



Roj: **STSJ CL 644/2021 - ECLI:ES:TSJCL:2021:644**

Id Cendoj: **47186330012021100085**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **18/02/2021**

Nº de Recurso: **470/2020**

Nº de Resolución: **177/2021**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **MARIA ANTONIA LALLANA DUPLA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD**

**VALLADOLID**

**SENTENCIA: 00177/2021**

C/ ANGUSTIAS S/N

MMG

N.I.G: 49275 45 3 2019 0000383

**Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000470 /2020**

Sobre: ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y FINANCIERA

De: AYUNTAMIENTO DE ESPADAÑEDO

Representación: D. Pablo Jesús

Contra: D. Alejandro

Representación: D<sup>a</sup>. ANA ISABEL ARROYO FERNANDEZ

**SENTENCIA nº 177**

**ILTMOS. SRES.**

**MAGISTRADOS:**

D. AGUSTÍN PICÓN PALACIO.

D<sup>a</sup>. MARÍA ANTONIA DE LALLANA DUPLÁ.

D. FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ.

D. FRANCISCO JAVIER ZATARAÍN Y VALDEMORO.

En Valladolid, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.

Visto por esta Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el recurso de apelación obrante en los presentes autos, que llevan el núm. 470/2020 de los de este Tribunal, y que se corresponden con el procedimiento abreviado núm. 314/2019 seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zamora; y en cuya segunda instancia han intervenido como partes: de una y en concepto de apelante, el **AYUNTAMIENTO DE ESPADAÑEDO**, defendido por el Letrado don José Nafría Ramos y representado por el Procurador de los Tribunales don Pablo Jesús; y de otra, y en concepto de apelado, **DON Alejandro**, defendido por el Abogado don Abel Martín Domínguez y representado por la Procuradora doña Ana Isabel Arroyo Fernández; sobre tributación local; siendo Ponente la Ilma. Sra. Magistrada doña María Antonia Lallana Duplá, quien expresa el parecer de la Sala.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo se dictó sentencia definitiva en fecha 22 de julio de 2020, en cuya parte dispositiva se lee: " *QUE DEBO ESTIMAR Y ESTIMO el recurso contencioso- administrativo interpuesto por la representación procesal de Alejandro contra el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Espadañedo de 14 de octubre de 2019 que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación de tasas girada al recurrente (exped. 103/2019) por importe de 200 euros relativa al asentamiento apícola de 100 colmenas, DECLARÁNDOLO NULO DE PLE NO DERECHO y dejándolo sin efecto.*

*La parte demandada deberá abonar las costas del procedimiento con el límite de 75 euros (más IVA).*

*De conformidad con los arts. 27 y 123 LJCA procédase a elevar cuestión de ilegalidad al TSJ sobre la nulidad de la ordenanza reguladora de la tasa por instalación de colmenas de Cobreros."*

**SEGUNDO.-** Notificada que fue la anterior resolución a los interesados, por la representación procesal del Ayuntamiento de Espadañedo se preparó e interpuso contra la misma recurso de apelación, el cual fue admitido a trámite, por lo que, tras dar oportunidad de ser impugnado, se remitieron los autos a este Tribunal.

