



Trabajo Fin de Máster

**MÁSTER INTERUNIVERSITARIO EN DERECHO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**LOCALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN LOS MUNICIPIOS Y
LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE COMO INSTRUMENTO DE
IMPLEMENTACIÓN.**

Autor: ANTONIO DÍAZ CALVO

Tutora: CARMEN DE GUERRERO MANSO

SEPTIEMBRE 2020

ÍNDICE

	Página.
I.- INTRODUCCIÓN.....	3
II.- LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	8
1. - El principio de desarrollo sostenible.....	8
2. - El principio de desarrollo sostenible en la legislación española.....	11
3. - Origen de los ODS y naturaleza de la Agenda 2030.....	17
III.- LOCALIZACION DE LOS ODS: ALINEACION CON LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.....	21
IV.- IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS: LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE Y SOSTENIBLE.....	58
1. - Herramientas municipales de implementación.....	58
2. – La contratación pública verde.....	61
V.- CONCLUSIONES.....	81
VI.- BIBLIOGRAFÍA.....	83
VII.- ANEXOS.....	89

AGRADECIMIENTOS

Doy las gracias a mi familia por su apoyo y los valores que me han transmitido, entre ellos el esfuerzo y el sacrificio, con especial mención a mi mujer y mis dos hijos, Ángel Antonio y Julia, por el tiempo que han sacrificado para que yo siga mi formación y aprendizaje. A todos los profesores y mis tutores del Máster por compartir su experiencia, conocimiento y ayuda en todo momento. Extiendo mis agradecimientos a todos aquellos que dedican su parte de su esfuerzo a mejorar la Tierra en la que vivimos.

I.- INTRODUCCIÓN

La presión creciente sobre los recursos naturales, incluidos los ecosistemas, y la previsión de un aumento de la población en el futuro, nos plantea el reto de asegurar el desarrollo y la competitividad de los Estados, permitiendo a la vez el bienestar y crecimiento. Como explicaron los expertos en sostenibilidad, en el marco del llamado Foro de Río + 5, la actual población precisaría de los recursos de tres Tierras para alcanzar un nivel de vida semejante al de los países desarrollados.

Puede afirmarse, que hemos superado ya la capacidad de carga del planeta¹, es decir, la máxima cantidad de seres humanos que el planeta puede mantener de forma permanente. De hecho, se ha estimado en 1,7 hectáreas la biocapacidad del planeta por cada habitante, mientras que en la actualidad la huella ecológica media por habitante es de 2,8 hectáreas², debido a patrones no sustentables de consumo y el crecimiento demográfico, lo que se afirmaba en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo³, y que ya se evidenciaba en afirmaciones como “Incluso si consumieran, en promedio, mucho menos que hoy, los nueve mil millones de hombres y mujeres que poblarán la Tierra hacia el año 2050 la someterán, inevitablemente, a un enorme estrés”⁴.

El 25 de septiembre de 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. “Transformar Nuestro Mundo”, es el lema de la Agenda 2030, la agenda internacional que desgrana los objetivos de la comunidad internacional en el periodo 2016-2030 para erradicar la pobreza y favorecer un desarrollo sostenible e igualitario.

La agenda 2030 gira entorno a cinco ejes centrales: PLANETA, PERSONAS, PROSPERIDAD, PAZ Y ALIANZAS y está integrada por 17 objetivos de desarrollo

¹ Acuerdo del Consejo de Ministro de 21 de enero de 2020 por el que se aprueba la Declaración del Gobierno de España Ante la Emergencia climática y ambiental.

² En 1997 los expertos en sostenibilidad, en el marco del llamado Foro de Río, mostraron que para que la población mundial existente en ese año alcanzara un nivel de vida semejante al de los países desarrollados, se precisarían los recursos de más de tres Tierras. Desde entonces la población mundial se ha incrementado más de 1.700.000 millones de habitantes.

³ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1998, Enrlich y Enrlich, 1994; Sachs, 2008.

⁴ DELIBES, M. y DELIBES DE CASTRO, M. <<La Tierra herida. ¿Qué mundo heredarán nuestros hijos?>> Barcelona: Destino. 2005.

sostenible (ODS) y 169 metas. Suponen un nuevo reto de la comunidad internacional para lograr erradicar la pobreza, extender el acceso a los derechos humanos, lograr un desarrollo económico global sostenible y respetuoso con el planeta y los recursos que ofrece, el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades, que se ha convertido en la agenda internacional más ambiciosa de la humanidad para transformar nuestro mundo.

Los nuevos objetivos beben de la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), suscritos en el año 2000 por la comunidad internacional con límite temporal en 2015. Los ODS asumen las tareas por finalizar relativas a los ODM y resultan más ambiciosos, participativos y, sobre todo, universales. Tras la experiencia de los ODM la comunidad Internacional ha comprendido qué, sin el compromiso de todos los actores, no es posible conseguir un desarrollo sostenible, y en el que se le otorga un papel fundamental a las ciudades.

Mientras que los ODS son globales, su consecución dependerá de nuestra habilidad para convertirlos en una realidad en nuestras ciudades. Todos los ODS tienen metas que apelan directamente a las responsabilidades de los gobiernos locales, particularmente a su papel a la hora de prestar servicios. Este es el motivo principal por el que los gobiernos locales y en especial los municipios deben situarse al corazón de la Agenda 2030.⁵

Las ciudades están en una posición ideal para transformar una Agenda amplia y abstracta en una Agenda concreta y eficiente. Pueden abordar objetivos y metas de manera pragmática, encajarlos en su propio contexto particular y ayudar a sus ciudadanos a entender cómo la acción local contribuye a su logro. El logro de los ODS depende, más que nunca, de la habilidad de las Entidades Locales para promover un desarrollo territorial integrado, inclusivo y sostenible. En este reto, los municipios se presentan como la administración más cercana a los ciudadanos, ante la que los vecinos plantean todas sus demandas, sin preocuparles si tienen o no competencia para ello. Por ello deben ser y son, con frecuencia, las que han de responder y responden con mayor rapidez, de un modo ágil, eficaz y eficiente, siendo punta de lanza frente a los nuevos

⁵ El secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, mandó un mensaje claro en este sentido, reconociendo que, en un mundo que se urbaniza rápidamente, “nuestra lucha para la sostenibilidad global se ganará o se perderá en las ciudades” en Guía para la localización de los ODS: Implementación y Monitoreo Subsancional. Draft. May 2016

retos planetarios que se plantean en la Agenda 2030. La diversidad y heterogeneidad del mundo local ofrecen un escenario idóneo para la puesta en común de los problemas y las soluciones en la estrategia para cumplir los objetivos y sus metas⁶.

España ha alcanzado ya el 80 % de población urbana⁷. Éste es, según las estimaciones de las Naciones Unidas, el porcentaje de la población mundial que vivirá en ciudades dentro de 20 años. España es también uno de los países de la UE con mayor porcentaje de población urbana, una cuarta parte de los habitantes residen en aglomeraciones urbanas. La administración local, y más en concreto los municipios ofrece un espacio privilegiado para establecer procesos de implementación de los ODS muy difíciles de gestionar en el ámbito nacional y aún más en el plano internacional, y está es precisamente la motivación del presente trabajo, que parte del papel imprescindible de los municipios para el logro de la Agenda 2030.

Las dificultades para el logro de la Agenda se han presentado recientemente en el Informe ONU sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020, reúne los últimos datos para mostrarnos que, antes de la pandemia de la COVID-19, los progresos continuaban siendo desiguales y no estábamos bien encauzados para cumplir con los Objetivos para el año 2030. Se observaban algunos avances, al mismo tiempo, que se observa empeoramiento en otros objetivos, como ejemplo el medio ambiente natural seguía deteriorándose a un ritmo alarmante y persistían los drásticos niveles de desigualdad en todas las regiones. El cambio aún no se producía al ritmo o escala necesarios. Ahora, debido a la COVID-19, una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes amenaza seriamente el logro de los Objetivos⁸ como avisa la ONU en el citado informe con un exhaustivo análisis del impacto del COVID-19 en la Agenda 2030. Como una línea de acción, se presenta el trabajo basado en el empoderamiento municipal como un camino para alcanzar la Agenda en 2030.

La metodología utilizada para identificar el problema, ha sido en primer lugar la consulta de los informes del cumplimiento de los ODS de la ONU, y la consulta a dirigentes municipales y funcionarios de pequeños y medianos municipios con los que

⁶ II Congreso de Red Localis: “Presente y futuro de los servicios municipales: la dimensión óptima” Ourense, 21-22 de junio

⁷ Según datos del Banco Mundial, en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

⁸ NACIONES UNIDAS: Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020.

he tenido contacto profesional, consulta sobre las acciones llevadas a cabo para lograr los ODS en su ámbito municipal, cuyo resultado ha reconocido dos principales dificultades, la primera, en el reconocimiento de competencias para ejecutar políticas en la mayoría de ODS y, en segundo lugar, las dificultades para asignar recursos a herramientas de implementación. En el presente trabajo, se ha analizado el contenido de la Agenda 2030 y su naturaleza jurídica, y siguiendo distintas guías de localización de los ODS se ha identificado aquellas metas que tienen interés local para determinar como una propuesta de marco jurídico de competencias comunes que deben desempeñar todos para lograr la Agenda 2030. Con estas premisas, mediante la experiencia profesional se ha valorado las herramientas de implementación que pudiesen ejecutarse con los recursos existentes, encontrando en la contratación pública la herramienta idónea.

El presente trabajo pretende acreditar y divulgar el papel crucial de las Entidades Locales, y en concreto de los municipios para alcanzar los Objetivos y Metas de la Agenda 2030, poniendo en valor las materias de interés local directamente relacionadas con las metas a conseguir, facilitar un marco jurídico común que permita impulsar y promover la alineación de la actuación municipal a los objetivos de la Agenda 2030 y proponer la contratación pública como herramienta esencial de implementación.

