

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA
SEDE GRANADA
SECCIÓN PRIMERA
RECURSO NÚMERO 480 / 2013

SENTENCIA NÚM. 2295 DE 2015

Ilmos. Sres. Magistrados
Don Rafael Toledano Cantero
Don Jesús Rivera Fernández
Don Luis Ángel Gollonet Teruel (Ponente)

En Granada a veintiuno de diciembre de dos mil quince.

Vistos los autos del recurso nº 480 de 2013 presentado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de la ciudad de Granada, contra la Ordenanza Municipal Reguladora de Vertidos de Lodos Procedentes de Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR) y Purines en Explotaciones Ganaderas con fines agrícolas, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de [redacted] en sesión de 5 de diciembre de 2012 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada número 75 de 23 de abril de 2013.

Interviene como recurrente la [redacted] que actúan representada por el Procurador D. [redacted] y defendida por el Letrado D. [redacted] y como parte demandada el Ayuntamiento de [redacted] (a), representado y defendido por el Letrado de la Diputación de Granada D. [redacted].

La cuantía del recurso es indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Se interpuso recurso contencioso administrativo contra la Ordenanza antes indicada mediante escrito presentado el día 31 de mayo de 2013.

El día 19 de diciembre de 2014 se presentó la demanda, y el día 25 de febrero de 2015 se presentó la contestación a la demanda.

El día 26 de junio de 2015 se presentaron conclusiones por la parte actora y el día 7 de agosto de 2015 se presentaron conclusiones por la parte demandada.

Tras la tramitación pertinente, se designó Magistrado ponente al Ilmo. Sr. Magistrado D. Luis Ángel Gollonet Teruel, al que se dio cuenta el día 19 de octubre de 2015, por lo que se señaló día para la votación y fallo y quedaron los autos pendientes para dictar Sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone el recurso contencioso administrativo contra la Ordenanza Municipal Reguladora de Vertidos de Lodos Procedentes de Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR) y Purines en Explotaciones Ganaderas con fines agrícolas, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de ... en sesión de 5 de diciembre de 2012 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada número 75 de 23 de abril de 2013.

La parte demandante, en su escrito de demanda y en sede de conclusiones, concreta que se impugna la totalidad de la Ordenanza, al entender que el ente local carece de competencias para regular esta materia; subsidiariamente los artículos impugnados de la Ordenanza son los artículos 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4, 3.7, 3.8, 4 y 5, y solicita la anulación de los mismos.

El Ayuntamiento demandado, en su escrito de contestación a la demanda y en sede de conclusiones, considera que el Ayuntamiento tiene plena competencia para dictar la Ordenanza y, subsidiariamente, entiende conformes a Derecho los artículos de la Ordenanza impugnados.

SEGUNDO.- Procede comenzar por el análisis de si el Ayuntamiento de Ventas de Huelma tiene competencia para regular la materia objeto de la Ordenanza, ya que sólo en caso de que ostentase esa competencia procedería entrar a analizar por separado cada uno de los artículos de la Ordenanza que han sido impugnados.

La competencia para conocer del recurso interpuesto viene atribuida a esta Sala conforme al artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso

Administrativa, (LJCA) que establece que "Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con (...) las disposiciones generales de rango inferior a la Ley".

Todo ello según el mandato del artículo 106.1 de la Constitución cuando establece que "los Tribunales controlan la potestad reglamentaria" y, de acuerdo con el artículo 6 de la LOPJ que obliga a todos los órganos judiciales a inaplicar los reglamentos "contrarios a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa". La potestad de anulación de los reglamentos ilegales corresponde sólo a los Tribunales del orden contencioso-administrativo.

La LJCA mantiene la doble vía impugnatoria del recurso directo y del recurso indirecto contra reglamentos (artículo 36).

En este caso, nos encontramos con un recurso directo contra la Ordenanza, lo que ha permitido tramitarlo y fallarlo con preferencia a los demás recursos (artículo 66).

Además, este Tribunal que conoce del recurso puede extender su enjuiciamiento a otros preceptos de la misma disposición reglamentaria que guarden conexión con los preceptos impugnados (artículo 33.3); y, por último, la Sentencias firme de anulación que, en su caso, se dicte, tendría efectos generales desde el día en que se publiquen el fallo y los preceptos reglamentarios anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada (artículos 72.2 y 107.2).

TERCERO.- Sobre la competencia de los entes locales, en general, hay una abundante jurisprudencia, recaída en relación con el ámbito de la autonomía local, que debe tener en cuenta la doble concurrencia de las legislaciones estatal y autonómica, en el marco de lo establecido en los artículos 137 y 140 de la Constitución, y en la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985.

