

Zonas de bajas emisiones: acotando jurídicamente la movilidad sostenible y otras referencias normativas y jurisprudenciales locales*

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ**

SUMARIO: 1. *Zonas de bajas emisiones y cambio climático.*–2. *Aspectos competenciales.*–3. *Jurisprudencia reciente.* 3.1 Problemas sustantivos. 3.1.1 Delimitación territorial adecuada y alternativas menos restrictivas. 3.1.2 Distintivos ambientales. 3.1.3 Afectaciones sociales. 3.1.4 Vehículos excluidos. 3.2 Problemas formales en la elaboración de las ordenanzas. 3.2.1 Informes socioeconómicos. 3.2.2 Informes ambientales actualizados.–4. *El ajuste legal: El Real Decreto 1052/2022, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones.*–5. *Un derecho armonizado para el futuro.* 6. *Otras referencias normativas y jurisprudenciales de interés ambiental locales.* 6.1 Urbanismo. 6.2 Dominio público. 6.3 Residuos. 6.4 Protección animal. 6.5 Riesgo hídrico.–7. Bibliografía.

RESUMEN

Las Zonas de Bajas Emisiones han sido controvertidas desde su nacimiento en las ordenanzas locales debido a sus profundos impactos sociales y económicos. Tanto es así que, debido a la falta de previsión programática y la poca aceptación social de las medidas, las dos ZBE que se habían puesto en marcha fueron anuladas jurisprudencialmente: los casos de Madrid y Barcelona. A pesar de ello, el legislador –viendo la importancia y la oportunidad que suponía este medio para mejorar la calidad del aire en las grandes urbes– decidió establecer por Ley la necesidad de que, para 2023, determinadas ciudades contasen con este tipo de zonas. Tras este anuncio, surgió en 2022 la segunda sentencia que declaraba nula una ZBE, la de Barcelona, que hacía un examen minucioso sobre los aspectos que debían ser estudiados mediante informes ex ante para poder motivar y justificar las restricciones en movilidad. Con ello en la mano, así como con los breves apuntes de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el Gobierno ha elaborado un Real Decreto que debe funcionar como guía para la creación de estas ZBE con clara inspiración en esta jurisprudencia. Por ello, para poder entender los entresijos de las ZBE, será necesario analizar todas estas formulaciones jurídicas.

* Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili, del cual el autor es miembro, «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162). Correo electrónico: josepramon.fuentes@urv.cat. ORCID ID 0000-0001-5669-6009.

** Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universitat Rovira i Virgili. Investigador, Centre de Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica (IU-RESCAT).

ABSTRACT

Low emission zones have been controversial since their birth due to their deep social and economic impacts. Because of the lack of prevision in these concepts and the low acceptance of the measures, both LEZ that had been put in place were annulled by jurisprudence: the cases of Madrid and Barcelona. Despite all, the legislator –seen the importance and opportunity that this measure implied for the improvement of air quality in larger cities– decided to establish by law the obligation for some local entities to create these LEZ by 2023. Afterwards, in 2022, Tribunal Superior de Justicia de Cataluña passed a sentence ruling the nullity of Barcelona’s LEZ. This sentence analysed meticulously the characteristics that should had been studied ex ante to motivate and justify mobility restrictions. With these arguments, in adding to the notes of Tribunal Superior de Justicia de Madrid sentence, the Government has elaborated a Royal Decree that has the mission to serve as a guide for the creation of LEZ. Therefore, to understand the ins and outs of LEZ, it will be necessary to analyse all these juridic formulations.

PALABRAS CLAVE

Zonas de Bajas Emisiones. Calidad atmosférica. Cambio climático. Competencias locales. Movilidad urbana.

KEYWORDS

Low emission zones. Atmospheric quality. Climate change. Local competences. Urban mobility.

1. ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y CAMBIO CLIMÁTICO

Las Zonas de Bajas Emisiones (en adelante, ZBE) fueron introducidas en el ordenamiento jurídico estatal español con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, LCCTE). Sin embargo, anteriormente ya había habido experimentación jurídica sobre el tema tanto en Madrid como en Barcelona. Aunque abrigadas por el calor de sus autonomías locales reforzadas, las grandes ciudades se adentraban en un terreno desconocido que, gracias a sus errores, se ilumina poco a poco para el resto de las ciudades del Estado. Aunque en ese momento no existía una definición clara, ahora es ya conocida la necesidad de comenzar a introducirse en ese tipo de técnicas legales ambientales con el fin de reducir las partículas de gas invernadero y las contaminantes de los vehículos a motor con combustible fósil; además de producir otros efectos como el aumento de la movilidad urbana eficiente (con transportes colectivos o de alta ocupación) u otros de movilidad activa y saludable, como la bici-

cleta. Así, además de mejorar la salud de los ciudadanos, se busca perseguir de forma activa y eficaz los objetivos de la Agenda 2030¹. Con este fin y la experiencia previa, el legislador decide ponerse a trabajar en este sistema y elabora, en la ya mencionada LCCTE la primera mención a estas ZBE, definiéndolas en su artículo 14.3 en su artículo 14.3 como «el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente». De acuerdo con el mismo precepto –de mucho interés para esta materia pues es el que origina a nivel jurídico la necesidad de implantación de estos sistemas–, puede observarse la obligatoriedad territorial de éste en dos casos distintos: municipios de más de 50.000 habitantes y regiones insulares. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que esta herramienta conlleva problemas sociales y económicos destacables, y que se observarán a lo largo del estudio derivado del análisis de la jurisprudencia. En base a este coste político, además de todo el problema burocrático que supone, puede acabar siendo un sistema con éxito práctico en las grandes ciudades con capacidad para llevarlo a cabo, pero en un sistema de zonificación peatonal en otras más pequeñas de manera que se cumpla con el mandato legal mediante una técnica más conocida². Sin embargo, estos son los inicios de una nueva forma de entender las ciudades y la sostenibilidad, por lo cual debe comprenderse que esta herramienta, que ahora cuenta con una norma de casi veinte artículos y únicamente un par de ejemplos prácticos, está destinada a ser una fuerza de impulso para el cambio modal de vehículos y tráfico urbano³, de manera que es previsible que en el futuro cercano se vayan aprobando normas (como el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible) que acoten y mejoren la normativa actual de manera que deban revisarse todas las ordenanzas para adecuarlas a nuevas técnicas jurídicas.

¹ VILLEGAS MORENO, José Luís. El derecho a la ciudad y agenda urbana. En: Ortega Burgos, Enrique. Pastor Ruiz, Federico. (Dir.). García-Villarubia Bernabé, Manuel. *et. al.* (Coord.). *Derecho Administrativo 2022*, Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2022. pp. 645-649.