Las áreas de responsabilidad que las ciudades disponen, tienen incidencia directa sobre el desarrollo sostenible, pero además, es a nivel local donde se puede preservar el enfoque de igualdad para la implementación de los ODS a nivel nacional, por tanto el logro de los ODS depende en gran medida de la participación activa de los gobiernos locales. El trabajo se presenta bajo la hipótesis de que todos los ODS incluyen metas relacionadas con competencias y responsabilidades de la esfera local y municipal, principalmente en la prestación de servicios básicos y en la promoción de un desarrollo territorial endógeno, inclusivo y sostenible.

El municipio, por un lado, posee una serie de instalaciones y servicios con efectos directos en el medio ambiente y sobre desarrollo sostenible de su territorio, y por otro lado, es responsable de la aplicación de competencias transversales en el municipio (protección del medio ambiente urbano, tratamiento aguas residuales, alumbrado público), que de forma directa o indirecta afectan al logro de los Objetivos y Metas de la Agenda 2030.

El problema de los municipios nace de las distintas limitaciones para ejecutar los compromisos de la Agenda 2030, especialmente en los pequeños y medianos municipios, entre los que se encuentran, la falta de recursos personales y materiales, insuficiencia de medios de cooperación, la escasa capacidad institucional de un municipio, pero destaca entre las limitaciones municipales, la determinación del alcance de sus competencias para actuar y la posibilidad de desarrollar herramientas para su implementación.

El trabajo hace referencia al término “Localizar”, cuyo debate estuvo presente el proceso de elaboración de la Agenda de Desarrollo y que fue entendido como el proceso que tiene en cuenta los contextos del municipio o gobiernos locales (subregionales) en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas municipales, hasta la determinación de los instrumentos de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación tanto a, cómo las ciudades pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción “desde abajo”, y cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local.

El presente trabajo ubica en un primer bloque el principio de desarrollo sostenible en el ámbito internacional, europeo y nacional, desde una perspectiva jurídica para comprender y determinar la naturaleza jurídica de la Agenda 2030, y de ahí su nivel de vinculación de los países firmantes y sus efectos sobre las Entidades Locales, como primera hipótesis determinante en el cumplimiento de los ODS y sus metas.

En la segunda parte del presente trabajo, se relaciona los Objetivos y Metas de la Agenda 2030 con las responsabilidades municipales desde la perspectiva del derecho administrativo local, y cuyo objeto es acreditar que la participación de los municipios es imprescindible en la Agenda 2030 y mostrar, como valor añadido, un análisis jurídico del Régimen local en las materias comunes que permiten alinear las competencias locales con los objetivos y metas de la Agenda 2030, por ello, durante la segunda parte del trabajo, se analizan el interés local de los distintos Objetivos y Metas de la Agenda 2030, y se justifica jurídicamente su alcance con la finalidad de inspirar y facilitar el proceso de localización municipal de los ODS con las distintas actuaciones y políticas municipales.

Partimos sobre la premisa de que localización de los ODS debe responder a las necesidades y prioridades locales, y ser coherente con las estrategias nacionales complementándolas. Cada nivel de gobierno debe tener la capacidad de establecer sus propias prioridades en línea con sus áreas legales de responsabilidad, y de llevarlas a cabo a través de planes de acción u otros instrumentos de implementación.

Para el éxito en la localización municipal de los ODS y sus metas, es determinante partir del marco jurídico mínimo de actuación de los municipios, y cuyos límites estarán determinados por el contenido de la Autonomía Local y el régimen de distribución de competencias. Por ello, reconociendo la diversidad de normativa sectorial, en el presente trabajo se propone un contexto normativo y unas competencias que deben ser atribuidas de forma común a todos los municipios, y ello, se toma como base la configuración de la Legislación Básica de Régimen Local.

A mi juicio, solo de esta forma se puede llevar a cabo un proceso de definición de las políticas municipales comunes que se deben implementar para tener impacto nacional e internacional en el alcance de los ODS, para lo que será necesario utilizar las herramientas municipales de implementación, algunas de las cuales son propuestas en la tercera parte del presente trabajo, dando el verdadero protagonismo a la contratación pública, entendiendo que la contratación pública es una herramienta al alcance de todos los municipios, disponible en todos ellos e implantada como instrumento básico de la actividad municipal, y cuyo carácter instrumental y estratégico la hacen idónea y esencial para conseguir los Objetivos de la Agenda 2030 a nivel municipal con la única necesidad de modularla hacía una perspectiva ambiental y sostenible, finalidad que persigue de la presente investigación.

II.- LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

2.1.- El principio de desarrollo sostenible y el Derecho Medioambiental.

La sostenibilidad tiene una amplia concreción, y aunque fundamentalmente proviene de un ámbito ambiental se ha plasmado especialmente de igual forma en tres subconceptos que son, la sostenibilidad económica, social y ambiental. Así la sostenibilidad, se ha ido incorporando progresivamente en nuestro ordenamiento

jurídico⁹, manifestándose en los distintos ámbitos del derecho. Es pacífico, por tanto, que el principio de desarrollo sostenible nace en el derecho ambiental, puesto que la protección del medio ambiente es uno de los pilares sobre los que se asienta el mismo.

El principio de sostenibilidad en el contexto internacional fue puesto de manifiesto por primera vez, como elemento rector, a partir de los trabajos de la cumbre de la Tierra de Río de 1992¹⁰, y que con la Carta de Aalborg aprobada por los participantes en la primera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles en 1994, sitúan el principio de desarrollo sostenible en las ciudades.

La importancia de la Carta de Aalborg¹¹ reside en el reconocimiento internacional del papel de las Entidades Locales, y en concreto de las ciudades para el desarrollo sostenible. Los firmantes de la Carta se comprometen a participar en un Plan de Acción a largo plazo hacia la Sostenibilidad (Agenda 21), del contenido de la Carta de Aalborg se puede diferenciar tres partes: la primera es una Declaración de Consenso, la segunda es sobre la Campaña de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad y la tercera trata sobre la Participación en las iniciativas locales del Programa 21.

En la Declaración de Consenso de la Carta contempla el papel de las ciudades europeas, donde se señala que las ciudades tienen un papel determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, del consumo y de las pautas de distribución del espacio. Dispone:

<<la sostenibilidad como un proceso creativo local en busca del equilibrio, que incide en extender tal equilibrio a todos los ámbitos de la toma de decisiones a escala local>>.

⁹ GARCÍA RUBIO, F., <<El papel de los municipios en la sostenibilidad ambiental>>. Wolters Kluwer España. Ecosostenible. Año 2015.

¹⁰ En la Declaración de Río se define el desarrollo sostenible en su Principio 3 “El desarrollo sostenible como aquel que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

¹¹ La Carta de Aalborg fue aprobada por los participantes en la primera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles de 1994. Tras la Primera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles se han llevado a cabo las siguientes reuniones: En 1996 con sede en Lisboa donde se aprueba la Carta de Acción. En 2000 con sede en Hannover donde se aprueba la Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del Silo XXI. En 2004 nuevamente en Aalborg con reflexión diez años después de la primera conferencia. En 2007 con Sede en Sevilla, sin ningún acuerdo.

Con la conferencia de Río, el principio de desarrollo sostenible se integra dentro de las meras declaraciones programáticas típicas del soft law, distintas de los tratados internacionales o normas de derecho positivo que son fuente del derecho, y mediante las que pasan a formar parte de los ordenamientos jurídicos internos.

En este sentido, los tratados internacionales que supusieron normas para su adhesión, ratificación y cumplimiento en el ámbito del principio de desarrollo sostenible se han de mencionar el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹², suscrita en Nueva York el 9 de mayo de 1992 en el que obliga a las partes firmantes a proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. Otro Tratado Internacional de referencia es el protocolo de Kioto celebrado el 11 de diciembre de 1997¹³, que con su ratificación se obliga a la parte firmante a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero globales sobre los niveles de 1990. El Convenio sobre diversidad Biológica, tratado cuya ratificación por los países es jurídicamente obligatoria, cuyo contenido pretende definir y regular la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible de los recursos genéticos y el acceso a la biodiversidad¹⁴.

¹² La secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: A partir de 2019, la CMNUCC tiene 197 partes, incluidos todos los estados miembros de las Naciones Unidas, así como Niue, las Islas Cook y la Unión Europea. Además, la Santa Sede y el Palestina son estados observadores. <https://unfccc.int/>

¹³ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto demográfico. <<El Protocolo de Kioto, que entró en vigor en febrero de 2005, establece, por primera vez, objetivos de reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero para los principales países desarrollados y economías en transición, con un calendario de cumplimiento. Las emisiones de gases de efecto invernadero de los países industrializados deberían reducirse al menos un 5% por debajo de los niveles de 1990 en el período 2008-2012, conocido como primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto. la Unión Europea y sus Estados Miembros asumieron, en el ámbito del primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto (2008-2012), la obligación de reducir dichas emisiones en un 8% respecto al año base (1990/1995). Este compromiso se asumió de forma conjunta y, de acuerdo con el artículo 4 del Protocolo de Kioto, se realizó un reparto interno entre los Estados Miembros, por lo que los compromisos asumidos por cada Estado Miembro varían en función de una serie de parámetros de referencia. En el caso de España, este reparto supone la obligación de que la media de emisiones netas de gases de efecto invernadero en el período 2008-2012 no supere el 15% del nivel de emisiones del año base (1990/1995).>> <https://www.miteco.gob.es/>

¹⁴ Secretaría del Convenio sobre la Biodiversidad. Hasta la fecha hay 193 partes. El órgano rector del CDB es la Conferencia de las Partes (COP). Esta autoridad suprema de todos los Gobiernos (o Partes) que han ratificado el tratado se reúne cada dos años para examinar el progreso, fijar prioridades y adoptar planes de trabajo. www.cdb.int

En lo que respecta a la presente trabajo, se interesa determinar los efectos jurídicos de los compromisos asumidos internacionalmente sobre desarrollo sostenible, y en concreto en lo que respecta a la Agenda 2030, y que partimos ensalzando el efecto jurídico de los Tratados Internacionales, que precisamente trata de su vinculación jurídica obligatoria para la parte firmante, efectos y consecuencias de incumplimiento, y que difiere de las declaraciones soft law.