**TERCERO.-** En esta instancia, donde se señaló para votación y vista el día 5 de febrero de dos mil veintiuno, se han observado, substancialmente, todos los requisitos procesales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La sentencia de instancia ha anulado el Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Espadañedo de 14 de octubre de 2019, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación de tasa girada al recurrente (expediente 103/19) por importe de 200 €, practicada en aplicación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas (BOP de Zamora de 16 enero 2008); la liquidación de la citada tasa se giró tras la comunicación ambiental dirigida por el recurrente al Ayuntamiento en junio de 2019 (incluyendo una memoria ambiental y una descripción de las instalaciones de la explotación apícola trashumante), en el citado decreto no sólo se determina las condiciones de colocación de las colmenas (100 colmenas en un asentamiento - polígono 34, parcela 327 del Catastro de Rústica, en el anejo de Faramontanos de la Sierra-) sino también un importe de 200 € en función del número de colmenas "*conforme a la ordenanza para la protección del medio ambiente por instalación de colmenas*"; y ello, en esencial, al considerar que concurre el único motivo alegado de nulidad de la liquidación girada al recurrente consistente en que la Ordenanza de que dicha liquidación trae causa es nula por falta de competencia del ente local para la regulación de la actividad de apicultura, siendo por tanto de aplicación el art. 26 de la LJCA que regula la impugnación indirecta de una disposición general con ocasión de la impugnación de sus actos de aplicación; como así lo ha dicho esta Sala del TSJ de Castilla y León en diversas sentencias como la de 29 septiembre de 2017 (rec. 732/2016) cuya doctrina transcribe, y en resumen refiere que las entidades locales carecen de competencia en materia de apicultura que no sea la de recibir la comunicación ambiental, desde el momento en que la regulación de la apicultura está en manos de la administración central, que ha dictado al efecto el Real Decreto 209/2002, de 22 febrero, por el que se establecen las normas de ordenación de las explotaciones agrícolas, y de la administración autonómica castellano-leonesa, que ha dictado la Orden AYG/2155/2007, de 28 diciembre, de la Consejería de Agricultura de la Junta de Castilla y León, por la que se regula el Registro de Explotaciones Apícolas y el Movimiento de Colmenas, con lo que no queda en manos de la administración local competencia para regular en esta cuestión fuera del ámbito citado de la recepción de la comunicación ambiental conforme al art. 43.3 de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, aprobada por Decreto Legislativo 1/2015, de 12 noviembre. Argumenta que se debe analizar específicamente cuál es la ordenanza y su naturaleza jurídica. "Publicada en el BOP de Zamora de 18 de enero de 2008 y su título es "*Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas*". Según el artículo 2 el hecho imponible "*que origina el nacimiento de la obligación tributaria, estará constituido por los servicios y trabajos que se presten o realicen como consecuencia de inspecciones, proyectos o solicitudes que se promuevan por los sujetos pasivos o en virtud de disposiciones legales o reglamentarias, tales como la inspección, verificación o cualquier otro servicio realizado por este Ayuntamiento sobre todas las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, y, en general, todos los elementos, y actividades relacionados con las explotaciones apícolas, y dentro del término municipal.*"; "... mientras que en este caso en la Ordenanza se establece una tasa por la comprobación "*ambiental*" de dicha actividad en régimen de prestación de servicios del art. 20 LRHL. Esta actuación administrativa se ha limitado (en el caso concreto) a recibir la petición de comunicación ambiental, a solicitar informe a la sección agraria comarcal de Puebla de Sanabria (doc. 6 EA), a recibir el mismo (que es desfavorable -doc. 9 EA) y a dictar decreto liquidando la tasa de 200 euros fijando condiciones de establecimiento de las colmenas ("*Las colmenas deberán situarse al menos a 25 metros del camino y si no resultan visibles desde accesos o caminos a menos*



de 25 metros deberá disponerse un cartel en los términos concretados en el artículo 5 de la citada orden"). Es decir, que no solo liquida la tasa sino que fija condiciones legales para el establecimiento de la explotación. " Argumenta la sentencia que el Ayuntamiento de Espadañedo ha impuesto el cobro de una tasa del artículo 20 del TRLHL sobre una actuación que no puede hacer (a la vista de que el artículo 5 se reserva la realización de inspecciones y verificaciones de las instalaciones y la actividad de explotación y cobro de una tarifa por ello). No es función del Ayuntamiento la realización de actividades de comprobación ni antes del establecimiento ni después ni mucho menos puede cobrar por ello una tasa. La potestad normativa local en materia apícola queda en principio excluida de su regulación por la administración local, pues las disposiciones extralocales se dictan atendiendo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases y coordinación general de la sanidad que corresponden al Estado y no a la administración local que carece de competencias en esa materia y cuyas disposiciones son nulas conforme lo prevenido en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al referirse a materias ajenas a su competencia, en conexión con el citado texto refundido de la Ley de Haciendas Locales. Por todo ello concluye que procede estimar la demanda y elevar al TSJ, de conformidad con el art. 27 LJCA, la oportuna cuestión de ilegalidad de la Ordenanza del Ayuntamiento de Espadañedo.