² EXPÓSITO-LÓPEZ, Óscar: Legislación básica de protección del medio ambiente (primer semestre 2022). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIV, Núm. 1, 2023, aceptado para su publicación.

³ FORTES MARTÍN, Antonio. La promoción de la movilidad limpia o sin emisiones. En: ALENZA GARCÍA, José Francisco. MELLADO RUIZ, Lorenzo. *Estudios sobre cambio climático y transición energética*. Madrid, España: Marcial Pons, 2022. p. 380.

2. ASPECTOS COMPETENCIALES

La normativa que otorga competencia a los entes locales en materia de ZBE es muy amplia. Comenzando desde el principio de autonomía local del artículo 140 CE, entendiéndolo como un marco muy general y amplio, hasta llegar a otros más específicos y otorgados por normativas más concretas. Primeramente, en el ámbito administrativo local, el artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) donde se incluye el medio ambiente urbano y la calidad atmosférica o el artículo 25.2.g) LRBRL que los dota con la competencia sobre tráfico y movilidad. Por otro lado, en el ámbito autonómico también pueden existir normas como el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña que, en su artículo 66.3 regula en idéntico sentido. En adición, es posible que existan grandes urbes como Barcelona con una normativa específica que también la autoricen a tal fin (art. 18.1 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona). En lo que al sector del medio ambiente se refiere, la primera cita debe ser la del artículo 14.3 de la LCCTE, que obliga a establecer planes de movilidad urbana que establezcan ZBE (art. 14.3.a) a los municipios de más de 50.000 habitantes y a las localidades insulares, antes de 2023. Por lo cual, más que una competencia, en algunos casos pasa a ser una obligación –claramente incumplida a falta de un régimen normativo que, como se apuntará, es escueto y llega en fecha 27 de diciembre de 2022–. Asimismo, también se encuentra el artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Sobre salud pública, el artículo 27 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública. Finalmente, sobre tráfico y circulación de vehículos a motor, el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 6/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Existían dudas sobre la competencia para determinar, por parte de los Ayuntamientos, las características técnicas de los vehículos que pueden o no entrar en las ZBE. A este respecto se pronuncian las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, STSJ) de Cataluña 970/2022 a 979/2022, que determinan que «el sistema de distintivo ambiental queda fuera de la competencia municipal y responde a unos criterios establecidos por la DGT, en el ámbito de la competencia estatal».

3. JURISPRUDENCIA RECIENTE

Derivado de los intentos jurídicos de las Administraciones locales de Madrid y Barcelona, mediante las Ordenanzas del Ayuntamiento de Madrid, de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 y la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona, relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, ha surgido jurisprudencia diversa. Estos intentos han marcado y acelerado el ritmo jurídico relativo a las ZBE, como se comprobará, pero el estudio se centrará más en la STSJ Cataluña pues entra, con mucho detalle, en la regulación del planeamiento para el establecimiento de las ZBE, de manera que resulta de gran interés para la futura regulación de éstas. Por ende, se tratarán por un lado los problemas sustantivos que se encuentran en las ZBE, de acuerdo con la jurisprudencia y, posteriormente, los aspectos formales en base a informes preceptivos que deben encontrarse en los proyectos.

3.1 PROBLEMAS SUSTANTIVOS

3.1.1 **Delimitación territorial adecuada y alternativas menos restrictivas**

La delimitación es una de las grandes características de las ZBE, pues marca el inicio y el fin de las restricciones a la movilidad. Por ello, debido a las graves afectaciones para los derechos individuales de los ciudadanos, la delimitación y las restricciones deben ser acordes y proporcionadas. De esta manera, la ordenanza que regule una ZBE deberá individualizar las zonas internas y determinar una serie de medidas más o menos restrictivas de acuerdo con las necesidades que se plasmen a nivel de calidad ambiental en cada sector. A este respecto, la STSJ Cataluña 970/2022 y ss., sobre la ordenanza de la ZBE de Barcelona: «del plan de actuación municipal y de la memoria que acompaña a la Ordenanza no aparece suficientemente justificado que deba actuarse en la ZBE finalmente delimitada con medidas restrictivas uniformes de la singular intensidad que hemos analizado en el anterior fundamento». En el caso barcelonés, la sentencia dictamina que «se aprecia como más coherente en el caso de pretender optar por una zonificación por anillos de transición o por núcleos, pero no para aplicar de forma uniforme idénticas medidas limitativas en toda la ciudad del interior de las rondas». Por lo tanto, parece adecuado actuar sobre las zonas, dependiendo de sus características de tráfico, sociales, económicas y de contaminación, de una manera más o menos restrictiva.

3.1.2 Distintivos ambientales

A pesar de las competencias en calidad ambiental de los entes locales, es competencia estatal la designación de los criterios técnicos para la mejora de la calidad ambiental que deben poseer los vehículos, siendo que esto debe seguir los criterios Euro. Es por lo que, a pesar de ser una competencia local la calidad del aire y el medio ambiente urbano, la STJUE 13 de enero de 2022 (C 177/19 P a C 179/19 P) ha determinado que, en estos casos, no hay un conflicto de competencias y es posible determinar por otro órgano las características técnicas que definan las etiquetas ambientales en esta materia. De esta manera, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea entiende errónea la premisa de que «una normativa que limite la circulación local de determinados vehículos con el fin de proteger el medio ambiente» podría ser contraria a «determinadas restricciones locales en materia de circulación dirigidas, en particular, a proteger el medio ambiente» y, por consiguiente, a su competencia en calidad atmosférica y del aire. En consecuencia, y eliminando la posibilidad de que las ordenanzas entren a tratar discrecionalmente estos criterios técnicos, deberá seguirse el etiquetado ambiental propuesto por la DGT. En este sentido, tal y como enuncia la propia definición traída a colación del artículo 14.3 LCCTE, para determinar la movilidad de los vehículos en las ZBE se seguirá la clasificación de Reglamento General de Vehículos vigente. En estos sistemas, la antigüedad será determinante para establecer si el vehículo en cuestión posee una etiqueta B o directamente no tiene etiqueta, siendo estas dos modalidades las más contaminantes y, por lo tanto, las que en primer lugar se prohibirán. Ahora bien, este sistema, avisa la STSJ Cataluña 970/2022 y ss., tiene varios problemas de rigidez: «el sistema de distintivo ambiental de la DGT no ofrece ninguna solución alternativa que permita a los vehículos que no tienen el distintivo adquirir alguno de los distintivos ambientales», por lo cual no se da la posibilidad de renovar y mejorar el vehículo, sólo se da la posibilidad de la renovación.