El Tribunal Supremo, durante muchos años, entendió que esa autonomía local, a la hora de elaborar disposiciones reglamentarias, sólo podía moverse en el ámbito de delimitación positiva que le permitiese la legislación básica estatal, la legislación de desarrollo autonómica o la legislación sectorial.

Sin embargo, a partir de la Carta Europea de Autonomía Local, el Tribunal Supremo cambió su criterio jurídico, que se ha mantenido hasta ahora, y entendió que la autonomía local tenía únicamente un límite negativo, esto es, que podía regular todo aquello que, dentro de la Constitución y su ámbito competencial, no hubiera sido regulado por otra Administración estatal o autonómica, superando así aquella anterior fase en la que se entendía que sólo podía regular aquello que fuera expresamente atribuido por esas otras Administraciones estatal o autonómica.

En este sentido se expresa el párrafo segundo del Fundamento de Derecho Segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2010, dictada en el recurso 1200/2008:

“A partir de una primera sentencia de 7 de octubre de 2009, recaída en el recurso de casación 204/2008, hemos tenido ocasión de oponernos a que prevaleciera una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local sólo pudiera actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello.

Por el contrario, hemos afirmado que hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atiende, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cuál es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988 . Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir”.

CUARTO.- De tal manera que, conforme a los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, y la más reciente doctrina del Tribunal Supremo, los entes locales tienen plena competencia para regular cualquier materia, siempre que se trate de asuntos de interés local, y dentro del respeto a la Constitución y al principio de legalidad, con tal que la materia concreta a regular no haya sido expresamente excluida de su competencia o atribuida a otra Administración.

En este sentido, el artículo 8 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010 de 11 de junio, establece que “los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno”.

Sobre la concreta regulación objeto de la Ordenanza impugnada en este proceso, el Tribunal Supremo, en la Sentencia antes citada (que a su vez cita otras muchas Sentencias), ha admitido que los entes locales tengan competencia para regular la gestión del estiércol, lodos de depuración y purines que se ha hecho en

diversas Ordenanzas municipales.

De tal manera que no hay en la jurisprudencia patria ningún caso en que se anulara ninguna Ordenanza en su totalidad, en materia cuasi idéntica a la que es objeto de este recurso, por falta de competencia del ente local.

QUINTO.- La parte recurrente basa su petición de nulidad radical de la Ordenanza en que ha sido aprobada por un ente local que carece de competencias para ello de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado por Decreto 73/2012, de 20 de marzo; este artículo 3, establece, en su letra t) que:

“Residuos no municipales: son aquellos cuya gestión no compete a las Administraciones locales. (...) En particular serán residuos no municipales, entre otros: (...) los lodos residuales de depuración, (...) y los residuos producidos en explotaciones agrícolas y en particular los plásticos agrícolas”.

Alega la parte actora que la jurisprudencia del Tribunal Supremo hasta ahora se había pronunciado sobre asuntos similares a este, pero que hasta el Decreto 73/2012 no había una norma tan clara y específica que regulase la materia de forma tan pormenorizada, por lo que no resulta de aplicación esa jurisprudencia sobre la materia.

Por el contrario, el Ayuntamiento de ... argumenta que el artículo 59 de ese mismo Decreto 73/2012 establece bajo la rúbrica de “Ordenanzas municipales sobre prevención y gestión de residuos” que “de conformidad con lo previsto en la legislación estatal y autonómica en materia de régimen local y residuos, los municipios en uso de su potestad reglamentaria elaborarán y aprobarán ordenanzas municipales en materia de residuos con el fin de regular la prevención y gestión de los mismos en el ámbito de su término municipal. El contenido de tales disposiciones reglamentarias se ajustará a los términos previstos en la legislación estatal y autonómica”.

SEXTO.- Sobre la base de las anteriores consideraciones, el caso objeto de enjuiciamiento por esta Sala resulta novedoso, en la medida en que no hay ningún precedente en el ámbito autonómico ni tampoco en el ámbito estatal.

Como se ha expuesto con anterioridad, con carácter general, dentro del ámbito de autonomía local, para la gestión de sus respectivos intereses, los entes locales tienen competencia para dictar ordenanzas municipales siempre que no se trate de materias que estén atribuidas a otras Administraciones, bien por la legislación básica, bien por la legislación de desarrollo, bien por las legislaciones sectoriales, en el bien entendido que el término “legislación” hace referencia a normas tanto legales como reglamentarias.