2.2. El desarrollo sostenible en la legislación española.

El 11 de diciembre de 2019 la Comisión Europea presentó el Pacto Verde Europeo como la nueva estrategia de crecimiento que contribuirá a reducir las emisiones, así como a crear puestos de trabajo. El Pacto Verde Europeo es la respuesta al cambio climático y medioambiental, así como a los retos sociales que conllevan, establece cómo hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro en 2050 impulsando la economía, mejorando la salud y la calidad de vida de los ciudadanos, protegiendo la naturaleza y no dejando a nadie atrás. Conseguir un cambio de estas características no es fácil, por eso se requiere la movilización y el apoyo de la ciudadanía y de los gobiernos de todos los países europeos.

En la actualidad, nos encontramos ante un panorama legislativo marcado por la denominada Estrategia Europa 2020¹⁵, que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior, que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos.

La Unión Europea ha definido en la Estrategia Europa 2020¹⁶ su modelo de crecimiento para los próximos 10 años, el cual ha de ser un crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. De nuevo, aparece el principio de desarrollo sostenible, mediante el crecimiento sostenible, es decir, con la promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva. Y un modelo de crecimiento integrador, lo que

¹⁵ COM 130: Comunicación de la Comisión denominada “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” Año. 2010. Tiene como objetivo la recuperación económica de la UE después de la crisis económica y financiera.

¹⁶ Comunicación de la Comisión denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» [COM(2010) 2020 final de 3.3.2010]

conlleva el fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

La incidencia del derecho internacional en materia de desarrollo sostenible, con los Tratados Internacionales, entre los que hemos podido destacar en este trabajo, junto con los compromisos programáticos y el marco jurídico Comunitario, configuran una parte fundamente del régimen jurídico del desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico nacional¹⁷.

Principio que se impregna en el ámbito constitucional español por el protagonismo de la sostenibilidad (la ambiental y las demás) en nuestro país mediante la Constitución Española de 1978 y la legislación positiva, y que parte del artículo 45.2 CE con una formulación de este nuevo paradigma al establecer el mandato a los poderes públicos para “velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, la sostenibilidad ambiental no deja de ser una aplicación de la eficacia administrativa, desde la perspectiva del criterio de la eficiencia como principio de utilización racional de los recursos¹⁸.

El artículo 45 de la Constitución Española como principio rector de la política social y económica, supone reconocer “el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.” Sigue el apartado dos ordenado a los poderes públicos “velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” para finalizar el artículo remitiendo a la Ley para fijar el régimen de responsabilidades por su incumplimiento, de lo que se observa que no se menciona, como tal, el concepto de desarrollo sostenible, si bien, en palabras del Alto Tribunal la interpretación ha llevado a resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar el

¹⁷ LOZANO CUTANDA, B.: <<Derecho Administrativo Ambiental>>. La Ley. Madrid, 1º Edición 2010.

¹⁸ En SANZ LARRUGA, F.J., <<Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible. Comunicación al VIº Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Palma de Mallorca, los días 11 y 12 de febrero de 2011.

desarrollo con el medio ambiente (STC 64/1982), dispone <<Se trata en definitiva del “desarrollo sostenible”, equilibrado y racional, que no olvida las generaciones futuras, alumbrado en el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título “Nuestro futuro común” encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.>>, lo que permite interpretar el desarrollo sostenible al Alto Tribunal con el resto del articulado de la Constitución y elevar su estatus a principio constitucional de la Carta Magna.^{19 20}

Sobre la regulación en la Leyes, se puede destacar algunas de las cuales incluyen en su denominación el principio de desarrollo sostenible, como la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural o la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, está última, es una de las piezas más importantes de la Estrategia de sostenibilidad en los distintos ámbitos, ambiental, social y económico, ya que aborda, transversalmente y con alcance estructural muchos cambios, que con rango de Ley, son necesarios para llevar cambios a favor de la sostenibilidad ambiental, social y económica. Siguiendo a SANZ LARRUGA

<<El desarrollo sostenible en su versión ambiental ha permeado buena parte de la ordenación jurídico-administrativa sectorial y particularmente la regulación de los diferentes recursos naturales (suelo, biodiversidad, aire, aguas, etc.). Pero es especialmente significativo el impacto de sostenibilidad ambiental que se proyecta sobre el régimen jurídico de la ordenación del territorio y del urbanismo. Sin embargo, mucho más importante que esta inserción de los criterios y reglas de la sostenibilidad en el ordenamiento jurídico ha venido de la mano de los instrumentos horizontales de protección ambiental que hoy dominan la completa actividad pública y privada desde la perspectiva de la incidencia o impacto ambiental, y no sólo de los meros proyectos o actuaciones singulares sino también sobre su previa planificación y programación ambiental.>>

A pesar de los nuevos compromisos internacionales y nacionales, la sostenibilidad, en su origen está vinculado a la sostenibilidad ambiental, no constituye una novedad jurídica en nuestro ordenamiento, sino que se ha venido implantando desde

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995.

²⁰ PAREJO ALFONSO, L., <<Ordenación del territorio y medio ambiente>>. Revista de Derecho Urbanístico. Núm. 146. 1996.

hace varias décadas, a modo de “revolución silenciosa”, en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, teniendo además una sólida fundamentación en las bases constitucionales de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

En este marco, y bajo las estrategias de la Unión Europea, el principio de desarrollo sostenible se ha introducido en el Derecho interno, a los largo de las distintas áreas del derecho, sin pretender ser exhaustivo en este trabajo, se puede destacar distintas leyes nacionales que regulan y modulan directamente el principio de desarrollo sostenible desde las distintas dimensiones mencionadas, así la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible en el Medio rural, persigue según recoge su Exposición de motivos,

<<la mejora de la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad. En particular, se concede una atención preferente a las mujeres y los jóvenes, de los cuales depende en gran medida el futuro del medio rural>>.

Otra dimensión del desarrollo sostenible, se observa en el principio de desarrollo sostenible urbano, centrado en la ciudad y que se refleja principalmente en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU), manifiesta en su Exposición de motivos:

<<el crecimiento urbano, siendo necesario, debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.>>

La actual regulación se marca como objetivo la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo (urbanístico) sostenible e integrador basado en otro modelo de ciudad rehabilitando, regenerando y renovando las ciudades como fórmulas sostenibles; tanto ambiental, como social y económico. Es, por tanto, el urbanismo el elemento clave para conseguir el reto de un cambio de modelo en el desarrollo sostenible de las ciudades, y a mi juicio, para la consecución de buena parte de los objetivos y metas de la Agenda,

cuestión que se desarrolla en el libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español 2010.²¹

Otro ejemplo, podemos citar la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales recoge que la Red de Parques Nacionales, en la que se define como *<<un sistema integrado por aquellos espacios declarados parques nacionales, su marco normativo básico y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento, dirigido a integrar la muestra más representativa del conjunto de sistemas naturales españoles, dando lugar a un todo que debe ser la síntesis del mejor patrimonio natural español, para su legado en el mejor estado de conservación posible a las generaciones venideras>>*. Por ello se establecen mecanismos que permitan evaluar el grado de mantenimiento o de mejora de las condiciones exigidas para la declaración de Parque Nacional

En íntima relación con el desarrollo sostenible, se aprobó, como uno de sus elementos esenciales, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible²², que aborda transversalmente y con alcance estructural, muchas modificaciones de otras normas legales, para, según se dice en la Exposición de Motivos

<<incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva e innovadora, renovando los sectores productivos tradicionales y abriéndose a nuevas actividades>>.

²¹ MINISTERIO DE VIVIENDA, *<<El libro blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español>>*. Gobierno España. Abril 2010, identifica los principales síntomas de la insostenibilidad actual, que se podrían enunciar esquemáticamente de la siguiente manera: - Consumo de recursos por encima de su tasa de reposición. - Producción de residuos por encima de la capacidad natural de reabsorción. Procesos de residuos por encima de la capacidad natural de reabsorción.- Procesos de exclusión económica y social, asociados al acceso diferencial a los recursos y a un medio ambiente saludable.- Distanciamiento de la población de los procesos de toma de decisiones.

²² Los cuatro Títulos en los que se estructura la Ley precisan las reformas de impulso de la sostenibilidad de la economía. Así, el Título I se centra en la mejora del entorno económico, entendiendo por tal las actuaciones del sector público que determinan el contexto de desarrollo de la economía; el Título II recoge modificaciones para impulsar la competitividad, eliminando obstáculos administrativos y tributarios en, esencialmente, tres sectores: la sociedad de la información, el sistema I+D+i y la formación profesional; el Título III se centra en la sostenibilidad medioambiental, refiriéndose al modelo energético a la reducción de las emisiones, al transporte y a la movilidad sostenible, así como al sector de la vivienda; finalmente, el Título IV diseña instrumentos para la aplicación y la evaluación de la Ley.

Observado el contenido de la Ley de Economía Sostenible, se puede divisar notablemente la amplitud dimensional del principio de desarrollo sostenible, a estos efectos, el artículo 1 dice que el objeto de la Ley es

<<introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible>>, entendiendo por economía sostenible, según el artículo 2, <<un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades>>.

Para destacar la dimensión económica del principio de sostenibilidad, es esencial mencionar la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. La citada Ley, en su Exposición de Motivos, invoca el artículo 135 de la Constitución que, tras la reforma operada en el año 2011, exige que las Administraciones Públicas adecuen su actuación al principio de estabilidad presupuestaria para imponer, como recuerda la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, una necesaria adaptación de la normativa básica reguladora de la Administración local a fin de adecuarla a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, lo que obliga a modificar ciertos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local y a mejorar su control económico-financiero.

