



Roj: **STSJ M 11364/2017 - ECLI:ES:TSJM:2017:11364**

Id Cendoj: **28079330022017100748**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **31/10/2017**

Nº de Recurso: **1202/2016**

Nº de Resolución: **726/2017**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JOSE DANIEL SANZ HEREDERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### **Sección Segunda**

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009730

**NIG:** 28.079.00.3-2016/0013158

**RECURSO 1.202/2016**

**SENTENCIA NÚMERO 726**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

-----

**Ilustrísimos señores :**

**Presidente.**

D. Juan Pedro Quintana Carretero

**Magistrados:**

D. José Daniel Sanz Heredero

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D. José Ramón Chulvi Montaner

D<sup>a</sup>. Fátima Blanca de la Cruz Mera

D<sup>a</sup>. Natalia de la Iglesia Vicente

-----

En la Villa de Madrid, a treintaiuno de octubre de dos mil diecisiete.

Vistos por la Sala, constituida por los Señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos de Procedimiento Ordinario número 1.202/2016, interpuesto por la COMUNIDAD DE MADRID, asistida y representada por Letrada de la Comunidad de Madrid, contra el **Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Loeches de fecha 17 de marzo de 2016 (BOCM nº 154 de 14 de abril de 2016), por el que se modifica el artículo 93 de la Ordenanza nº 45 de Medio Ambiente** . Ha sido parte demandada el AYUNTAMIENTO DE LOECHES, representado por la Procuradora D<sup>a</sup>. María Marta Sanz Amaro.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Que previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó su demanda, en que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando sentencia estimatoria del recurso interpuesto y las declaraciones correspondientes en relación con la actuación administrativa impugnada.

**SEGUNDO.-** Que asimismo se confirió traslado a la representación de la parte demandada, para contestación a la demanda, lo que verificó y tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando la desestimación de las pretensiones deducidas en la demanda.

**TERCERO.-** Con fecha 17 de octubre de 2017 se celebró el acto de votación y fallo de este recurso, quedando el mismo concluso para Sentencia.

**VISTOS.-** Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. José Daniel Sanz Heredero.

## FUNDAMENTO DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso contencioso-administrativo tiene por objeto la impugnación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Loeches de fecha 17 de marzo de 2016 (BOCM nº 154 de 14 de abril de 2016), por el que se modifica el artículo 93 de la Ordenanza nº 45 de Medio Ambiente, " *Recogida separada de residuos* ", que es del tenor siguiente:

" *Queda expresamente prohibida la existencia de cualquier tipo de vertedero, sin excepción, en todo el término municipal de Loeches, para la gestión, tratamiento y eliminación de residuos* ".

La Comunidad de Madrid recurrente pone de relieve que:

(i) La Mancomunidad del Este de la Comunidad de Madrid, de la que forma parte el Ayuntamiento de Loeches, efectúa en la actualidad todo el tratamiento y gestión de los residuos de los municipios que la integran en el Complejo Medioambiental de Residuos de Alcalá de Henares, estando prevista la " *colmatación* " de dicho vertedero en el primer semestre de 2018;

(ii) Ante tal situación, la Administración autonómica lleva años estudiando la situación urbanística y ambiental, analizando las diferentes alternativas y buscando la mejor ubicación posible. Así, la ubicación de la instalación del nuevo Complejo Ambiental se previó en el municipio de Loeches, y así se adoptó en el Acuerdo de 28 de abril de 2011 de la Mancomunidad del Este y en el Convenio suscrito el 18 de diciembre de 2014 por dicha Mancomunidad y el Ayuntamiento de Loeches;

(iii) Estando el Plan de Infraestructuras para la instalación del expresado Complejo Medioambiental en la fase final de su tramitación en la Consejería de Medioambiente, Administración local y Ordenación del Territorio, el Pleno del Ayuntamiento de Loeches aprobó la modificación ahora impugnada.

Y aduce como concretos motivos de impugnación los que, de forma sucinta, se expone a continuación:

(i) La Comunidad de Madrid es la única competente en política integral de gestión de residuos, según se desprende de los artículos 45 de la Constitución, 26 del Estatuto de Autonomía, 7 de la Ley 5/2003 de Residuos de la Comunidad de Madrid, y 12.4.a) de la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminantes. Por ello, y en el uso de sus funciones, la Administración autonómica aprobó el Plan Integral de Gestión de Residuos de la Comunidad de Madrid y el Acuerdo de 18 de octubre de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid.

El artículo 93 impugnado, al prohibir cualquier tipo de vertedero para la gestión, tratamiento y eliminación de residuos en todo el término municipal de Loeches, entra en abierta contradicción con la competencia autonómica para la aprobación de instrumentos de planificación en materia de vertidos; sin que dicha competencia pueda excluirse por una simple modificación *ad hoc* de la Ordenanza medioambiental.

