

Administración local: normación reglamentaria y planificación estratégica en materia de medio ambiente

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

SUMARIO: 1. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE INTERÉS PARA LOS ENTES LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL. 1.1. La potestad tributaria de las comunidades autónomas y los entes locales en la nueva regulación del impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón. No vulneración de los principios de autonomía local, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica. 2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL. 2.1. Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental. 2.1.1. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de instalaciones apícolas. 2.1.2. El alcance de la potestad normativa municipal en materia en vertido de purines, estiércoles y otros desechos de origen ganadero. 2.1.3. El alcance de la potestad normativa municipal para fijar la tasa por utilización de depósitos o vertederos controlados para el depósito de residuos. 2.2. La insuficiencia de la memoria económica financiera justificativa del coste del servicio. 3. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. 3.1. Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental. 3.1.1. Ordenanza del Paisaje de Lleida. 3.1.2. Ordenanza Municipal de Protección del Medio Urbano de Valladolid. 3.1.3. Modificación de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano de Madrid. 4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES. 4.1. La Agenda Urbana de Andalucía: La primera Agenda Urbana de España. 4.2. La elaboración de la Agenda Urbana de Catalunya.

RESUMEN: Este trabajo recoge un análisis jurisprudencial y normativo de las novedades en materia medioambiental en el ámbito de la administración local durante el año 2018. A nivel jurisprudencial se han analizado diferentes sentencias que tratan sobre el alcance de la potestad reglamentaria municipal y, en esta línea, se destacan como ejemplo dos Ordenanzas Municipales. Y finalmente, en materia de políticas ambientales locales, se destaca el instrumento de la Agenda Urbana, como instrumento de planificación estratégica integrada y sostenible de desarrollo social y económico.

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Municipio. Ordenanza. Tasa. Aguas. Instalaciones apícolas. Caminos. Depósitos. Vertederos. Residuos. Memoria económica – financiera. Autonomía local. Agenda urbana.

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

1.1. LA POTESTAD TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS ENTES LOCALES EN LA NUEVA REGULACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS DE ARAGÓN. NO VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA LOCAL, INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

La Sentencia 98/2018, de 19 de septiembre de 2018, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Podemos – En Comú Podem – En Marea y el Grupo Mixto del Congreso de los Diputados, de los apartados tercero, cuarto, sexto (salvo el título la disposición adicional y su último párrafo, el quinto – que no se impugnan) y octavo del artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que modifican respectivamente los apartados quinto y sexto del artículo 82, la disposición adicional séptima y la disposición transitoria sexta de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre de aguas y ríos de Aragón.

Los preceptos impugnados se refieren a la configuración jurídica del impuesto sobre contaminación de las aguas y, en particular a su sistema de bonificaciones y su ámbito de aplicación al municipio de Zaragoza. Los apartados tercero y cuarto del artículo 5 de la Ley 2/2016, añaden respectivamente los apartados quinto y sexto del artículo 82 de la Ley

10/2014, estableciendo bonificaciones a las entidades locales que no dispongan de instalaciones de tratamiento de aguas residuales. El apartado sexto del artículo 5 de la Ley 2/2016 introduce una nueva redacción de dicha disposición adicional séptima. El apartado octavo del artículo 5 de la Ley 2/2016 introduce una nueva disposición transitoria sobre “bonificaciones en el Impuesto sobre la contaminación de las aguas.”

Tres son los motivos en que los recurrentes fundamentan el recurso de inconstitucionalidad; en primer lugar se aduce la vulneración de los artículos 137, 140, 141 y 142 de la CE en tanto que el nuevo régimen, introducido en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre de aguas y ríos de Aragón a través del artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón vulnera el principio de autonomía local, si bien, la nueva regulación deroga el sistema convencional o paccionado que se establecía en la disposición adicional séptima de la Ley 10/2014 en su redacción anterior, y que permitía, partiendo de la compatibilidad entre el impuesto autonómico sobre contaminación del agua y las tasas municipales por la prestación del servicio de depuración, fijar la contribución tomando en consideración la inversión realizada por los municipios en prevención de la contaminación, saneamiento y depuración de las aguas.

La nueva regulación suprime el convenio para la fijación de los elementos esenciales del impuesto, la posibilidad de compensación e introduce un sistema de bonificaciones variables, que no permite la intervención de los municipios afectados, quebrantando el principio de suficiencia financiera puesto que les impide compensar el esfuerzo inversor que se haya podido realizar para las instalaciones de depuración de aguas y estableciendo un sistema forzoso de incorporación inmediata al sistema general, con bonificaciones arbitrarias, especialmente en el municipio de Zaragoza que se recoge en la nueva regulación de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 10/2014.

El Tribunal Constitucional desestima este primer motivo de inconstitucionalidad abordándolo desde el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre el poder tributario de las comunidades autónomas, confirmando que el impuesto sobre la contaminación de las aguas se crea y se regula en ejercicio de la potestad tributaria que el artículo 133.2 CE atribuye a las Comunidades Autónomas y en los artículos 103, 104.1 y 105.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en este sentido establece: “La STC 96/2013, FJ 5, advierte que esta competencia no solo debe ser ejercida por la comunidad autónoma dentro del marco y límites establecidos por el Estado en relación con su potestad originaria reconocida en los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE, sino también dentro del marco de

competencias asumidas (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4, y 179/2006, de 13 de junio, FJ 3. Teniendo en consideración que el artículo 156.1 CE confiere autonomía financiera a las comunidades autónomas para la gestión de sus respectivos intereses, el Tribunal ha concluido que tal precepto incluye un reconocimiento constitucional implícito del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la imposición autónoma, de forma que el artículo 156.1 CE permite a las comunidades autónomas utilizar también el instrumento fiscal —como parte integrante de la autonomía financiera— en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13, entre otras). De esta forma, el poder tributario autonómico, en lo que concierne al establecimiento de impuestos con fin extrafiscal, está restringido al ámbito de las competencias materiales asumidas. En este caso, este marco viene delimitado por las competencias que el estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón, entre otras, en las siguientes materias: medio ambiente (arts. 71.22 y 75.3), aguas (art. 72), régimen local (art. 71.5), ordenación del territorio (art. 71.8) y obras públicas (art. 71.11). Esta atribución estatutaria de competencias evidencia, por lo que se refiere a la protección del medio ambiente y las aguas en particular, la concurrencia de intereses públicos que trascienden el ámbito municipal, en tanto que el agua es un recurso escaso, esencial para la vida humana y el mantenimiento de los ecosistemas y las actividades económicas en todo el territorio de la comunidad.” (FJ 4).

