

Administración local: los gobiernos locales ante la nueva agenda urbana de la Unión Europea¹

LUCÍA CASADO CASADO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE INTERÉS PARA LOS ENTES LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL. A) El aval del Tribunal Constitucional a la reordenación de las competencias locales en materia ambiental recogidas en la LBRL operada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: la consolidación en 2017 de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional dictada en 2016. a) El alcance de las competencias propias de los municipios: la consolidación de la posibilidad de competencias propias más allá del “medio ambiente urbano”. b) Las competencias de los municipios distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: la desestimación de nuevos argumentos de impugnación del artículo 7.4 de la LBRL. c) Las competencias de los municipios ejercidas por delegación: la confirmación de la constitucionalidad del artículo 27 de la LBRL. d) El alcance de las competencias de las provincias: la consolidación de la interpretación ya realizada del nuevo artículo 26.2 de la LBRL y la desestimación de nuevos

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación “Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo” (referencia DER2016-80011-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

motivos de impugnación de este precepto. 3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL. A) Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental. a) El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de caminos. b) El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de instalaciones radioeléctricas pertenecientes a las redes de telecomunicaciones: de nuevo la cuestión de si los municipios pueden limitar o impedir la compartición de instalaciones. c) El alcance de la potestad normativa municipal para fijar la tasa por prestación de servicios para la protección de la contaminación acústica. B) La controvertida competencia sobre la limpieza de los arroyos y la conservación de sus cauces en el término municipal: la afirmación de la competencia municipal. C) La ausencia de invasión de competencias municipales y de vulneración de la autonomía local por el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. 4. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. A) Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental. B) Algunos ejemplos de ordenanzas de interés en materia ambiental elaboradas por entes locales supramunicipales. 5. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES. A) La declaración de Sevilla: el compromiso de las ciudades por la economía circular. B) La agenda urbana de la Unión Europea: un instrumento clave para la implantación de un modelo de desarrollo urbano sostenible. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo analiza, desde una perspectiva local, las novedades más relevantes que se han producido en materia ambiental en 2017, tanto desde un punto de vista normativo como jurisprudencial. Con este fin, se estructura en cuatro partes. En la primera, se destaca la jurisprudencia constitucional de interés para los entes locales en materia ambiental, con especial referencia a las nuevas Sentencias recaídas en 2017 sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local y a la interpretación que realizan de la nueva reordenación de las competencias locales y a su impacto sobre las competencias locales en materia ambiental. En la segunda, se hace una selección de sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades

Autónomas– dictadas en este período y que son de interés en materia ambiental desde un punto de vista local, en la medida en que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria y de las competencias de los entes locales en materia ambiental. En la tercera, se da cuenta de algunas ordenanzas ambientales aprobadas por municipios y diputaciones provinciales durante este año. Y, en la cuarta, se analizan algunas iniciativas interesantes en favor de la protección del medio ambiente en el ámbito local, con especial referencia a la Agenda Urbana de la Unión Europea, y a los beneficios que puede aportar desde el punto de vista de la protección del medio ambiente a nivel local.

Palabras clave: medio ambiente; municipio; ordenanza; caminos; contaminación acústica; instalaciones de radiocomunicación; residuos; economía circular; agenda urbana de la Unión Europea.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Los entes locales disponen de importantes competencias en materia de protección del medio ambiente y ocupan un lugar clave en la gestión de los intereses ambientales, como administraciones más próximas a los ciudadanos. Un repaso general a lo acontecido en materia de medio ambiente durante el último año vuelve a poner de manifiesto la relevancia del escalón local en la protección ambiental. Son varios los aspectos destacables desde un punto de vista local.

Continúa siendo noticia, un año más, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local – en adelante, LRSAL–, que modifica la LBRL, ya que se han dictado cinco nuevas Sentencias del Tribunal Constitucional sobre esta Ley, que, aunque mayoritariamente reiteran lo ya establecido en las de 2016 en relación con el alcance de las competencias locales en materia ambiental, tienen gran interés, por cuanto, en algunos casos, entran a examinar nuevos motivos impugnatorios, hasta el momento no planteados, frente a los artículos 7.4 y 26.2 y 27 de la LBRL, en la redacción dada por la LRSAL.

En cuanto a la jurisprudencia contencioso-administrativa, son muchas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y los Tribunales

Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas que tienen interés desde una perspectiva local. Por ello, nos hemos limitado a realizar una selección de aquellas que nos han parecido especialmente interesantes, habida cuenta de que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal y de las competencias locales (en materia de caminos, instalaciones de radiocomunicación y contaminación acústica); afirman que la competencia sobre la limpieza de los arroyos y la conservación de sus cauces en el término municipal corresponde a los ayuntamientos; o determinan que el nuevo Plan Director de la Red de Parques Nacionales no invade competencias municipales ni vulnera la autonomía local.

También 2017 ha sido un año propicio para la elaboración de ordenanzas locales en materia ambiental. Como cada año, no han faltado iniciativas interesantes para afrontar la regulación a escala local de determinadas problemáticas ambientales. Este año destacamos, a nivel municipal, la Ordenanza municipal de parques y jardines del Ayuntamiento de Alicante; y, a nivel provincial, la Ordenanza reguladora del servicio intermunicipal de recogida de residuos urbanos de la Diputación de Orense

Tampoco han faltado ejemplos de políticas y actuaciones locales de interés en aras a conseguir una mayor sostenibilidad, a pesar de las dificultades económicas de las administraciones locales. Sin embargo, este año, hemos optado, dado su interés, por centrarnos en realizar algunos apuntes sobre la Declaración de Sevilla y el compromiso de las ciudades por la economía circular; y sobre la nueva agenda urbana de la Unión Europea, con especial referencia a los beneficios que puede aportar desde el punto de vista de la protección del medio ambiente a nivel local.

2. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE INTERÉS PARA LOS ENTES LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL

En 2017, deben destacarse algunas sentencias del Tribunal Constitucional, de interés para los entes locales. En particular, cinco nuevas sentencias dictadas con motivo de la resolución de diferentes recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LRSAL por más de cincuenta diputados (Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto), por el Parlamento de Andalucía, por el Parlamento de Cataluña, por el Consejo de Gobierno de Cataluña y por el Gobierno de Canarias (Sentencias 44/2017,

de 27 de abril –ponente: Fernando Valdés Dal-Ré–; 45/2017, de 27 de abril –ponente: Andrés Ollero Tassara–; 54/2017, de 11 de mayo –ponente: Santiago Martínez-Vares García–; 93/2017, de 6 de julio –ponente: Encarnación Roca Trías–; y 101/2017, de 20 de julio –ponente: Alfredo Montoya Melgar–, respectivamente), así como de un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.393 municipios (Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre –ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón–). Estas sentencias se unen a las cuatro dictadas en 2016, objeto de análisis en la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales (Sentencias 41/2016, de 3 de marzo –ponente: Andrés Ollero Tassara–, 111/2016, de 9 de junio –ponente: Antonio Narváez Rodríguez–, 168/2016, de 6 de octubre –ponente: Juan Antonio Xiol Ríos– y 180/2016, de 20 de octubre –ponente: Juan José González Rivas–), y consolidan los criterios en ellas fijados.

A) EL AVAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA REORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL RECOGIDAS EN LA LBRL OPERADA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: LA CONSOLIDACIÓN EN 2017 DE LOS CRITERIOS FIJADOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DICTADA EN 2016

En ediciones anteriores del Observatorio, hemos analizado detalladamente la incidencia de la LRSAL, modificatoria de la LBRL, sobre las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente. Asimismo, el año pasado nos hacíamos eco de los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con la LRSAL y recogíamos la interpretación realizada en torno a la reordenación de las competencias locales operada por la LRSAL y al alcance de las competencias locales y su proyección en materia ambiental. Las cinco nuevas Sentencias dictadas en 2017 sobre la LRSAL vienen a consolidar los criterios interpretativos fijados en las de 2016 en relación con las competencias de los municipios y las provincias y clarifican el alcance de las competencias locales en materia ambiental.

a) El alcance de las competencias propias de los municipios: la consolidación de la posibilidad de competencias propias más allá del “medio ambiente urbano”

Con relación a las competencias de los municipios recogidas en el artículo 25 de la LBRL, las Sentencias dictadas por el Tribunal

Constitucional en 2017 omiten pronunciarse específicamente sobre esta cuestión y simplemente recuerdan que los dos motivos de impugnación que planteó en su momento la Asamblea de Extremadura y que se reiteran ahora de nuevo (extralimitación del artículo 149.1.18 CE con vulneración correlativa de las competencias estatutarias de las comunidades autónomas e infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada) ya fueron desestimados, por lo que simplemente se remiten a la Sentencia 41/2016.

Por lo tanto, se mantiene la interpretación dada al artículo 25.2 de la LBRL, conforme a la cual la enumeración de materias que en él se realiza y que incluye las competencias propias de los municipios reviste la consideración de un mínimo ampliable por la legislación sectorial estatal o autonómica, que podría aumentar el elenco municipal de competencias propias recogido en la LBRL. De este modo, simplemente identifica las materias en las que el municipio debe tener “en todo caso” competencias propias, aunque no atribuye competencias, sino que la atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. Por tanto, el artículo 25.2 de la LBRL sigue funcionando como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local. Ahora bien, es perfectamente posible que las leyes puedan atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL, si bien deben ajustarse, en todo caso, a las condiciones recogidas en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LBRL (evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad; y dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que conlleve un mayor gasto de las administraciones públicas). Así resulta del tenor literal del artículo 25.2 de la LBRL, conforme al cual las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer en todo caso de competencias propias, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas.

Aplicada esta doctrina jurisprudencial a la materia ambiental, resulta que, cuando el artículo 25.2 se refiere al “medio ambiente urbano”, se trata de una materia dentro de la cual las leyes estatales y autonómicas

necesariamente deben atribuir competencias propias a los municipios. Ahora bien, fuera de esta materia, nada impide que las comunidades autónomas puedan atribuir o quitar otras competencias propias a los municipios, sin más límites que los derivados de la CE (sujeción a los arts. 31.2, 103.1 y 135 –principios de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria– y 137 y 140 –garantía constitucional de la autonomía municipal–), de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LBRL y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. De este modo, la desaparición de la referencia a la protección del medio ambiente en el artículo 25.2 de la LBRL y su actual limitación al “medio ambiente urbano”, no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tal reducción únicamente significaría, para el Tribunal Constitucional, que, en este ámbito, el legislador básico ha reducido el mínimo de autonomía local que garantiza la CE y que dentro de él la comunidad autónoma o el legislador sectorial estatal podrán atribuir otras competencias propias a los municipios, pero sin estar obligados a hacerlo “en todo caso”.

b) Las competencias de los municipios distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: la desestimación de nuevos argumentos de impugnación del artículo 7.4 de la LBRL

En cuanto a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, el Tribunal Constitucional ya se había pronunciado, en la Sentencia 41/2016, sobre la conformidad con la CE del artículo 7.4 de la LBRL. Con arreglo a este precepto las entidades locales “solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”. Además, “En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. En la Sentencia 41/2016, el Tribunal Constitucional, al hilo del análisis del artículo 7.4 de la LBRL, considera que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, sin requerir una habilitación legal específica, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales. Y

entiende que este precepto no vulnera las competencias estatutarias de las comunidades autónomas ni la garantía constitucional de la autonomía local.

La Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre, resulta de interés en relación con esta cuestión, por cuanto, en el marco del conflicto en defensa de la autonomía local que resuelve, el Tribunal Constitucional se ve obligado a pronunciarse sobre nuevas cuestiones, habida cuenta de que, al razonar que el artículo 7.4 de la LBRL vulnera su autonomía constitucionalmente garantizada, los municipios recurrentes desarrollan argumentos nuevos a los que debe responder específicamente. Concretamente, hay dos nuevos motivos de impugnación que, no habiendo obtenido respuesta en la Sentencia 41/2016, se abordan específicamente ahora.

