ejecución, así como las actuaciones y medidas específicas adoptadas en materia ambiental, por ejemplo en lo tocante a contaminación atmosférica, acústica o luminosa.

Los resultados del último ejercicio de 2017-2018 no son muy alentadores, pues se apunta a que se produjo una escasa asunción de compromisos medioambientales y un desarrollo incompleto de las actuaciones de planificación recogidas por la Agenda 21, además de insuficiencia de dotación de especialistas y escasa implantación de sistemas de gestión ambiental.

No obstante, actuaciones como esta, en la que se pone de manifiesto cuáles son los municipios incumplidores y cuáles son las áreas de mejora, son las que permiten avanzar en la protección del medio ambiente, especialmente en el ámbito local, por ser las administraciones más próximas a los problemas que se quieren solucionar desde iniciativas como la Agenda 21 local, erigiéndose como gobierno mejor situado para educar y movilizar a la ciudadanía en pro del desarrollo sostenible.

La fiscalización es una herramienta de enorme utilidad para diagnosticar problemas, planificar acciones para solventar dichos problemas, desarrollar indicadores y formas de almacenar datos para efectuar mediciones, contribuyendo así mismo a las tan necesarias transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública ambiental.

#### **5. BIBLIOGRAFÍA**

BAÑO LEÓN, J. Autonomía y competencias locales. *Documentación Administrativa*, n. 6, enero-diciembre, 2019, pp. 8-15.

CASADO CASADO, Lucía. Crisis económica y protección del medio ambiente. Lo impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España. *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, n. 1, enero – abril 2018, pp. 18-63.

- La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente. Barcelona: Institut d'Estudis de l'autogovern, 2018.

CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (Dirs.); CARMONA GARIAS, S.; RODRÍGUEZ BEAS, M. (Coords.). *Dret Ambiental Local de Catalunya*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

COCCIOLO, E. E. Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico. En: DARNACULLETA GARDELLA, M. M.; ESTEVE PARDO, J.; IBLER, M. *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*. Madrid: Marcial Pons, 2020, pp. 211-244 (en prensa).

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA. Informe de fiscalización sobre la actuación de las entidades locales de Galicia de más de 10.000 habitantes en materia medioambiental, ejercicios 2017-2018. [Galicia]: Consello de Contas de Galicia, 2019.

FEMP. Estrategia Local de Economía Circular. Hacia una Estrategia Local de Desarrollo Sostenible. [España]: FEMP, 2019.

FUENTES I GASÓ, J. R. Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 101, enero – abril, 2015, pp. 55-88.

- Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental. *Revista Vasca de Administración Pública*, septiembre-diciembre, 2018, pp. 1-37.

GARCIA MATÍES, R. Algunas notas sobre los avances de los objetos de desarrollo sostenible en los gobiernos locales. *Revista de estudios locales. Cunal*, n. 219, 2019, pp. 76-87.

GIFREU I FONT, J. La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho urbanístico- *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 8, n. 1, 2017, pp. 1-77.

- La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los Objetivos de la UE para los Horizontes 2020-2030. Las redes "District heating and cooling". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, n. 1, 2019, 1-55.

GARCÍA RUBIO, F. *El Derecho local tras la "racionalización"*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

MERINO ESTRADA, V. La posible contribución de los servicios municipales de prestación obligatoria a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Revista de estudios locales. Cunal*, n. 216, 2019, pp. 42-55.

NAVARRO, C. (Dir.). *Gobiernos Locales ante los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Localización y estrategias de implantación en municipios de la Comunidad de Madrid. Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales: VIII Informe*. Madrid, diciembre de 2019.

NAVARRO, C., ALBA, D., GONZÁLEZ M., SIMOU S. *Cambio climático. Análisis comparado de las políticas de cambio climático en municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid*. Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales: VII Informe. Madrid, 2019.

PRESICCE, L. Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional. En: CARBONELL PORRAS, E.; PIPERATA, G. *La reforma del gobierno local en España e Italia*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2019, pp. 151-188.

- El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 113, enero-abril 2019, 2019, pp. 181-221.

RODRÍGUEZ BEAS, M.; FUENTES I GASÓ, J. R. La organización territorial del Estatuto de 2006 y lo impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña. En: GARCÍA RUBIO, Fernando (Dir.). *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. Madrid: INAP, julio, 2015, pp. 511-576.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J. Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. *Ambienta*, n. 117, diciembre 2016, pp. 36-45.