Por tanto, el impuesto sobre la contaminación de aguas es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Aragón, creado y regulado en el ejercicio de la potestad tributaria de esta Comunidad Autónoma y que se adecua a lo establecido en el artículo 6.3 LOFCA, declarando que no existe identidad entre la tasa municipal por servicios de saneamiento y depuración de aguas y el impuesto sobre la contaminación de las aguas, pues entre una y otro existen diferencias en cuanto a su naturaleza tributaria y al hecho imponible que gravan.

El Tribunal declara que la omisión (en la nueva normativa) de un sistema de convenios que permita concretar determinados aspectos de la aplicación del impuesto en determinados municipios y la regulación actual del sistema de bonificaciones, son opciones legítimas y no vulneran la garantía constitucional de la autonomía local.

El segundo motivo de inconstitucionalidad aducido es la vulneración de los artículos 133, 45 y 96 de la CE, en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad. Consideran los recurrentes que los apartados impugnados (concretamente las bonificaciones previstas en la

redacción dada por los apartados tercero, cuarto, sexto y octavo de la Ley 2/2016), son contrarios a los principios básicos recogidos en la normativa europea en materia medioambiental (principio de prevención, el de recuperación de costes medioambientales - no reconoce el esfuerzo inversor de los que han sufragado por su cuenta las depuradoras-, principio de quien contamina paga), así como la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, incluso aducen el desconocimiento de la normativa europea en materia ambiental.

Los recurrentes entienden que el impuesto sobre la contaminación de las aguas debería disuadir la contaminación de este recurso natural, y no provocar el efecto adverso, esto es, medidas de beneficio por medio del establecimiento de un sistema de bonificaciones que no justifica la diferencia del porcentaje bonificado, ni los municipios que tienen o no depuradora, sino que únicamente se tiene en consideración el número de habitantes. De contrario, la representación de las Cortes y el Gobierno de Aragón consideran que el sistema de bonificaciones es razonable y justo.

El Tribunal Constitucional desestima este segundo motivo de impugnación, los preceptos cuestionados no vulneran el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos puesto que el legislador autonómico ha optado, según el Tribunal por atender a diversas consideraciones de orden económico, social y de población para establecer el sistema de bonificaciones.

El tercer motivo de impugnación es la vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima recogido en el artículo 9.3 CE por la modificación radical y súbita la regulación existente, sin justificación y sin que responda a razones de carácter medioambiental. Los recurrentes consideran que el nuevo sistema no tiene en consideración el esfuerzo inversor, la posición geográfica o la carga contaminante de cada localidad, y que establece bonificaciones ligadas a la existencia o no de instalaciones de depuración. Por su parte los letrados autonómicos niegan que se haya producido un cambio radical. El Tribunal rechaza este tercer motivo de impugnación, el cambio del sistema paccionado al sistema general y por tanto el cambio de normativa (principalmente en el municipio de Zaragoza), no determina qué expectativas legítimas de los contribuyentes podrían verse afectadas, el Tribunal recuerda que los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, amén de que no es un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal.

2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

Muchos han sido los pronunciamientos judiciales, durante el año 2018, de interés local en materia ambiental, a continuación, se destaca una selección de aquellos pronunciamientos que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental.

2.1. ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

2.1.1. EL ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL EN MATERIA DE INSTALACIONES APÍCOLAS

En la Sentencia núm. 520/2018, de 29 de mayo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 3ª; ponente Agustín Picón Palacio) se reitera el pronunciamiento de esta misma Sala sobre el alcance de potestad reglamentaria municipal en materia de instalaciones apícolas.

La Ordenanza objeto de litigio es la del Ayuntamiento de Serradilla del Arroyo, de 14 de julio de 2017, Ordenanza Fiscal Municipal reguladora de las Instalaciones Apícolas (colmenas), publicada en fecha de 2 noviembre de 2017 en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca número 210.

La Asociación Cacereña de Apicultores demanda al Ayuntamiento de Serradilla del Arroyo, cuestionando el contenido de la citada Ordenanza, solicitando que se declare la nulidad sus artículos 7.3 y 8.

Por un lado se discute la falta de competencia de la administración local para regular las actividades apícolas, considerándose, por la parte demandante, que la regulación de la apicultura recae en la administración central y autonómica, impugnándose el artículo 7.3 de la citada ordenanza (control sanitario) que normativiza y regula la labor inspectora de la administración local: “A los efectos de lo regulado por esta ordenanza, este Ayuntamiento podrá llevar a cabo las inspecciones que considere necesarias, para comprobar el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en la normativa de ordenación y regulación de las explotaciones apícolas”.

Por otro lado, se impugna el artículo 8 (cuota) de la misma ordenanza por considerarse que se está ante una norma tributaria que no

cumple con las exigencias que para la elaboración de las tasas se establecen en el Texto Refundido de la Ley de las Haciendas locales y en la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos.

El primer motivo de impugnación es estimado por parte de la Sala, basándose en sus sentencias números 1066 y 1072/2016 recaídas en los procesos 731 y 732/2016 respectivamente, en que ya determinó la competencia en materia apícola, y que la labor de las administraciones locales en esta materia se ciñe exclusivamente en recibir la comunicación prevista en el ordenamiento, pero no a deducir la materia; para ello analizó el régimen competencial desde la regulación de la administración central (Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establece las normas de Ordenación de las Explotaciones Apícolas) desde la administración castellano-aragonesa (Orden AYG/2155/2007, 28 de diciembre, de la Consejería de Agricultura de la Junta de Castilla y León, por la que se regula el Registro de Explotaciones Apícolas y el Movimiento de Colmenas) y desde la normativa aplicable en materia de prevención ambiental de Castilla y León.

En dichos pronunciamientos, se atendía al objeto y ámbito de aplicación del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establece las normas de Ordenación de las Explotaciones Apícolas, el Tribunal dice que “se dicta con la finalidad de establecer las normas básicas por las que se regula la aplicación de medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas, así como las condiciones de ubicación, asentamiento y movimiento de colmenas, infraestructura zootécnica, sanitaria y equipamientos, que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad apícola en todo el territorio nacional”, señalando que la misma es fruto de “la aplicación en el territorio nacional de diversas normas comunitarias que regulan fundamentalmente aspectos muy concretos del sector de la apicultura vinculados a la producción y comercialización de la miel y cuestiones de policía sanitaria en relación con determinadas enfermedades de las abejas, como se refleja en su exposición de motivos.” (FJ2).

La sala afirmaba que la normativa estatal, unida a la regulación autonómica excluía sustantivamente de la normativa local la potestad de regulación de la actividad apícola “En tanto que ello es así, la potestad normativa local en materia apícola queda en principio excluida de su regulación, pues las disposiciones extralocales se dictan atendiendo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases y coordinación general de la sanidad, que corresponden al Estado y no a la administración local, que carece de competencias en esa materias y cuyas disposiciones son nulas conforme lo prevenido en el

artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, actualmente, en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al referirse a materias ajenas a su competencia” (FJ2).