En este supuesto, nos encontramos con una norma sectorial, el Decreto autonómico andaluz 73/2012, que excluye en su artículo 3 la posibilidad de gestión municipal de “lodos residuales de depuración” y “los residuos producidos en explotaciones agrícolas”.

El artículo 103 de este Decreto, en términos similares, desarrolla un régimen de autorizaciones administrativas para las actividades relativas a los lodos procedentes de la depuración de aguas residuales, y atribuye esa gestión administrativa a la Administración autonómica, con implícita exclusión, se deduce, de los entes locales.

Por tanto, la Ordenanza objeto de impugnación, relativa a la regulación del vertido de lodos procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales y purines, en el concreto ámbito autonómico andaluz, al haberse regulado por norma autonómica la materia de gestión de esos lodos residuales de depuración, debe ser anulada, ya que el Ayuntamiento de [redacted] en el momento de la aprobación de la Ordenanza carecía de competencias para regular esa materia, cuya regulación ya había sido asumida por la Administración autonómica, que había dictado una norma expresa de exclusión de la competencia municipal sobre la materia.

Los entes locales, como antes se expuso, tienen competencia para, sin previa habilitación legal, actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, pero siempre que al hacerlo no contradigan ni vulneren la legislación sectorial que pudiera existir.

Así se expresa el artículo 8 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, Ley 5/2010 de 11 de junio, cuando establece que “los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno”.

De tal manera que al haber atribuido el Decreto 73/2012, anterior a la Ordenanza, la competencia de la Administración autonómica sobre los lodos residuales de depuración, con expresa e implícita exclusión de la competencia municipal, procede estimar el primer motivo del recurso y anular, en su totalidad, la Ordenanza impugnada, ya que carece la Administración local de competencias para regular esa materia.

SÉPTIMO.- Por último, a mayor abundamiento, hay que destacar que el Tribunal Constitucional tiene declarado que la autonomía local supone “el reconocimiento de una esfera de intereses propios y la atribución de competencias para su gestión, aunque tales competencias no se establecen en la Constitución y se dejan a la determinación del legislador ordinario”, y añade que el legislador,

tanto estatal como autonómico “no puede reducir las competencias locales a límites en los que no sea posible a dichas Entidades satisfacer los intereses que la Constitución les reconoce (Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, 28 de julio de 1981 y 21 de diciembre de 1989)”.

Sin embargo, en este caso, ni se ha alegado por el Ayuntamiento demandado que el Decreto 73/2012 limite las competencias locales a “límites en que no sea posible satisfacer sus intereses”, ni consta que se haya planteado conflicto en defensa de la autonomía local, por lo que el Decreto 73/2012 es una norma en vigor que debe ser aplicada, al no haber motivos para su inaplicación.

OCTAVO.- No procede la imposición de costas de esta instancia pese a la estimación del recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, en su redacción posterior a la Ley 37/2011, de 10 de octubre, pues aunque el Ayuntamiento de [redacted] ha visto desestimadas todas sus pretensiones el caso presentaba dudas de derecho, como se pone de manifiesto por el hecho de que es un caso novedoso, que no se había dado con anterioridad en la práctica.

En atención a lo expuesto,

F A L L A M O S

Se estima el recurso contencioso administrativo formulado por la mercantil [redacted] contra la Ordenanza Municipal Reguladora de Vertidos de Lodos Procedentes de Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR) y Purines en Explotaciones Ganaderas con fines agrícolas, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de [redacted] en sesión de 5 de diciembre de 2012 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada número 75 de 23 de abril de 2013, que se anula por no ser conforme a Derecho.

Sin imposición de costas.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase y una vez firme remítase testimonio de la misma, junto con el expediente administrativo si lo hubiere, al lugar de procedencia de éste.

Así por esta nuestra Sentencia que se notificará a las partes haciéndoles saber, con las demás prevenciones del art. 248,4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que contra la misma cabe interponer Recurso de Casación mediante escrito presentado en esta Sala en el plazo de diez días contados desde el siguiente a su notificación, no obstante lo cual se llevará a efecto la resolución impugnada (artículo 79.1 LJCA), debiendo acompañar al escrito en que se interponga, la copia del resguardo del ingreso en la Cuenta de Consignaciones núm.:

2069000024048013, del depósito para recurrir por cuantía de 50 euros, de conformidad a lo dispuesto en la D.A. 15ª de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, salvo concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la Disposición Adicional Decimoquinta de dicha norma o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita, definitivamente juzgado lo pronunciamos, mandamos y firmamos.