El primero de estos motivos de impugnación versa, según los municipios promotores del conflicto, sobre la prohibición de ejecución simultánea del mismo servicio incluida en el artículo 7.4 de la LBRL, que, en su opinión, conllevaría la prohibición de las llamadas “actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas”, singularmente las de ámbito autonómico “relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente” (antiguo art. 28 de la LBRL). Antes de la Ley 27/2013, los municipios podían ejercer estas tareas complementarias al amparo de la cláusula general incluida en el artículo 28 de la LBRL. Tras la derogación de esta cláusula, la prohibición de duplicidad prevista en el artículo 7.4 de la LBRL vendría a impedir que los municipios lleven a cabo toda suerte de actividad complementaria, salvo la que pueda considerarse alojada en el artículo 25.2 de la LBRL, con el consiguiente sacrificio del autogobierno municipal. El legislador básico habría trazado así un paralelismo entre las actividades complementarias y las duplicidades que resultaría inadmisibles, por cuanto que, en rigor, duplicidad habría solo cuando dos poderes públicos territoriales prestan el mismo tipo de acción a las mismas personas, grupos o entidades.

Entrando a analizar esta cuestión, el Tribunal Constitucional considera que “de acuerdo con el artículo 7.4 LBRL, una prestación no queda automáticamente excluida como servicio municipal por el solo hecho de replicar la desarrollada en otro nivel de gobierno, en general, o en el autonómico, en particular, que es el supuesto que importa específicamente a los municipios impugnantes cuando se refieren a las actividades “complementarias” del antiguo artículo 28 LBRL. La consecuencia de la duplicidad competencial no ha de ser necesariamente el informe contrario al despliegue de la prestación en el nivel municipal. Si el servicio que el municipio pretendiera “duplicar” fuese autonómico, la

solución más ajustada a los principios de autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de proximidad (art. 2.1 LBRL), puede ser el repliegue de la propia Administración autonómica y el consiguiente ejercicio de la competencia en el nivel local. Así, tendencialmente, cuando la ponderación de los intereses locales y autonómicos involucrados arroje un saldo favorable a los primeros” [FJ 3.b)]. De este modo, entiende que si la administración competente según la materia, en el marco del artículo 7.4 de la LBRL, ante supuestos de efectiva ejecución simultánea, emitiera informe negativo fijándose solo en el dato de la duplicidad competencial, sin ponderar los intereses territoriales que pudieran justificar que sean otros niveles de gobierno —incluido el autonómico— quienes dejen de realizar el servicio, podría vulnerar la autonomía de los entes locales. Ahora bien, en este caso, la eventual vulneración sería imputable, no a la previsión controvertida, sino a una actuación administrativa que, en cuanto tal, es controlable por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por otra parte, el Tribunal Constitucional insiste en que no cabe identificar los conceptos de “complementariedad” y “duplicidad”. Ciertamente, “la Ley 27/2013 no acota ni define los supuestos de “duplicidad” competencial; se limita a identificarlos con la “ejecución simultánea del mismo servicio público” por parte de dos Administraciones públicas. Pese a la indefinición normativa, un sencillo análisis semántico permite apreciar lo siguiente: una actividad “complementaria” en el sentido del antiguo artículo 28 LBRL no es, necesariamente, una actividad “duplicada” a efectos del nuevo artículo 7.4 LBRL, esto es, una tarea incurso por definición en la prohibición de “ejecución simultánea del mismo servicio público” por parte de varias Administraciones públicas. Como se desprende de las propias alegaciones de los ayuntamientos impugnantes, dentro de ámbitos materiales tales como la educación, la sanidad o la vivienda, los servicios municipales serán, en efecto, “complementarios” de las competencias de ejecución estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas, pero no serán “duplicados” si, por ejemplo, las acciones locales específicamente desarrolladas o sus concretos destinatarios no coinciden con los de los servicios autonómicos correspondientes” [FJ 3.b)]. En cualquier caso, en ausencia de una definición más precisa del concepto de “duplicidad” competencial, el Tribunal Constitucional entiende que habrán de ser las comunidades autónomas quienes lo especifiquen y que “los problemas que, bajo la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pudieran derivar del desarrollo o aplicación, por parte de las Comunidades Autónomas, de un concepto excesivamente amplio de “duplicidad” o alejado de sus rasgos conceptuales objetivos serán achacables a ese eventual desarrollo o aplicación, pero no al artículo 7.4 LBRL” [FJ 3.b)]. Además, no puede perderse de vista que las comunidades autónomas, tanto cuando desarrollen

como cuando apliquen la previsión controvertida, estarán vinculadas a la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 de la CE) y a la propia legislación básica, conforme a la que deben “asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (art. 2.1 de la LBRL).

A la vista de todo ello, el Tribunal Constitucional descarta que el artículo 7.4 de la LBRL haya excluido la intervención municipal en ámbitos de competencia ejecutiva autonómica, en general, y en materia de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y medio ambiente, en particular. Por ello, desestima este motivo de impugnación del artículo 7.4 de la LBRL.

El segundo de los motivos de impugnación del artículo 7.4 de la LBRL se centra en los informes exigidos por este precepto, que sólo han de versar sobre duplicidades y sostenibilidad financiera. En su opinión, la intervención de las administraciones a cuyo informe favorable se subordina el ejercicio de las competencias locales estaría excesivamente indeterminada, abriendo amplísimos márgenes de discrecionalidad. Ello supondría, a la postre, admitir muy diferentes aplicaciones, dando pie a que haya municipios que dispongan (por razones coyunturales y aleatorias) de una cartera de servicios íntegra y amplia, junto a otros con limitada capacidad de autogobierno. La supeditación del desempeño de tareas municipales a la voluntad de otra administración sin establecer los parámetros legales dentro de los que debe moverse el informe de esa administración resultaría, por todo ello, inconciliable con la garantía constitucional de la autonomía local.

El Tribunal Constitucional también desestima este motivo de impugnación. En primer lugar, considera que el hecho en sí de que el artículo 7.4 de la LBRL confíe a otras instancias políticas poderes decisorios mediante informes vinculantes no infringe los artículos 137, 140 y 141 CE. Es más, de acuerdo con la Constitución, la amplitud de la cartera de servicios municipales depende, en última instancia, de las decisiones de otros niveles territoriales. En segundo lugar, tampoco es *per se* contrario a la garantía constitucional de la autonomía local que municipios similares en términos poblacionales o socioeconómicos puedan alcanzar distintos volúmenes competenciales. Consecuentemente, “el contenido de la cartera de servicios municipales puede ser muy diferente según las opciones

políticas que desarrolle cada Comunidad Autónoma respecto de los entes locales de su ámbito territorial en el marco de las coordinadas básicas estatales” [FJ 3.c)]. En tercer lugar, entra a examinar si el artículo 7.4 de la LBRL, cuando somete a los entes locales a aquellos informes vinculantes, hecho que constituye una restricción de la autonomía local, cumple el mandato de predeterminación normativa resultante del reconocimiento constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), habida cuenta de que algunos aspectos de aquella intervención restrictiva han quedado normativamente indefinidos. Las Administraciones que han de emitir los informes preceptivos y vinculantes se identifican indirectamente, por referencia a la competente según la materia —en lo que atañe al informe de duplicidad competencial— y a la responsable de la tutela financiera de los entes locales —en lo que se refiere al informe de sostenibilidad—. Sin embargo, nada se dice sobre aspectos formales tales como los órganos que deben evacuar los informes, el plazo de emisión y las consecuencias del incumplimiento; ni sobre elementos sustanciales como los concretos extremos que ha de tomar en consideración el informe sobre duplicidades. Además, la LRSAL no define ni el concepto de “duplicidad” competencial ni el de “sostenibilidad financiera”. Para el Tribunal Constitucional, el artículo 7.4 de la LBRL no incumple aquella exigencia de predeterminación normativa, ya que “establece claramente que los municipios tienen atribuida la competencia para gestionar cualquier asunto de interés municipal a la vez que, con igual claridad, subordina su ejercicio a nada más que dos condiciones materiales. De modo que las Administraciones informantes solo pueden mantener la barrera que el artículo 7.4 LBRL impone inicialmente a la gestión de cualquier asunto de interés local por razones de sostenibilidad financiera y duplicidad competencial, siendo improcedentes las consideraciones de oportunidad y teniendo siempre en cuenta las garantías de autonomía local, no solo las establecidas en la Constitución (arts. 137, 140 y 141 CE) y la legislación básica (entre otros, arts. 2.1 y 25.2 LBRL), sino también las eventualmente previstas en otras leyes, singularmente las de algunos Estatutos de Autonomía (...) Por lo demás, el concepto de sostenibilidad financiera, aunque no está definido en la Ley 27/2013, lo está en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” [FJ 3.c)]. Por otra parte, el Tribunal Constitucional también considera que, en el marco de una materia respecto de la que el Estado tiene solo competencia para adoptar bases, no puede extrañar que el artículo 7.4 de la LBRL haya dejado de regular agotadoramente la decisión autonómica sobre el ejercicio de las competencias locales. Es más, “una regulación de mayor detalle que, por ejemplo, indicase el órgano autonómico competente para emitir los informes vinculantes y estableciese todo el procedimiento, invadiría la

potestad de autoorganización y la competencia legislativa en materia de régimen local de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, son estas quienes, en cumplimiento de la exigencia de predeterminación normativa que impone la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), han de perfilar aquellos aspectos de la intervención autonómica que, pudiéndose considerar relevantes, han quedado indefinidos en el artículo 7.4 LBRL”.

En consecuencia, también desestima este segundo motivo de inconstitucionalidad respecto del artículo 7.4 de la LBRL.

A la vista de lo expuesto, el artículo 7.4 de la LBRL es plenamente conforme con la CE. De la interpretación realizada de este precepto, conforme a la cual contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales, se deriva, a los efectos que aquí nos interesan, que, en materia ambiental, existe autonomía para ejercer competencias locales en determinados ámbitos sectoriales careciendo de un título habilitante específico, aunque con pleno respeto a las estrictas condiciones, formales y materiales, que se establecen.

c) Las competencias de los municipios ejercidas por delegación: la confirmación de la constitucionalidad del artículo 27 de la LBRL

En la Sentencia 41/2016, el Tribunal Constitucional ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 27 de la LBRL, que recoge la posibilidad de que el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, puedan delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias. A esta cuestión nos referimos ampliamente en la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales.

En 2017, el tema de la constitucionalidad del artículo 27 de la LBRL y del régimen de la delegación de competencias en él establecido vuelve a plantearse. Desde esta perspectiva, resulta de interés la Sentencia 101/2017, de 20 de julio, en que entran a resolverse nuevos motivos impugnatorios frente al artículo 27 de la LBRL, en su nueva redacción tras la LRSAL y ello da lugar a nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional con relación a este precepto. Por una parte, el Tribunal Constitucional procede a interpretar el artículo 27.1 de la LBRL y a determinar qué administraciones pueden delegar competencias en los municipios. Si bien el texto original del artículo 27.1 de la LBRL disponía que podían delegar competencias en los municipios la Administración del Estado, de las comunidades autónomas y otras entidades locales, tras la LRSAL, en la nueva redacción de este precepto únicamente se prevé que

“El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias”. Esta única mención al Estado y a las comunidades autónomas lleva al Gobierno de Canarias a cuestionar, en el marco del recurso de inconstitucionalidad que presenta contra la LRSAL, el artículo 27.1 de la LBRL, en su nueva redacción, porque podría interpretarse como una prohibición de que otras entidades locales (entre ellas, los Cabildos canarios) deleguen competencias en los municipios de su ámbito territorial, lo que supondría una vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 101/2017, considera que, aunque la nueva redacción no mencione ya a otras entidades locales, en modo alguno puede interpretarse como una norma destinada a prohibir que las diputaciones, los cabildos o los consejos insulares deleguen competencias en los municipios de su ámbito territorial. En consecuencia, descarta que el artículo 27.1 de la LBRL, en su nueva redacción, vulnere la autonomía local constitucionalmente garantizada [FJ 5.c)].