Así, el artículo 2.1 de la LRBRL somete la efectividad de la autonomía constitucionalmente garantizada a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al hilo de lo que expone CORCUERA TORRES²³:

<<Haciendo un breve recorrido, no exhaustivo, por la Ley, se puede comprobar como el respeto a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad

²³ CORCUERA TORRES, A., <<Aspectos financieros de la Reforma Local>>. REALA Nueva Época. N° extraordinario de enero de 2015.

financiera va jalonando la práctica totalidad de las medidas adoptadas, y es más, acaba configurando la mayoría de los aspectos del nuevo régimen jurídico de las entidades locales>>,

En los últimos años la implantación del desarrollo sostenible en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo se ha hecho notar en diversas leyes, lo que supone una configuración de un principio legal que inspira el ordenamiento jurídico español y con efectos jurídicos suficientes sobre la actividad administrativa de los poderes públicos en las distintas dimensiones, social, económica y medioambiental.

2.3. Los ODS y la naturaleza jurídica de la Agenda 2030.

La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, se ha convertido en la agenda internacional más ambiciosa de la humanidad. Además de su carácter universal, que implica a todos los países firmantes, por primera vez la Agenda se asume desde una perspectiva holística: social, cultural, económica y medio ambiental, donde la promoción de alianzas estratégicas con aquellos que abogan por los mismos objetivos se convierte en esencial y necesaria. De ahí que en el Consejo de la Unión Europea en junio de 2017 sobre el futuro europeo sostenible haya afirmado que

“es responsabilidad de la Unión y de sus Estados miembros, en el marco de sus competencias respectivas, promover una agenda para el desarrollo sostenible que sea transformadora a escala nacional, regional y mundial e inste a la Comisión a elaborar una estrategia que refleje la Agenda 2030 en todas las políticas internas y externas de la UE”.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se elaboraron y formularon después de que concluyera el periodo 2001 a 2015 para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000 (ODM)²⁴. En cierto modo y en algunas de sus

²⁴ En Septiembre de 2000, sobre la base de una década de conferencias y cumbres de las Naciones Unidas sin precedentes, los líderes del mundo se reunieron en la sede de Nueva York para adoptar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Gracias a la Declaración, los países asumieron el compromiso en una nueva alianza mundial para reducir la pobreza extrema y estableció una serie de ocho objetivos, con plazo

partes, los ODS, pueden ser considerados como una continuidad o una segunda parte de estos últimos, aunque van mucho más allá. La Agenda 2030 se ha caracterizado en su elaboración y definición de los ODS por ser un proceso mucho más participativo e inclusivo.

La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, los estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales en consonancia con la Agenda 2030. España²⁵ ha suscrito esa agenda, que según se dispone en el texto, «debe orientar sus actuaciones en el marco de los compromisos que contiene». Compromisos que, además de a todos los Estados, conciernen a todos los ciudadanos, a todas las empresas, a todas las organizaciones a todas las administraciones públicas y por tanto a todos los municipios y demás entes locales de nuestro país.

La Agenda 2030 incluye, tácitamente a los municipios y demás entes locales, como actores para la consecución de los objetivos previstos, pero trataremos de analizar marco actuación común de las ciudades para el cumplimiento de los ODS mediante el alcance de sus competencias que le son propias.

Observado el contenido de la Agenda 2030, parece deducirse que se trata de una declaración de los organismos multinacionales, configurándose como instrumento de expresión de la voluntad de los países firmantes²⁶, si bien, con distintos artículos que se encuentran entre la obligación y la recomendación.

La aprobación de la Agenda 2030 deriva de los artículos 10 y siguientes de la Carta de Naciones Unidas²⁷ en sus facultades para hacer recomendaciones, la propia declaración que contiene la Agenda se utilizan términos como procuraremos, reconocemos, puede hacerse realidad, apoyamos, que parecen quedarse en una

límite de 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el Informe 2015 se da cuenta del progreso alcanzado.

²⁵ Ratificado por el Gobierno Español el 28 de septiembre de 2015 mediante Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, se crea el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 (GAN).

²⁶ En la declaración de la Agenda 2030 se refiere a que todos los países la aceptan y se aplica a todos ellos, de ahí el alcance e importancia sin precedentes. (Introducción, apartado 4).

²⁷ Sobre las funciones y poderes de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

pretendida intención, lejos de aquellos Tratados Internacionales vinculantes para los firmantes, incluso aun cuando se prevén en la Agenda mecanismos de control, seguimiento y evaluación.

Una vez, afirmado el carácter de compromiso programático de la Agenda, al menos en parte, me permito señalar como aspectos de mejora, que la agenda no contiene compromisos concretos por parte de los firmantes, en demasiadas ocasiones se trata de manifestaciones genéricas de buena voluntad, no contiene consecuencias para los incumplimientos. A pesar de estas debilidades, debemos reconocer que la Agenda 2030 y sus compromisos suponen un gran paso para la humanidad y para el Planeta.

Para delimitar la naturaleza jurídica de la declaración contenida en la Agenda 2030, se ha de indicar que se trata de una declaración aprobada por resolución, de rango muy inferior a un Tratado, por tanto, se debe excluir en primer lugar su naturaleza de tratado internacional, los cuales, una vez válidamente celebrados y publicados oficialmente forman parte del ordenamiento interno, como fuente de derecho.²⁸

La obligatoriedad jurídica de las resoluciones que tratan de compromisos de voluntad de las organizaciones internacionales, se ha denominado por parte de la doctrina con la noción de soft law o derecho programático, formado por normas cuyo contenido resulta impreciso y vago, o insuficiente para llegar a ser fuente del derecho.

La expresión soft law se ha utilizado para referirse a decisiones no vinculantes de la Administración Pública, pero que gozan de una amplia aceptación en sus destinatarios en palabras de SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO²⁹. Para determinar si la Agenda 2030 se encuentra dentro de las normas del soft law conviene recordar, que éstas se tratan de decisiones emitidas por una autoridad con capacidad de proferir normas que no cumplen con las formalidades establecidas necesarias para que sean vinculantes³⁰

Dentro de los instrumentos soft law se encuentran clasificados aquellos que consisten en una decisión unilateral que va dirigida a otra administración pública, y que se utiliza para alinear intereses de entidades territoriales superiores hacia otras

²⁸ Artículo 96 de la Constitución Española.

²⁹ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., <<El Soft Law Administrativo>>. Civitas Ediciones. 2008.

³⁰ GEORGIEVA, Z., <<El derecho indicativo en el derecho de la competencia de la UE y su acogida judicial en los Estados miembros: una perspectiva teórica>>. Tilburg University. 2014.

inferiores como los gobiernos locales mediante directrices, es decir, como instrumento de decisión para la coordinación³¹ de su modo de actuación. Se puede destacar tres características principales, que no sea de obligatorio cumplimiento, que sea una decisión diferente a la regulación de la norma jurídica y que sea flexible en cuanto a su procedimiento y tipo de acuerdo.

Como fortalezas podemos destacar de la declaración de la Agenda 2030, que es un pacto muy detallado, sobre materias de gran calado para la humanidad, formalmente no está dotado de fuerza de un Tratado Internacional, pero su contenido es más que una manifestación de intenciones, por tanto, para determinar sus efectos se debe acudir a su propio contenido, así se presenta en su preámbulo <<La presente Agenda es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad>> otorgándose el rango programático, si bien, su contenido se acepta y aplica a todos los países, y entre otros, se reconoce la dignidad de la personas humana como fundamental³², se reafirman conferencias y cumbres de las Naciones Unidas³³, a determinan prioridades de desarrollo³⁴, se reafirma la protección de los derechos humanos y el derecho internacional³⁵, se reconoce que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional sobre la materia.³⁶, se someten a realizar un seguimiento y examen del progreso en el cumplimiento de los Objetivos mediante indicadores que se elaboren en el marco de las Naciones Unidas³⁷.

A la vista de su contenido, puedo concluir que encuadrándose en la naturaleza programática de la declaración contenida, algunos apartados se reconocen con un contenido cualificado, en cuanto a que se formulan con una vinculación superior al compromiso, siguiendo a GARCÍA MATÍES, no puede aceptarse que la Agenda 2030, sus objetivos y metas, y en definitiva el Plan de Acción que contiene, sean una mera recomendación, donde dice

³¹ COVILLA MARTÍNEZ, J.C., <<El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local>>. REALA, número 12, octubre-marzo de 2019.

³² Apartado 4 de la declaración.

³³ Apartado 11, reafirma de Declaración de RÍO, LA Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo entre otras, además de reafirmar las actividades de seguimiento.

³⁴ Apartado 17 de la declaración.

³⁵ Apartado 19 y 20 de la declaración.

³⁶ Apartado 31 de la declaración.

³⁷ Apartado 47 y 48 de la declaración.

<<Aunque formalmente pueda parecerlo, no lo es, porque la declaración, contiene inequívocamente, la voluntad de los Estados firmantes de resolver cuestiones esenciales para la humanidad y porque más allá de referencias abstractas, contiene acciones bien definidas, tanto en calidad como en el tiempo en que han de lograrse. Aunque no tenga forma de Tratado o norma, no la convierte en inoperante>>³⁸

En conclusión, los efectos de la Agenda 2030 como acuerdo programático adquiere en parte de su contenido un contenido obligacional de mayor intensidad y detalle, y su ratificación por el Gobierno de España compromete a todas las Administraciones Públicas para dirigir su actuación hacia su consecución, incluido a los gobiernos locales y regionales. Estos compromisos adquiridos en la Agenda 2030, se refuerzan por aplicación del derecho interno positivo, que ha ido implantándose en las diversas regulaciones nacional y autonómica, configurando el marco jurídico del principio de sostenibilidad en los distintos ámbitos de la actividad administrativa y del derecho administrativo, afectando por tanto, a la competencia administrativa de las Entidades Locales.

III.- LOCALIZACION DE LOS ODS: ALINEACION CON LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.

El desarrollo sostenible es, por tanto, una materia transversal que afecta a materias diferentes desde la perspectiva competencial normativa. En la declaración contenida en la Agenda 2030 en el apartado 21 de la declaración, se reconoce la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales, la integración económica regional y la interconectividad.