El Ayuntamiento de Espadañedo ha interpuesto recurso de apelación contra la sentencia de instancia alegando como motivo del recurso el error de interpretación del derecho en que incurre la sentencia en cuanto que mantienen la falta de competencia de los ayuntamientos en materia de control de la actividad apícola. Así, considera que los ayuntamientos tienen competencia para el control y verificación de la actividad apícola como la tienen para otras actividades ambientales. Si no la tuvieran no se habría contemplado en el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental que los promotores tuvieran que presentar ante los ayuntamientos una determinada documentación, en concreto una comunicación previa. Añade que la jurisprudencia alegada no es trasladable al presente caso pues la ordenanza impugnada no contiene una regulación material de la actividad de la apicultura sino que tiene por objeto una actividad de prestación de servicios, en este caso una actividad de control de la prestación de la comunicación previa al inicio de la actividad apícola. Por consiguiente los ayuntamientos tienen competencia para el control de las actividades ambientales, incluidas las apícolas por disponerlo así la legislación de régimen local y la legislación sectorial ambiental constandingo que el Ayuntamiento de Espadañedo ha ejercido esas competencias, recibiendo la comunicación previa, ejerciendo el control de la actividad apícola comunicada, solicitando informe de distancias a la Administración autonómica, dictando decreto de toma de razón y liquidación de tasa aplicable en virtud de una ordenanza. Pone de relieve que la Ordenanza aprobada es una ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios y/o realización de actividad administrativo y ninguno de sus apartados regula la actividad apícola; y el hecho imponible se ajusta a las previsiones del artículo 20 del TRLHL. En consecuencia no concurre la causa de nulidad de la falta de competencia en la regulación de la ordenanza que trae causa de la liquidación de la tasa que ha girado el Ayuntamiento en materia de sus competencias en materia tributaria.

La representación de don Alejandro se opone al recurso de apelación y mantiene la plena conformidad a derecho de la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.-** La Ordenanza cuestionada ofrece el siguiente tenor literal, según publicación en el BOP de Zamora de 18 de enero de 2008.

*Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas*

**Artículo 1. Fundamento y naturaleza.**

*En uso de las facultades concedidas por el artículo 57 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes del mismo texto legal, el Ayuntamiento de Espadañedo establece la tasa por la prestación de los servicios para protección del Medio Ambiente en materia de explotaciones apícolas.*

**Artículo 2. Hecho imponible.**

*El hecho imponible, que origina el nacimiento de la obligación tributaria, estará constituido por los servicios y trabajos que se presten o realicen como consecuencia de inspecciones, proyectos o solicitudes que se promuevan por los sujetos pasivos o en virtud de disposiciones legales o reglamentarias, tales como la inspección, verificación o cualquier otro servicio realizado por este Ayuntamiento sobre todas las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, y, en general, todos los elementos, y actividades relacionados con las explotaciones apícolas, y dentro del término municipal.*

**Artículo 3. Sujeto pasivo.**



*Son sujetos pasivos contribuyentes las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que den lugar a alguna de las actividades o servicios municipales enumerados en el artículo anterior. Respecto a los demás sujetos obligados al pago, será de aplicación lo preceptuado en el artículo 23 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

#### *Artículo 4. Cuota tributaria.*

*La cuota tributaria se determinará por una cantidad fija señalada según la naturaleza del servicio prestado o de la actividad municipal realizada, de acuerdo con la tarifa fijada en el artículo siguiente.*

#### *Artículo 5. Tarifas.*

*Por la inspección y verificación realizado por este Ayuntamiento sobre todas las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, y, en general, todos los elementos, y actividades relacionados con las explotaciones apícolas:*

*- Inicialmente para las instalaciones sujetas a autorización, licencia o comunicación: Tres euros por colmena.*

*Posteriormente y con carácter anual por la inspección y verificación anual: Tres euros por colmena al año.*

#### *Artículo 6. Exenciones y bonificaciones.*

*En materia de exenciones y bonificaciones, se estará a lo dispuesto en el artículo 9 y la Disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

#### *Artículo 7. Devengo.*

*Se devenga la tasa y nace la obligación de contribuir cuando se presente la solicitud que inicie la tramitación de la autorización, licencia o comunicación sujetos al tributo.*

*Además, el devengo se produce cuando tengan lugar las circunstancias que provean la actuación municipal de oficio en cuanto a la inspección y verificación anual, o cuando esta se inicie sin previa solicitud del interesado pero redunde en su beneficio.*

#### *Artículo 8. Normas de gestión.*

*a) En el momento de la notificación de la concesión de la licencia, autorización o resolución teniendo por comunicada la actividad correspondiente, se procederá a la liquidación de esta tasa.*

*b) Posteriormente, anualmente se formará con efectos del 1 de enero de cada año un padrón de las explotaciones apícolas con indicación del número de colmenas por cada sujeto pasivo y en base al mismo se emitirán los correspondientes recibos de cobro anual.*