Por otra, el Gobierno de Canarias, en el marco del recurso de inconstitucionalidad que resuelve esta Sentencia, cuestiona la constitucionalidad del apartado sexto, párrafo segundo, del artículo 27 de la LBRL (“El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla”), pues, en su opinión, vulnera la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la CE y la autonomía financiera de las comunidades autónomas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional desestima este motivo impugnatorio, ya que “El artículo 27.6 LBRL recoge un supuesto de compensación de créditos entre distintas instancias políticas, pero, en realidad, no afecta a las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas ni, por tanto, penetra en ámbitos materiales que debieran regular sólo las leyes orgánicas (art. 157.3 CE). Autoriza a los entes locales a compensar unilateralmente sus deudas financieras frente a las Comunidades Autónomas con los créditos incumplidos por estas; regula de este modo relaciones financieras de los entes locales con las Comunidades Autónomas y, por tanto, relaciones que la ley ordinaria puede reglamentar, quedando claramente al margen del ámbito objetivo reservado a la ley orgánica del artículo 157.3 CE” (FJ 4). Por otra parte, recuerda que las medidas estatales destinadas a desarrollar la garantía constitucional de la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 de la CE) pueden funcionar como límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. En particular, las previsiones del artículo 27.6 de la LBRL, como ya había recogido la

Sentencia 41/2016, hallan cobertura en el artículo 149.1 de la CE. Estando directamente destinadas a garantizar la suficiencia financiera del municipio, constituyen bases del régimen local cuando no normas sobre haciendas locales *ex* artículo 149.1.14 de la CE. En consecuencia, descarta que el artículo 27.6 de la LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 27/2013, vulnere los artículos 157.3 y 156.1 de la CE.

En otro orden de cosas, dada la desaparición del actual redactado del artículo 27 de la LBRL de la referencia que anteriormente hacía a que la efectividad de la delegación requeriría “en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma”, el Gobierno autonómico recurrente considera que la nueva redacción, al permitir que el Estado delegue competencias en los municipios sin contar con la comunidad autónoma, vulneraría las exigencias de participación que impone el sistema constitucional de distribución competencial. El Tribunal Constitucional rechaza esta alegación. Así, afirma que “la nueva redacción del artículo 27 LBRL, aunque no impone la participación de las Comunidades Autónomas, no la excluye. Las regulaciones relativas a los sectores o ámbitos materiales a que se refieren las competencias delegadas, atendiendo al nivel de intensidad de los intereses autonómicos involucrados, pueden establecer una variedad de mecanismos participativos para la integración de esos intereses territoriales” (FJ 9). En cualquier caso, “cuál haya de ser el grado de participación autonómica en la adopción de decisiones que, en todo caso, no se ha cuestionado que correspondan al Estado es algo que, conforme a nuestra doctrina (por todas STC 31/2010, FJ 111 *in fine*), solamente al propio Estado corresponde decidir, en cuanto al concreto alcance y específico modo de articulación de esa participación. De esta suerte “el que las normas estatales no incluyan el grado de participación en las decisiones estatales que la Comunidad Autónoma considera deseable no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón, pues es claro que, en tanto que se trata de competencias ajenas cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada, lo relevante para llegar a tal conclusión será su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, extremo que no es cuestionado en la demanda, antes al contrario, ya que es el punto de partida de esta concreta alegación” (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 8)” (FJ 9).

A la vista de la desestimación de todos los argumentos esgrimidos por el Gobierno de Canarias, se confirma, de nuevo, la conformidad con la CE del nuevo régimen de delegación de competencias en los municipios establecido por el artículo 27 de la LBRL, en la nueva redacción dada por la LRSAL.

Por otra parte, en la Sentencia 54/2017, de 11 de mayo, el Tribunal Constitucional insiste, como ya hiciera en la Sentencia 41/2016, en que el listado de competencias delegables que recoge en su apartado tercero es meramente enunciativo. Así, señala que “El tenor del precepto impugnado en modo alguno admite la interpretación de que las únicas competencias delegables son las específicamente enumeradas en su apartado tres. Tal como subrayó la STC 41/2016, FJ 11 a), el artículo 27 LBRL “recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas ‘podrán delegar’ (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias” [FJ 3.c)]. Del mismo modo, “la literalidad del precepto impugnado impide interpretar que las Comunidades Autónomas “deben” delegar las competencias enumeradas, sin posibilidad de atribuirles como propias. Afirma terminantemente que “pueden” delegarlas, sin establecer la prohibición de descentralización a que hace referencia el recurrente. A su vez, si el artículo 25.2 LBRL no encierra la prohibición general de atribución de competencias propias que denuncia el Parlamento de Cataluña, el artículo 27.3 LBRL no puede interpretarse sistemáticamente como una especificación de esa prohibición general, esto es, como una suerte de acotación de materias en que queda prohibida la descentralización de tareas en los municipios” [FJ 3.c)].

En consecuencia, el artículo 27 de la LBRL no impide que el Estado y las comunidades autónomas habiliten el ejercicio municipal de competencias propias y delegadas en cualesquiera ámbitos o materias, por lo que no incurre en la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 de la CE).

d) El alcance de las competencias de las provincias: la consolidación de la interpretación ya realizada del nuevo artículo 26.2 de la LBRL y la desestimación de nuevos motivos de impugnación de este precepto

En las Sentencias 111/2016, de 9 de junio, y 168/2016 sobre la LRSAL, el Tribunal Constitucional ya había tenido ocasión de pronunciarse sobre las competencias de las provincias con motivo del análisis del artículo 26.2 de la LBRL.

Respecto del artículo 26.2, que atribuye a las diputaciones provinciales la coordinación, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes –el 96,19% de los municipios–, de la prestación de determinados servicios obligatorios, entre los que se encuentran algunos de carácter ambiental (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y limpieza viaria), el Tribunal Constitucional únicamente ha declarado

inconstitucionales determinados incisos (los que que prevén la propuesta por parte de la diputación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la forma de prestación de los servicios a que venimos haciendo referencia y la intervención de este Ministerio para decidir, con el fin de reducir los costes efectivos de los servicios, sobre la propuesta formulada). Fuera de estos incisos, el precepto es constitucional. En su opinión, estamos ante competencias que el legislador básico ha atribuido específica y directamente a los ayuntamientos y el artículo 26.2 de la LBRL no niega la titularidad municipal de estos servicios, sino que se limita a prever la intervención de la diputación provincial en la gestión que lleven a cabo los municipios de menos de 20.000 habitantes. Y esta regulación no desconoce la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 141 de la CE), ni las competencias estatutarias de la Junta de Andalucía, por lo que no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada, máxime si tenemos en cuenta que el precepto permite al municipio oponerse a cualquiera de las formas de prestación de estos servicios propuestas por la diputación y, por tanto, a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. De este modo, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende de la voluntad municipal misma, pudiendo el municipio dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Por consiguiente, desde la perspectiva de la autonomía local, el artículo 26.2 no es inconstitucional. Ahora bien, el Tribunal Constitucional considera que son inconstitucionales los incisos señalados del artículo 26.2 (FJ 12º).

En la Sentencia 107/2017, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de volver a analizar la constitucionalidad del artículo 26.2 de la LBRL, con motivo del examen de nuevos argumentos impugnatorios utilizados por los municipios recurrentes. Dos son los nuevos argumentos esgrimidos. Por una parte, consideran que el artículo 26.2 de la LBRL, aplicado por las comunidades autónomas uniprovinciales, supondría atribuir funciones típicamente municipales a un nivel de gobierno que actúa extramuros del sistema local en contra del principio constitucional de autonomía local. Para dar respuesta a esta nueva cuestión planteada, el Tribunal Constitucional comienza recordando que el artículo 26.2 de la LBRL se refiere a la diputación provincial o entidades equivalentes, entre las que se encuentran las comunidades autónomas uniprovinciales y otros entes locales intermedios, esto es, instancias políticas de ámbito territorial superior al municipal e inferior al autonómico-. A continuación, admite que el artículo 26.2 de la LBRL, aplicado por comunidades uniprovinciales, implica sustraer del sistema local determinadas decisiones relativas a la gestión de servicios de titularidad local, típicamente municipales. A fin de determinar si ello resulta compatible con los artículos 137 y 140 de la CE,

entra a valorar si tales decisiones llegan efectivamente a restringir la autonomía municipal y llega a la conclusión de que no se produce tal restricción, habida cuenta de que el municipio conserva la posibilidad de oponerse a cualquiera de las fórmulas (impropiamente denominadas) de coordinación y, por tanto, también a las que pudieran afectar más fuertemente a su autonomía. En la medida en que la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifique la comunidad autónoma uniprovincial depende, precisamente, de la voluntad municipal, el municipio conserva en todo caso la capacidad de oponerse a ellas. En consecuencia, si bien hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de coordinación correspondiente, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 de la CE. En efecto, la pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, con la conformidad de los municipios afectados. Con base en este razonamiento, se rechaza el nuevo motivo impugnatorio planteado por los municipios.

Por otra, entienden que las comunidades uniprovinciales y las diputaciones podrían llegar a ejercer las facultades previstas en el artículo 26.2 de la LBRL sin la conformidad de los ayuntamientos en supuestos de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se razona a este respecto que el artículo 116 *bis* de la LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.30 de la Ley 27/2013, entre las medidas que debe programar el plan económico-financiero, incluye la “gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir costes”, sin hacer referencia a la conformidad municipal. El Tribunal Constitucional también desestima este motivo de impugnación. Según su parecer, “la eventual inconstitucionalidad denunciada sería achacable, no al artículo 26.2 LBRL, sino al artículo 116 *bis* LBRL, que es el precepto que impondría aquella “gestión integrada” sin contar con la “conformidad” municipal. No comunicándose la eventual inconstitucionalidad del artículo 116 *bis* LBRL al artículo 26.2 de la misma Ley, hay que rechazar sin más esta alegación”. En cualquier caso, recuerda que es la propia corporación local incumplidora quien elabora el plan económico-financiero (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012), incluyendo las medidas que, según las circunstancias, juzgue imprescindibles para cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por último, afirma que “es verdad que aquella “conformidad” municipal podría resultar efectivamente ensombrecida, con el consiguiente riesgo para la autonomía municipal —dada la fuerte indeterminación normativa y la intensidad de los intereses municipales involucrados—, si la Comunidad Autónoma

uniprovincial o diputación correspondiente, al amparo de la norma legal de referencia, diseñase mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preservasen los márgenes de autonomía municipal que asegura el artículo 26.2 LBRL” [FJ 4.c)]. Pero, “en tal caso, “el problema que tal circunstancia pudiera plantear para la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) afectaría estrictamente, no al impugnado artículo 26.2 LBRL, sino a los planes que hubieran desvirtuado materialmente la exigencia de ‘conformidad’ que este impone” [STC 111/2016, FJ 12 d), refiriéndose al artículo 26.2 LBRL solo en su aplicación por parte de las diputaciones provinciales]” [FJ 4.c)].

De este modo, se desestiman los nuevos motivos de inconstitucionalidad relativos al artículo 26.2 de la LBRL.

3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

En 2017, se ha dictado un amplio número de sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. De todas ellas, hemos realizado una selección, destacando especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria local en este ámbito.

A) ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

a) El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de caminos

En las Sentencia núm. 473/2017, de 21 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª; ponente: Rafael Toledano Cantero) se ha planteado el alcance de la potestad reglamentaria local en materia de caminos. Sobre esta cuestión ya se había pronunciado el Tribunal Supremo en otras Sentencias anteriores [por ejemplo, en la Sentencia de 11 de febrero de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Segundo Menéndez Pérez), que ya fue objeto de análisis en el Observatorio de Políticas Ambientales 2015], al hilo del análisis de la Ordenanza reguladora de los caminos rurales del municipio de Perales de Tajuña, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 26 de marzo de 2009. En ella, configura en términos muy amplios la competencia municipal sobre caminos y vías rurales y declara ajustada al ordenamiento jurídico la Ordenanza cuestionada. Ahora, en la Sentencia de 21 de marzo de 2017, el

Tribunal Supremo tiene, de nuevo, la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de la potestad normativa municipal en materia de caminos.