La localización de los ODS, ya estuvo muy presente en la propia elaboración de los ODS, la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (UCGL) lideró en su momento un proceso de consultas entre los gobiernos locales y subestatales en el marco del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, pero este se ha hecho mucho más

³⁸ GARCÍA MATÍES, R., <<Las Entidades Locales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la agenda 2030>>. REALA, Nueva época. Nº 5. Enero-junio 2016.

presente en el momento de proceder a su implementación. La necesidad de territorializar los ODS convierte a las autoridades municipales en un elemento esencial para la efectiva aplicación de la Agenda 2030 y para la movilización ciudadana³⁹.

La Agenda 2030 se constituye de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas, de las cuales se han identificado por la Red Española para el Desarrollo Sostenible⁴⁰ en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, al menos 80 de las metas están directamente relacionadas con competencias y responsabilidades de la esfera local y municipal, y principalmente en la prestación de servicios básicos y en la promoción de un desarrollo territorial sostenible (ANEXO I).

Para abordar la capacidad de los municipios en relación al cumplimiento de la Agenda 2030, es preciso partir de parte de los objetivos y metas, se refieren a actuaciones más allá de los territorios de cada Estado, es cierto, que se refieren a actuaciones en el interior y en el exterior, y por tanto, nos debemos plantear si los entes locales pueden igualmente, celebrar acuerdos internacionales no normativos, en definitiva, asumir los compromisos derivados de la Agenda 2030 y actuar “ad extra”.

Tradicionalmente las entidades locales, han sido excluidos de participar o actuar en el ámbito internacional, ciñéndose éstas a su ámbito territorial, ahora bien, el cambio de paradigma se observa en la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo que, atribuía competencias en su artículo 20.1 a las Corporaciones Locales, cuya acción debe responder a los principios de autonomía presupuestaria y autoresponsabilidad, respetando las líneas generales y directrices básicas del Congreso de los Diputados. En el mismo sentido se regula en la Ley 2/2014, de 25 de marzo de la Acción y Servicio Exterior del Estado reflejado en su artículo 11.1 de dicho texto legal y que se refuerza mediante el artículo 52.1 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales⁴¹, a mi juicio se despejan las dudas y facultan

³⁹ Así se afirma por AYUSO, A., <<Participación y Rendición de Cuentas en la localización de la Agenda 2030>>. Colección monografías CIDOB. 2017.

⁴⁰ En informe elaborado con el amplio asesoramiento y consulta de los miembros académicos de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN) en España y de un comité de expertos constituido ad hoc para orientar y asesorar el proceso. Los autores principales son Inés Sánchez de Madariaga, Javier García López y Raffaele Sisto. (2018), en <<Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas.>> Madrid: Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS).

⁴¹ La Abogacía de Estado en 2014 interpreta que no se trata de competencia propia por la literalidad del artículo y por el régimen específico de las competencias tasadas de la RSAL. Dictamen 6/2014 de 10 de diciembre de 2014. Cabe añadir que dicho Dictamen es de fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley

a las entidades locales para suscribir acuerdos internacionales administrativos (no normativos) sobre materias de su competencia.

Por lo tanto, las Entidades Locales y en concreto los municipios, pueden extender sus acciones en el logro de la Agenda 2030 en el ámbito de la cooperación exterior, con la celebración de acuerdos internacionales administrativos o compromisos internacionales de aplicación interna como es la adhesión a los compromisos de la Agenda 2030.

Como defendemos para el éxito en la localización municipal de los ODS y sus Metas, es determinante partir del marco jurídico de la actuación de los municipios y su alcance, cuyos límites están determinados por el contenido de la Autonomía Local en palabras de GARCÍA ARANDA:

<<...hay que señalar la escasa definición y contenido que expresamente recoge el vigente Texto constitucional de este fundamental Principio General de la organización territorial del Estado, por lo que serán la legislación de desarrollo, la jurisprudencia y la doctrina a quien va a corresponder dar cuerpo a lo que vamos a acabar entendiendo por Autonomía Local>>⁴²,

en el mismo sentido señala VELASCO CABALLERO:

<<ese nivel de poder local que entendemos por <<autonomía>> resulta de un conjunto heterogéneo de normas jurídicas: de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, las Leyes estatales y autonómicas, y de tratados internacionales>>⁴³,

La capacidad de actuar por parte de los municipios depende en gran medida depende de la voluntad del legislador ordinario, estatal o autonómico, y por tanto, de su intensidad en la atribución de responsabilidades a los Entes Locales y la concreción en cada municipio de los Objetivos y Metas de la Agenda 2030 derivado del carácter bifronte del régimen local en que se hace referencia en la Sentencia 84/1982 de 23 de diciembre, de tal modo que la regulación en el régimen local, al no ser una materia

25/2014 de 27 de noviembre (vigente desde el 18 de diciembre de 2014) y por tanto, no se menciona en el citado Dictamen.

Parte de la doctrina sí lo considera en virtud de la Ley 25/2014. Véase GARCÍA MATÍES. 2016. Op cit.

⁴² GARCÍA ARANDA, S., <<La autonomía Local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional>> UNED. Revista de Derecho UNED, Núm. 18, 2016.

⁴³ VELASCO CABALLERO, F., <<Autonomía municipal>> ponencia del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Febrero de 2017.

exclusivamente estatal (competencia exclusiva legislación básica) ni tampoco, de exclusivo ámbito autonómico (disponen del desarrollo legislación básica), resulta doblemente sometido a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias.⁴⁴

La primera premisa de este apartado es que partimos del reconociendo la diversidad normativa y la concreción en cada autonomía y municipio de los ODS, si bien, la respuesta que proponemos debe ser conjunta de los territorios y común en cuanto al mínimo común denominados, que viene representado en la Ley 7/85 de 2 de abril de Reguladora de la Bases de Régimen Local (LRBRL).

La LRBRL reconoce materias sobre las que el legislador estatal o autonómico deberán atribuir competencias en todos los territorios, y éstas materias están estrechamente vinculadas a los Objetivos y Metas de la Agenda 2030. Los entes locales carecen de competencias legislativas, per se, sin embargo, el artículo 137 contiene la garantía institucional básica local, que impide que la distribución de competencias entre las entidades territoriales superiores implique un desapoderamiento total de las Administraciones locales, que “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Con la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad (LRSAL) de la Administración Local se acomete una revisión profunda del régimen jurídico aplicable a las entidades locales modificando la Ley 2/85 de 2 de abril de Reguladora de la Bases de Régimen Local (LRBRL). Los efectos de la reforma en palabras de ALDEGUIER CERDÁ, B.,

<<Tales consecuencias e impactos han derivado en la cada vez más restringida capacidad efectiva de decisión de las autoridades locales, fruto de las constricciones institucionales derivadas de los planes de ajuste o de saneamiento presupuestario y financiero.>>⁴⁵

en referencia a la limitación del gasto público, el incremento de los controles y la tutela financiera de las EELL lo que conlleva necesariamente la limitación de la

⁴⁴ GARCÍA ARANDA, S., Revista de Derecho UNED, Núm. 18, 2016.

⁴⁵ ALDEGUIER CERDÁ, B., <<Autonomía Local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014) Universidad de Alicante.

Autonomía Local, desde el punto de vista de la capacidad para decidir sobre los fondos y recursos locales, afectando como uno de los elementos clave de la reforma al régimen de competencias, bajo el lema de “una administración una competencia”.

Para ello, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias que le son propias, estableciéndose una reserva formal de la ley para su determinación <<Las competencias propias sólo podrán ser determinadas por Ley estatal o autonómica>>⁴⁶.

Hay que reconocer que la reforma local (LRSAL) diseña un sistema de determinación de las competencias más estrecho del que se definía hasta ahora en la LRBRL que parte de su clasificación en distintas categorías del artículo 7.

En primer lugar, se prevé las competencias propias, que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad «atendiendo siempre a la debida coordinación y ejecución con las demás Administraciones Públicas», pudiendo ser reconocidas únicamente por ley; y las delegadas por el Estado o las Comunidades Autónomas, que se ejercen en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación (regulado en el artículo 27) que preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia, es decir, se podrán ejercer bajo la limitación de una delegación. La tercera categoría regulada en el artículo 7.4 de la LRBRL son aquellas que no son propias y que tampoco son susceptibles de ejercer por delegación, que solo podrán ejercerse cuando se cumplan unos estrictos requisitos de carácter económico⁴⁷.

Las tres tipologías de competencias son importantes a nivel local, pero presente trabajo toma como referencia el núcleo esencial conformado por las materias en las que se ejercerán competencias propias, que queda establecido con carácter básico en el artículo 25 LRBRL reconociendo su interés local en todos los territorios. La respuesta que se propone es común, por ello, el objetivo de este trabajo es abarcar las materias estructurales de todos los municipios.

⁴⁶ Art. 7.3 LRBRL: 2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

⁴⁷ Artículo 10.4 de la LRBRL (3.4 de la LRSAL).

Para cerrar el marco de actuación en las ciudades se debe hacer mención a los servicios mínimos y obligatorios que deben prestar, por mandato del artículo 26 determina una serie de servicios mínimos que deberán prestar los municipios en función del número de habitantes, el elemento subjetivo de estos servicios mínimos, es el que otorga a los ciudadanos el derecho a exigir su prestación ante los Ayuntamientos, dado que este derecho hace posible exigir, no cualquier servicio, sino aquellos que la ley recoge expresamente.

Podemos intuir la importancia de los servicios mínimos del artículo 26.1 de la LRBRL respecto de los Objetivos y Metas de la Agenda 2030 con la simple mención, en consecuencia, todos los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas, servicios que como veremos más adelante todos están estrechamente relacionados con distintas Metas y Objetivos de la Agenda 2030.

A la nueva distribución de competencias en perjuicio claro de los municipios, ha de mencionarse el papel de las Diputaciones que le atribuye la coordinación de servicios esenciales especialmente relevante en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, dándoles a las Diputaciones una perspectiva más instrumental, es por ello, entre otros aspectos que el presente trabajo se centra en el alcance de las competencias municipales para el logro de la Agenda, respetando el papel instrumental y su relevancia en aquellas agrupaciones urbanas muy pequeñas y despobladas.