(ii) Carácter supralocal de los intereses ambientales y urbanísticos afectados: lo que se pretende construir es un Complejo de Vertedero medioambiental para toda el área de la Mancomunidad del Este. En materia de urbanismo, la Administración autonómica ha llevado a la práctica lo establecido en el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 30 de octubre de 2015.

(iii) Ilegalidad urbanística: el Ayuntamiento ha modificado las Normas subsidiarias de planeamiento municipal de 1997 introduciendo un cambio encubierto del uso del suelo, por la vía de una simple modificación de las Ordenanzas municipales, cuando se debía de haber seguido el procedimiento de modificación puntual de las citadas Normas, con lo que se ha venido a vulnerar los artículos 32, 35.2, 42.4, 61.2 y 67.1 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.



(iv) Vulneración de los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones y el principio de confianza legítima: el Ayuntamiento de Loeches aceptó en el seno de la Mancomunidad del Este a la que pertenece la posible ubicación del nuevo Complejo Ambiental.

En resumen, sostiene que el artículo 93 impugnado " *vulnera la competencia exclusivamente autonómica en materia de gestión integral de residuos y al suponer un cambio encubierto del uso del suelo, vulnera las propias NNSS de Planeamiento Municipal y la Ley 9/01* ".

**SEGUNDO.-** Por el contrario, el Ayuntamiento de Loeches demandado se opone a la pretensión actora aduciendo, en síntesis, que:

(i) El Ayuntamiento de Loeches, como entidad local, es competente en la política de gestión de residuos, citando a tal efecto los artículos 45 , 137 y 148.1 de la Constitución , 12.5.c) de la Ley 22/2011, de 28 de junio, de Residuos y Suelos Contaminados , 5 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid , 25.2 y 26.1.b) de la Ley 7/19985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.

(ii) Es competencia del Pleno municipal la aprobación y la modificación de las Ordenanzas municipales, con cita de los artículos 22.1 y 123.d) de la LRBRL . Niega se haya modificado las Normas Subsidiarias y el uso del suelo municipal, sino que únicamente ha decidido no hacer uso de la posibilidad de implantar un Complejo Medioambiental de Reciclaje en el suelo destinado a esta función, por lo que no se ha infringido el artículo 32 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid .

(iii) No se han vulnerado los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones ni el de confianza legítima. El Acuerdo de la Mancomunidad del Este de 28 de abril de 2011 y el Convenio firmado el 18 de diciembre de 2014, suponen en realidad una relación contractual entre el Ayuntamiento de Loeches y la Mancomunidad del Este que se ajusta a las normas contractuales de derecho administrativo, aduciendo la concurrencia de la causa de extinción contemplada en el 223 de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, teniendo en cuenta la grave lesión al interés público que el Complejo Medioambiental de Reciclaje supondría para el municipio de Loeches y sus habitantes.

**TERCERO.-** Con la finalidad de abordar adecuadamente el análisis de los motivos de impugnación aducidos por la recurrente para amparar y fundamentar el recurso contencioso- administrativo que aquí nos ocupa conviene recordar, siguiendo la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 51/2004 , que " *la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE ) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137 , 140 y 141 CE . So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno" ( STC 159/2001 , FJ 4 )* .

Dicho lo expuesto, resulta pertinente comenzar nuestro análisis de la cuestión controvertida trayendo a colación el artículo 5.2 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid , que establece que en relación con la gestión de los residuos urbanos o municipales, corresponde a los municipios:

" a) *La prestación de los servicios públicos de recogida, transporte y, al menos, eliminación de los residuos urbanos o municipales en la forma que se establezca en sus respectivas ordenanzas y planes, de acuerdo con los objetivos establecidos por la Comunidad de Madrid a través de los instrumentos de planificación contemplados en esta Ley.*

*Los municipios gestionarán los servicios de recogida y transporte de residuos urbanos o municipales por sí mismos, o mediante las agrupaciones o las formas de colaboración previstas en la normativa sobre régimen local, siempre de conformidad con lo establecido en los planes autonómicos de residuos.*

*La eliminación se prestará, preferentemente, mediante la constitución de consorcios entre los municipios y la Comunidad de Madrid.*

b) *La elaboración de los planes municipales de residuos que deberán ser concordantes con los planes de residuos de la Comunidad de Madrid.*

c) ... ".