3.1.3 Afectaciones sociales

Para la STSJ Cataluña 970/2022 y ss., las afectaciones sociales son de dos tipos: cualitativas y cuantitativas. En cuanto a las cuantitativas, de acuerdo con la jurisprudencia, «aparecen como afectados especialmente dos colectivos de titulares de un vehículo sin distintivo ambiental: (i) las personas que residen en la ZBE [...];

y (ii) las personas que desarrollan su actividad profesional, comercial o económica por medio de un vehículo de motor en el ámbito de las ZBE, tanto si se trata de residentes como de no residentes». Se encuentran, por ende, dentro de la ZBE multitud de actores sociales y económicos que se ven afectados y limitados por una delimitación muy amplia. Ello puede suponer, dependiendo de las restricciones adoptadas por la ordenanza, «una imposibilidad de desarrollar toda, o al menos gran parte, de la actividad empresarial, comercial o profesional con vehículos sin distintivo ambiental, así como una intensa limitación de la funcionalidad del vehículo particular para desplazamientos propios de su uso diario. Por tanto, estamos ante una medida de máxima restricción en el ámbito de los vehículos profesionales, que incluso puede constituir una privación del uso profesional del vehículo sin distintivo ambiental dada la amplitud horaria, al margen de que también tiene considerable impacto en el ámbito de los vehículos no profesionales». Finalmente, debe destacarse que esta medida puede ser incluso más discriminatoria para residentes que para no residentes, por un «efecto cierre en el acceso en días y horas laborables, pues se supedita a la obligación de registro y previa autorización, que puede tener efectos sobre los negocios establecidos dentro de la ZBE».

Por lo que respecta a las cuantitativas, se refiere al número de vehículos censados y afectados en la ZBE. Debe tenerse en cuenta que el número puede ser muy alto en casos como en Barcelona que, según la propia Memoria de Impacto Económico y Social de la ZBE de la ciudad condal alcanzaba el 55 % de los vehículos censados. Además de esta clasificación, la STSJ Cataluña 970/2022 y ss., encuentra también la problemática de la rigidez de las etiquetas ambientales de la DGT, que prohíbe la mejora de los vehículos sin etiqueta o etiqueta B y obliga a la renovación. Así, el sistema «excluye a los vehículos por razón de su antigüedad, unido a su rigidez, por falta de alternativas viables para homologar los vehículos sin distintivo, implica que la movilidad en la ZBE en las horas prohibidas se condiciona a la capacidad económica del titular para proceder a la adquisición de un vehículo con distintivo ambiental».

3.1.4 Vehículos excluidos

Para la STSJ Cataluña 970/2022 y ss., el objetivo de las ZBE debería llevar «inicialmente, [...] a excluir a todos los vehículos contaminantes, independientemente de su utilidad, pues esta funcionalidad, aunque sea de interés público, no los hace menos contaminantes». Para poder excluir vehículos de dicha ZBE deben

motivarse con precisión las características de dicha exclusión siendo realmente difícil justificar exenciones permanentes. Ahora bien, sí que sería posible «justificar un régimen transitorio de mayor prolongación temporal» debido a la necesidad de renovar la flota «de servicios de los que no se puede prescindir por su naturaleza». Asimismo, «en medidas episódicas o en una ZBE de ámbito territorial reducido, la exención bien podría considerarse justificada, al ser equivalente a una dispensa de acceso esporádico para prestar un servicio de emergencia o esencial», sin embargo, reitera la sentencia, no es excusa para una exención permanente.

3.2 PROBLEMAS FORMALES EN LA ELABORACIÓN DE LAS ORDENANZAS

Los informes y memorias para el establecimiento de ZBE tienen una gran importancia motivadora, pues como se ha visto en el apartado anterior existe una dura limitación de derechos individuales. En este sentido, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público determina que «las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias». Siguiendo esta estela, la STSJ Cataluña 970/2022 y ss. indicó que «la función de asegurar que los encargados de tramitar y aprobar la Ordenanza tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación», de modo que deben recoger una «motivación suficiente de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada». Esta es una necesidad que, además, se ha recogido también en jurisprudencia del Tribunal Supremo en adelante, STS), STS de 12 de diciembre de 2016 (Recursos núm. 902/2014 y 903/2014), y STS 31 de enero de 2017 (Recurso núm. 4028/2015), entre otras. La falta de estos informes que se detallarán, de acuerdo con la propia STSJ Cataluña 970/2022 y ss., puede poner de relieve una falta del «control efectivo sobre la suficiencia de la documentación del expediente». En este sentido, por tanto, los Ayuntamientos deben tener en cuenta que la «omisión de trámites sustanciales o el cumplimiento defectuoso de los mismos de forma trascendente para el

cumplimiento de su finalidad, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte» (SSTS 29 de febrero de 2012 (Recurso núm. 234/2010), 12 de diciembre de 2016 (Recurso núm. 903/2014), 15 de marzo de 2019 (Recurso núm. 618/17) y 29 de junio de 2020 (Recurso núm. 113/2019), entre otras muchas). Tan importante es este aspecto que, como ocurrió en el caso de la ZBE, puede anularse toda la Ordenanza: «los vicios sustanciales que hemos expuesto a lo largo de la fundamentación determinan la nulidad de la Ordenanza».

Ahora bien, no todos los informes tienen una fuerza sustantiva lo suficientemente importante como para acarrear una nulidad total como en el caso plasmado. En el caso de Madrid Central, la STSJ Madrid 9774/2020 avisaba de la posibilidad de «una nulidad meramente parcial» y, referenciando la STS 569/2020, aludía que sus razonamientos «referidos a la omisión de informes preceptivos en la elaboración de un instrumento de planeamiento, se entienden aquí extrapolables». La citada STS 569/2020, resolviendo sobre la nulidad de planeamientos urbanísticos, determina en su fundamento jurídico sexto que «los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante, lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento». Así pues, y como determinara la STSJ Madrid 9774/2020, esta interpretación también sería de aplicación para los ZBE.

3.2.1 Informes socioeconómicos

Para poder realizar una ponderación que motive la aplicabilidad de las ZBE y su rango limitativo en un área determinada es necesario analizar «el alcance expresado y la intensidad de las medidas limitativas», determina la STSJ Cataluña 970/2022 y ss. en su fundamento jurídico sexto. Éste análisis debe versar sobre «1) impacto presupuestario y económico para el Ayuntamiento; 2) impacto económico para los ciudadanos; 3) consecuencias en la competencia y el mercado; 4) consecuencias sociales; y 5) medidas alternativas».