En esta ocasión, la Ordenanza objeto de controversia es la del Ayuntamiento de Sos del Rey Católico, de 30 de marzo de 2012, reguladora de caminos. Esta Ordenanza fue objeto de impugnación por la Comunidad de Aragón y dio lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 181/2015, de 24 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Juan José Carbonero Redondo), que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo presentado. La comunidad autónoma no cuestionaba con carácter general el contenido de la ordenanza, por considerar que se trataba del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de un municipio, en desarrollo de su autonomía y en el ámbito de sus competencias, sin que la normativa reguladora de los caminos municipales de Sos del Rey Católico infringiese, aparentemente, normativa de rango legal. La discrepancia se limitaba a la inclusión en el Anexo 1, que contiene un listado o catálogo de parcelas integrantes de caminos públicos, de determinadas fincas. La Administración recurrente no cuestionaba, en términos generales, que la Ordenanza contuviese, además de la regulación de los caminos municipales, un listado o catálogo de parcelas integrantes de caminos públicos en su Anexo 1, pero sí estaba disconforme con la inclusión en el mismo de caminos, y las correspondientes parcelas, que son bienes demaniales propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, por considerar que forman parte de las vías pecuarias clasificadas en ese término municipal en virtud de la clasificación aprobada por Orden del Ministerio de Agricultura de 31 de marzo de 1942. El Tribunal Superior de Justicia estimó parcialmente el recurso y declaró la nulidad parcial de la Ordenanza, únicamente en cuanto incluía en su Anexo 1, en relación con su artículo 3, como camino sujeto a dicha normativa, determinadas parcelas de algunos polígonos, habida cuenta de que tales fincas catastrales aparecían contenidas en el Catálogo de Montes Públicos y formaban parte integrante de los mismos, con la consiguiente presunción de posesión a favor de la administración titular del monte, sin perjuicio de las cuestiones relativas a la propiedad que pudieran plantearse en la jurisdicción civil. De ahí la imposibilidad de incluirlas en una ordenanza municipal reguladora de caminos. En cambio, el Tribunal no ve objeción alguna en que la Ordenanza pueda incluir en su Anexo 1 parcelas sobre las que discurren vías pecuarias que cuenten con un acto de clasificación, ya que considera insuficiente un acto de clasificación de vía pecuaria para excluir de una ordenanza municipal de caminos una concreta parcela catastral por quedar afectada a vía pecuaria, ya que dicho acto administrativo no declara

titularidad concreta alguna, posponiéndose la materialización del derecho declarado mediante la clasificación, en todo caso, al acto de deslinde.

Contra esta Sentencia, la Comunidad Autónoma de Aragón presenta recurso de casación ante el Tribunal Supremo que es desestimado y que da lugar a la Sentencia objeto de análisis. En términos similares a como ya lo había hecho el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Supremo considera que es posible la inclusión en el Anexo 1 de la Ordenanza reguladora de caminos de Sos del Rey Católico de vías pecuarias clasificadas de la provincia, ya que la inclusión de tales parcelas en el anexo “no desvirtúa la eventual consideración de vías pecuarias, ni limita el ejercicio de las potestades de defensa de tales bienes demaniales, si es que lo fueran. Nada ha impedido ni impide a la Administración recurrente ejercitar sus facultades de autotutela” (FJ 5). Es más, “en el ámbito de este proceso contencioso-administrativo no se discute ni la propiedad, ni la posesión, sino la legalidad de actuaciones administrativas y, en este caso, la inclusión en el anexo viene precedida de una situación de inscripción registral de las parcelas en el Catastro a favor del Ayuntamiento, por lo que dicha declaración nada añade a lo que ya le constaba a la Administración demandante, ni en nada afecta a la situación jurídica de los inmuebles, pues si realmente forman parte de las respectivas vías pecuarias, son imprescriptibles e inalienables. Será a través del correspondiente deslinde como la Administración, tal y como dispone el art. 8 de la LVP podrá declarar la posesión y la titularidad demanial a su favor” (FJ 5). En definitiva, el Tribunal Supremo niega que la Comunidad Autónoma de Aragón pueda pretender obtener la misma situación y efectos propios del deslinde a través de este litigio, cuyo objeto es diferente. En efecto, “El deslinde conlleva un procedimiento y garantías que no se pueden sustituir por un simple informe de un técnico a su servicio. Y si considera que debe ejercer las facultades de recuperación sobre la base del acto de clasificación, nada le impide hacerlo asumiendo el ejercicio de la correspondiente potestad y sometiéndose al correspondiente procedimiento” (FJ 5).

Por lo tanto, el acto de clasificación de una vía pecuaria no es título suficiente para declarar la titularidad dominical de la Administración autonómica sobre una concreta parcela catastral por la que se pretende que discurre, excluyendo, al mismo tiempo, otras titularidades dominicales derivadas de su afección a camino rural que se incluye en la Ordenanza municipal de caminos impugnada.

b) El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de instalaciones radioeléctricas pertenecientes a las redes de telecomunicaciones: de nuevo la cuestión de si los municipios pueden limitar o impedir la compartición de instalaciones

En la Sentencia núm. 100/2017, de 25 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª; ponente: José Luis Requero Ibáñez), el Tribunal Supremo ha vuelto a pronunciarse sobre el alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de instalaciones radioeléctricas pertenecientes a las redes de telecomunicaciones. En particular, sobre la controvertida cuestión de si los municipios pueden limitar o impedir la compartición de instalaciones, al hilo del examen de la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, reguladora de las instalaciones radioeléctricas pertenecientes a las redes de telecomunicaciones, de 19 de abril de 2002. Su artículo 7.1 limitaba la posibilidad de compartición de instalaciones por varios operadores, ya que únicamente permitía instalar, en todas las edificaciones situadas en suelo urbano en que estuviese permitida la instalación de antenas de telefonía, un mástil portaantenas por cada número de policía de portal, en el cual únicamente podría instalarse un operador que pudiese prestar el servicio telefónico disponible al público. Esta limitación, justificada por el Ayuntamiento en razones urbanísticas y paisajísticas, fue cuestionada por VODAFONE ESPAÑA SAU, que pretendía mantener una instalación compartida.

El litigio llega al Tribunal Supremo como consecuencia del recurso de casación interpuesto por VODAFONE ESPAÑA SAU contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 9 de marzo de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Luis Javier Murgoitio Estefanía), que desestima la cuestión de ilegalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vitoria-Gasteiz suscitada respecto del artículo 7.1 de la Ordenanza reguladora de instalaciones radioeléctricas de dicho municipio.

El tema central que se plantea, como hemos avanzado, es el del régimen de la ubicación de instalaciones de telefonía móvil en un mismo espacio público o privado y el uso compartido de unas mismas instalaciones por parte de varios operadores de telefonía móvil. Es esta una cuestión que ya hemos tenido ocasión de abordar en ediciones anteriores del Observatorio de Políticas Ambientales y en la que ha habido una importante evolución jurisprudencial, no siendo unívoca la posición del Tribunal Supremo. Si bien inicialmente se admitía que los ayuntamientos pudieran imponer, en sus ordenanzas, la obligación de compartir emplazamientos por parte de las diferentes operadoras, por razones de

protección del paisaje urbano y del medio ambiente, en 2013, se produce un cambio jurisprudencial, sobre el que advierte el propio Tribunal Supremo, motivado por una lectura pausada de las conclusiones de la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2012, de 18 de febrero, que analiza esta cuestión desde la óptica de todas las competencias concurrentes –en aquel caso, Estado y comunidades autónomas– pero trasladable también a las entidades locales en sus esferas de interés y actuación. Así, en la Sentencia de 5 de junio de 2013, considera que la decisión última tras el fracaso del acuerdo entre operadores, en materia de coubicación y compartición de infraestructuras corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y niega que los ayuntamientos puedan atribuirse la decisión última, ejecutiva, en materia de compartición de emplazamientos ni de infraestructuras, si bien sí pueden, motivadamente y mediante informes, por razón de la tutela de intereses ambientales o urbanísticos, entender que procede la compartición, aunque quien decide es el Estado de forma ponderada, recogiendo los informes sectoriales de otras administraciones. Una línea similar ha seguido en dos Sentencias de 24 de febrero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: José Luis Requero Ibáñez), objeto de análisis en el Observatorio de Políticas Ambientales 2016, en las que queda claro que la imposición de la compartición corresponde a la Administración del Estado.

El caso ahora analizado es algo diferente, ya que la Ordenanza de Vitoria-Gasteiz, en lugar de imponer la compartición, hace justamente lo contrario: la limita o impide, lo que conlleva una limitación de la expansión de determinados operadores. Cabe plantear, por tanto, si es posible que, a través de sus ordenanzas, los municipios puedan limitar o impedir la compartición de instalaciones.

Para dar respuesta a esta cuestión, el Tribunal Supremo repasa la evolución normativa producida en materia de telecomunicaciones, en lo que se refiere a la cuestión litigiosa, desde la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones, hasta la vigente Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones, y destaca la vocación liberalizadora de esta normativa, así como el derecho de ocupación reconocido a los operadores en cuanto prestan un servicio de interés general. En cuanto a este derecho, desde el punto de vista de la actuación municipal, puede verse limitado de dos formas: por una parte, porque se imponga el uso compartido, en cuyo caso se podrán plantear como cuestiones litigiosas la competencia para acordar tal imposición, las razones, en su caso, dadas para hacerlo o la forma en que debe realizarse tal imposición; por otra, porque se imponga una limitación contraria a la compartición, forzándose a la ocupación separada como regla general, como sucede en el caso que dio lugar a la

Sentencia objeto de análisis. En ambos casos, se incide en el ámbito competencial que sustenta el régimen de las telecomunicaciones. Al respecto, el Tribunal Supremo recuerda su jurisprudencia, conforme a la cual corresponde al Estado la competencia en esta materia, de interés general y circunscrita a los aspectos propiamente técnicos, aunque ello ni excluye ni anula las competencias municipales para la gestión de sus intereses, plasmados en una serie de títulos competenciales transversales (ordenación del territorio y urbanismo, protección del medio ambiente y salud pública) cuyo ejercicio se concreta en las condiciones y exigencias que puedan imponerse para ubicar y establecer instalaciones e infraestructuras de telefonía móvil. De este modo, confluyen “títulos competenciales de diferente naturaleza, uno sectorial de titularidad estatal y que se desenvuelve ante todo en el aspecto técnico, y otros transversales de titularidad municipal que concurren o convergen en el mismo ámbito físico entendido como territorio –suelo, subsuelo y vuelo–, con objetos distintos y hasta a veces con distintas intensidades” (FJ 14). Para el Tribunal Supremo, la competencia sectorial respecto de las telecomunicaciones condiciona el ejercicio por los municipios de sus competencias, lo que hace necesario acudir a la coordinación, consulta, participación o concertación para integrar esos ámbitos competenciales concurrentes. Aun así, si estas fórmulas resultan insuficientes, la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente. Ahora bien, la competencia estatal en materia de telecomunicaciones no excluye las municipales, por lo que los ayuntamientos, en sus ordenanzas, podrán, en atención a los intereses cuya gestión les encomienda el ordenamiento, establecer condiciones para las nuevas redes de telecomunicaciones y contemplar exigencias para sus instalaciones, siempre que no sean más estrictas que las previstas en la legislación básica estatal. En cualquier caso, estas exigencias impuestas por los municipios deben ser conformes con el ordenamiento jurídico y no pueden suponer restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni pueden suponer limitaciones. De ahí que el enjuiciamiento de los preceptos de ordenanzas municipales en esta materia cuestionados en casa caso se haga desde principios como el de proporcionalidad, que implica un juicio sobre la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la limitación que se haga al derecho al operador y el interés público que se intenta preservar.