Desde la perspectiva de la normativa aplicable en materia de prevención ambiental de Castilla y León, la Sala afirmaba que: “la normativa de prevención ambiental citada debe verse en relación con las competencias que corresponden a los ayuntamientos, según la legislación local, singularmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que limita, sobre todo tras las últimas reformas, las posibilidades de actuación en materia ambiental de las administraciones locales, y que debe servir a los efectos de establecer qué puede regular, en relación con la legislación sectorial, en estas cuestiones, que no se le atribuyen. De ahí que la referencia del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, a las ordenanzas municipales no pueda entenderse como al apertura de un ámbito de regulación en esa materia, sino, en todo caso, y la ubicación sistemática de los preceptos ayuda a ello, como una posibilidad de regular la comunicación ambiental que se dirija al Ayuntamiento; la interpretación conjunta de los artículos 42 y 43 del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, en relación con cuanto se viene diciendo hasta ahora, no permite una interpretación diferente que confiera potestad alguna a la administración local, más allá de la limitada posibilidad de normativizar la forma de comunicación a la administración local, pues la exégesis de la normativa, tanto sectorial, como de las propias competencias de la administración local, no permiten otra conclusión distinta de la indicada. Consecuencia lógica de cuanto se deja dicho, en relación con el propio contenido de la Ordenanza, que no establece una regulación propiamente dicha de la comunicación ambiental, es la falta de competencia para dictarla y su correlativa nulidad que se decreta en esta resolución” (FJ2).

En relación al segundo motivo de impugnación, el Tribunal lo estima y declara la nulidad del artículo 8 por considerar que la actuación del ayuntamiento demandado viola lo establecido en el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Entiende el tribunal que la labor municipal en relación a la apicultura debe ceñirse a la recepción de la comunicación previa que se dirige al Ayuntamiento, y el resto de competencias (vigilar las actuaciones apícolas, regularlas) corresponden a otras administraciones públicas.

b) El alcance de la potestad normativa municipal en materia en vertido de purines, estiércoles y otros desechos de origen ganadero

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón número 152/2018, de 21 de marzo (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 1; ponente Jesús María Arias Juana), se estima parcialmente el recurso contencioso – administrativo interpuesto por la Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón contra la Ordenanza reguladora de vertido de purines, estiércoles y otros desechos de origen ganadero aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Alloza y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Teruel de 7 de agosto de 2015.

La parte actora solicita, en primer término y con carácter principal, la nulidad, en su integridad, de la Ordenanza reguladora del vertido de purines, estiércoles y otros desechos de origen ganadero, al considerar la existencia de falta de competencia por parte de la entidad local en esta materia; y subsidiariamente -en caso de no prosperar la primera petición- solicita que se declaren nulos o se anulen determinados preceptos de la Ordenanza.

En relación a falta de competencia municipal en materia de vertido de estiércoles la parte actora sostiene que esta materia es de competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, encontrándose regulada en el Decreto 94/2009 y en la Orden de desarrollo de 13 de febrero de 2015, sin que esta normativa establezca un desarrollo posterior o bien, disponga la competencia municipal. La sala desestima este motivo de impugnación basándose en la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en los recursos de casación números 5179/2008 y 1200/2008 contra las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo de fechas 5 de septiembre de 2008 y 17 de enero de 2008, y concluye al caso concreto que “no puede acogerse el reproche de falta de competencia del Ayuntamiento demandado para dictar la Ordenanza impugnada, dada la competencia que en materia de medio ambiente urbano tiene atribuida - artículo 25.2.b) de la Ley de Bases del Régimen Local y artículo 42.2.f) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón -, eso sí, en los aspectos en que la normativa autonómica no las haya utilizado y sin contradecir ni vulnerar la legislación existente, completando, por tanto, tal normativa” (FJ 2) y añade: “A lo que se une, en el caso, que la Ordenanza impugnada no solo tiene por objeto, como resulta de su exposición de motivos, la adopción de las medidas oportunas para tratar de mantener y preservar el medio ambiente sobre el que se asienta la actividad ganadera; "trata de establecer -se dice- las oportunas medidas de prevención, vigilancia, control y reducción de la contaminación, es decir, que los aspectos básicos de esta Ordenanza son la prevención y la represión de conductas inadecuadas". Sino que incide también en aspectos atinentes al tráfico y estacionamiento de vehículos en el casco urbano y a la salubridad pública, competencias expresamente atribuidas en los citados

apartados g) y j) del artículo 25.2 LRBRL y b) y h) del artículo 42.2. LALA." (FJ 2).

Seguidamente, y aun no habiéndose acogido el primer motivo de impugnación, la Sala examina los artículos y preceptos alegados por la actora -"Artículo 3, último inciso que dice "y se prohíbe las procedentes de explotaciones ubicadas en otros Municipios"; Artículo 5 denominado "distancias mínimas"; Artículo 6, punto 2 que dice "Queda prohibido el tránsito de cubas que contengan purines, estiércoles y residuos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero por las calles y travesías del casco urbano de Alloza. En caso preciso el Ayuntamiento concederá la correspondiente autorización"; Artículo 6, punto 6, que dice "queda totalmente prohibido introducir purines en este término municipal, generados en otros municipios"; Artículo 7, último inciso que dice "no podrán ser aplicados al suelo de 0 a 24 h. de los días festivos ni durante el mes de agosto y se prohíbe la circulación y estacionamiento de los vehículos agrícolas con accesorios utilizados en esta actividad por las vías públicas del casco urbano (calles y travesías)"; Artículo 8, denominado "permiso municipal"; Artículo 9, incisos c) y d) de la tipificación de faltas leves, que dicen "e) El no tratamiento desodorizante de los purines con anterioridad a su salida de la instalación ganadera" y "d) El no enterramiento de los purines en un plazo máximo de doce horas desde su aplicación al suelo"; Artículo 10, segundo párrafo que dispone "El titular de la explotación pecuaria de donde procedan las deyecciones y el propietario del suelo en que se apliquen serán los responsables solidarios"- a los efectos de determinar si procede la nulidad alegada, por no respetar la normativa autonómica o por extralimitarse del título competencial habilitado y que a continuación

En relación al artículo 3, último inciso, que establece la prohibición de los vertidos de purines, estiércoles y otros residuos "procedentes de explotaciones ubicadas en otros Municipios", y el apartado 6 del artículo 6 que prohíbe "introducir purines en este término municipal, generados en otros municipios" la Sala, basándose en un caso análogo que fue enjuiciado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su sentencia de 30 de septiembre de 2009, reiterada por la sentencia de 18 de diciembre de 2012, concluye que estas prohibiciones exceden de la competencia de la Administración Local puesto que no se trata de una regulación complementaria de las competencias estatales y autonómicas sino que se trata de una exclusión absoluta "ante una prohibición que afecta directamente a las competencias de otras administraciones" (FJ 3), declarándose su nulidad.