Así pues, esta ponderación «debe realizarse “ex ante”, sobre el texto proyectado y aprobado, pues estos aspectos deben manifestarse en la fase de elaboración de la Ordenanza en tanto que suministran la información necesaria para garantizar el acierto de su aprobación». Para la STSM 9774/2020, estos informes exigen «la preceptividad de la incorporación de una memoria al procedimiento de elaboración de disposiciones generales, con el contenido que especifica el artículo 26.3 [de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno], desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (antes Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio)». Existe un voto particular en la STSJ Cataluña 970/2022 y ss. que es de interés para esta ponderación en el cual analiza que el aspecto social está cambiando hacia un sentimiento más ambientalista, de manera que la ponderación de restricciones debería matizarse por el nuevo sentir social. En este sentido, cada vez más se fomenta y mejora el transporte público urbano e interurbano, de manera que tiene sentido sociológico que se relegue, a nivel social, económico e incluso legal en el futuro, el uso del transporte privado a un nivel jerárquico inferior; siendo éste el futuro previsible a nivel social, existen voces que recelan de esta antigua forma de ponderar en los conflictos ambientales⁴.

Dentro del primer apartado, el informe deberá comprender un análisis del impacto sobre los «ingresos tributarios» ya que «si el vehículo tiene graves limitaciones de uso en su funcionalidad principal, no se puede pensar que se va a seguir pagando el Impuesto, por lo que entra dentro de lo previsible que, bien se producirán bajas, bien se renovarán los vehículos». Seguidamente, deberá analizarse el «coste económico de la implantación de la ZBE», de manera que deberán comprenderse dentro de este apartado aspectos como, por ejemplo, la renovación de la flota contaminante, la revalorización de los contratos públicos derivados de la renovación de flota de las empresas privadas... Sobre ello, la STSJ Madrid 9774/2020 aclara que «el impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos y que incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público». El segundo elemento, sobre el «impacto económico» deberá comprender aspectos como el ahorro de costes derivado de la mejora de la calidad del aire, como por ejemplo en

⁴ ALENZA GARCÍA, José Francisco. Avances en el desarrollo de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En: Álvarez Carreño, Santiago M., Soro Matero, Blanca. (Dir.) Serra-Palao, Pablo. (Coord.). Estudios sobre la efectividad del derecho de la biodiversidad y del cambio climático. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 108-109.

el ámbito sanitario. Por otro lado, deberán estudiarse también las consecuencias económicas para los ciudadanos con un vehículo no autorizado a entrar en la ZBE. El tercer apartado, sobre «consecuencias en la competencia y el mercado» resulta crucial pues «las medidas adoptadas tienen un evidente efecto en la competencia y en el mercado, no solo en los titulares de vehículos profesionales sin distintivo ambiental, sino también en empresarios, profesionales o comerciantes cuyo negocio está ubicado en la zona y depende de alguna forma del vehículo; en este punto, la ZBE produce un “efecto cierre” en el acceso en días y horas laborables, pues se supedita a la obligación de registro y previa autorización, que puede tener efectos sobre los negocios establecidos dentro de la ZBE». En idéntico sentido, la STSJ Madrid 9774/2020 determina que «se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad [...], y se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme». Es importante este aspecto pues pueden verse gravemente afectadas las pequeñas empresas que, ya en desventaja contra las grandes superficies comerciales, podrían ver mermadas sus capacidades logísticas y de clientes por medidas que más que beneficiarles pueden perjudicarles, convirtiendo la justicia ambiental en una injusticia. Por ello es necesario este informe, pues un «vecindario sostenible» puede no ser justo para todos si no se realiza con datos y pericia⁵. El cuarto punto, relativo a las «consecuencias sociales», siendo de interés los aspectos de salud y diversidad, pero apuntando la STSJ Cataluña 970/2022 sobre todo al paradigma de la capacidad económica de los individuos: «es indudable que la Ordenanza tiene como efecto el condicionar el uso del vehículo a la capacidad económica para sustituirlo o renovarlo por un vehículo con distintivo ambiental, pues en este caso no hay ninguna limitación de desplazamiento, lo cual lógicamente produce un efecto negativo en las personas de menor capacidad adquisitiva». El quinto y último aspecto, sobre «medidas alternativas», debería entrar a tratar las medidas óptimas para cada situación zonificada concreta. Sin embargo, aquí la jurisprudencia no entra con demasiado interés pues al ser una potestad ampliamente discrecional simplemente apunta a esta necesidad de estudio en informes antes de aprobar las ZBE.

⁵ En este sentido, *vid.* GIL-ALONSO, Fernando. LÓPEZ-VILLANUEVA, Cristina. THIERS-QUINTANA, Jenniffer. Transition towards a Sustainable Mobility in a Suburbanising Urban Area: The Case of Barcelona. *Sustainability*, núm. 14. 2022, p. 29.

3.2.2 Informes ambientales actualizados

Los datos que se tomen como muestra para el establecimiento de determinadas ZBE deben estar actualizados. En este sentido, la STSJ Cataluña 970/2022 y ss. determina que, en caso contrario, puede suponer una afectación al derecho de participación ciudadana «resulta especialmente afectado el trámite de participación ciudadana, pues la exposición de datos no actualizados o imprecisos puede perturbar las aportaciones derivadas del mismo desde el momento en que las entidades y personas que realizan sus alegaciones no tienen una información fidedigna de la realidad de la situación de contaminación en la ciudad».

4. EL AJUSTE LEGAL: EL REAL DECRETO 1052/2022, POR EL QUE SE REGULAN LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES

Con la vista puesta en 2023 por el artículo 14.3 LCCTE y el poco desarrollo jurídico que existía sobre esta figura, lo cual generaba dificultades al sector público para la implantación de estos mecanismos, el Gobierno aprueba *in extremis* el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones (en adelante RDZBE). En este sentido, el artículo 1 determina que el objeto de la norma será «regular los requisitos mínimos que deberán satisfacer las ZBE que las entidades locales establezcan», las cuales se establecerán por ordenanzas municipales al amparo de su competencia en medio ambiente urbano y calidad del aire (art. 2 RDZBE). La norma, en su regulación –y así lo comenta el Preámbulo– intenta paliar uno de los defectos achacados por la jurisprudencia, sobre la falta de motivación y buena regulación, de manera que se señala que «esta norma se adecua a los principios de buena regulación tal y como establece el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contribuyendo a mejorar la calidad del aire y la calidad acústica de nuestras ciudades, así como la salud de la ciudadanía, tratando de mitigar el impacto del cambio climático».