A la vista de estas consideraciones, el Tribunal Supremo entra a enjuiciar la legalidad del artículo 7.1 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. En su opinión, dicho precepto “implica una prohibición general e incondicionada del ejercicio del derecho de ocupación cuando su ejercicio pase por esa compartición, lo que es contrario a esa vocación facilitadora del mismo” (FJ 15), deducida de la legislación de

telecomunicaciones. Efectivamente, “Esta voluntad de la normativa queda frustrada con una ordenanza que cierra en todo caso y como regla general la posibilidad de la compartición, incluso impediría que lo acordase la Administración del Estado lo que implica conculcar esa competencia; además se priva a la compartición de la posibilidad que es –y por mandato legal– de ser una alternativa real en caso de que sea procedente limitar el ejercicio del derecho de ocupación por los operadores” (FJ 15). En consecuencia, estima el recurso de casación y casa y anula la sentencia impugnada y resuelve la cuestión de ilegalidad, estimándose la misma en los términos expuestos.

c) El alcance de la potestad normativa municipal para fijar la tasa por prestación de servicios para la protección de la contaminación acústica

El alcance de la potestad normativa municipal para fijar la tasa por prestación de servicios para la protección de la contaminación acústica ha sido el tema objeto de análisis en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 341/2017, de 5 de abril de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Rafael Pérez Nieto), con motivo del examen del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra la Ordenanza reguladora de la tasa por prestación de servicios para la protección de la contaminación acústica en el municipio de Elche, aprobada el día 21 de diciembre de 2012. Concretamente, se impugna el artículo 3.1.a) de esta Ordenanza. De conformidad con este precepto, en el caso de inspecciones efectuadas a instancia de terceros colindantes, se considera como sujeto pasivo al denunciante, en concepto de contribuyente, si con el resultado de la actuación de inspección o verificación se acredita que el denunciado cumple con lo dispuesto en la citada Ordenanza y en el resto de la normativa aplicable al caso. En estos supuestos, la tarifa, tratándose de la primera denuncia del sujeto pasivo con resultado negativo en la medición, tendrá una reducción del 90%; en el supuesto de una nueva denuncia por parte del mismo sujeto pasivo con el resultado también negativo, la reducción aplicable será del 80%; y a partir de dicho momento ya no se aplicará para las sucesivas denuncias reducción alguna.

Para resolver la controversia, el Tribunal Supremo comienza recordando que, de acuerdo con la disposición adicional 6ª de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, de ruido, las entidades locales pueden establecer tasas por la prestación de servicios de inspección que realicen para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y esta disposición, según la Exposición de Motivos de dicha Ley, habilita a las

entidades locales para repercutir el coste de las inspecciones sobre el titular del correspondiente emisor acústico objeto de inspección.

A continuación, trae a colación el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que contempla, entre otros principios que han de informar la política europea de medio ambiente, el de quien contamina paga y el de acción preventiva frente a la contaminación. Para el Tribunal, de estos principios cabe extraer que las denuncias de supuestos focos de contaminación acústica que, a la postre, no se demuestren como tales, deben ser consideradas, asimismo, como una manifestación de la acción preventiva y, en atención a tal consideración, los costes que de dichas denuncias se deriven habrán de ser asumidos por los titulares de las actividades efectivamente contaminantes. En efecto, “una faceta de la acción preventiva frente a la contaminación acústica viene constituida por la investigación eficaz de posibles focos contaminantes. Dicha investigación comienza bien de oficio –así se contempla en el art. 3^a, apartado 2^o, de la Ordenanza cuestionada–, bien previa denuncia de los ciudadanos –normalmente, los afectados por el ruido–, la cual supone un instrumento irrenunciable de la prevención” (FJ 3). De ello se deriva que “los titulares de los correspondientes emisores acústicos contaminantes, con arreglo al principio de ‘quien contamina paga’, asimismo deben asumir los costes correspondientes a las investigaciones preventivas, incluidas las que derivan de una previa denuncia ciudadana y que no terminen con la constatación de un foco de contaminación acústica” (FJ 3).

A mayor abundamiento, el Tribunal apela al criterio de proporcionalidad que tiene que presidir, asimismo, la prevención del medio ambiente y considera que este criterio no se satisface con las reducciones en la cuota del 90 % y el 80% previstas a favor de los denunciante, aun siendo significativas. Efectivamente, la Ordenanza, para atribuir la carga fiscal a los denunciante atiende a datos puramente objetivos (no, por ejemplo, a la temeridad o al carácter infundado de la denuncia), con lo que puede hacer recaer el coste de los servicios sobre personas que no contaminan y que, además, contribuyen legítimamente a la acción preventiva contra la contaminación.

A la vista de los argumentos expuestos, estima el recurso contencioso-administrativo y anula el artículo 3.1.a) de la Ordenanza reguladora de la tasa por prestación de servicios para la protección de la contaminación acústica en el municipio de Elche, por ser contrario a Derecho.

B) LA CONTROVERTIDA COMPETENCIA SOBRE LA LIMPIEZA DE LOS ARROYOS Y LA CONSERVACIÓN DE SUS CAUCES EN EL TÉRMINO MUNICIPAL: LA AFIRMACIÓN DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

En 2017, ha vuelto a plantearse ante el Tribunal Supremo la controvertida cuestión de a qué Administración pública corresponde la limpieza de los arroyos y la conservación de sus cauces en el término municipal. Esta cuestión ya se había planteado en la Sentencia de 10 de junio de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Luis María, Díez-Picazo Giménez), en la que el Tribunal Supremo tuvo que entrar a determinar a quién correspondía la limpieza del río Tormes a su paso por Salamanca. En aquella Sentencia, el Tribunal Supremo clarificó que la competencia de limpieza ordinaria de los cauces de los ríos a su paso por zonas urbanas no corresponde a los organismos de cuenca. Sin embargo, dejó abierta la cuestión de si esta competencia recae o no en los municipios, ya que, aplicando el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, consideró que se trata de una actuación genéricamente encomendada a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo que exige determinar, con arreglo al derecho autonómico, cuáles son las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cosa que el Tribunal no hace por exceder de su función. De este modo, aunque no se afirma, tampoco se niega que la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca pueda competir al Ayuntamiento de esta ciudad.

Ahora, en la Sentencia núm. 1962/2017, de 13 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª; ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva), el Tribunal Supremo da un paso más allá y afirma sin ambages la competencia de los municipios sobre la limpieza y conservación de los cauces de los mismos en el término municipal, estimando el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Málaga) de 15 de mayo de 2015 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Santiago Cruz Gómez), que resulta anulada. En dicha Sentencia, objeto de comentario en la edición del Observatorio de Políticas Ambientales de 2016, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía había declarado que la competencia sobre la conservación y la adecuación de los arroyos del término municipal de Málaga, correspondía a la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Málaga debiese efectuar la recogida de los residuos sólidos arrojados a los citados arroyos. En cambio, al hilo del examen del recurso de casación presentado por la

Junta de Andalucía frente a dicha Sentencia, el Tribunal Supremo adopta un criterio totalmente diferente, al considerar que la competencia objeto de controversia es municipal. Para llegar a esta conclusión, en primer lugar, apela al artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, con arreglo al cual las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico. Se trata, pues, de identificar la administración competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En segundo lugar, trae a colación la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2014 y recuerda que de los artículos 25 y 26 de la LBRL no se desprende que la competencia para la limpieza del cauce de un río a su paso por el término municipal sea de la Confederación Hidrográfica; que los artículos 23 y 24 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas no dicen que los trabajos cotidianos de limpieza de los ríos sean competencia de los organismos de cuenca; que las actuaciones contempladas en el artículo 28.4 de la Ley 10/2001 son las que no suponen invasión de las competencias de la administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico y que las zonas urbanas a que se refiere no equivalen a lo que la antigua legislación urbanística consideraba suelo urbano, sino que son los espacios materialmente urbanos, esto es, de un pueblo o ciudad y de sus aledaños; y que determinar cuál sea la administración competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo es una cuestión de Derecho autonómico.

En tercer lugar, acude a la normativa autonómica y llega a la conclusión de que el artículo 13.1 del Decreto andaluz 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces, no resuelve el problema, ya que remite la conservación y adecuación de cauces a la administración competente en la gestión de la cuenca correspondiente según la normativa vigente y sólo precisa que corresponde a los municipios la retirada de los residuos sólidos arrojados a los cauces en los tramos urbanos. Para el Tribunal Supremo, esa Administración competente en la gestión de la cuenca a la que se remite el artículo 13.1 del Decreto 189/2002 no puede ser la encargada de la limpieza ordinaria de los cauces en los tramos urbanos, ya que, según la Sentencia de 10 de junio de 2014, no le corresponde esa tarea. Al contrario, considera el Tribunal que “encamina esas actuaciones hacia quien tenga competencia en materia de ordenación del territorio y el urbanismo. Además, el artículo 13.1, cuando la refiere a

la Administración competente para la gestión de la cuenca, incluye la precisión de que esa atribución sea de acuerdo con la legislación vigente. Así, lo que, en realidad, hacen los apartados 1 y 2 de este artículo 13 es una remisión a la normativa vigente en materia de organismos de cuenca y de aguas. Es decir, a las normas generales sobre esas materias” (FJ 5). De este modo, vuelve a la interpretación del artículo 28.4 de la Ley 10/2001 y al afrontarla en las condiciones descritas, da un paso más respecto a los datos en su anterior Sentencia de 10 de junio de 2014 y afirma que la competencia sobre la limpieza de los cauces públicos en zonas urbanas es municipal.

En efecto, considera que, “a efectos de actuaciones en los cauces públicos cuando de zonas urbanas se trata, la competencia no puede ser otra que la municipal pues así resulta de los principios que informan el régimen local a partir del postulado constitucional de la autonomía local tal como la ha entendido el Tribunal Constitucional (Sentencias 37/2014, 121/2012 y 240/2006 y las que en ellas se citan). A falta de disposición expresa de sentido contrario y tratándose de actuaciones de ejecución en zonas urbanas, puede considerarse que la regla es la competencia municipal y la excepción la competencia autonómica. Tal conclusión es coherente, además, con las atribuciones que las normas legales estatales en materia de régimen local confieren a los ayuntamientos respecto del urbanismo. En efecto, el artículo 25.2.a) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, con el cual sintoniza, por lo demás, el artículo 92.2.a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, les atribuye competencias, entre otras materias propias del urbanismo, en: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística” (FJ 5).

Además, rechaza el argumento del Ayuntamiento de Málaga para oponerse a la utilización de la Sentencia del Tribunal Supremo mencionada de que se refiere a la limpieza ordinaria de un río, mientras que, en este caso, se trata de conservación y adecuación de cauces, porque lo que el Ayuntamiento pidió a la Consejería competente fue, precisamente, la limpieza de los arroyos del término municipal. Aunque en sus requerimientos el Ayuntamiento de Málaga, además de a la limpieza, alude a la corrección de los elementos de conservación y, posteriormente, en el pleito, se olvida de esa primera reclamación de limpieza e incide en la conservación y adecuación de los arroyos, ello no es relevante. Para el Tribunal Supremo, “al igual que sucedió en el litigio al que puso fin la sentencia de 10 de junio de 2014 (casación 1489/2012), aquí no se habla de actuaciones extraordinarias en el cauce de los arroyos en los tramos urbanos. Por tanto, el problema es el mismo y, tal como sucedió entonces, el precepto del que se debe partir es el artículo 28.4 de la Ley 10/2001 en la

interpretación que le da este Tribunal Supremo” (FJ 5). Tampoco es relevante, a estos efectos, el proceder que hubiera observado con anterioridad la Junta de Andalucía, ya que, de haber mantenido antes una posición opuesta a la que defiende ahora, eso solamente significaría que, con anterioridad, obró de forma distinta a la que deriva de ese ordenamiento.

En definitiva, tras esta Sentencia, queda definitivamente aclarado que la competencia sobre la limpieza de los arroyos y la conservación de sus cauces a su paso por zonas urbanas corresponde a los municipios. Y esa competencia se extiende tanto a la limpieza como a la conservación y adecuación de los arroyos.

C) LA AUSENCIA DE INVASIÓN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES Y DE VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL POR EL PLAN DIRECTOR DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

En la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2078/2017, de 27 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; ponente: Rafael Fernández Valverde), que trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Posada de Valdeón, el Ayuntamiento de Oseja de Sajambre, la Junta Vecinal del Real Concejo de Valdeón, la Junta Vecinal de San Marina de Valdeón y la Junta Vecinal de Caín contra el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, plantea un tema interesante, como es el de si este Plan Director invade o no las competencias municipales. Los recurrentes, por una parte, impugnaron el Real Decreto citado, por cuanto había sido aprobado por el Gobierno en funciones; y, por otra, impugnaron algunas directrices del Plan Director aprobado, por considerar que las mismas establecían limitaciones que excedían del ámbito competencial del Estado, al rebasar las competencias atribuidas por el artículo 19 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales, y que vulneraban, igualmente, el principio de autonomía municipal y capacidad de organización y autogobierno, al limitar e imponer comportamientos y actuaciones que son de la exclusiva competencia de los municipios y de las comunidades autónomas.