Por su parte, el artículo 7.g) de la citada Ley atribuye a la Comunidad de Madrid:

*" Elaborar los instrumentos de planificación previstos en esta Ley y coordinar las actuaciones que se desarrollen en materia de gestión de residuos en el territorio de la Comunidad de Madrid ".*

Planificación autonómica que aparece contemplada en los artículos 9 y siguientes de la expresada Ley. En concreto, en lo que ahora interesa resaltar, en relación con los efectos de los Planes en materia de residuos aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, el artículo 11.1 establece que: *" Los Planes en materia de residuos aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid serán de obligado cumplimiento para Administraciones Públicas y particulares, constituyendo, en especial, un límite vinculante para cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones no podrán modificar, derogar o dejar sin efecto aquéllos ".*

Y en relación con los Planes de residuos de las Entidades Locales el artículo 13.1 establece que:

*" Las Entidades Locales, incluidas las Mancomunidades de municipios, podrán aprobar en el ámbito de sus competencias sus propios Planes en materia de residuos, de conformidad con lo previsto en esta Ley, en sus normas de desarrollo y en los planes autonómicos en materia de residuos ".*

Y, por último, en relación con la *" Colaboración y coordinación interadministrativas "*, procede traer a colación el artículo 8 de la citada Ley, según el cual:

*" 1. La Comunidad de Madrid y las Entidades Locales comprendidas dentro de su ámbito territorial colaborarán entre sí y con la Administración del Estado con el fin de realizar las acciones necesarias para la consecución de los objetivos establecidos en esta Ley.*

*2. A fin de asegurar la coherencia y la efectividad de estas acciones, se atribuye al Gobierno regional, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local , la facultad de coordinar la actuación de las Entidades Locales en el ejercicio de aquellas competencias que trasciendan los intereses municipales y estén comprendidas dentro de los objetivos de esta Ley. La potestad de coordinación se ejercerá mediante la aprobación de los planes de la Comunidad de Madrid en materia de residuos y la vinculación de las Entidades Locales al contenido de los mismos, en los términos previstos en el Título II de esta Ley, así como mediante cualquier otro instrumento previsto legalmente ".*

Pues bien, del propio tenor literal del artículo 93 impugnado (*" Queda expresamente prohibida la existencia de cualquier tipo de vertedero, sin excepción, en todo el término municipal de Loeches, para la gestión, tratamiento y eliminación de residuos"*) bien pronto se advierte que con su aprobación el Pleno del Ayuntamiento de Loeches ha ido más allá de las competencias que el ordenamiento jurídico otorga a las entidades locales. La promulgación de una prohibición absoluta a la existencia de vertederos es una medida que afecta e incide en las competencias que el ordenamiento jurídico, en la forma expuesta anteriormente, atribuye a la Comunidad de Madrid.

En concreto, la expresada prohibición absoluta (*"... sin excepción ..."*) incide negativamente en la competencia planificadora y de coordinación en materia de residuos atribuida por la Ley a la Comunidad de Madrid.

Ciertamente que los municipios ostentan una evidente competencia en materia de gestión, tratamiento y transporte de residuos, pero no es menos cierto que ello debe efectuarse de acuerdo con los objetivos establecidos por la Comunidad de Madrid a través de los pertinentes instrumentos de planificación, de obligado cumplimiento tanto para los particulares como para las Administraciones públicas y, por ende, también para el Ayuntamiento aquí demandado.

En consecuencia, como sostiene la Comunidad de Madrid recurrente, el precepto impugnado entra en abierta contradicción con la competencia autonómica para la aprobación de los instrumentos de planificación y de coordinación en materia de vertidos.

**CUARTO.-** Llegados a este punto conviene, igualmente, poner de relieve que a partir de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, la Ordenanza aparece como una fuente de derecho autónoma del municipio. Su misión no es tanto desarrollar las leyes sino ser expresión de la política municipal en el marco de lo que las leyes dispongan. Concretamente, el campo de acción de las ordenanzas municipales en el urbanismo viene marcado por el límite que supone la regulación de los planes en las leyes urbanísticas.

Así, en relación con lo que se acaba de señalar, podemos traer a colación el artículo 32 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid , que contempla en materia urbanística las ordenanzas de urbanización, instalaciones, edificación y construcción, en su párrafo cuarto, reserva a las ordenanzas de instalaciones, edificación y construcción la regulación particularizada de *" los aspectos morfológicos y estéticos y cuantas*



otras condiciones no definitorias de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, instalaciones y edificación, incluidas las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles. En concreto:

a) Deberán regular los aspectos relativos a la seguridad, funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambientales, estética, ornato, calidad, conservación y utilización de los edificios y demás construcciones e instalaciones, así como los requisitos y las condiciones de los proyectos y de la dirección, ejecución y recepción de edificaciones y restantes construcciones e instalaciones, de conformidad con la legislación reguladora de la edificación.

b) Podrán regular cuantos otros aspectos de la edificación y construcción no estén reservados por esta Ley al planeamiento urbanístico".