El Capítulo II, sobre los objetivos y el contenido, inicia con los primeros en su artículo 3 y determina que éstos serán a) Mejorar la calidad del aire y; b) Mitigar el cambio climático. Asimismo, las medidas que se adopten en las ZBE deberán perseguir a) El cumplimiento de los objetivos de calidad acústica; b) El impulso del el

cambio modal hacia modos de transporte más sostenibles y; c) La promoción de la eficiencia energética en el uso de los medios de transporte. Respecto a los dos primeros objetivos, el plan que se adopte para el establecimiento de ZBE deberá establecer criterios cuantificables que serán perseguidos, siendo este requisito para los segundos meramente opcional. El artículo 4 trata sobre la delimitación de las ZBE, aspecto controvertido en la jurisprudencia catalana. Sobre este tema el precepto indica, en su apartado segundo que «la superficie de la ZBE debe ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 3 y proporcional a los mismos». A lo cual se añade, como novedad, que «en las ciudades de mayor tamaño, así como en los territorios insulares, se considerará la posibilidad de diseñar varias ZBE», por lo cual se puede entender que las ciudades medianas –pero legalmente obligadas– únicamente podrá existir una ZBE. En aras de la proporcionalidad debida, además, el apartado tercero del mismo artículo comenta la posibilidad de exigir restricciones más importantes en determinadas zonas de interés por la vulnerabilidad de las personas que suelen transitar por ellas, entendiéndose que «estas zonas de especial sensibilidad se establecerán prioritariamente en las proximidades de equipamientos escolares, sanitarios, hospitalarios y de residencias de ancianos», las cuales podrán tener, excepcionalmente, un carácter discontinuo al de la ZBE principal. Por su parte, el artículo 5.1 determina que el proyecto de ZBE «deberá incluir medidas encaminadas a impulsar el cambio modal hacia medios de transporte más sostenibles, priorizando la movilidad activa y el transporte público». Ello implicará, tal y como preceptúa el artículo 5.2 que «las medidas indicadas en el apartado anterior incluirán prohibiciones o restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, según su potencial contaminante» en base al etiquetado ambiental de la DGT, el cual contaba con el beneplácito de la jurisprudencia. En lo que respecta al contenido de los objetivos del artículo 3, los artículos 7 a 9 RDZBE establecen los requisitos y las observancias que deben tenerse en cuenta para marcar los criterios cuantificables o las características que deben establecerse en los proyectos respecto a estos aspectos. Respecto a la calidad del aire, el artículo 7 no trata con exhaustividad la materia y se vincula al Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire para definir los objetivos. En lo relativo al cambio climático, el artículo 8.4 defiende impulsar «intervenciones urbanas de carácter adaptativo, basadas en atenuar el efecto de “isla de calor”, el aumento de zonas verdes urbanas con especies adaptadas, la mejora de la conectividad natural, el

fomento de los sistemas de drenaje y captación de aguas». Sobre cambio modal en el sistema de vehículos, las ZBE «velarán por disponer de instrumentos que faciliten a las empresas operadoras de servicios de recarga, en condiciones de concurrencia competitiva y transparencia, la tramitación y ubicación de puntos de recarga de vehículos eléctricos, de acceso público dentro y fuera de las ZBE, de modo que se establezca una red mínima de recarga acompañada al crecimiento del parque de vehículos eléctricos» (art. 8.2). En materia de eficiencia energética las ZBE se abren a la posibilidad de regular «medidas complementarias para favorecer la migración hacia tecnologías sin emisiones dentro del sector de la edificación». A este punto debe sumársele la crítica que hacía la STSJ Cataluña 970/2022 y ss. sobre las implicaciones económicas que conlleva el sistema, pero, en este caso, orientado a la edificación ya existente. Para el propietario de bajos recursos, una medida de esta índole podría obligarlo a modificar la eficiencia energética de su casa o, incluso, promover el cambio de un edificio de una comunidad de vecinos al completo. Sin duda, serían medidas socialmente problemáticas, pero antes de sacar conclusiones debe esperarse a ver como se desarrolla esta materia en la práctica. Finalmente, el artículo 9 entra a tratar la contaminación acústica, de manera que «las entidades locales podrán emplear las herramientas previstas en la regulación en materia de contaminación acústica, como las Zonas de Protección Acústica Especial con sus correspondientes Planes Zonales específicos, y las Zonas de Situación Acústica Especial, definidas en los artículos 25 y 26 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido» (art. 9.2), pudiendo crear criterios especialmente restrictivos en aquellas zonas denominadas como «tranquilas» y de campo abierto, las cuales se integrarán en las ZBE (arts. 9.3 y 9.4). Finalmente, el capítulo cierra con el contenido mínimo del ZBE, que tal y como preceptúa el artículo 10, será el que recogen los anexos I. A y, complementariamente, I. B. Deberá incluir, por tanto: 1. Delimitación del perímetro, siendo que éste deberá señalarse de acuerdo a las indicaciones del artículo 14; 2. Información general (tipo de zona, superficie contaminada y autoridades responsables); 3. Análisis de coherencia; 4. Naturaleza y evaluación de la contaminación; 5. Origen de la contaminación; 6. Objetivos cuantificables; 7. Listado de medidas de mejora, calendario de aplicación, y análisis de alternativas a restricciones absolutas a vehículos contaminantes, justificación del ámbito de la ZBE y de las restricciones; 8. Sistema de control de accesos, estacionamiento y circulación; 9. Análisis jurídico de la naturaleza de la ZBE; 10. Memoria económica; 11. Análisis de impacto social; 12.

Procedimientos de seguimiento, control y revisión, los cuales deberán incluir, como mínimo, conforme al artículo 12.3: la concentración del dióxido de nitrógeno, el reparto modal del uso del automóvil particular y el porcentaje de vehículos cero emisiones con respecto del total; 13. Plan de comunicación, participación y sensibilización. Este listado es, tal y como se puede observar, manifiestamente adaptado a las necesidades expuestas por la jurisprudencia pues se solicitan «análisis de coherencia», «justificación de las restricciones», «impacto social», entre otros. En este sentido, el RDZBE en su preámbulo ya avisa de que se han tenido en cuenta «las sentencias emitidas por los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid y Cataluña sobre las ZBE establecidas en España hasta la fecha, el procedimiento de declaración y regulación de las ZBE debe cumplir las exigencias de transparencia de datos, participación, debate público, motivación y análisis de proporcionalidad y de alternativas, así como incluir un análisis adecuado de los impactos económicos, sociales, sobre el mercado y la competencia, de costes y beneficios y de cargas administrativas, debiendo quedar constancia de todo ello en los correspondientes expedientes»; es decir, las sentencias previamente analizadas.