Respecto del artículo 5 -que regula las distancias mínimas de los vertidos- la parte actora considera que debe declararse su nulidad porque no se respetan las distancias establecidas en la normativa autonómica (Anexo XII de la Orden de 13 de febrero de 2015), el Tribunal declara la nulidad del apartado primero del artículo 5 por considerar que efectivamente los motivos alegados, sin embargo no acoge dicho motivo de impugnación en relación al apartado segundo del artículo 5 relativo a las distancias de los pozos y manantiales que abastecen el municipio, en tanto que la regulación establecida en la ordenanza desarrolla y complementa la prohibición de vertidos de estiércoles establecidos prevista en el Anexo por el peligro potencial elevado de contaminación de aguas.

Referente al artículo 6.2, que recoge la prohibición de tránsito de las cubas que contengan purines, estiércoles o residuos de origen ganadero, por las calles y travesías del municipio excepto en los casos en que concurra una autorización del ayuntamiento, la recurrente solicita su nulidad porque entiende que esta restricción atenta a libre circulación de personas y mercancías. La Sala apela a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de noviembre de 2010, que considera que “ante el carácter altamente restrictivo de la limitación impuesta, habría de existir una justificación de su racionalidad”, y al caso concreto determina que este motivo no puede acogerse puesto que la prohibición se encuentra efectuada dentro del ejercicio de las competencias municipales en materia de medio ambiente urbano (protección contra la contaminación atmosférica en las zonas urbanas) y en materia de tráfico y estacionamiento de vehículos y de la protección de la salubridad pública, considerándose que “la prohibición se ha de entender que obedece principalmente a razones de protección de la salubridad pública y contra la contaminación atmosférica, fácilmente entendibles que no requieren de especial justificación. No tratándose de una prohibición absoluta desde el momento en que la propia Ordenanza prevé la posibilidad de que sea preciso efectuar el tránsito de cubas con el referido contenido por el casco urbano -caso de no existir un recorrido alternativo posible, atendido el origen y destino de los purines, estiércoles y residuos-, en cuyo caso el Ayuntamiento concederá la autorización. Debiendo considerarse, por tanto, que tal restricción responde a una finalidad de interés público y es proporcionada al supeditar el tránsito por el casco urbano, cuando sea preciso, a la previa autorización; la que, obviamente, habrá de otorgarse estableciendo las condiciones a fin de que el mismo sea el que menor perjuicio pueda producir a la población.” (FJ 5), por todo ello la Sala rechaza la nulidad pretendida en este precepto.

Sobre la impugnación del artículo 7, que prohíbe la aplicación de purines y estiércoles al suelo los días festivos y durante el mes de agosto y la prohibición de la circulación y el estacionamiento de vehículos agrícolas

por las vías públicas del casco urbano, la actora considera que estas prohibiciones son absolutas, restrictivas y desproporcionadas; la Sala concluye que, a pesar de la ausencia de regulación autonómica específica en relación a la aplicación de purines, la restricción es temporal limitada y por tanto es razonable y proporcionada para los intereses de la población así como de los ganaderos; en cuanto a la restricción de circulación y estacionamiento de vehículos agrícolas por las vías públicas del casco urbano se remite a lo establecido en la impugnación del artículo 6.2 de la ordenanza.

En relación a la impugnación del artículo 8, por el que se dispone la exigencia de licencia o permiso municipal para el ejercicio de la actividad, la liquidación y abono de una tasa por su expedición, la actora considera que la existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre la administración autonómica y la local, alegación que es estimada en tanto que se considera que la Entidad Local no puede desconocer los regímenes de intervención administrativa ambiental a nivel autonómico previstos en el Decreto 94/2009 y en la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

En cuanto a la impugnación de los apartados e) y d) del artículo 9, en que se tipifican dos infracciones leves, la Sala declara su nulidad puesto que se vulnera el principio de legalidad en materia sancionadora por falta de cobertura legislativa, finalmente en relación a la impugnación del artículo 10 que recoge la responsabilidad solidaria del titular de la explotación pecuaria y del propietario del suelo, el Tribunal considera inadmisibles achacar tal responsabilidad por el mero hecho de serlo sin alusión a una responsabilidad personal, recuerda que es inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetivo o sin culpa.

c) El alcance de la potestad normativa municipal para fijar la tasa por utilización de depósitos o vertederos controlados para el depósito de residuos

En la Sentencia número 285/2018, de 20 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2ª; ponente Lluís Gollonet Teruel), se declara anulación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización de depósitos o vertederos controlados para el depósito de residuos en el término municipal de Albox. El recurso contencioso – administrativo es interpuesto por el Consorcio Almanzora Levante Vélez para la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y agrícolas.

Tres son los motivos de impugnación, en primer lugar la falta de competencia por parte del Consistorio de Albox para regular la autorización, vigilancia, inspección y sanción de actividades de producción y gestión de residuos, entendiéndose que es una competencia de ámbito autonómico; en segundo lugar se considera que hay una doble imposición en tanto que la tasa por utilización de depósitos o vertederos controlados para el depósito de residuos grava un servicio público general cubierto por otros tributos y, en tercer lugar, la recurrente considera que existe una infracción de normas esenciales del procedimiento puesto que se carece del informe técnico – económico y de la memoria económico – financiera. Por su parte, la Entidad Local demandada considera que la Ordenanza impugnada se ha dictado dentro del marco de sus competencias, no existe doble imposición puesto que la tasa grava el impacto que se genera en el medio ambiente y en las carreteras de Albox y por último manifiestan que no hay infracción de las normas de procedimiento aportando el informe y la memoria económico-financiera.

En relación al primer motivo de impugnación, la Sala previamente repasa la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída en el ámbito de la autonomía local, que durante muchos años consideró que esa autonomía local, a la hora de elaborar disposiciones reglamentarias, sólo podía articularse en el ámbito de delimitación positiva (sólo se pudiera regular en la forma que previamente haya sido habilitada por el legislador), este criterio es superado a partir de la Carta Europea de Autonomía Local, entendiéndose que la autonomía local únicamente tiene un límite negativo, esto es, que puede regular todo aquello que dentro de la Constitución y su ámbito competencial, no hubiera sido regulado por otra Administración estatal o autonómica, superando aquella anterior fase en la que se entendía que sólo podía regular aquello que fuera expresamente atribuido por esas otras administraciones estatal o autonómica.