#### *Artículo 9. Infracciones y sanciones tributarias.*

*En todo lo relativo a la clasificación de infracciones tributarias, así como de las sanciones que a las mismas corresponda en cada caso, se estará a lo dispuesto en la Ordenanza General de Gestión, Liquidación, Recaudación e Inspección y, en su defecto, a lo previsto en la Ley General Tributaria.*

#### *Disposición final.*

*La presente ordenanza entrará en vigor y será de aplicación a partir del día siguiente al de su publicación definitiva en el BOLETIN OFICIAL de la provincia."*

**TERCERO.-** Sobre la cuestión debatida como se recoge en la sentencia apelada se han dictado numerosas sentencias por esta misma Sala y Sección respecto de las diferentes ordenanzas apícolas que se han ido elaborando por los municipios de su jurisdicción, especialmente los de la provincia de Zamora. Así, son de reseñar las dos STSJCyL (Valladolid) de 29.09.2017 (PO 731/16 y PO 732/16, respectivamente), la STSJCyL nº 520/2018 de 29 de mayo de 2018 (PO. 954/2017), la STSJCyL (Valladolid) nº 137/2020 de 5.02.2020 (C. Ilegalidad 1118/19), la STSJCyL (Valladolid) nº 1105/20 de 5.11.2020 (PO 141/20), la STSJCyL (Valladolid) nº 1069/20, de 28.10.2020 (PO 454/2019) entre otras muchas. Conviene pues reproducir lo dicho en la sentencia STSJCyL (Valladolid) nº 1105/20 de 5.11.2020 (PO 141/20), por recoger la doctrina más completa y reciente,

*"Sobre la nulidad de la ordenanza por falta de título habilitante del Ayuntamiento en materia reguladora de instalaciones apícolas. Estimación.*

*La Providencia de la Alcaldía de 30 de agosto de 2019 de incoación del expediente de imposición y ordenación de la tasa objeto de impugnación refiere que "En uso de las competencias reconocidas por los artículos 133.2 y 142 de la Constitución, y por el artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local*





, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 en relación con los artículos 15 a 19 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de

5 de marzo, este Ayuntamiento debe establecer la tasa por INSTALACIONES APÍCOLAS, que se recogerá en una Ordenanza fiscal reguladora de la misma", no existiendo ninguna otra justificación y no habiéndose tampoco emitido el informe técnico-económico sobre la previsible cobertura del coste de realización de la actividad administrativa -que no se identifica- pese a que el informe de Secretaría de 9 de octubre de 2019 hacía constar su exigibilidad.

Así pues, la Ordenanza fiscal impugnada reguladora de la tasa por instalación de explotaciones apícolas en el término municipal de San Cebrián de Castro pretende establecerse por el Ayuntamiento demandado -en una suerte de obligado "deber", como hemos visto- al amparo de lo dispuesto en el artículo 20 -en relación con los artículos 15 a 19- del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), en cuya virtud "1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos".

La exigencia legal ex artículos 20 y 57 TRLRHL de que la actividad administrativa por la que se exija la tasa ha de referirse a una actividad de competencia local propia de los Ayuntamientos se conecta aquí aunque, como luego veremos, la Ordenanza publicada sigue citando como fundamento la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Animal de Castilla y León, derogada con efectos de 14 de noviembre de 2015-, con las previsiones contenidas en el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León (TRLPACyL), cuyo Anexo III en su actual redacción- señala, en efecto, que "Están sujetas a comunicación ambiental las actividades o instalaciones sometidas al trámite de evaluación de impacto ambiental que cuenten con la preceptiva declaración de impacto ambiental favorable siempre que no estén sujetas al régimen de autorización ambiental, así como las que se relacionan a continuación que, en su caso, si se encuentran sometidas a evaluación de impacto ambiental, deberán contar con la declaración de impacto ambiental favorable o con el informe de impacto ambiental en el que se determine que el proyecto no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente:... 2. GANADERÍA Y AGRICULTURA (de acuerdo con las condiciones ambientales mínimas establecidas en el Decreto 4/2018, de 22 de febrero, para las actividades a las cuales les sea de aplicación) ... 2.3) Instalaciones apícolas".