En lo que respecta al Capítulo III, sobre procedimiento y coordinación administrativa, se insiste en dos artículos (11 y 13.5) de la importancia de la participación pública en el procedimiento de creación de ZBE y la vinculación a criterios de transparencia de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Se entiende que esta reiteración legal también puede ser fruto de la dura jurisprudencia al respecto. Para garantizar la eficacia y evaluación de los resultados, el artículo 12 obliga a los entes locales a establecer un sistema de monitorización y seguimiento para observar los avances sobre los objetivos del artículo 3. El análisis deberá contener los aspectos característicos de las propias normativas de las ordenanzas y, al menos, deberá tratar, tal y como preceptúa el artículo 12.3: «a) Concentración de dióxido de nitrógeno: 1.º Evolución del Valor Límite horario (VLH). 2.º Evolución del Valor Límite anual (VLA); b) Reparto modal del uso del automóvil particular: desplazamientos en automóvil particular/ desplazamientos totales en otros medios de transporte y; c) Porcentaje de vehículos cero emisiones con respecto al total de la flota de vehículo privado, transporte de mercancías y transporte colectivo». Sobre los resultados deberá publicarse un informe cada cuatro años en la página web institucional del ente local (art. 12.3). En el ámbito de la cooperación será

posible crear ZBE supramunicipales (art. 13.2) que deberán contar con criterios homogéneos a la hora de establecer sus restricciones (art. 13.4). En último lugar, es importante remarcar que la zona de la ZBE deberá ser señalizada tal y como establece el artículo 14: «las ZBE se señalizarán de forma clara en los puntos de acceso a la misma, utilizando para ello la señal regulada en la Instrucción MOV 21/3, aprobada por la Dirección General de Tráfico el día 2 de junio de 2021».

El último Capítulo, el V, se refiere al procedimiento sancionador y se compone por un único artículo que preceptúa literalmente que «en el supuesto de que no se respeten las restricciones de acceso, circulación y estacionamiento derivadas de las ZBE, conducta constitutiva de la infracción tipificada como grave en el artículo 76.z3) del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, será de aplicación el régimen sancionador previsto en el título V de dicha norma».

Así mismo, es de interés la Disposición adicional única que atiende al especial interés de conservar un medio ambiente saludable en las regiones insulares por su especial fragilidad. Para establecer ZBE en las localidades insulares, de obligatoria implantación como preceptúa el artículo 14.3 de la LCCTE, deberá existir una coordinación entre los entes locales y el órgano autonómico competente en medio ambiente. Se entiende la utilidad de este precepto de la poca capacidad técnica que pueden tener determinados municipios y los cuales pueden verse abrumados sin esta ayuda legalmente impuesta.

En último lugar, la norma advierte de que cualesquiera ZBE existente que no cumpla con los criterios del Real Decreto dispondrá, de acuerdo con el artículo 6, de 18 meses para adaptarse a éste. Este criterio se reitera en la Disposición transitoria única, por lo cual resulta jurídicamente redundante. Sin embargo, esta última Disposición añade que las ZBE deberán revisarse cada cuatro años por si existen nuevos criterios de aplicación

5. UN DERECHO ARMONIZADO PARA EL FUTURO

La regulación de las ZBE, a nivel jurídico, se puede considerar cómo una suerte de ente vivo, recién nacido, que aún hay que ver como crece y se desarrolla para comprender la cabida que tendrá en las ciudades de un futuro no tan lejano. Sin embargo, las obligaciones jurídicas impuestas por la LCCTE y la necesidad imperiosa

de la Administración de cumplir con el principio de legalidad ha hecho que, antes de esta evolución, se elaboren ya algunas ordenanzas sobre esta materia que no han tenido en cuenta algunos de los aspectos que se han mencionado –se entiende, por la rápida evolución de los acontecimientos–. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ordenanza de zona de bajas emisiones de Torrejón de Ardoz, que incluye una amplia gama de vehículos exceptuados (art. 5.3.2) y cuyo informe económico-social se resume en una tabla de *checks*, entre otros defectos. Así pues, con toda probabilidad, habrá que adaptar todos estos instrumentos jurídicos. Ahora bien, ello no quita mérito a la iniciativa local pues los intentos jurídicos de las Administraciones, sumados a las respuestas jurisprudenciales, empiezan a marcar un horizonte iluminado ya por el nuevo Real Decreto que parece aunar e intentar corregir todos los defectos de las pruebas anteriores. Pruebas que, a pesar de haber sido declaradas nulas –total o parcialmente–, deben ser mencionadas y resaltadas por su importancia pues, sin ellas, la regulación jurídica actual no habría avanzado con tanta presteza como lo ha hecho. Es en base a todos estos ensayos y errores que la Federación Española de Municipios y Provincias ha elaborado una ordenanza tipo sobre la gestión y creación de ZBE, actualizada a este RDZBE⁶. Sin embargo, el camino aún no está escrito pues, a pesar de los apuntes de la STSJ Madrid y de la clara y contundente narrativa de la STSJ Cataluña aún queda un actor importante e imprescindible en este marco jurídico que debe pronunciarse: el Tribunal Supremo. Debe recordarse que, a él, y sólo a él, le compete la capacidad de crear doctrina jurisprudencial y, por lo tanto, lo que el Alto Tribunal diga sobre esta materia puede variar muchos de los aspectos o conceptos que se tienen por supuestos tras estos experimentos jurídicos. Así, el Tribunal Supremo ha aceptado ya el reto y ha admitido cinco recursos de casación sobre la sentencia catalana, siendo estos mediante los Autos del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2023 núm. 271/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 4737/2022); núm. 272/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 4961/2022); núm. 273/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 5281/2022); núm. 296/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 4954/2022) y; núm. 1066/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 4910/2022). En este sentido, los Autos determinan que la cuestión presenta interés casacional en su acuerdo 2.º: «Precisar

⁶ Vid. para aquél que estuviere interesado, el siguiente enlace: http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/20230302_ordenanza_tipo_zbe_marzo_23.pdf.

que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si resulta posible preponderar, en pos del principio de proporcionalidad, los derechos a la movilidad de las personas y la libertad económica y de empresa respecto de los derechos a la salud y al medio ambiente a la hora de llevar a cabo el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria en materia ambiental, teniendo en cuenta la naturaleza preventiva, permanente y proactiva de la intervención pública en la citada materia». En este sentido, como ya se ha comentado, la STSJ Cataluña contaba con votos particulares interesantes respecto a la decisión tomada sobre el fondo del asunto y si, en su jurisprudencia, el Tribunal Supremo decide contemplar éstos como una mejor interpretación del derecho podrían encontrarse las ZBE en un nuevo cambio de paradigma jurídico.