En el caso que nos ocupa, a pesar de tratarse de un asunto de interés local, puesto que el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local regula el medio ambiente como competencia local y la Ley de Haciendas Locales prevé en su articulado la aprobación de tasas por “Recogida de residuos sólidos, urbanos, tratamiento y eliminación de estos”, la Sala considera que la ordenanza impugnada se extralimita de sus competencias municipales, pues su finalidad, tal como indica su artículo 3 - “la finalidad de esta ordenanza radica en el hecho de gestionar, supervisar, inspeccionar y controlar los depósitos o vertederos controlados de residuos urbanos”- se extralimita de las competencias municipales conferidas y es contraria a lo establecido en el artículo 12.4 de la Ley 22/201, de Residuos y Suelos contaminados, que dispone que la competencia para la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión

de residuos corresponde a la Comunidades Autónomas, y al artículo 128 de la Ley 7/2007, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía, que establece que corresponde a la Consejería competente en materia de medio ambiente el ejercicio de la función de vigilancia, inspección, y control de aquellas actividades, actuaciones instalaciones que puedan afectar negativamente al medio ambiente, sin perjuicio de las que correspondan a otros órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y a otras Administraciones en sus respectivos ámbitos de competencias.

Por todo ello la Sala considera que el ejercicio de las funciones de control, inspección y vigilancia de las actividades de producción y gestión de residuos no corresponde al Ayuntamiento y en consecuencia debe estimarse el primer motivo de impugnación.

A pesar de la anulación de la Ordenanza por el primer motivo esgrimido, el Tribunal considera necesario entrar a enjuiciar el resto de los motivos alegados en aplicación del principio de congruencia de las sentencias y por razones de tutela judicial efectiva.

El segundo motivo de impugnación trae causa en la doble imposición, considerándose que la tasa grava un servicio público de interés general que ya estaría cubierto por otros tributos. Tal y como establece la sentencia en su fundamento jurídico décimo "la Ordenanza fiscal "reguladora de la tasa por recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos" está gravando ya el transporte de los residuos sólidos urbanos, algo que se pretende también gravar con la nueva Ordenanza fiscal reguladora de la tasa "por utilización de depósitos o vertederos controlados para el depósito de residuos", ya que para el cálculo de la nueva tasa se incluye el coste de reparación de las carreteras por el "transporte" de residuos, algo que, en efecto, ya es objeto de gravamen tributario.

Además, la Ordenanza nueva también quiere someter a tributación la utilización de los depósitos que forma parte inherente al "tratamiento" de los residuos que ya es objeto de gravamen en la anterior Ordenanza, ya que es notorio que el tratamiento de residuos ha de hacerse en algún lugar específico habilitado al efecto".

Por todo ello la Sala estima el segundo motivo de impugnación considerando la existencia de una "una superposición parcial de hechos imposables, ya que en la antigua Ordenanza se grava la recogida y el transporte a un depósito de una serie de residuos, y en la nueva Ordenanza se grava la utilización de ese mismo depósito, algo que ya era objeto de gravamen por la anterior Ordenanza." (FJ10).

Por último, en relación al tercer motivo de impugnación, la recurrente esgrime la falta del informe técnico – económico. El informe o memoria, que establece el artículo 25 de la LHL, tal como lo ha definido el Tribunal Supremo “constituye "un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias" (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008 – recurso de casación núm. 1403/2007, FD cuarto). El Tribunal se hace eco y repasa la jurisprudencia del Tribunal Supremo que considera que “la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una «pieza clave para la exacción de las tasas»” (STS de junio de 2009) e incide en su esencialidad en función de si la tasa está o no prevista en una Ley, Ordenanza o reglamento. En los supuestos en que en los que la cuantía de la tasa impugnada ha sido establecida por una Ley, corresponderá al recurrente acreditar que la tasa que se le exige es superior al coste del servicio en términos tales que se ha vulnerado clara y directamente el principio de equivalencia e, indirectamente, el derecho a la autonomía local.

En el caso enjuiciado la Sala declara que no se trata de una tasa establecida por Ley, sino que se trata de una tasa nacida de la propia ordenanza y a la vista del contenido de la memoria económica financiera que obra en expediente administrativo no puede considerarse que sea una autentica memoria puesto que no cumple con las exigencias establecidas por la jurisprudencia y hay ausencia de la justificación suficiente del coste del servicio, concluyendo que “la memoria económica – financiera es un trámite esencial y pieza clave, debiendo ser elaborada con el contenido que establece la ley y debiendo tener una precisión que no solo permita al órgano competente determinar que la tasa cumple con el principio de equivalencia sino que también permita al sujeto pasivo conocer los motivos y los cálculos de las Administraciones para la imposición del tributo, para si lo desea, proceder a su impugnación”. (FJ 14).

2.2. LA INSUFICIENCIA DE LA MEMORIA ECONÓMICA FINANCIERA JUSTIFICATIVA DEL COSTE DEL SERVICIO

Siguiendo con el último motivo de impugnación de la anterior sentencia subrayamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 1ª, ponente Luis Querol Carceller) de 29 de octubre de 2018. En este recurso se impugna el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Oviedo de fecha 4 de julio de 2017, por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza

de Medio Ambiente Atmosférico, publicada en el BOPA el día 8 de agosto de 2017.

La Sala única y exclusivamente entra a enjuiciar el primer motivo alegado por la parte actora, la existencia de defectos formales en la tramitación de la Ordenanza, consistente en la omisión de la elaboración preceptiva de la memoria económica sin debatir el resto de cuestiones planteadas, considerando que esta cuestión requiere un pronunciamiento previo, puesto que, en caso de prosperar, supondría la anulación de la ordenanza con retroacción de las actuaciones y por tanto no sería necesario un pronunciamiento sobre el resto de cuestiones suscitadas.

La Sala, haciendo gala de la existencia de un pronunciamiento anterior (su sentencia de 24 de septiembre de 2017, recurso número 789/2017), en una breve pero contundente Sentencia determina que la existencia de defectos formales, obviándose el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, concretamente la obligación dispuesta en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, consistente en la existencia de una valoración y económica de la medidas que se contemplan en la ordenanza que suponen un gasto con clara incidencia económica.

Deja patente que ante la previsión de medidas que supongan un gasto con clara incidencia económica debería existir una valoración de su repercusión y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por ello y ante la falta de un informe económico o memoria económica declara la su anulación.

3. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS DEN MATERIA AMBIENTAL

Durante el año 2018, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, se han aprobado nuevas Ordenanzas Municipales de interés en materia ambiental, destacamos en esta edición la Ordenanza del Paisaje de Lleida y la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Urbano de Valladolid, también hacemos breve referencia a la modificación de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano.