No son pocas, las limitaciones de los municipios en el alcance de sus competencias dentro de este marco jurídico, sin embargo, muchas metas están relacionadas con materias de interés municipal, de ahí se recoge en la Declaración de los Gobiernos Locales y Regionales⁴⁸ la siguiente afirmación:

<< Todos los ODS tienen metas directa o indirectamente relacionadas con el trabajo diario de los gobiernos locales y regionales. Éstos no deberían considerarse como meros implementadores de La Agenda. Los gobiernos locales son responsables políticos, catalizadores del cambio y el nivel de

⁴⁸ DECLARACIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LAS REDES DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES REUNIDAS BAJO EL GLOBAL TASKFORCE. Nueva York, 27 de septiembre de 2015

gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales>>.

Tal es así, que el 65 por ciento de la agenda de los ODS no puede ser alcanzado sin el involucramiento de los actores urbanos y locales⁴⁹. En virtud del papel crucial que desempeñan, los municipios no pueden ser simples implementadores de la agenda mundial o nacional de los ODS, sino que deben ser aliados en la creación conjunta y la definición de respuestas programáticas y normativas, así como en la implementación y seguimiento de los avances en objetivos y metas.

Las premisas de las que partimos para el análisis de las áreas de responsabilidad municipal para que adopten o “localicen” los ODS son⁵⁰:

- El principio fundamental en la Agenda 2030 es no dejar a nadie atrás. De este modo, la implementación de los ODS deberá velar por que los beneficios del desarrollo sean distribuidos equitativamente en todos los municipios y en todos los grupos poblacionales. La localización reconoce que los municipios tienen distintas necesidades y prioridades y la mejor manera de satisfacerlas es a través de estrategias contextualizadas de implementación, ello dentro de un marco jurídico mínimo y común. Ello nos permitirá abordar deficiencias concretas de desarrollo y tienen el potencial de reducir la desigualdad territorial entre territorios.
- Ningún lugar se puede quedar rezagado. Es el ODS 11 el que incorpora en la Agenda la dimensión territorial del desarrollo Sostenible. Una de las principales preocupaciones surgidas en la creación del ODS 11 se refiere a la posibilidad de que el mismo promueva la separación entre áreas urbanas y rurales, este ODS apunta a las ciudades y a todo asentamiento humano, buscando la conexión entre ciudades para definir e implementar los ODS sobre la base del contexto específico, de los recursos, retos y oportunidades de sus territorios.

⁴⁹ Cities Alliance, “Sustainable Development Goals and Habitat II: Opportunities for a Successful New Urban Agenda”; 2015.

⁵⁰ En <<Cómo implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible>> de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible. 2015.

- Los municipios que integren las metas de los ODS en la actividad municipal y en sus políticas pueden beneficiarse de un mayor acceso a alianzas, apoyo financiero y técnico para el logro de resultados.
- Una “hoja de ruta hacia el desarrollo sostenible” para alcaldes. Los ODS han sido calificados como la “Agenda del pueblo”, como compromisos nacionales de los que forman parte, y con metas que mejoran la calidad de vida de los habitantes, ofrecen un crecimiento verde y sostenible, descubriendo ventajas competitivas en las distintas áreas de responsabilidad.

A fin de proponer un marco jurídico de responsabilidades de los municipios para la localización de la Agenda 2030, se ha partido de las metas relacionadas directamente con los municipios según la Red Española para el Desarrollo Sostenible^{51 52 53} en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, y que han servido de base para identificar una serie de las competencias propias en materias de interés local de la LRBRL que acreditan un soporte jurídico para la actuación municipal conjunta en la incorporación de los ODS a las estratégicas, programas y políticas municipales.

La propuesta que presento a continuación, se basa fundamentalmente en materias de las cuales los municipios ejercerán competencias propias y comunes a todos los municipios por la legislación básica de régimen local, y por tanto, comunes en el territorio nacional. A la vista de la dispersión normativa, la concreción en un territorio o región concreta no es compatible con la propuesta que se presenta y como respuesta conjunta para el logro de la Agenda 2030, y por tanto se deben indicar dos parámetros fundamentales,

⁵¹ Sánchez de Madariaga, I., García López, J., Sisto, R. <<Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas.>> Madrid: Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS). 2018

⁵² GOBIERNO VASCO <<Guía práctica. Cómo abordar los ODS desde el ámbito local>> Agenda 2030 Local. Edita Inhedere. Mayo 2019.

⁵³ RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO SOSTENIBLE: La Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Solutions Network), SDSN por sus siglas en inglés, es una iniciativa global lanzada por el ex secretario general de Naciones Unidas Ban Ki-Moon en 2012. SDSN trabaja en estrecha colaboración con las agencias de la ONU, con instituciones financieras multilaterales, el sector privado y la sociedad civil. Actualmente SDSN tiene 8 nodos regionales, 33 redes nacionales y forman parte de la red más de 600 miembros del ámbito universitario. A principios de 2015 nace la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS), antena de SDSN en España. Su misión es movilizar y sensibilizar a la sociedad española, a las instituciones públicas y al sector privado para que conozcan de manera más rigurosa y comprometida los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

- el primero que no se trata ser un marco cerrado ni único en relación con las áreas de responsabilidad municipal, por el carácter polifacético y la definición genérica de los Objetivos y sus Metas en la Agenda 2030.

- y en segundo lugar, se deberá en cuenta la transversalidad de las competencias locales en materia de desarrollo sostenible y medio ambiente, lo que implica que distintas materias puedan afectar a la consecución de distintos Objetivos de los que propongo de forma justificada en las siguientes líneas.

- en tercer lugar, se reconoce que las materias y competencias propuestas no tienen carácter limitativo.

Bajo estos parámetros, se pasan a analizar por Objetivos con la finalidad de soporte jurídico y punto de partida en una aplicación práctica:

- **ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo**

En contenido de este primer Objetivo, se incluyen metas a conseguir que tienen un marcado interés municipal, abordan cuestiones como la pobreza y la vulnerabilidad de diferentes colectivos, donde se plantea la necesidad de identificar y actuar contra la pobreza. El objetivo afecta entre otros, al bienestar de los vecinos, el envejecimiento activo, el acceso a recursos sociales o las prestaciones a personas en situaciones de exclusión social

Las ciudades, se encuentran en la posición ideal para identificar a las personas más desfavorecidas sobre el terreno, y para identificar los recursos y servicios necesarios para ayudarles a escapar de la pobreza, garantizando el acceso a los servicios esencial de los municipios.

Partiendo del régimen constitucional, el Objetivo está vinculado al Estado del Bienestar reconocido en el artículo 9.2 de la CE. El Estado de Bienestar se reordena en la Constitución Española mediante el Art. 41 donde hace referencia al "régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad", además de hacer mención expresa de los servicios sociales en al Art. 50 y los relaciona con las personas de la tercera edad.

El artículo 148.20 donde se menciona, entre las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, la de "Asistencia Social", y cuyos Estatutos de Autonomía ha constituido el marco jurídico que garantiza los derechos de los

ciudadanos en los ámbitos correspondientes, con la promulgación en todas ellas de las respectivas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, donde la totalidad de la legislación de las Comunidades Autónomas atribuyen competencia al nivel municipal, en quien recae la competencia para la prestación de los servicios sociales del primer nivel, es decir los Servicios Sociales de Atención Primaria, Generales o Comunitarios.⁵⁴

Partiendo de una interpretación integradora del Estado de Bienestar, los principios rectores de la política social y económica prestan atención a determinados colectivos, como juventud (Art. 48); disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales (Art. 49); tercera edad (Art. 50) y a la familia e hijos (Art. 39). De todo ello se desprende que sin los Servicios Sociales estos principios fundamentales quedarían vulnerados. Por ello, la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, a través del Sistema Público de Servicios Sociales, pretenden oficialmente cubrir las necesidades sociales de la ciudadanía. Está configurado por prestaciones y servicios de la Administración del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones locales (Ayuntamientos).

La jurisprudencia constitucional ha clarificado la distribución de competencias en la materia entre el Estado y las CCAA, de tal forma que la STC 41/2016 declara nula la Disposición Transitoria II de la LRSAL en cuanto a la asunción de competencias se servicios sociales por las Comunidades Autónomas, y declara la inconstitucionalidad el traspaso unilateral y coercitivo a las Comunidades Autónomas de las competencias que los municipios ejercían sobre sanidad o servicios sociales.

La responsabilidad de los municipios se regula en el artículo 25.2 apartado e) donde reside en la materia de interés municipal, en la que en todo caso ejercerán competencias propias para “la evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, que implica un papel decisivo a la hora de generar estrategias de desarrollo económico local para crear puestos de trabajo y aumentar los ingresos, y para incrementar la resiliencia de sus comunidades ante conmociones y desastres, de ahí el papel municipal para el logro de este ODS 1.

⁵⁴ Centro de Documentación y Estudios del Principado de Asturias. “Análisis comparativo de las Leyes de Servicios Sociales vigentes en las comunidades autónomas.” Consejería de Servicios y Derechos Sociales. Octubre, 2017.

- **ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible**

Algunos de los aspectos de interés municipal que aborda este objetivo están relacionados con el fin del hambre y la malnutrición, la alimentación sana, nutritiva y suficiente, la productividad agrícola, la producción de alimentos a pequeña escala. Así, entre las más tradicionales competencias de los Ayuntamientos está la de intervenir las actividades de sus administrados en materia de subsistencias, asegurando el aprovisionamiento o abasto de los productos básicos de consumo.

El art. 25.2 i) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de bases de Régimen local, establece que el Municipio, en los términos ya expuestos, ejercerá en todo caso competencias propias, entre otras, en materia de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. Por su parte el artículo 18 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales dispone que "la intervención en materia de abastos se dirigirá a asegurar la libre competencia como medio de procurar la economía en los precios", así como que "los Ayuntamientos sancionarán cualesquiera formas de actuación encaminadas a impedir o dificultar la libertad de tráfico", habilitando herramientas municipales para conseguir el ODS 2, tales como eventos, jornadas, ferias, congresos nacionales e internacionales, Jornadas anuales o la promoción de "huertos urbanos".