En cuanto a la primera cuestión, el Tribunal Supremo desestima los argumentos de los recurrentes, al considerar que el Gobierno en funciones ha actuado en el marco de la legalidad y podía aprobar el Real Decreto objeto de controversia.

Respecto de la segunda, que es la que tiene mayor interés desde la perspectiva de este trabajo, el Tribunal Supremo debe entrar a resolver si se produce o no la vulneración, por parte de determinadas directrices del Plan Director, del ámbito competencial estatal previsto en el artículo 19 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, y si se incide o no en la autonomía municipal y en las competencias de la Junta de Castilla y León. Tras un minucioso análisis de las directrices impugnadas (relacionadas con la conservación y la atención al visitante; las infraestructuras, equipamientos e instalaciones; la conservación de recursos naturales y culturales; y el desarrollo sostenible y la integración social), llega a la conclusión de que “existía norma legal suficiente y habilitante del desarrollo reglamentario impugnado, en los términos realizados por el Real Decreto recurrido, y, por otra parte, sin que en el contenido del mismo podamos percibir la extralimitación que se denuncia, ni la invasión competencial a la que la demanda se refiere” (FJ 7). Por ello, concluye que no se vulnera la autonomía local ni se invaden las competencias municipales.

En definitiva, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales no vulnera, en opinión del Tribunal Supremo, la autonomía local. De este modo, aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha limitado en buena medida las competencias estatales, al haber declarado que la gestión de los parques nacionales no puede ser ni estatal ni conjunta, sino que necesariamente debe ser autonómica, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, instrumento básico de ordenación de la Red de Parques Nacionales que posee carácter básico, pone en manos del Estado un poderoso instrumento que condicionará la gestión de los parques nacionales. Es más, tras la aprobación de la vigente Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales, su contenido se ha visto reforzado y se ha extendido a aspectos que resulta cuestionable que se encuentren en un Plan marco como éste. Efectivamente, en la nueva regulación de este instrumento planificador efectuada por esta Ley se advierten claramente elementos recentralizadores, por cuanto su contenido actual supone el robustecimiento de las funciones de coordinación del Estado sobre la Red y también sobre los parques y permite una presencialidad del Estado en cuestiones en las que deberían tener mayor peso las administraciones autonómicas y locales. En opinión de MORA RUIZ, esta nueva regulación provoca “un efecto deslocalizador de la gestión de cada Parque muy importante, puesto que el Plan Director va a establecer criterios que, al margen de las garantías de participación y transparencia previstas en la aprobación del mismo, no se plantean a partir de las características físicas y naturales de cada espacio, sino en un afán homogeneizador cuestionable, dificultando, además, la participación directa de los municipios que tienen territorio en cada Parque, pese a ser claros agentes territoriales afectados

por las decisiones de gestión” (“La planificación en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales: conservación, desarrollo sostenible y territorio ¿alternativas o posibilidades?”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 30, 2015, p. 228). De este modo, a través del Plan Director, el Estado adquiere un mayor peso en la gestión de la Red y de los parques nacionales, condicionando la validez de los planes rectores de uso y gestión.

4. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de protección del medio ambiente constituye un instrumento de extraordinaria importancia para canalizar la intervención de los entes locales sobre esta materia. Las ordenanzas locales fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus particularidades; y, en algunos casos, en defecto de legislación estatal o autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente. Por ello, resulta de gran interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. Dada la imposibilidad de poder analizar en el marco de este estudio todas las ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2017, por el amplio número de administraciones locales existentes en nuestro país, hemos optado por destacar especialmente dos de ellas, una aprobada en el ámbito municipal (la Ordenanza de parques y jardines del Ayuntamiento de Alicante) y otra en el provincial (la Ordenanza reguladora del servicio intermunicipal de recogida de residuos urbanos de la Diputación Provincial de Orense), sin perjuicio de mencionar también algunas otras de interés.

A) ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En 2017, destacamos la aprobación de la nueva Ordenanza municipal de parques y jardines del Ayuntamiento de Alicante, aprobada definitivamente por el Pleno en sesión de 26 de octubre de 2017 (BOP Alicante, núm. 218, de 15 de noviembre de 2017). Esta Ordenanza tiene por objeto “la creación, conservación, protección, uso y disfrute de las zonas verdes y de los elementos vegetales situados en éstas y en los viarios del término municipal de Alicante, así como el mobiliario urbano existente en las zonas de protección, la circulación y estacionamiento de vehículos en éstas y la tenencia de animales en las mismas” (art. 1).

Para dar cumplimiento a tal finalidad, se estructura en cinco títulos. En el Título I (“Objeto y ámbito de aplicación”), integrado por los dos primeros artículos, se determina el objeto de esta Ordenanza y su ámbito de aplicación, con el fin de determinar los espacios verdes que se propone regular. El Título II (arts. 3 a 17), bajo el título “Uso y protección de las zonas verdes”, contiene una serie de normas generales sobre el uso y conservación; establece medidas para la protección de los elementos vegetales, de los animales y del entorno; contempla la circulación de vehículos en los espacios ajardinados; y establece medidas relacionadas con el uso del mobiliario urbano específico de parques y jardines para su protección. El Título III (“Creación de espacios ajardinados, remodelaciones, mejoras y plantación de arbolado”), integrado por los artículos 18 a 30, establece los criterios y prescripciones técnicas a tener en cuenta en el diseño de los nuevos espacios verdes y en la remodelación de los actuales, todo ello basado en el principio de sostenibilidad ambiental y uso eficiente del agua. Además, se detallan, de forma pormenorizada, las normas para la plantación de arbolado viario en sus distintas modalidades en aceras, bandas de aparcamiento, rotondas, medianas, etc., y se impone la utilización de especies que por su estructura, forma y desarrollo, pueden aportar beneficios ambientales al medio urbano, como por ejemplo el nivel de absorción del CO₂, ayudando a mitigar los efectos de la contaminación y el cambio climático. La norma garantiza, pues, que en las actuaciones en parques y jardines se tengan en cuenta la elección de especies y maneras de actuar que ayuden a erradicar las especies exóticas invasoras, un uso racional de los recursos hídricos y la mitigación de los efectos del cambio climático y la contaminación, gracias al uso de especies que sean capaces de absorber más CO₂. El Título IV (arts. 31 a 46) se centra en la protección de las zonas verdes y el arbolado en caso de obras en la vía pública. En este sentido, prevé medidas de protección del arbolado y áreas de vegetación y describe los protocolos de actuación para minimizar el impacto que cualquier tipo de obras puedan ocasionar a los elementos vegetales, siempre desde un criterio de conservación, previendo la necesaria restauración cuando no sea posible preservarlos totalmente. También se incluyen criterios de valoración patrimonial del arbolado urbano de titularidad municipal y se hace una especial mención a la protección de los árboles monumentales y de interés local. Por último, el Título V (arts. 47 a 55) regula el régimen de infracciones y sanciones en esta materia. Se prevén sanciones que pueden llegar hasta los 750 euros de multa (en el caso de infracciones leves), de 751 a 1.500 euros (en el caso de infracciones graves) y de 1.501 a 3.000 euros (en el caso de infracciones muy graves). Además, también se determina que, si las conductas sancionadas hubieran causado daños y perjuicios a los bienes municipales, la resolución del procedimiento podrá exigir al infractor la reposición a su

estado originario de la situación alterada por la infracción y la indemnización por los daños y perjuicios causados, cuando su cuantía haya quedado determinada durante el procedimiento.

Además de esta Ordenanza, también se han aprobado otras de interés en materia de limpieza (por ejemplo, la Ordenanza municipal de limpieza de Burgos, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Burgos, en sesión ordinaria celebrada el día 8 de septiembre de 2017 –BOP Burgos, núm. 182, de 27 de septiembre de 2017–), residuos (por ejemplo, la Ordenanza municipal de residuos de Burgos, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Burgos, en sesión ordinaria celebrada el día 8 de septiembre de 2017 –BOP Burgos, núm. 182, de 27 de septiembre de 2017–), huertos urbanos (por ejemplo, la Ordenanza municipal reguladora de los huertos urbanos de Lugo, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Lugo, en sesión ordinaria celebrada el día 30 de noviembre de 2017 –BOP Lugo, núm. 297, de 29 de diciembre de 2017–) o animales (por ejemplo, la Ordenanza de protección y tenencia de animales de Santa Cruz de Tenerife, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de este municipio en sesión ordinaria celebrada el 27 de enero de 2017 –BOP Tenerife, núm. 47, de 19 de abril de 2017–).

B) ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL ELABORADAS POR ENTES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

En el ámbito supramunicipal, destacamos la aprobación por parte de la Diputación Provincial de Orense de la Ordenanza reguladora del servicio intermunicipal de recogida de residuos urbanos, aprobada en la sesión de la Corporación Provincial de 22 de diciembre de 2017 (BOP Orense, núm. 3, de 4 de enero de 2018).

Esta Ordenanza tiene por objeto la regulación del servicio intermunicipal de recogida de residuos urbanos gestionado por la Diputación Provincial de Orense por delegación de los ayuntamientos de la provincia. El 28 de diciembre de 2012, el Pleno de la Diputación Provincial de Orense había aprobado el Convenio marco de cooperación entre esta Diputación y los ayuntamientos de la provincia para la prestación, por parte de esta Diputación Provincial, en régimen de competencia delegada y con carácter intermunicipal del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos en los municipios que se adhieran. Actualmente, son 50 los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes de la provincia adheridos. En los ámbitos territoriales de estos ayuntamientos adheridos es la Diputación Provincial de Orense la que ejerce la totalidad de las

competencias municipales de ordenación y gestión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.

La Ordenanza objeto de análisis constituye un reglamento de este servicio, en el que se regulan los derechos y deberes existentes para los administrados y la administración prestadora del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos. Así, incluye la regulación de los siguientes aspectos: la ordenación del servicio, definiendo su régimen jurídico y las prestaciones que comprende; los derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con el servicio; y el régimen sancionador aplicable en materia de residuos urbanos. En cuanto a su ámbito territorial de aplicación, comprende los términos municipales de los ayuntamientos de Orense que se adhieran a este servicio, en todas o algunas de sus modalidades, a través de los correspondientes instrumentos de cooperación.

Integrada por 52 artículos, una disposición derogatoria, una disposición final, una disposición transitoria y tres anexos (el primero, sobre el ámbito de aplicación; el segundo, sobre el listado de los residuos admisibles en los puntos limpios gestionados por la Diputación Provincial de Ourense; y, el tercero, sobre el listado de los residuos para depositar en cada uno de los contenedores), esta Ordenanza se estructura en tres Títulos. El Título I (arts. 1 a 7) establece las disposiciones generales en relación con el objeto y ámbito de aplicación de esta ordenanza, las competencias locales, la prestación de los servicios, las obligaciones generales de los ciudadanos, las prohibiciones establecidas y el régimen fiscal de la prestación de los servicios provinciales previstos. El Título II (arts. 8 a 36) recoge las normas aplicables a los servicios de recogida, que se clasifican en recogida ordinaria (constituye un servicio de prestación obligatoria para la Diputación y de recepción obligatoria para los ciudadanos que generen los residuos, excepto en los casos de materia orgánica, aceite vegetal usado y ropa usada y zapatos, en que los ciudadanos deberán gestionar sus residuos mediante cualquiera de las fórmulas previstas en el capítulo II de esta ordenanza) y recogida especial (la lleva a cabo la Diputación, solamente cuando el usuario así lo solicite y, en su caso, devengará la correspondiente tasa o precio público que para tal efecto determinen las ordenanzas fiscales), e incluye una regulación específica de los servicios de recogida ordinaria y de recogida especial (recogida de residuos comerciales, industriales, de servicios y sanitarios asimilables a los domésticos; de residuos comerciales no peligrosos y de residuos industriales no peligrosos; animales muertos; voluminosos: muebles y enseres; residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; vehículos abandonados; vehículos al final de su vida útil; podas y otros residuos de jardinería). Finalmente, el Título III, bajo el Título “De la inspección y el

servicio” (arts. 37 a 52), incluye las normas aplicables a la inspección y al control y regula el régimen de infracciones y sanciones administrativas, con inclusión, también, sin perjuicio de la sanción que en cada caso proceda, de la obligación del infractor de reparar el daño causado reponiendo la situación alterada a su estado originario.

5. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

En 2017 también ha habido numerosas iniciativas en pro de la protección del medio ambiente en el ámbito local. Sin embargo, vamos a limitarnos a citar únicamente una de ellas, relacionada con la economía circular, porque, en la edición de este año, hemos optado por dar cuenta, con mayor detalle, de un instrumento reciente, de gran relevancia para la implantación de un modelo de desarrollo urbano sostenible: la Agenda Urbana de la Unión Europea.

A) LA DECLARACIÓN DE SEVILLA: EL COMPROMISO DE LAS CIUDADES POR LA ECONOMÍA CIRCULAR

La economía circular supone el paso de un modelo económico de desarrollo lineal, basado en una economía de producir, usar y tirar, a un modelo de desarrollo sostenible que lleva aparejado un nuevo modelo económico, sustitutivo del tradicional modelo lineal y sustentado en los principios de producir, usar, reutilizar y reciclar. De este modo, se busca eliminar los residuos y transformarlos en nuevos recursos.

La Comisión Europea ha aprobado un paquete de iniciativas para construir una economía circular en Europa, con el objetivo de desarrollar un nuevo paradigma de modelo económico que cierre el círculo del diseño, la producción, el consumo y la gestión de residuos, creando así una Europa ecológica, circular y competitiva. Así, en esta materia, debe destacarse la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 2 de julio de 2014, “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa” [COM (2014) 398 final, Bruselas, 2 de julio de 2014]; y, más recientemente, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 2 de diciembre de 2015, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la Unión Europea para la economía circular” [COM (2015) 614 final, Bruselas, 2 de diciembre de 2015] y cuatro propuestas de revisión legislativa aprobadas en esa misma fecha (dirigidas a modificar las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2008/98/CE, sobre los

residuos; 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases; 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos; y 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, 2066/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos), a las que se añadiría más adelante otra iniciativa, ya en 2016 (una Propuesta de nuevo Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los fertilizantes y se modifican los Reglamentos CE 1069/2009 y 1107/2009).

Desde una perspectiva local, debe traerse a colación la Declaración de Sevilla y el compromiso de las ciudades por la economía circular. El 15 de marzo de 2017, en la ciudad de Sevilla, en el marco de la Jornada sobre “Economía circular: el compromiso de las ciudades” –un encuentro internacional para impulsar políticas de desarrollo sostenible, organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, el Ayuntamiento de Sevilla y Ecoembes con el objetivo de reflexionar sobre la importancia de impulsar el desarrollo sostenible en los municipios de la Unión Europea–, se ha presentado la Declaración de Sevilla, una declaración de principios que recoge las prioridades en las políticas locales para la transición hacia una economía circular. El origen de esta Declaración se encuentra en el llamamiento “Ciudades por una economía circular”, realizado en París en diciembre de 2015, en la Cumbre por el Clima y al que ya han dado respuesta ciudades como Ámsterdam, Bruselas, Copenhague, Lisboa, Londres, Milán y Roma. De esta forma, las ciudades españolas manifiestan su apoyo a la Declaración de París y a las exigencias derivadas del paquete de medidas en materia de economía circular aprobado por la Comisión para el cambio de modelo económico actual, donde el papel de las ciudades es fundamental.

En la Declaración de Sevilla, a la que ya se han adherido 203 municipios y 4 provincias (las de Málaga, Jaén, Coruña y Huelva) españoles y otros europeos, los firmantes se comprometen a lo siguiente:

- Promover un modelo de desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente.
- Impulsar y apoyar el llamamiento “Ciudades por una economía circular”, realizado por la ciudad de París en 2015.
- Resaltar el importante papel que tienen los gobiernos locales en las acciones de fomento y desarrollo de una economía circular, por ser la administración más próxima al ciudadano y la que mejor puede prevenir los impactos ambientales.

- Incrementar los esfuerzos de las ciudades por reducir los impactos ambientales, climáticos y sobre la salud de las personas de sus actuales modelos de desarrollo.
- Subrayar las consecuencias positivas que supondría un cambio de modelo hacia una economía circular en términos de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Solicitar el apoyo político y económico de la Unión Europea y de sus Estados miembros para el desarrollo de políticas locales en favor de una economía circular.
- Desarrollar estrategias locales en favor de la economía circular que favorezcan el vertido cero, el reciclaje, la reducción de los desperdicios alimentarios, el fomento del ecodiseño, de la prevención de residuos, de la reutilización y el reciclaje y el fomento de la compra pública verde.
- Fomentar la cooperación entre administraciones y desarrollar y compartir buenas prácticas entre ciudades, en el marco de desarrollo de Estrategias locales por una economía circular.
- Involucrar a la comunidad científica en la investigación y desarrollo de programas de economía circular y en el apoyo y desarrollo de las estrategias locales.
- Fomentar los esquemas de gobernanza multinivel del territorio y mejorar la concienciación, sensibilización y participación de los ciudadanos en las acciones locales de impulso de una economía circular.
- Potenciar los partenariados público-privados para favorecer alianzas entre los distintos actores involucrados del sector público, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

En definitiva, la Declaración de Sevilla subraya la importancia de los gobiernos locales para la implantación del nuevo modelo de desarrollo que implica la economía circular. Ciertamente, las entidades locales son un escalón fundamental para la implantación de la economía circular. El tiempo nos dirá qué avances se van produciendo en esta materia y el éxito (o fracaso) de las líneas de actuación a las que se comprometen las ciudades para favorecer la economía circular.

B) LA AGENDA URBANA DE LA UNIÓN EUROPEA: UN INSTRUMENTO CLAVE PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Si bien no existe una base jurídica para las políticas urbanas en los tratados de la Unión Europea, es indudable que las diferentes políticas europeas de tipo sectorial (medio ambiente, calidad del aire...) tienen un impacto directo sobre las ciudades europeas y, además, la Unión Europea ha asumido históricamente un importante papel de apoyo a las ciudades y regiones europeas y ha financiado actuaciones en el ámbito del desarrollo urbano (DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, pp. 151-152). Asimismo, los Estados miembros también han colaborado informalmente durante los últimos años en materia de desarrollo urbano, a través de la celebración de reuniones a distinto nivel, en las que se ha materializado la aprobación de distintos documentos y declaraciones (DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, p. 152). De esta forma, como resultado de las actuaciones e iniciativas desarrolladas por la Comisión Europea y de la cooperación intergubernamental entre los Estados miembros, se ha ido configurando de forma progresiva y de manera informal una política urbana europea. Sin embargo, hay que esperar hasta la aprobación del Pacto de Ámsterdam para establecer un punto de confluencia entre ambos tipos de actuaciones. Es en este contexto donde debe situarse la Agenda Urbana de la Unión Europea.

El 30 de mayo de 2016, en una reunión informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano de la Unión Europea, se aprobó el Pacto de Ámsterdam, que materializa la Agenda Urbana de la Unión Europea, definiendo sus principios, sus elementos claves, sus objetivos y el marco operativo de la misma. Sin embargo, su proceso de gestación se inicia mucho antes, en el año 1997, con la presentación de la Comunicación de la Comisión “Hacia una política urbana para la Unión Europea” [COM (97) 197 final, Bruselas, 6 de mayo de 1997], aunque su precedente más directo es la Declaración de Toledo, suscrita en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano celebrada el día 22 de junio de 2010, habida cuenta de que ya destaca la necesidad de consolidar en el futuro una Agenda Urbana Europea, cuyos principios han quedado recogidos finalmente en el Pacto de Ámsterdam.

En un contexto más general, también debe tenerse presente que, además de adoptarse, a nivel europeo, la Agenda Urbana de la Unión Europea, a nivel internacional, también en 2016, se aprobó la Nueva Agenda Urbana. En efecto, en el marco de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible —Hábitat III— se identificaron los nuevos desafíos y se fortaleció la continuación del compromiso político global para alcanzar un desarrollo urbano sostenible

mediante la aprobación de una Nueva Agenda Urbana, que define los parámetros de las ciudades del siglo XXI y cuya efectiva implementación requiere de una coordinación multinivel que incluya a todas las administraciones públicas. Aunque se trata de un documento jurídico no vinculante para los Estados, los compromete en favor de unos objetivos globales para la consecución de un desarrollo urbano sostenible. Estos objetivos pretenden reconsiderar la manera de construir, de gestionar y de vivir en las ciudades, con la colaboración de todos los agentes interesados, las partes implicadas y los actores urbanos. Los ejes fundamentales son la necesidad de un marco normativo apropiado, una buena planificación urbana y una adecuada financiación, todo ellos desde la coordinación y el diálogo entre todos los niveles administrativos.

En el Pacto de Ámsterdam, se pretende que la Agenda Urbana de la Unión Europea sea un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte de los actores europeos clave, destinadas a desarrollar el potencial pleno de las ciudades y a fortalecer la dimensión urbana tanto en las políticas nacionales como de la UE. Su objetivo fundamental es fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la Unión Europea, planteando una nueva forma de gobernanza multinivel, mediante la cual los diferentes actores (instituciones de la Unión Europea, Estados miembros, ciudades y otros actores interesados) puedan trabajar en conjunto. Esta gobernanza multinivel es interesante desde varios puntos de vista. En primer lugar, porque se trata de un nuevo método de trabajo, en el que no hay un sujeto jerárquicamente superior, dado que todos los actores están en el mismo nivel, si bien el objetivo es que las autoridades urbanas ocupen un papel central en la agenda, ya que la misma agenda reconoce a las ciudades un rol clave para afrontar algunos de los problemas socioeconómicos más urgentes de Europa. En segundo lugar, se trata de una nueva forma de participación, en la medida en que supone una cooperación multinivel, tanto a nivel horizontal (por ejemplo, entre las diferentes instituciones de la Unión Europea o entre los Estados Miembros) como vertical (entre los distintos niveles de gobierno implicados). En tercer lugar, porque trasciende de la dimensión estrictamente institucional, ya que también pueden formar parte de los grupos de trabajo otros Estados que no son miembros de la Unión Europea, así como expertos, organizaciones de ciudades, u otros actores interesados, como organizaciones no gubernamentales o empresas.

A través de este instrumento, se pretende, por un lado, involucrar a las autoridades urbanas y a otros actores interesados en el diseño de las políticas europeas, fortaleciendo el papel que la dimensión urbana tiene en la fase de proyecto y de implementación de las políticas europeas que

tienen impacto en las áreas urbanas (aunque la Unión Europea no tiene competencias explícitas en política urbana, es innegable que muchas de sus políticas son implantadas en las ciudades y por las ciudades). Por otro, no puede ocultarse que la forma en la que evolucionen y crezcan las ciudades marcará mucho el desarrollo económico, social y medioambiental de Europa. Dicho con otras palabras, la Unión Europea es consciente de que no puede lograr determinados objetivos sin la ayuda concreta de las ciudades como nivel más próximo a la ciudadanía.

En relación con los objetivos de la Agenda Urbana de la Unión Europea, pretende contribuir a que las áreas urbanas europeas alcancen el máximo potencial para poder conseguir los objetivos de la Unión Europea y las prioridades nacionales relacionadas con dichos objetivos, con pleno respeto a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y competencia. De esta forma, respetará plenamente el principio de subsidiariedad y no afectará en modo alguno a la actual distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, ni al actual sistema de toma de decisiones. Así, su objetivo será centrarse en temas más concretos, como involucrar a las autoridades urbanas en el diseño de las políticas europeas o fortalecer la dimensión urbana de las políticas europeas. Asimismo, fomentará un enfoque integrado y coordinado más efectivo hacia las políticas y la legislación de la Unión Europea que tengan un mayor impacto potencial en las áreas urbanas, lo que puede suponer una contribución positiva a la cohesión territorial.

En este contexto, partiendo de la premisa de que la Unión Europea no tiene autoridad formal sobre la política urbana, la Agenda Urbana de la UE se centrará específicamente en los tres instrumentos clave de las políticas europeas directamente relacionadas con los temas urbanos: la mejora de la regulación a nivel de la Unión Europea, la mejora de la financiación y la mejora de las bases de conocimiento y del intercambio de experiencias y buenas prácticas (GONZÁLEZ MEDINA, HUETE GARCÍA Y MERINERO RODRÍGUEZ, p. 90).