3.1. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

3.1.1. ORDENANZA DEL PAISAJE DE LLEIDA

Durante el año 2018 se han aprobado nuevas Ordenanzas Municipales de interés en materia ambiental, destacable es la Ordenanza del Paisaje de Lleida, cuya aprobación definitiva fue en noviembre de 2018 (BOP Lleida, núm. 10, de 15 de enero de 2019).

Considerada como una Ordenanza pionera puesto que es la primera en toda Catalunya que regula en un mismo texto normativo la ordenación tanto del paisaje urbano como el espacio natural y rural del municipio. Se hace hincapié al paisaje rural dado que tiene una gran presencia y valor en el entorno de Lleida, considerándose que es necesario su ordenamiento y gestión para garantizar un crecimiento sostenible y armónico de la ciudad de Lleida. Su entrada en vigor se produjo transcurrido un mes desde su publicación, aunque se establecen periodos transitorios de entre tres y diez años para que los elementos ya existentes se adapten a las nuevas disposiciones.

Tiene por finalidad “la protección, gestión y la ordenación del paisaje municipal de Lleida, fomentar sus valores ambientales y culturales, establecer la prevalencia del derecho colectivo de los ciudadanos y ciudadanas a percibir un entorno agradable, organizado y armónico en relación al derecho individual, a utilizar este entorno en su propio interés” y “Pretende la regulación de los usos y actividades que tienen afectación sobre las diferentes tipologías y elementos paisajísticos tanto en el ámbito urbano como rural, las visuales, y fondos escénicos y sus valores para hacer un uso sostenible del paisaje, gestionarlo y preservar sus rasgos más destacados”.

Consta de 105 artículos estructurados en seis títulos. El Título Primero “Disposiciones generales” contiene los cuatro primeros artículos que regulan las finalidades y objetivos, el marco legal, el ámbito de aplicación y los deberes de los titulares (propietarios de inmuebles) y los titulares de servicios públicos de infraestructuras.

El Título Segundo “Regulación general de elementos que configuran el paisaje” consta de cinco capítulos, en el capítulo I “Normas generales de arquitectura para las edificaciones y espacios libres adscritos” regula, en sus artículos 6 a 8, los paramientos exteriores delimitadores de la edificación, la adecuación al entorno de las edificaciones y la conservación y reforma parcial de edificaciones existentes. El capítulo II, bajo el título “Normas generales para las instalaciones al servicio de las edificaciones y

espacios libres adscritos” (artículos 9 a 21), regula las instalaciones técnicas y equipamientos propios que se contienen en edificaciones como: las tuberías agua, chimeneas, aparatos condensadores de aire acondicionado, captadores de energía solar térmica y fotovoltaica, instalaciones de equipos de calefacción, climatización y agua caliente sanitaria, antenas, alarmas, etc. En el capítulo III “Normas para los elementos complementarios al servicio de las edificaciones y espacios libres adscritos” (artículos 22 a 30), se regulan todos aquellos elementos que pueden ser considerados como complementarios de las edificaciones. El Capítulo IV, (Normas de conservación de terrenos), en sus artículos 31 a 36 establece las normas generales de conservación de solares y parcelas y sus cerramientos, además regula cerramientos específicos en función de si se trata de solares no edificados integrados en ámbitos urbanos, parcelas en urbanizaciones dispersa, parcelas en terrenos ni urbanizables y cerramientos de protección de obra; el Capítulo V bajo el título “Normas de protección de los elementos naturales” (artículos 37 a 39) establece las medidas de protección para las especies vegetales (árboles y arbustos) y la fauna de especial interés.

Los títulos tercero y cuarto tienen por objeto la regulación de los entornos y elementos que configuran el paisaje del suelo urbano y del suelo no urbanizable respectivamente. El Título Tercero a lo largo de sus cinco capítulos (artículos 40 a 60) regula los espacios libres de edificación en el ámbito urbano incluyéndose la utilización del espacio aéreo, el régimen de la ocupación del dominio (suelo) público con mobiliario urbano privado y con elementos o instalaciones fijas de venta en la calle como por ejemplo los quioscos; las actividades en la vía pública de ámbito urbano (terrazas, paradas y casetas) y dispone de una serie de normas sobre arquitectura, instalaciones técnicas muy concretas para los edificios, construcciones, instalaciones situados en áreas urbanas que requieren una regulación paisajística especial (relacionadas en el Anexo I), finalmente en el último capítulo del Título tercero se regulan los Espacios industriales, comerciales y de servicios y sectores de actividad económica. El Título Cuarto está conformado por siete capítulos (artículos 61 a 87), contiene las normas generales de protección del ámbito rural, y se regula en detalle las actividades extractivas, las redes de comunicación vial en especial los caminos privados, al igual que en el anterior título se dispone de una serie de normas sobre arquitectura, instalaciones técnicas muy concretas para los edificios, construcciones, instalaciones situados en áreas rurales que requieren una regulación paisajística especial (relacionadas en el Anexo II), la integración de infraestructuras (públicas o privadas) para minimizar el impacto visual y medioambiental.

El Título Quinto, integrado por los artículos 88 a 96, regula los sistemas de información gráfica pública tales como los rótulos – informativos y publicitarios-, carteles (de venta, alquiler de inmuebles y similares), carteleras, señalizaciones, pancartas, la publicidad de actos, acontecimientos y campañas en mobiliario urbano específico y la publicidad en el espacio público de valor patrimonial o paisajístico.

En el Título Sexto, denominado “Intervención de les actividades”, se regula el régimen de autorización en el Capítulo I (artículos 97 y 98), la Comisión Municipal del patrimonio y paisaje en el Capítulo II (artículo 99) y el régimen sancionador en el Capítulo III (artículos 100 a 105).

Además, contiene cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, una disposición final y los anexos.

El establecimiento de esta Ordenanza se enmarca y se fundamenta en las competencias municipales en materia urbanística y en materia de medio ambiente (artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, 71.2 y 197 del Decreto Legislativo 1/2010, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya i 29.2 del Decret 305/2006, Reglamento que desarrolla la citada Ley de Urbanismo, para la regulación del uso del paisaje.

3.1.2. ORDENANZA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO URBANO DE VALLADOLID

El Pleno del Ayuntamiento de Valladolid, en su sesión celebrada el día 6 de febrero de 2018, acordó la aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Urbano, que a su vez deroga la Ordenanza Municipal de protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales, si bien, tal como se desprende en la exposición de motivos, esta sustitución de normativa “se fundamenta en la introducción de una perspectiva más actual, integradora y social, así como la necesidad de tener en cuenta determinados pronunciamientos judiciales que se han producido en relación con esta materia y determinadas novedades derivadas de la legislación posterior en materia procedimental.”