6. OTRAS REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES LOCALES DE INTERÉS AMBIENTAL

6.1 URBANISMO

En la STS 1077/2022, de 21 de julio, el objeto de la controversia se suscitaba sobre el carácter preceptivo o no del informe del artículo 50 de la Ley General de Telecomunicaciones para la aprobación de ordenanzas en el ámbito del paisaje urbano. Sobre ello, el Tribunal Supremo determina que dicho informe tiene carácter preceptivo y que «a falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones». En consecuencia, determina que «es necesario el informe previsto en el artículo 35 LGT de 2014 (actual art. 50 de la LGT de 2022) para la aprobación de Ordenanzas dictadas en el ejercicio de competencias urbanísticas». El incumplimiento de este requisito puede acontecer la nulidad de la disposición afectada, como en el caso de la sentencia.

La STSJ Asturias 821/2022, de 24 de octubre, versa sobre las implicaciones del silencio en la aprobación inicial de un Plan Especial en materia urbanística, concretamente en lo referente a un parque eólico. La parte demandante considera que, al existir silencio administrativo, éste debería ser positivo de acuerdo con la legislación de aplicación, mientras que el pleno del Ayuntamiento denegó posteriormente esta aprobación inicial. Para la jurisprudencia, en este caso, la

aprobación inicial de un Plan Especial «es un acto de trámite que no declara ningún derecho conquistado a la no revocación, no reversión procedimental ni a la no modificación. La Administración cuenta con el procedimiento de desarrollo de la tramitación del plan, y respecto del punto de partida o documento inicialmente aprobado, puede confirmarlo, modificarlo o revisarlo, con la sola carga de la motivación. [...] Lo contrario sería convertir un acto inicial en un acto definitivo, consolidar una propuesta del particular sin dejar margen para su valoración por la administración, y en definitiva, privar de sentido al procedimiento y actuación pública que, no lo olvidemos, es aprobar un modelo urbanístico del plan especial compatible con el interés público apreciado por el órgano legitimado democráticamente».

6.2 DOMINIO PÚBLICO

La sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de febrero se refiere a la atribución a los Ayuntamientos, por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña de la competencia para otorgar autorizaciones de dominio público marítimo terrestre. En este caso, en la Ley de Costas, en su artículo 110.b) se atribuye a la Administración General del Estado el otorgamiento de las autorizaciones para ocupación y uso del dominio público «pero por efecto del artículo 149.3.b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña esa competencia pasó directamente a la Generalitat de Cataluña como competencia propia que ha venido ejerciendo además pacíficamente desde aquella fecha, según se desprende de las actuaciones». En consecuencia, para el Tribunal Constitucional, este uso de competencias durante casi dos lustros limita las competencias estatales «a establecer el régimen jurídico de la utilización del dominio público [...] y en concreto de las autorizaciones [...] sin incluir ya la competencia para su otorgamiento». Así, se reconoce a la Generalitat la competencia ejecutiva en esta materia «con libertad de configuración». Ello implica, por tanto, que en lo que respecta a la Generalitat, sus competencias no le impiden «atribuir a los Ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre» siempre y cuando se respete el régimen general del dominio público establecido por el Estado.

La STSJ Canarias 83/2022, de 28 de febrero, tiene su interés en la amplitud competencial de los municipios sobre las vías de dominio público y, posteriormente, sobre las limitaciones al tráfico en estas. En cuanto al primer punto, primer punto, la sentencia determina que «las vías de comunicación son o no son de titularidad munici-

pal y sólo sobre ellas se puede establecer el título competencial, debiendo quedar excluido del articulado la mención “(...) y carreteras con fincas rústicas, ríos, bosques, montes, terrenos comunales o pastizales y destinados preferentemente al servicio de las fincas o de las explotaciones agrarias o forestales”, además de la referencia a las vías de comunicación de administración municipal». En lo que respecta al segundo punto, y cuando medie licencia previa para una actividad en este dominio, la sentencia aclara que «si partimos de la utilización del dominio público por medio de una licencia previa y que la actividad se garantiza con una fianza para responder de esa actividad de uso especial, no se limiten los vehículos a utilizar, teniendo en cuenta que son necesarios para realizar la actividad de extracción de madera y que el perjuicio que pueda causarse ya está garantizado a través de la solicitud de licencia y de la consiguiente fianza regulada».

6.3 RESIDUOS

En la STSJ Castilla-León 314/2022, de 9 de marzo, el objeto controversial reside en la promulgación de una ordenanza municipal en materia de residuos y granjas y el conflicto competencial con la Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal y como recuerda la sentencia, esta materia, en lo relativo a las granjas, forma parte de las competencias locales en medio ambiente urbano pues «el vertido de purines, lodos o estiércoles y, en general, de residuos de origen industrial, agrícola y ganadero es susceptible de generar contaminación medioambiental en la atmósfera, suelo, subsuelo y aguas, tanto superficiales como subterráneas, tratando la ordenanza de minimizar en la medida de lo posible, [...] la negativa repercusión y perjuicios, molestias, incomodidades, contaminación e insalubridades que tales actividades causan en la salud de las personas, en su calidad de vida, y al medio ambiente». En consecuencia, debido al «principio de vinculación negativa –que permite a las entidades locales actuar, sin previa habilitación legal, dictando ordenanzas en toda materia que sea de su competencia si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir–, y sin perjuicio de la aplicación que de la misma haya de hacerse al examinar los concretos preceptos impugnados, no puede acogerse el reproche genérico de extralimitación del Ayuntamiento». Entonces, entendido este aspecto competencial local aclara la sentencia que esta potestad tiene unos límites claros y «la prohibición absoluta de vertidos de residuos procedentes de otros términos municipales, sobre no estar en modo alguno justificada, introduce una discrimi-

nación por razón del establecimiento de la instalación que se erige en obstáculo no permitido de la unidad de mercado y que, por tanto, debe ser anulada».