Como hemos dicho en la reciente sentencia de esta Sala y Sección de 28 de octubre de 2020 dictada en el recurso contencioso administrativo núm. 454/19, también promovido por la asociación aquí demandante en relación con una Ordenanza idéntica del Ayuntamiento de Samir de los Caños (Zamora), el citado TRLPACyL presenta en el artículo 5 el sistema de intervención en materia de prevención ambiental consistente en tres regímenes de intervención administrativa, en cuya virtud "1. Las actividades o instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley, de acuerdo con su grado de incidencia sobre el medio ambiente, la seguridad y la salud, deben someterse al régimen de autorización ambiental, al régimen de licencia ambiental o al régimen de comunicación ambiental, según lo dispuesto en la presente ley", y dedica el Título V al régimen de comunicación ambiental, señalando la exposición de motivos lo siguiente: "El Título V. Régimen de comunicación ambiental, nace orientado a cumplir la misión de ordenar dicho régimen de intervención ambiental de competencia municipal, caracterizado por ser el más sencillo y breve de todos los previstos en la norma, puesto que se proyecta sobre actividades o instalaciones de muy escasa incidencia ambiental, o con incidencia ambiental más significativa que, por aplicación de normas ambientales sectoriales, han de ser supervisadas en procedimientos administrativos específicos por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, así como sobre actividades o instalaciones que cuenten con una declaración de impacto ambiental favorable, esto es, evaluadas y controladas por dicha Administración en todos sus términos".

Y así, dentro del Título V el artículo 42 señala que "Las actividades o instalaciones comprendidas en el Anexo III para iniciar la actividad precisarán previa comunicación al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen, sin perjuicio de la aplicación de esta ley en lo que proceda, así como de la normativa sectorial", regulando el artículo 43 la presentación de dicha comunicación ambiental en los siguientes términos -anteriores a la modificación de los apartados 1 y 3.b) por el art. 6.3 del Decreto-ley 4/2020, de 18 de junio - vigentes en el momento de aprobación de la Ordenanza:

"1. La comunicación ambiental se presentará una vez que hayan finalizado las obras, que deberán estar amparadas por el permiso urbanístico que, en su caso, proceda y, cuando la actividad o instalación, deba someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria, tras haberse dictado la correspondiente declaración de impacto ambiental favorable y, en todo caso, con anterioridad al inicio de la actividad.



2. Si la actividad se pretende desarrollar en locales existentes en los que no sea preciso ejecutar obras, la efectividad de la comunicación ambiental estará vinculada a la compatibilidad urbanística de la actividad que pretende llevarse a cabo en ese emplazamiento y con esas instalaciones.

3. La comunicación ambiental, deberá incluir, al menos, y sin perjuicio de lo que se establezca reglamentariamente o en las correspondientes ordenanzas municipales, los siguientes datos:

a) Una descripción de las instalaciones en la que se indique la incidencia ambiental de las mismas.

b) La información que determine las emisiones, catalogaciones ambientales de la instalación de manera justificada, medidas correctoras, controles efectuados para confirmar la idoneidad de las medidas correctoras y medidas de control previstas.

Los controles indicados, en el supuesto de que esté así establecido en la normativa sectorial, deberán ser desarrollados por una entidad con la acreditación precisa para ello, otorgada por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) u otra Entidad de Acreditación legalmente reconocida.

La comunicación ambiental incluirá, en su caso, la indicación de la fecha de publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León» de la declaración de impacto ambiental correspondiente.

4. La presentación de la comunicación ambiental no exime de la obtención de otras autorizaciones o licencias, ni de otros medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que sean necesarios para el ejercicio de la actividad, entre otros, del permiso de vertido a colector municipal o del de vertido a cauce".

De la anterior regulación se desprende: que las instalaciones apícolas están sujetas al régimen de intervención administrativa de comunicación ambiental; que dicha comunicación ha de ser previa al inicio de la actividad; que el contenido de la misma debe incluir, al menos, los datos establecidos en el artículo 43.3 del TRLPACyL, "sin perjuicio de lo que se establezca reglamentariamente o en las correspondientes ordenanzas municipales"; y que la comunicación ha de dirigirse al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen.

Es claro, pues, que el régimen de comunicación ambiental es de competencia municipal en cuanto son los Ayuntamientos los destinatarios/receptores de tales comunicaciones y cuyo contenido, en cuanto a los datos a incluir, puede venir complementado por la correspondiente ordenanza municipal; se trataría, además, de una competencia municipal de las denominadas delegadas en cuanto no comprendida en el artículo 25.2 de la Ley 7/85, de Bases de Régimen Local, tras su modificación por la Ley 27/2013 de 27 diciembre de 2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que limitó el ámbito propio de competencias de los municipios al "...b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas", siendo evidente, como esta Sala ya ha dicho reiteradamente, que por su propia naturaleza toda explotación apícola tiene lugar en un entorno de suelo rústico.