Esta Ordenanza tiene por objeto “la protección del medio urbano, como lugar y espacio de encuentro de la ciudadanía, así como la regulación de determinadas y concretas relaciones vecinales de interés local” (artículo 1). Su ámbito de aplicación (artículo 2) se extiende a los bienes de servicio u usos públicos de titularidad municipal (calles, plazas, paseos, bancos, farolas, museos y centros culturales, colegios públicos, etc.), así como los bienes e instalaciones de otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas que forman parte del mobiliario urbano de la ciudad de

Valladolid y estén destinados al público o constituyan equipamientos, instalaciones o elementos de un servicio público.

La Ordenanza está integrada por veintisiete artículos que se disponen en tres capítulos, por una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una disposición derogatoria y una Disposición Final.

El Capítulo I (“Disposiciones Generales”) está integrado por los tres primeros artículos que regulan su objeto, ámbito de aplicación y competencia. En el Capítulo II bajo el título “Protección del medio urbano” (artículos 4 a 16) se regulan una serie de normas sobre el derecho y el deber de la ciudadanía de usar los bienes y servicios públicos, definiéndose las obligaciones y especialmente las prohibiciones sobre los bienes de servicio o usos públicos que comprenden esta Ordenanza. Por último, en el Capítulo III se regula el “Régimen sancionador” (artículos 17 a 27) estableciéndose la graduación de las infracciones (muy graves, graves y leves), el régimen de sanciones fruto de la comisión de las infracciones (puede alcanzar la suma de 750 euros para las infracciones leves, 750,01 hasta 1.500 euros para las infracciones graves, de 1.500,01 hasta 3.000 euros para las infracciones muy graves) y la graduación de las mismas; en relación al cómputo de los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones la Ordenanza en su artículo 25 se remite a Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público), en su artículo 22 se prevé, con independencia de la imposición de sanciones, la reparación de los daños consistente en la exigencia de la reposición de la situación alterada a su estado originario así como la indemnización que corresponda por los daños y perjuicios causados; las personas responsables; el procedimiento sancionador haciendo una remisión a la normativa aplicable sobre procedimiento administrativo y el ejercicio de la potestad sancionadora; la terminación convencional y la reducción de la sanción propuesta.

3.1.3. MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA GENERAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO DE MADRID

El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en su sesión ordinaria 30/2018, celebrada el 27 de noviembre de 2018, aprobó la modificación de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano, de 24 de julio de 1985, esta modificación se enmarca en el Libro IV, denominado “Protección de las zonas verdes”.

Esta modificación es fruto de las nuevas realidades sociales, ambientales y normativas; básicamente se reformulan los artículos 201 y 202 “conducentes a la adopción de prácticas ambientalmente sostenibles en

control de plagas, enfermedades y especies exóticas invasoras, en el tratamiento de vegetación espontánea adventicia y en la limpieza y ornato de las zonas verses de titularidad municipal.”

Se priorizan los métodos de control biológico inocuos con el entorno con el objetivo de reducir el uso de productos químicos puesto que pueden suponer un riesgo tanto para la salud como para el medio ambiente. El uso de productos químicos seguirá las instrucciones de la normativa estatal y deberá emplearse en casos excepcionales, y en zonas como áreas de mayores, infantiles, deportivas o caninas se prohibirá su uso.

En relación al arbolado de zonas privadas serán los propietarios quienes deberán realizar los oportunos tratamientos debiendo emplear métodos inofensivos manuales o mecánicos.

4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

En la anterior edición del observatorio de políticas ambientales se destacaba especialmente un instrumento reciente, de gran relevancia para la implantación de un modelo de desarrollo urbano sostenible, la Agenda Urbana de la Unión Europea, en esta edición se destacan las iniciativas y los avances significativos en esta materia por parte de algunas comunidades autónomas.

4.1. LA AGENDA URBANA DE ANDALUCÍA: LA PRIMERA AGENDA URBANA DE ESPAÑA

Mediante Acuerdo, de fecha 30 de enero de 2018, el Consejo de Gobierno, aprobó la formulación de la Agenda Urbana de Andalucía, como “un instrumento estratégico para el desarrollo social y económico de la región y, sobre la base del modelo de desarrollo integrado, permitirá conformar un marco para las políticas sectoriales impulsadas por la Junta de Andalucía de acuerdo con objetivos básicos contenidos en el artículo 10 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía, como son el aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la mejora de la calidad de vida, la cohesión social, y la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas”, alineándose a sus políticas urbanas con las Agendas Urbanas de Naciones Unidas y de la Unión Europea aprobadas en el 2016.

El acuerdo de aprobó la formulación de la Agenda Urbana de Andalucía contenía las bases, los principios informadores y los objetivos sobre las que debería formularse la Agenda Urbana de Andalucía, así como su estructuración y el proceso de elaboración y aprobación,

Por medio de Acuerdo, de fecha 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 185, de 24 de septiembre, se aprobó la Agenda Urbana de Andalucía.

Los tres grandes principios informadores principios Agenda Urbana de Andalucía son:

- a) Mejor regulación, entendida como la necesidad de promover un marco general de diseño e implementación de políticas urbanas, tomando en consideración la realidad y especificidades de los territorios a los que se orientan, y que pueda servir de guía a otras administraciones.
- b) Mejor gestión de los recursos, planteada como la necesidad de promover una gestión más eficaz y eficiente de los recursos que se movilizan en el conjunto de la región andaluza y que se dirigen específica o indirectamente a las áreas urbanas.
- c) Mayor conocimiento, partiendo de la producción de información suficiente y fiable a partir de la cual proponer actuaciones futuras en áreas urbanas. Junto a ello, la Agenda podrá constituir un espacio de intercambio de información y conocimiento sobre la realidad urbana entre los actores clave que actúan en estos territorios.

Los objetivos que plantea la Agenda Urbana de Andalucía son los siguientes:

- a) Promover un conocimiento riguroso y sistemático sobre la realidad urbana de Andalucía, dotándolo de una mejor capacidad de respuesta a los retos a los que se enfrentarán las ciudades en el futuro.
- b) Incorporar a Andalucía al proceso de reflexión estratégica y al debate generado a nivel nacional e internacional sobre las ciudades, alineando la Agenda Urbana de Andalucía con las Agendas Urbanas elaboradas a diferentes niveles internacionales (Naciones Unidas y Unión Europea) y la Agenda Urbana para España, actualmente en elaboración.