Es notorio la manifestada transversalidad de las materias de interés municipal con los ODS, donde podemos encontrar vinculación directa en las Metas del segundo Objetivo con lo dispuesto en los apartados b) y l) de la LRBRL, sobre el medio ambiente urbano y la promoción de la ocupación del tiempo libre. Además, es competencia del Ayuntamiento designar y regular el uso del suelo, fomentando a través del planeamiento urbanístico el suelo rústico con protección y específicamente, el de los huertos urbanos o el suelo de naturaleza agrícola. En este sentido, los bienes o terrenos de titularidad municipal pueden ser una gran oportunidad para promoción promover la agricultura sostenible y el desarrollo de actividades con fines sociales y educativos, mediante la utilización de los distintos negocios jurídicos patrimoniales para el su uso y explotación por los vecinos, actuaciones vinculadas directamente al logro del ODS 2.

- **ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.**

Las Metas de interés local identificadas con este objetivo, prestan su atención en la promoción de hábitos y estilos de vida saludables, mejorando la calidad acústica, controlando y haciendo seguimiento de la contaminación electromagnética y todo lo relacionado con la movilidad y el transporte. También aborda la prevención de ciertas enfermedades y accidentes de tráfico y favorecer el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, todas ellas relacionadas directamente con la salubridad pública.

El municipio, tiene ejercen competencias en materia de salubridad pública habilitado como competencias propias por los artículos 25.1.b) y j) LRBRL en relación con el medio ambiente urbano y protección de la salubridad pública a los Municipios. Es de interés, la legislación estatal sectorial sobre sanidad, donde el artículo 42 atribuye responsabilidades a los Ayuntamientos amparando competencias municipales de Control sanitario en determinados ámbitos (medio ambiente, contaminación atmosférica, aguas residuales, residuos urbanos, industrias, ruidos y vibraciones, actividades, comercios, cementerios y policía sanitaria mortuoria, según la siguiente afirmación:

«tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: Control sanitario del medio ambiente: Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales».

Asimismo, como hemos indicado con los servicios sociales, la LRSAL pretendía traspasar las competencias locales de sanidad (disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª y disposición adicional 11ª de la LRSAL) a las comunidades autónomas, prohibiendo además que estas pudieran atribuir a los ayuntamientos los servicios de atención primaria a la salud, lo que Tribunal Constitucional declara inconstitucional⁵⁵ recuerda que "los servicios de asistencia social y atención primaria a la salud son competencias de las comunidades autónomas que el nivel municipal venía prestando. Así que, en materias de competencia autonómica, son las comunidades autónomas las que deciden

⁵⁵ La Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de marzo de 2016, sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, constituye la primera de los once recursos que se interpusieron frente a la misma predeterminando la interpretación constitucional de la Ley, que declara inconstitucional la Disposición transitoria primera de la Ley 27/2013 se refiere a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud con aplicación, en caso de incumplimiento, de retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

si atribuir competencias locales a los Ayuntamientos. De hecho, los Ayuntamientos singuen teniendo competencias en atención primaria a la salud y las leyes autonómicas amparan competencias en este ámbito.

- **ODS 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.**

Los aspectos que se pueden abordar desde los municipios en este objetivo son, entre otros, el facilitar el acceso a equipamientos educativos, culturales y deportivos, educar en el desarrollo sostenible, la paz y la interculturalidad y dinamizar el tejido cultural del municipio.

Estos servicios educativos, culturales, de ocio y tiempo libre vinculados a la promoción del desarrollo sostenible, son materias de interés municipal sobre las cuales los municipios disponen de variadas competencias para alcanzar el ODS 4, aun viéndose afectadas como ya hemos apuntado por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Del resultado del reparto constitucional de competencias en materia de educación entre el estado y CCAA, me permito destacar la atribución de competencias a los municipios por legislación entorno a lo dispuesto en la Disposición Adicional 15.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que dice <<que la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al Municipio>>, restando cualquier relevancia en la programación educativa.

Es necesario partir, de que el ODS 4 se refiere a educación en un concepto amplio, más allá del académico, lo que se debe localizar en competencias de los municipios que afectan a la educación y aprendizaje. Aquí, juega el papel importante el municipio habilitado por competencias propias del artículo 25.2 m, para la promoción de la cultura y equipamientos culturales y el apartado l), sobre la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

Comúnmente se llama ocio al tiempo libre que se dedica a actividades que no son ni trabajo ni tareas domésticas esenciales, y pueden ser recreativas, educativas y cognitivas. El ocio se puede emplear en actividades motivadoras y productivas, de aquí las actividades de esparcimiento, diversión y ocio y con ellos la importancia del Municipio para cumplir con el objetivo de una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

- **ODS 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.**

Este objetivo promueve impulsar el desarrollo de políticas de igualdad, apoyar e incentivar el empoderamiento de mujeres y niñas a nivel personal, colectivo, social y político, implicar a todos los agentes para garantizar los derechos y contribuir a un modelo social más sostenible e igualitario. Además, incluye la prevención y atención de forma integral a víctimas de violencia contra las mujeres.

En el plano internacional, el derecho a la no discriminación por razón de sexo, consagrado en 1948 por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A nivel europeo, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, recogió la igualdad y la no discriminación por razón de sexo en su artículo 14, reconocidos en el articulado de la Agenda 2030.

En el contexto estatal, la igualdad constituye uno de los valores superiores del ordenamiento español y así lo proclama la Constitución Española en su artículo 1.1. El artículo 14 de la Carta Magna consagra la igualdad formal al señalar la igualdad entre los españoles y españolas ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas.

La ordenación general de las políticas públicas, bajo la óptica del principio de igualdad y la perspectiva de género, se plasma en el establecimiento de criterios de actuación de todos los poderes públicos, basado en los preceptos constitucionales del artículo 9, 14 y 23 de la CE.

Esta perspectiva complementaria de prohibición de acciones discriminatorias y promoción de la igualdad sustantiva es propia de un Estado social y democrático de Derecho, y en su desarrollo se han promulgado en los últimos años disposiciones como

la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral de la Violencia de Género y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. El texto legislativo que abanderara la igualdad de género es Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, donde a lo largo de su articulado obliga a los Poderes Públicos incluido, por tanto, los Gobiernos Locales para adoptar medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres⁵⁶.

El artículo 21 de la citada Ley Orgánica 3/2007 se, refiere a la Administración Local, indicando que las Entidades Locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las Administraciones públicas, y nuevamente aparece el municipio como Administración más cercana al ciudadano para detectar e implementar políticas de igualdad, y que encuentra en la atribución de competencias propias derivadas del artículo 25.2.o) de la LRBRL, que prevé la materia de actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de genero.

- **ODS 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.**

Observando las metas que integran el ODS 6 se puede indicar que la incidencia municipal en este objetivo es elevada, ya que son los municipios los que garantizan el abastecimiento de agua a la población, como son el control y gestión de los recursos hídricos, racionalizando el consumo de agua, disminuyendo el riesgo de contaminación y garantizando la calidad de aguas de uso lúdico, deportivo y festivo. Además, se plantea considerar, cuando proceda, la cooperación transfronteriza en la gestión integrada de los recursos hídricos y apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

La vigente Ley de Bases del Régimen Local, siguiendo con nuestra tradición histórica, determina que los Municipios deben asumir competencias sobre los servicios de suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, como hemos visto en los términos que disponga la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 25.2.1) de la LRBRL.

⁵⁶ Art. 11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Pero la importancia de nuestro ordenamiento local vigente no está en haber configurado el servicio de abastecimiento de agua a poblaciones como servicio público, al igual que el servicio de alcantarillado, también denominado saneamiento o evacuación de aguas residuales, sino que el valor es un servicio atribuido a todos los Municipios. La relevancia municipal en la consecución del ODS 6 deviene, con independencia de su número de habitantes, en que estos servicios se han asegurado en un núcleo esencial de competencias Municipales, y se han configurado como obligación mínima Municipal del artículo 26.1.a) LRBRL, debiendo hacer efectivo un suministro domiciliario de agua potable y servicio de saneamiento, entre otras, mediante la ejecución de la red general de saneamiento en zonas urbanas.

Como correlativo de este deber existe el derecho subjetivo en la esfera del administrado a exigir «la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público» conforme al artículo 18.1.g) de la LBRRL.⁵⁷ A este respecto debe tenerse muy presente que el artículo 26.1.a) habla de «abastecimiento domiciliario de agua potable», por lo que el aprovechamiento del agua suministrada a través de la red Municipal no puede diferir en exceso del propio de un consumo humano.

Es de interés, acudir respecto a las competencias de las distintas administraciones públicas en materia de aguas, al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, establece en el artículo 124 que:

«...el resto de las obras hidráulicas públicas son de competencia de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, de acuerdo con lo que dispongan sus respectivos Estatutos de Autonomía y sus Leyes de desarrollo, y la Legislación de régimen local, añadiendo en su párrafo cuarto que la Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y

⁵⁷ La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 noviembre de 1996 ordena a un Ayuntamiento que «acceda a lo que se le solicitó por los hoy recurridos que, a tenor de lo que dispone el artículo 18.1.g) de la Ley 7/1985, ostentan el derecho subjetivo a que se les preste el servicio de abastecimiento de agua que tienen solicitado, en cuanto servicio obligatorio».

las Entidades Locales podrán celebrar Convenios para la realización y financiación conjunta de obras hidráulicas de su competencia».

Al respecto, el artículo 128 de la citada Ley de Aguas dispone que:

<<...la Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en la disponibilidad, calidad y protección de aguas y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan>>.