Ahora bien, sin perjuicio de este ámbito de competencia local sobre instalaciones apícolas limitado al régimen de comunicación ambiental, debemos reiterar las consideraciones sobre competencia contenidas en nuestras Sentencias de 29 de septiembre de 2017 (recursos 731 y 732/2016): «Con la naturaleza de básica se dictó el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas ( art. 149.1.13ª y 16ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre bases y coordinación general de la sanidad), cuyo artículo 1 advertía que "establece las normas básicas por las que se regula la aplicación de medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas, así como las condiciones de ubicación, asentamiento y movimiento de colmenas, infraestructura zootécnica, sanitaria y equipamientos, que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad apícola en todo el territorio nacional". Seguidamente, su artículo 5 regulaba la inscripción registral de las explotaciones apícolas (reformado por RD 448/05), de atribución exclusivamente autonómica. Por su parte, la norma autonómica de desarrollo, la Orden AYG/2155/2007, de 28 de diciembre, por la que se regula el Registro de explotaciones apícolas y el movimiento de colmenas, y se aprueba el modelo de Libro de Registro de Explotación Apícola (reformada por la Orden AYG/118/2013, de 22 de enero) tiene por objeto establecer las normas por las que se regula el Registro de las explotaciones apícolas en la Comunidad de Castilla y León y las condiciones de movimiento de las colmenas y el modelo de Libro de Registro de Explotación Apícola. Configura ese Registro como único para toda la Comunidad Autónoma, dependerá de la Dirección General de Producción Agropecuaria y su gestión se realizará en cada provincia bajo la responsabilidad del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería.

Podemos entonces concluir que no existe ningún título competencial sectorial que permita o justifique el dictado de la ordenanza impugnada, y por lo tanto la llevanza de ese registro no es bajo ningún concepto competencia municipal. Ahora bien; analizando el régimen competencial bajo el prisma de prevención ambiental, el artículo 42 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley



de Prevención Ambiental de Castilla y León (norma posterior a la reforma municipal) establece un régimen de comunicación ambiental para las actividades apícolas (v. Anexo III, ff)), comunicación previa dirigida al Ayuntamiento. Y es este el título competencial habilitante, mencionado por la propia ordenanza...

Dicho de otro modo; la Administración municipal es la encargada ex. D.L. 1/2015 de recibir inicialmente la comunicación previa de las instalaciones apícolas y del resto de actividades incluidas en su anexo III, y la documentación a incluir será la determinada por la ley y reglamento de prevención ambiental o, como dice el precepto, en las propias ordenanzas, pero, estas ordenanzas serán las de organización y funcionamiento, pues, respecto de la actividad apícola, los municipios carecen de competencia alguna sectorial que les permita introducir reglamentaciones sustantivas. Cuestión diferente que no se analiza si nos hallamos en lo que la actual LBRL denomina medio urbano.

Por lo tanto, la Administración demandada, no puede, por propia iniciativa, establecer limitaciones contrarias a la normativa sectorial que sobre apicultura se ha dictado. En este caso, se produce tanto una infracción del principio competencial como del principio de jerarquía normativa».

También hemos dicho (recurso 732/16) que «La cuestión suscitada por las partes no deja de plantear una cierta complejidad. El Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, se dicta con la finalidad de establecer las normas básicas por las que se regula la aplicación de medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas, así como las condiciones de ubicación, asentamiento y movimiento de colmenas, infraestructura zootécnica, sanitaria y equipamientos, que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad apícola en todo el territorio nacional. Y es fruto de la aplicación en territorio nacional de diversas normas comunitarias que regulan fundamentalmente aspectos muy concretos del sector de la apicultura vinculados a la producción y comercialización de la miel y cuestiones de policía sanitaria en relación con determinadas enfermedades de las abejas, como se refleja en su exposición de motivos. Así, se cita el Reglamento (CE) 1221/1997, del Consejo, de 25 de junio, que establece las normas generales de aplicación de las medidas destinadas a mejorar la producción y comercialización de la miel, y el Reglamento (CE) 2300/1997, de la Comisión, de 20 de noviembre, que establece las disposiciones de aplicación del anterior Reglamento. Por otra parte, se hace referencia a la Directiva 92/65/CEE, del Consejo, de 13 de julio, que establece las condiciones de policía sanitaria aplicables a los intercambios y a las importaciones en la comunidad de abejas. Dicha normativa estatal, unida a la regulación regional en esta comunidad autónoma, parecen querer excluir sustantivamente de la normativa local la potestad de regulación de la actividad apícola y, de hecho, la regulación que se contiene en la Ordenanza litigiosa es, en muy buena medida véase al efecto el cuadro de definiciones como ejemplo- mera repetición de las normas nacionales y autonómicas existentes, con algunas peculiaridades, sobre las que luego se volverá a hacer alguna consideración. En tanto que ello es así, la potestad normativa local en materia apícola queda en principio excluida de su regulación, pues las disposiciones extralocales se dictan atendiendo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases y coordinación general de la sanidad, que corresponden al Estado y no a la administración local, que carece de competencias en esa materias y cuyas disposiciones son nulas conforme lo prevenido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, actualmente, en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al referirse a materias ajenas a su competencia.