- c) Crear un marco de reflexión e intercambio de conocimiento sobre las políticas urbanas de Andalucía, tratando de promover un mayor grado de coherencia entre las políticas que se implementan en las áreas urbanas de Andalucía.
- d) Contribuir a la mejora de las ciudades de Andalucía a través de procesos de planificación estratégica.
- e) Mejorar los mecanismos de cooperación entre la Junta de Andalucía y los gobiernos locales de la región.
- f) Perfeccionar las políticas públicas urbanas de la Junta de Andalucía.
- g) Avanzar en la construcción de ciudades ajustadas al modelo mediterráneo: compactas, equilibradas y sostenibles.
- h) Aprovechar el potencial y la contribución de las áreas urbanas para alcanzar los objetivos de la región, respetando plenamente sus principios y competencias.
- i) Afianzar el principio de sostenibilidad ambiental como un eje básico en el diseño y desarrollo de las ciudades de Andalucía.
- j) Establecer un enfoque integrado y coordinado de las políticas públicas con un posible impacto en las zonas urbanas.
- k) Mejorar la competitividad del sistema de ciudades de Andalucía fortaleciendo la cohesión territorial.
- l) Mejorar la calidad de los servicios municipales y reducir las tasas de desigualdad en el seno de ciudades inclusivas y socialmente avanzadas.
- m) Avanzar en el desarrollo de un modelo de administración crítica, eficaz, participativa, abierta, inteligente y transparente.
- n) Avanzar en Andalucía en la implementación de procesos de planificación estratégica urbana.
- o) Establecer un enfoque integrado y coordinado de las políticas públicas con un posible impacto en las zonas urbanas.
- p) Facilitar un espacio de reflexión y elaboración de propuestas orientadas a la relación entre las zonas urbanas y sus zonas rurales.

- q) Incorporar a los actores regionales en el diseño de políticas destinadas a las ciudades.
- r) Promover que las autoridades urbanas trabajen de una manera más sistemática y coherente, estableciendo para ello un marco de referencia para las agendas a nivel local.
- s) Establecer una clara vinculación de la Agenda Urbana de Andalucía con la realidad y con las características del sistema urbano y territorial que caracteriza a la región.

La Agenda Urbana de Andalucía está estructurada en cinco dimensiones que se adaptan a la realidad urbana de la región andaluza; estas dimensiones son la espacial, la económica, la social, la ambiental y la gobernanza, y cada una de ellas gira en torno de los siguientes contenidos: hechos (cuestiones que plantean desafíos, problemas o necesidades en torno a la realidad de las ciudades), retos (claves sobre las que se pretende transformar la realidad urbana de Andalucía, de cara a 2030), líneas estratégicas (traducción en estrategias de los retos identificados, fundamentadas y con base en el conocimiento del territorio) y ejes de actuación (aspectos esenciales propuestos para abordar cada línea estratégica); todos estos contenidos han sido identificados a partir de las pertinentes consultas a los actores y agentes necesarios.

La Agenda Urbana de Andalucía se concibe como un instrumento estratégico que debe ser flexible y debe desarrollarse y adaptarse a las diferentes necesidades existentes, teniendo presente los cambios que se produzcan durante su vigencia, y en concordancia con el contexto real de cada momento.

4.2. LA ELABORACIÓN DE LA AGENDA URBANA DE CATALUNYA

En la comunidad autónoma de Catalunya, en fecha 4 de abril de 2017, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya adoptó el Acuerdo GOV/42/2107, para la elaboración de la Agenda Urbana de Catalunya, modificado posteriormente por el Acuerdo GOV/126/2017, de 12 de septiembre, por el que se establece la iniciación formal de los trabajos para la elaboración de la Agenda Urbana de Catalunya, y la creación de la Asamblea Urbana de Catalunya, órgano colegiado que se encarga de la formulación y validación de los trabajos y por el Acuerdo GOV/139/2018, de 20 de noviembre, que modifica la composición de la Asamblea Urbana con el objeto de reforzar el papel de las administraciones locales en este organismo.

En fecha 5 de noviembre de 2018 se constituyó la Asamblea Urbana de Catalunya, (órgano interadministrativo consultivo, de carácter temporal, integrado por 60 miembros que representan todos los departamentos del Gobierno de Catalunya, los Ayuntamientos, las entidades supramunicipales (Diputaciones), las entidades municipalistas, y por representantes el tejido asociativo ciudadano y del sector productivo; que entre otras funciones tiene encomendado el impulso y el asesoramiento en la elaboración de la Agenda Urbana de Catalunya) y se suscribió la Declaración por una Agenda Urbana de Catalunya.

La Agenda Urbana de Catalunya se estructura en seis pilares o ejes temáticos:

Hàbitats urbanos saludables: con el objetivo de garantizar entornos urbanos saludables libres de contaminación,

Bienestar de las personas: Este eje propone garantizar ciudades seguras, cohesionadas, diversas e inclusivas, con espacios públicos que mejoren la interacción entre la ciudadanía. Así como, promover y apoyar al arte y la cultura y erradicar la exclusión, la discriminación y la vulnerabilidad.

Calidad urbana La propuesta de este eje es desarrollar entornos urbanos accesibles para todos, asegurar ciudades compactas y mixtas, con densidades adecuadas para permitir la proximidad a los bienes, a los servicios y las oportunidades. Ciudades muy equipadas e inteligentes, con acceso al transporte público seguro, sostenible y eficiente, a la energía y en espacios públicos inclusivos y de calidad. Así como garantizar el acceso a una vivienda digna, accesible, sostenible medioambientalmente y de calidad.

Prosperidad económica: Mediante este eje se pretende explorar nuevos modelos de producción con alto valor añadido asociados al desarrollo urbano, promover el conocimiento, la innovación, el emprendimiento, modelos de negocio disruptivos y economía colaborativa. También modernizar los sectores económicos tradicionales, asegurar la sostenibilidad económica y pasar de un modelo económico lineal a uno de circular.

Dimensión territorial: Se propone asegurar ciudades muy desarrolladas conectadas con sus territorios y áreas de influencia, dotadas de espacios naturales preservados ambientalmente para mejorar la vida de las personas. Adaptar los territorios a los efectos del cambio climático mejorando la prevención y la gestión del riesgo

Buen gobierno: Se plantea garantizar una mejor gestión de las políticas urbanas acercándolas a las necesidades de los ciudadanos para conseguir unas ciudades más inclusivas y transparentes. Proporcionar en los gobiernos locales, metropolitanos y territoriales una mejor financiación para garantizar mejores servicios públicos. Conseguir gobiernos más responsables.

La elaboración de la Agenda Urbana de Catalunya se llevará a término mediante diferentes fases, con visión de que sea un modelo inclusivo y de cohesión, la voluntad es que sea aprobada en el año 2020.