Esto es, a las ordenanzas de urbanización, instalaciones, edificación y construcción les está vedado la regulación particularizada de cuantas condiciones sean definitorias " de la edificabilidad y destino del suelo ".

Por otra parte, conviene igualmente poner de relieve que el establecimiento del régimen normativo de los usos e intervenciones admisibles y prohibidos, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas, en el suelo no urbanizable de protección, que es extensivo al suelo urbanizable no sectorizado hasta tanto se apruebe un Plan de Sectorización, es una competencia que forma parte del contenido sustantivo del planeamiento general, tal como se desprende del artículo 42.2.c ) y 4.c) de la ya citada Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid .

Ello no es más que lógica consecuencia de que el establecimiento de los usos pormenorizados en suelo no urbanizable de protección y urbanizable no sectorizado es una determinación estructurante de la ordenación y, como tal, solo se puede establecer o modificar a través del planeamiento general ( artículos 34.3 y 35.2.d) de la citada Ley 9/2001 ).

Pues bien, dado el tenor literal del artículo 93 impugnado, bien pronto se advierte que no se limita a los meros aspectos morfológicos y estéticos y cuantas otras condiciones no definitorias de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, instalaciones y edificación sino que, por el contrario, incide claramente en el destino del suelo al prohibir en todo el término municipal, de forma absoluta y sin excepción de tipo alguno, la existencia de cualquier tipo de vertedero.

Esto es, el Ayuntamiento de Loeches ha modificado las Normas subsidiarias de planeamiento municipal de 1997, introduciendo un cambio encubierto del uso del suelo, por la vía de una simple modificación de las Ordenanzas municipales, con total y absoluto desprecio de las normas reguladoras de los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como de las referidas a los planes de residuos municipales.

**QUINTO.-** Y por último, el precepto impugnado entra, igualmente, en abierta contradicción con el Acuerdo de 28 de abril de 2011, de la Mancomunidad del Este, en cuanto establecía que " la nueva instalación se ubicará en el término municipal de Loeches "; así como con el Convenio firmado por el Ayuntamiento de Loeches y la citada Mancomunidad, de 18 de diciembre de 2014, en el que se manifestaba la conformidad con la implantación del Complejo Medioambiental de reciclaje en el término municipal de Loeches.

No cabe duda que la pretendida modificación unilateral por el Ayuntamiento de Loeches del Acuerdo y Convenio suscrito supone una vulneración de los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones, así como del de confianza legítima; debiendo recordarse que los Convenios de colaboración obligan a las Administraciones intervinientes desde su firma, salvo que en ellos se establezca lo contrario ( artículo 8.2 de la Ley 30/1992 , vigente a la fecha de la firma del Convenio).

**SEXTO.-** Por tanto, de cuanto antecede se desprende la procedencia de declarar la nulidad de pleno derecho del precepto impugnado por vulnerar de normas de rango superior ( artículo 62.1 de la Ley 30/1992 , vigente a la fecha en que fue adoptado el Acuerdo impugnado) y, con ello, la procedencia de estimar íntegramente el recurso contencioso- administrativo origen de las presentes actuaciones; debiendo imponerse al Ayuntamiento demandado las costas causadas ( artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ), con el límite ( artículo 139.4 LJCA ) de 2.000 ? en cuanto a la minuta de honorarios del Letrado asistente a la Administración recurrente, atendida la complejidad del caso enjuiciado, el contenido del escrito de demanda y la actividad desplegada en el presente recurso.

**VISTOS.-** Los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

**FALLAMOS**



Que con ESTIMACIÓN del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la COMUNIDAD DE MADRID, asistida y representada por Letrada de la Comunidad de Madrid, contra el **Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Loeches de fecha 17 de marzo de 2016 (BOCM nº 154 de 14 de abril de 2016), por el que se modifica el artículo 93 de la Ordenanza nº 45 de Medio Ambiente**, debemos declarar y declaramos la nulidad del citado precepto. Y todo, con expresa imposición al Ayuntamiento demandado de las costas causadas, con la limitación establecida en el último fundamento jurídico.

Firme la presente Sentencia deberá procederse a la publicación de su Parte Dispositiva en la forma dispuesta en el artículo 72.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa .

Notifíquese la presente resolución a las partes en legal forma, haciéndoles saber que la misma es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , justificando el interés casacional objetivo que se pretenda.

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

D. Juan Pedro Quintana Carretero D. José Daniel Sanz Heredero

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez D. José Ramón Chulvi Montaner

D<sup>a</sup>. Fátima Blanca de la Cruz Mera D<sup>a</sup>. Natalia de la Iglesia Vicente