Si este debe ser el sentido general de la regulación de las actividades apícolas en Castilla y León, es decir, su regulación "general" no corresponde a la administración local, lo cierto es que la normativa aplicable en materia de prevención ambiental de Castilla y León, que actualmente se contiene en el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, parece prever para el supuesto del régimen de comunicación ambiental, que es el de las actividades e instalaciones comprendidas en el Anexo III del Texto Legal, entre las que se hallan apartado ff)- las actividades apícolas, la intervención de la regulación de las ordenanzas municipales en su disciplina, como se lee, por vía de ejemplo, en el artículo 43.3 de dicha normativa autonómica dictada con fuerza de ley. Sobre esta base se arguye por la parte demandada que la administración local en Castilla y León no está ayuna totalmente de potestad normativa en materia de regulación de la apicultura y ello conllevaría que, puesto que el ayuntamiento demandado, sí tiene una cierta posibilidad de regular esta materia, lo cierto es que no podría apreciarse que careciese de competencia absoluta para disciplinar esta materia y que debería desestimarse la impugnación que por esta vía se hace de la Ordenanza en la demanda. Aunque el argumento no deja de tener un cierto atractivo, lo cierto es que no es suficiente para entender que la administración demandada pueda regular en su término municipal la actividad apícola. No solo es que la regulación estatal y autonómica cierran materialmente la posibilidad de una regulación en el municipio de Fonfría, sino que la normativa de prevención ambiental citada debe verse en relación con las competencias que corresponden a los ayuntamientos, según la legislación local, singularmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que limita, sobre todo tras las últimas reformas, las posibilidades de actuación en materia ambiental de las administraciones locales, y que debe servir a los efectos de establecer qué puede regular, en relación con la legislación sectorial, en estas





*cuestiones, que no se le atribuyen. De ahí que la referencia del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, a las ordenanzas municipales no pueda entenderse como al apertura de un ámbito de regulación en esa materia, sino, en todo caso, y la ubicación sistemática de los preceptos ayuda a ello, como una posibilidad de regular la comunicación ambiental que se dirija al Ayuntamiento; la interpretación conjunta de los artículos 42 y 43 del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, en relación con cuanto se viene diciendo hasta ahora, no permite una interpretación diferente que confiera potestad alguna a la administración local, más allá de la limitada posibilidad de normativizar la forma de comunicación a la administración local, pues la exégesis de la normativa, tanto sectorial, como de las propias competencias de la administración local, no permiten otra conclusión distinta de la indicada.*

*Consecuencia lógica de cuanto se deja dicho, en relación con el propio contenido de la Ordenanza, que no establece una regulación propiamente dicha de la comunicación ambiental, es la falta de competencia para dictarla y su correlativa nulidad que se decreta en esta resolución».*

(...)

*En definitiva, y en consecuencia lógica de cuanto se deja dicho en relación con el propio contenido de la Ordenanza, que no establece una regulación propiamente dicha de la comunicación ambiental, se aprecia falta de competencia para dictarla y su correlativa nulidad que se decreta en esta resolución conforme a lo establecido en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas .".*

Hasta aquí la cita de la sentencia de esta Sala de 5 de noviembre de 2020(PO 141/20).

Por lo tanto cabe concluir:

1º) Que no es conforme a derecho el alegato de la parte apelante de que el Ayuntamiento tiene competencia para el control de la actividad apícola con fundamento a su entender en el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León.

2º) Que es correcto el criterio de la sentencia de instancia que motiva la nulidad de la liquidación con base en la nulidad de la Ordenanza exponiendo que el Decreto impugnado no solo liquida la tasa sino fija condiciones legales para el establecimiento de la explotación ( *las colmenas deberán situarse al menos a 25 metros del camino y ...*), y de esta forma el Ayuntamiento de Espadañedo ha puesto al cobro una tasa del art. 20 del TRLHL sobre una actuación que no puede hacer (en el art. 5 se reserva la realización de inspecciones y verificaciones de las instalaciones y la actividad de la explotación y cobro de una tarifa por ello).