En cuanto a la mejora de la regulación, no pretende aumentar en términos cuantitativos la producción futura de directivas y reglamentos de la UE ni poner barreras administrativas innecesarias, sino incidir en esta materia en términos cualitativos. En consecuencia, el objetivo es centrarse “en una implementación más efectiva y más coherente de las políticas, la legislación y los instrumentos normativos ya existentes de la UE, buscando una mejor regulación normativa a nivel europeo sobre los temas relacionados con el desarrollo urbano, con un mejor diseño de los mismos que permita alcanzar los objetivos propuestos con el menor coste posible y

sin imponer barreras administrativas innecesarias” (DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, p. 154).

Respecto de la mejora de la financiación, tampoco pretende crear nuevas formas de financiación europea, ni incrementar las ya existentes, ni establecer una asignación más elevada para las ciudades, sino mejorar la financiación del desarrollo urbano y adaptar los mecanismos de financiación existentes, agilizando su uso para las autoridades urbanas. Todo ello con vistas a lograr una implementación más efectiva de las intervenciones y una mejor gestión y aplicación de los recursos económicos destinados al desarrollo urbano (DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, p. 155).

Por lo que hace referencia a la mejora de las bases de conocimiento y del intercambio de experiencias y buenas prácticas, la Agenda Urbana de la Unión Europea contribuirá a mejorar la base de conocimiento sobre temas urbanos y al intercambio de buenas prácticas y conocimiento. La disponibilidad de datos y estadísticas fiables son muy importantes para la formulación de políticas contrastadas, así como para proporcionar soluciones a medida a los desafíos más importantes. Sin embargo, los conocimientos actuales acerca de las ciudades europeas están fragmentados y existen muchos vacíos y dificultades para su coordinación. Por ello, se pretende mejorar la base de conocimiento sobre temas urbanos e impulsar el intercambio, a nivel europeo, de experiencias exitosas y buenas prácticas, incluyendo un análisis de costes/beneficios.

Desde el punto de vista de su desarrollo operativo, las diferentes acciones encaminadas a mejorar la dimensión urbana de las políticas de la Unión Europea a través de los tres instrumentos mencionados anteriormente (mejor regulación, mejor financiación y mejor intercambio de conocimiento), son fundamentalmente las siguientes: los Partenariados Temáticos (*Thematic Partnerships*); la mejora de la coordinación de los instrumentos y las iniciativas existentes de la Comisión Europea; y la mejora de la coordinación, la cooperación institucional y la gobernanza multinivel en temas urbanos (Gobernanza de la Agenda Urbana de la Unión Europea).

Dada la imposibilidad, en el marco de este trabajo, de analizar pormenorizadamente estos tres grandes bloques de actuaciones, hemos optado por referirnos de forma más amplia únicamente a uno de ellos: los Partenariados, que son grupos de trabajo basados en la colaboración creados en áreas temáticas concretas, con la misión de explorar las posibilidades de mejorar la regulación, la financiación y el intercambio de conocimientos en dichos ámbitos. Hasta el momento, se han identificado

doce temas [inclusión de refugiados y migrantes; calidad del aire; pobreza y regeneración urbana; vivienda; economía circular; empleo y capacitación en la economía local; cambio climático; transición energética; uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza; movilidad urbana; transición digital (*Smart Cities*); y contratación pública innovadora y responsable], además de otros temas transversales, que serán comunes y que se trabajarán horizontalmente en todos los partenariados (entre otros, gobernanza urbana, incluyendo la participación; planificación urbana y estratégica; enfoque integrado y participativo; enfoques innovadores, incluyendo ciudades inteligentes; impacto sobre el cambio social, incluyendo los cambios de comportamiento, la igualdad de género y el empoderamiento femenino; o regeneración urbana). Viendo el listado de temas, fácilmente se constata que se trata ámbitos temáticos estrictamente conectados entre ellos y que el desafío medioambiental representa un eje fundamental, ya que incluye no solamente los temas de la adaptación al cambio climático, de la transición energética y del uso sostenible del suelo, sino también otros temas como la calidad del aire, la movilidad urbana, el desarrollo de la economía circular e, incluso, la contratación responsable.

En cuanto a la composición de estos Partenariados, pueden estar integrados por entre 15 y 20 miembros, entre los cuales como mínimo deben estar representados la Comisión Europea, 4 o 5 Estados miembros y 4 o 5 autoridades municipales, pudiendo participar, además, otras organizaciones de la Unión Europea, Estados asociados, expertos, organizaciones de ciudades, organizaciones de conocimiento y otros actores interesados. Su concepción persigue una nueva gobernanza multinivel mediante la integración de las políticas sectoriales de las diferentes áreas de gobierno (cooperación horizontal) y de los distintos niveles de gobierno (cooperación vertical). Los Partenariados tendrán una duración de 3 o 4 años y su función será la identificación de los problemas en su ámbito temático específico y la propuesta de un plan de acción con soluciones concretas sobre cómo conseguir que las políticas comunitarias alcancen una mejor regulación, una mejor financiación, y un mejor intercambio de conocimiento. El esquema de trabajo que se propone, en principio, para cada Partenariado es el siguiente: balance de diagnóstico; acciones preparatorias (identificación de problemas y oportunidades); definición de objetivos y resultados: plan de acción; implementación del plan de acción; y evaluación de resultados. En todo caso, los diferentes Partenariados deben realizar un seguimiento periódico de su trabajo y presentar anualmente un informe de progreso al *Urban Development Group*, sobre la base del cual este organismo redactará un informe anual sobre el progreso de todos los Partenariados, que se coordinará por la Presidencia de turno en cooperación con la Comisión Europea.

Para finalizar y sólo con la intención de dar a conocer un ejemplo concreto, damos cuenta del *Climate Adaptation Partnership*, creado en 2017, cuya primera reunión se realizó el pasado mes de julio en Bruselas. Este Partenariado está compuesto por 4 miembros de la Comisión Europea, de direcciones generales diferentes; por 4 estados miembros (Francia, Polonia, Hungría y Bulgaria); 7 autoridades locales entre las cuales podemos destacar Génova, como coordinadora, y la Diputación de Barcelona; y 4 organizaciones de la Unión Europea entre las cuales pueden mencionarse Eurocities y Urbact.

Los objetivos de la Agenda Urbana en cuanto al clima son los de prever los efectos adversos del cambio climático y tomar la acción apropiada para impedir o reducir al mínimo el daño que puede causar a las áreas urbanas. En este contexto, el enfoque clave será sobre las evaluaciones de vulnerabilidad y la resiliencia climática y la gestión de riesgos (incluida la dimensión social de las estrategias de adaptación climática).

En la primera reunión de este Partenariado se trabajó en tres talleres que se corresponden con los tres objetivos de la Agenda Urbana: gobernanza (vertiente política, planificación estratégica integrada y barreras institucionales en la implementación de la adaptación climática); recursos económicos (financiación y análisis de coste beneficio y monetarización de la adaptación al clima); y conocimiento (experiencias y transferencia de conocimiento, herramientas y metodología sobre temas tales como peligros y exposiciones, evaluación de riesgos o análisis de vulnerabilidad).

En cuanto a los objetivos que se pretenden alcanzar en este ámbito temático a corto plazo destacan, en primer lugar, los de analizar y cruzar datos sobre la implementación local o regional de las regulaciones existentes de la Unión Europea, para introducir y definir el contenido de acciones específicas de mejora como un punto de partida así como señalar, reunir y catalogar necesidades multinivel y urbanas para mejores acciones, recomendaciones y mejoras de políticas. En segundo lugar, en cuanto a la financiación, los de medir la capacidad institucional de las ciudades (incluidas las ciudades más pequeñas) para manejar la adaptación climática y las posibles necesidades de apoyo desde un punto de vista económico; los recursos humanos disponibles; la evaluación de los costes y beneficios de las opciones de adaptación y las interdependencias entre las políticas de adaptación y otras políticas; y el potencial de la inversión del sector privado en la adaptación climática y los beneficios de tales inversiones de negocios y actividades económicas. Por último, otro de los objetivos es

evaluar el riesgo y la vulnerabilidad al cambio climático en los diversos contextos y seleccionar, planificar e implementar acciones de adaptación.

A la vista de lo expuesto, concluimos destacando la importancia que supone la adopción de la Agenda Urbana de la Unión Europea en la construcción de la dimensión urbana de las políticas europeas. Aunque aún es pronto para conocer resultados concretos y constatar el cumplimiento de sus objetivos y habrá que esperar para ello a conocer los resultados de las actuaciones de los diferentes Partenariados y de los planes de acción que se aprueben, lo cierto es que *a priori* y a reserva de poder hacer una valoración sobre su eficacia práctica dentro de unos años, su primera valoración sólo puede ser positiva. Efectivamente, supone un avance importante y se erige en un instrumento clave para afrontar los retos urbanos del territorio comunitario e implantar un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado. Además, pone en práctica un sistema de gobernanza multinivel que puede acarrear beneficios importantes, al implicar directamente a los gobiernos locales. Sin embargo, también se plantean nuevos retos e incertidumbres a los que deberá hacerse frente.

Asimismo, falta por ver cómo se materializará en España la aprobación de una Agenda Urbana que, a nivel nacional, contribuya a cumplir con los objetivos planteados por las nuevas Agendas Urbanas Internacionales aprobadas recientemente (la Agenda Urbana de la Unión Europea y la Nueva Agenda Urbana Global de Naciones Unidas). Desde esta perspectiva, cabe destacar la celebración por parte del Ministerio de Fomento, con la colaboración de *European Urban Knowledge Network*, el pasado 30 de noviembre de 2017, de un Seminario sobre “La construcción de la Agenda Urbana Española en el marco de otras políticas urbanas nacionales en Europa”, con el fin de permitir el intercambio de conocimiento y experiencias entre técnicos españoles (de las diferentes administraciones públicas, así como expertos de la universidad, empresas...) con expertos de otros países europeos seleccionados por su especial interés (Alemania, Francia, Polonia, República Checa y Países Bajos).

En algunas comunidades autónomas también se han producido avances significativos en esta materia. Es el caso de Cataluña, donde el Gobierno, en abril de 2017, inició la elaboración de la Agenda Urbana catalana para orientar el desarrollo sostenible de las ciudades siguiendo los criterios marcados por la ONU durante la Conferencia Hábitat III, en la que se aprobó la Nueva Agenda Urbana, que pretende ser un marco universal que guíe el desarrollo de las ciudades las próximas décadas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO LEÓN, J. M^a, “Más allá del ‘quien contamina paga’. Los principios medioambientales como límite a las ordenanzas fiscales”, *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 203, 2017, pp. 64-66.
- CASADO CASADO, L., FUENTES i GASÓ, J. R. (Dir.), CARMONA GARIAS, S., RODRÍGUEZ BEAS, M. (Coords.), *Dret Ambiental Local de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E., “El Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 191, 2017, pp. 151-162.
- GARCÍA MATÍES, R., “Los retos de los municipios en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible”, *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 203, 2017, pp. 67-72.
- GARCÍA MATÍES, R., FILIPPI, F., “La implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en los municipios. Propuesta de un modelo de transversalización de los ODS en las políticas municipales y de rendición de cuentas ante la ciudadanía y ante las autoridades designadas”, *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 207, 2018, pp. 54-61.
- GARCÍA RUBIO, F. (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: Smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017.
- HERNÁNDEZ PARTAL, S., “Hábitat III: la Nueva Agenda Urbana”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 191, 2017, pp. 163-171.
- JORDANO FRAGA, J., “Entidades locales y contaminación acústica”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 38, 2017, pp. 381-411.
- MONTESERIN HEREDIA, S., “Fin al juicio de constitucionalidad sobre la LRSAL. Estudio de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante este año 2017 sobre LRSAL”, *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 24, 2017, pp. 3065-3076.

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

VALENCIA MARTÍN, G., “La relación entre informe urbanístico previo y licencia de obras en el marco de la autorización ambiental integrada”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2016*, núm. 8, Zaragoza, 2017, pp. 283-317.

VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, C., “Después de Hábitat III. Aproximación a un análisis crítico de la Nueva Agenda Urbana”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 191, 2017, pp. 173-182.