La STSJ Madrid 568/2020, de 30 de septiembre, se refiere a la aprobación de autorizaciones para actuar fuera del territorio municipal cuando hay previsto un convenio interadministrativo, pero éste aún no ha sido ratificado. En este caso, una mancomunidad madrileña en materia de residuos vio sobrepasada su capacidad excedida, de manera que hasta que pudiesen aumentar su capacidad de procesamiento de residuos necesitaban del auxilio de otros organismos públicos para continuar con la gestión de tan importante servicio público. El Ayuntamiento de Madrid se prestó, de forma temporal y transitoria, a aceptar esta misión. Se alude, en consecuencia, a la incompetencia territorial del Ayuntamiento de Madrid para tratar materias de residuos de otras zonas con las cuales aún no existía un acuerdo o convenio ratificado. Sobre ello, la sentencia determina que «el hecho, sin embargo, de que el convenio sea el instrumento más idóneo con que puedan contar las Administraciones territoriales para la efectividad de los principios de cooperación y colaboración que deben regir las relaciones entre Administraciones Públicas en determinados supuestos [...] no debe llevar a la exclusión de otras posibles fórmulas, en especial en casos de emergencia o en los que concurren circunstancias excepcionales que no autoricen estar a la espera del tiempo que se hace necesario invertir para la fructificación de este concreto método de colaboración interadministrativa, [...] como tampoco del hecho de que la suscripción del convenio de colaboración fuera posterior al acto de otorgamiento de las autorizaciones cabe inferir la concurrencia de un supuesto de falta de competencia territorial de la Administración municipal determinante de la nulidad de pleno derecho de las resoluciones de concesión de las autorizaciones combatidas en la instancia cuando era clara, evidente y manifiesta la voluntad concurrente de las distintas Administraciones involucradas –municipales y autonómica– con competencia en la materia en el establecimiento de un mecanismo de colaboración temporal que eliminara los evidentes riesgos dimanantes de las circunstancias que han quedado anteriormente expuestas».

6.4 PROTECCIÓN ANIMAL

También encontramos la Ordenanza de Teruel de 29 de junio 2022, reguladora de la Protección Animal, Tenencia Responsable, Convivencia y Circulación de Animales de Compañía por las Vías y Espacios Públicos que deriva del nuevo carácter sintiente de

los animales y de que, en ese momento, ya estaba en el horizonte la nueva Ley 7/2023, de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales. El ayuntamiento de Teruel considera insuficiente su regulación jurídica en ese momento (un Título dentro de la ordenanza de convivencia ciudadana y protección del paisaje urbano) y elabora una ordenanza única y propia para esta materia. En este sentido, se aplicará a todos los animales de Teruel, estén o no censados, (art. 2) siempre que sean domésticos (art. 1). Se reconocen para éstos unos derechos en materia de bienestar animal inspirados por las nuevas normas estatales y, por tanto, se establecen unas obligaciones para los propietarios (art. 6). La norma recuerda la obligatoriedad de inscripción de los animales de compañía en el censo, e incide especialmente en los perros (art. 8). En el Título IV establece las medidas de convivencia entre animales y personas, tales como la entrada en establecimientos (art. 15) o en el transporte (art. 14), entre otros. De importancia es el artículo 17, que establece la gestión de colonias felinas en Teruel mediante el método CER (aunque la norma diga CES, de la lectura de ésta se entiende el método CER) e, inspirado en las novedades de la gestión ética, adopta prohibiciones y métodos de gestión en este sentido. Si bien no incide en todos los aspectos de la nueva Ley 7/2023⁷, parece un avance respecto a la tarea de elaborar ese plan de gestión que se encomienda legalmente a partir de septiembre, cuando entre en vigor. Por su parte, el Título V recoge una extensa lista de prohibiciones en materia de abandono y maltrato animal, así como los requisitos de adopción (art. 21) y la política de sacrificio cero (art. 22). En lo que resta al resto de la norma se encuentra el Título VI, sobre el protocolo de actuación en caso de animales muertos. El Título VII, sobre la gestión, control y posesión de animales peligrosos. Finalmente, el Título VIII, sobre el régimen sancionador.

6.5 RIESGO HÍDRICO

En esta materia encontramos la Ordenanza provincial 4.035/2022 reguladora de medidas excepcionales como consecuencia de la sequía aplicables a los servicios supramunicipales relacionados con la gestión del ciclo integral hidráulico en la provincia de Córdoba. Ante la actual crisis hídrica del país, los territorios que más sufren esta calamidad comienzan a actuar. Tal es el caso de Córdoba que,

⁷ Sobre la regulación de las colonias felinas en la nueva Ley, *vid.* FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, EXPÓSITO-LÓPEZ, Óscar: El régimen jurídico de la protección de las colonias felinas y los entes locales. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 113, 2022, pp. 47-74.

previando este riesgo hídrico ha aprobado una ordenanza que, en caso de declaración de emergencia hídrica, le permite actuar en toda la provincia limitando y pudiendo restringir el uso de agua para riego, limpieza de vehículos, fuentes ornamentales, instalaciones de refrigeración y piscinas (art. 4). Asimismo, se dota a la empresa provincial en materia de agua con la capacidad de instalar, a costa de los usuarios, un dispositivo que controle, limite e incluso suspenda (como mucho durante 24 horas) el uso del agua (art. 5.1). Se crea un censo de piscinas y éstas deberán pasar controles anuales de estanqueidad y control de fugas (art. 5.3). Finalmente, cuando existan consumos excesivos (art. 6) se aplicarán recargos dependiendo de las características de los usuarios consumidores (art. 7).

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, José Francisco. Avances en el desarrollo de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En: Álvarez Carreño, Santiago M., Soro Matero, Blanca. (Dir.) Serra-Palao, Pablo. (Coord.). *Estudios sobre la efectividad del derecho de la biodiversidad y del cambio climático*. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 89-112.
- GIL-ALONSO, Fernando. LÓPEZ-VILLANUEVA, Cristina. THIERS-QUINTANA, Jenniffer. Transition towards a Sustainable Mobility in a Suburbanising Urban Area: The Case of Barcelona. *Sustainability*, núm. 14. 2022, pp. 1-32.
- EXPÓSITO-LÓPEZ, Óscar: Legislación básica de protección del medio ambiente (primer semestre 2022). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIV, Núm. 1, 2023, aceptado para su publicación.
- FORTES MARTÍN, Antonio. La promoción de la movilidad limpia o sin emisiones. En: ALENZA GARCÍA, José Francisco. MELLADO RUIZ, Lorenzo. *Estudios sobre cambio climático y transición energética*. Madrid, España: Marcial Pons, 2022. pp. 361-382.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, EXPÓSITO-LÓPEZ, Óscar: El régimen jurídico de la protección de las colonias felinas y los entes locales. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 113, 2022, pp. 47-74.
- VILLEGAS MORENO, José Luís. El derecho a la ciudad y agenda urbana. En: Ortega Burgos, Enrique. Pastor Ruiz, Federico. (Dir.). García-Villarubia Bernabé, Manuel. *Et. al.* (Coord.). *Derecho Administrativo 2022*. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2022. pp. 631-650.