3º) El art. 2 regula el hecho imponible, con referencia a una serie de servicios y trabajos de inspecciones, proyectos, solicitudes y verificaciones de la actividad de las explotaciones apícolas, que exceden del ámbito de las competencias del Ayuntamiento; que como reiteradamente ha mantenido esta Sala, se limitan a recibir la comunicación ambiental, cuyo contenido en cuanto a los datos a incluir, puede venir complementado por la correspondiente ordenanza municipal. Sin embargo, el citado art. 2 no establece una regulación propiamente dicha de la comunicación ambiental, ni esta actividad se concreta en la configuración de la tasa impugnada. Además consta en el expediente la petición de informe previo a la SAC de Puebla de Sanabria, trámite que excede del citado ámbito de competencias y que no regula la ordenanza.

4º) El art. 5 regula la tarifa por " *la actuación de inspección y verificación realizado por el Ayuntamiento... en general sobre todos los elementos y actividades relacionados con las explotaciones agrarias*", y esta actuación excede de las competencias del Ayuntamiento. Añade dicho artículo " *Inicialmente para las instalaciones sujetas a autorización, licencia o comunicación. Tres euros por colmena*" habiendo dicho esta Sala en la sentencia de 29/9/2017 (rec. 731/2016) que el número de colmenas es un mero dato de la comunicación previa que en absoluto puede incidir en el coste del servicio que se pretende gravar.

5º) El art. 7 regula el devengo de la tasa con relación " *al momento de presentación de la solicitud que inicie la tramitación de autorización, licencia o comunicación sujetos al tributo, y además cuando tengan lugar las circunstancias que provean la actuación municipal de oficio en cuanto a la inspección y verificación anual ...*", actuaciones que en cuanto exceden de la mera gestión administrativa de recepción de la comunicación ambiental carecen de cobertura legal.

Por las razones expuestas, procede desestimar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de instancia que ha anulado por su disconformidad con el ordenamiento jurídico la liquidación de la tasa girada al recurrente por prestación de servicios para la protección del medio ambiente por importe de 200€.

Y en aplicación de la dispuesto en el art.26.1 en relación con el 27.2 de la LJCA que dispone que " *cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad*





de la *disposición general*", teniendo en cuenta que el hecho imponible de la Ordenanza que no establece una regulación propiamente dicha de la comunicación ambiental, se aprecia la falta de competencia para dictarla, y su correlativa nulidad que se decreta en esta resolución conforme a lo establecido en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas.

**CUARTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la LJCA estimado el recurso de apelación se imponen las costas del recurso a la parte apelante con el límite de 75 € más IVA en atención a la complejidad del asunto.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general aplicación, y administrando, en nombre de S.M. el Rey, la justicia que emana del Pueblo Español,

## FALLAMOS

1º) Que desestimamos el recurso de apelación interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Pablo Jesús , en la representación que tiene acreditada en autos del Ayuntamiento de Espadañedo frente a la sentencia de fecha 22 de julio de 2019, dictada por el Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 1 de Zamora, y confirmamos dicha sentencia.

2º) Que estimando la impugnación indirecta esgrimida en la demanda formulada por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Isabel Arroyo Fernández, actuando en nombre y representación de don Alejandro , frente a la Ordenanza reguladora de la tasa por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas del Ayuntamiento de Espadañedo, publicada en el BOP de Zamora 18 de enero de 2008, declaramos su nulidad de pleno derecho.

3º) Se imponen las costas de esta alzada a la parte apelante en el límite ya indicado.

Hágase saber a los interesados, mediante entrega de copia de esta resolución debidamente autenticada, que la misma devendrá firme si contra ella no se interpone recurso de casación dentro de los treinta días hábiles siguientes al de la notificación hecha en legal forma, previa constitución, en su caso, del depósito correspondiente. El recurso se interpondrá para ante la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, salvo que la infracción en que se base se funde en infracción de normas de la comunidad autónoma, en cuyo caso se interpondrá para ante la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos, debiéndose, en caso de prepararse tal recurso, cumplirse las prescripciones del artículo chenta y nueve, punto dos, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Firme que sea esta sentencia, publíquese en legal forma en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora.

Así, por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.