A la vista de las materias expuesta la materia de interés municipal de abastecimiento de agua y depuración de aguas residuales, es determinante para el logro del ODS 6, reforzado por el servicio mínimo y obligatorio que deben prestar los municipios mediante el abastecimiento de agua, sus infraestructuras, gestión sostenible y el saneamiento para todos.

ODS 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

El ODS 7 aborda metas de interés municipal, entre ellas, se observan la utilización de fuentes energéticas locales, limpias y renovables, racionalizar el consumo y aumentar la eficiencia energética, además de reducir la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad energética de la población.

Para determinar el papel de los municipios se debe partir del Tratado de Lisboa sitúa a la energía en el centro de la actividad europea.⁵⁸ La política energética y de protección del clima en Europa, se ha plasmado en los tres objetivos estratégicos que se recogen en el nuevo Plan de Acción Energético Europeo, aprobado por el Consejo Europeo: seguridad en el suministro, eficiencia y compatibilidad ambiental. Para alcanzarlos hay que actuar en las áreas prioritarias de generación y consumo energético, así como en la de emisiones, asumiendo los compromisos de adaptación.

⁵⁸ De hecho, dota a la energía de una nueva base jurídica que no poseía en los tratados precedentes (artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE))

A estas alturas, es pacífico que las Entidades Locales, al igual que el resto de Administraciones Públicas deben promover la eficiencia energética y la utilización de las energías renovables para poder cumplir los objetivos fijados por la UE. Lo que no está tan claro es el papel que deben desempeñar los municipios en todo lo relativo a la eficiencia energética y al fomento de las energías renovables. Lo cierto es que el ordenamiento jurídico no ha delimitado con precisión el ámbito de actuación propio de los municipios en esta materia.

Tradicionalmente, los Ayuntamientos se han amparado en distintos títulos competenciales, esencialmente en materia de medio ambiente urbano o urbanismo del artículo, para intervenir en el fomento de la eficiencia energética y de la utilización de las energías renovables. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido dos periodos bien diferenciados, el primero el Tribunal se ha opuesto a la atribución de dicho título competencial, en STS de 24 de junio de 2008⁵⁹. Tras las Sentencias 2338/2015 y 2339/2015⁶⁰ el Tribunal Supremo cambia de criterio, de 22 de mayo, en las que reconoce la competencia del Ayuntamiento de Zaragoza para aprobar la ordenanza municipal de eco eficiencia y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones.

⁵⁹ STS 24 de junio de 2008, en Recurso de casación 4236/2005), que resolvió el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ de Navarra de 13 de mayo de 2005, estimando el recurso contra la ordenanza sobre captación y aprovechamiento de energía solar térmica en edificios del Ayuntamiento de Pamplona. La sentencia del TS confirma la dictada por el TSJ de Navarra, que declara nula de pleno derecho la citada Ordenanza. El razonamiento es el mismo: falta de habilitación legal específica de los Municipios para regular estas cuestiones, sin que sean suficientes los títulos competenciales en materia de medio ambiente, urbanismo o sanidad.

⁶⁰ Las sentencias estiman los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento de Zaragoza contras sendas sentencias del TSJ de Aragón que, siguiendo el criterio mantenido por el TS en la sentencia de 24 de junio de 2008. El TS fundamenta su cambio de criterio en la aplicación del principio de la “vinculación negativa” en sustitución del de “vinculación positiva”, fruto de la evolución jurisprudencial justificada en las exigencias derivadas de la Carta Europea de Autonomía Local, que reconoce, además de la autonomía local, el principio de subsidiariedad. Se argumenta en estas sentencias que “... en virtud del cual (principio de la vinculación negativa) la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación” Y le reprocha al tribunal de instancia que “... cuando la sentencia señala que » no se localiza norma estatal alguna en tal sentido «, y luego insiste en que » no se localizan normas habilitadoras concretas sobre la materia específica objeto de regulación por la Ordenanza impugnada «, se evidencia que se sigue una línea jurisprudencial ya abandonada por esta Sala Tercera, e incompatible con la Carta Europea de Autonomía Local”.

El papel de los Municipios como consumidores energéticos hace preciso resaltar las funciones en cuanto a la disminución del consumo y la consecuente reducción del gasto en el marco de la Ley Orgánica 2/2012, de 26 de abril, de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera⁶¹. Cabe mencionar la afirmación de Jorde Borja y Manuel Castells cuando dicen:

<<la existencia relevante de un papel local en un mundo globalizado y la necesidad de la implantación de la diversificación energética y el aumento de las diversas energías renovables para una construcción de un desarrollo sostenible, desde cada uno de los núcleos de población humano y que fundamentalmente se institucionalizan a través de los municipios, siendo más fácil la implantación desde abajo hacia arriba que al revés.>>⁶²

Partiendo de ese aspecto, debemos recordar que la directiva de eficiencia energética regulada por la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, se centra especial importancia en las entidades públicas, si es bien cierto, que las entidades locales y regionales las recoge en apartados subsidiarios y en políticas generalistas y no en determinaciones directas de obligación de reponer edificaciones mediante consumos energéticos casi nulos, obligaciones específicas del sector público y la Administración Local que se recogen de forma expresa en el Real Decreto 235/2013, de certificación energética de los edificios, y el Reglamento de Instalaciones Técnicas de edificios, a los que se debe añadir, lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley de Economía Sostenible que obliga a todas las Administración Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, a incorporar los principio de ahorro y eficiencia energética y de utilización de fuentes de energía renovables entre los principios generales de su actuación y en sus procedimientos de contratación.

Podemos afirmar, en base al marco jurídico expuesto que los municipios tienen un papel esencial en el cumplimiento de este ODS 7, la jurisprudencia considera ahora que la competencia normativa del municipio en materia de eficiencia energética y energías renovables encuentra su fundamento en títulos competenciales como la

⁶¹ GARCÍA RUBIO, F., <<El papel de los municipios en la sostenibilidad ambiental>> Worlter's Kluwer España. 2015.

⁶² BORJA J. y CASTELLS M., <<Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información>> Taurus, 1998.

protección del medio ambiente (artículo 25.2.f) LRBRL) y la ordenación urbanística (artículo 25.2.d) LRBRL).

- **ODS 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.**

Este objetivo debe ser abordado desde los municipios a través del desarrollo económico local basado en la cultura emprendedora, la innovación y la calidad ambiental del tejido empresarial. El interés municipal incluye el fomento de la economía social y el turismo sostenible, la promoción del acceso al mercado laboral, con especial atención a colectivos desfavorecidos. Además, plantea el dirigir acciones a personas jóvenes que no están empleadas y no cursan estudios ni reciben capacitación.

Observado las materias de interés municipal sobre las cuales se atribuirán competencias, no se detecta una remisión directa del artículo 25 de la LRBRL, si bien indirectamente para el logro de este ODS 8 he de destacar el papel de los municipios en el desarrollo de una economía sostenible, entre la que me permito destacar la denominada “Economía Circular”.

El concepto de Economía Circular pretende instaurar un nuevo paradigma en la manera que producimos y consumimos, para encontrar un modelo económico más sostenible y responsable con el medio ambiente y el entorno. Esto supone dejar atrás el modelo de economía lineal (consumo recursos limitados), sustituyéndolo por uno nuevo de sociedad implicada en optimizar los flujos de recursos materiales, incluido el agua, la energía y los residuos.

En resumen, es una economía cuyo objetivo es que el valor de los productos, materiales y recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible y que se reduzca al mínimo la generación de residuos no aprovechables. Se actúa así a favor de la durabilidad y aumento de la vida útil de los materiales y productos, de la reparación, reutilización y del reciclado de los residuos.

Las autoridades municipales juegan un papel esencial en el lanzamiento y aceleración para la transición a una economía más circular en las ciudades y los territorios. Entre las competencias municipales encontramos la gestión de políticas para un desarrollo sostenible, y que se habilita transversalmente otras materias de interés municipal sobre las que deben ejercer competencias propias, en muchos casos

esenciales, y que en conjunto deben perseguir promover el territorio, los hábitos de sus habitantes, las empresas y las actividades que tienen lugar. En este sentido, se regula en el artículo 86.2 de la LRBRL la declaración a favor de las Entidades Locales, de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable, como dato de interés los municipios el volumen de residuos clasificados urbanos recogidos por los municipios es de 22.515.181 en 2017⁶³, y por tanto, susceptibles de reincorporar el ciclo de reutilización y reciclado.

Desde los municipios como Administración más cercana el ciudadano se puede promover la Economía Circular a través de la aplicación de sus competencias propias, tanto a nivel interno, como fomentando modelos de producción y consumo más circulares, y el carácter transversal de este ODS e incluso del propio concepto de economía sostenible encuentra su fundamento en la gestión de recursos claves (agua, energía, residuos, movilidad, etc.) y en títulos competenciales como la protección del medio ambiente (artículo 25.2.b) LRBRL), abastecimiento de agua potable y saneamiento (artículo 25.2.c) LRBRL), Tráfico, movilidad y transporte (artículo 25.2.g) LRBRL), promoción de la actividad turística (artículo 25.2.h) LRBRL).

- **ODS 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.**

Este objetivo nos plantea entre otros, el garantizar el cumplimiento de la normativa en prevención de riesgos que afectan a las actividades del municipio, fomentar la mejora del comportamiento ambiental de las actividades y su adecuación legal.

Partiendo de la distinción de JORDANA POZAS sobre la finalidad de la actividad administrativa de los Ayuntamiento, el que distingue la actividad de fomento, policía o servicio público, debemos destacar que los ayuntamientos participan en el cumplimiento del ODS 9, ya que tienen funciones en relación con el mundo de las actividades económicas que se implanten en el municipio, y que se ponen de manifiesto especialmente a través de la actividad de fomento o la actividad de policía.

⁶³ Fuente INE.

En cuando a la actividad de fomento, ámbito genérico de actuación de los municipios en relación con las industrias en su municipio es el del fomento administrativo y, en ese sentido el fomento es la propiciación de objetivos mediante la intervención directa a través de técnicas como pueden ser las subvenciones para la implantación de industrias inclusivas, sostenibles y basadas en la I+D+i., es propicio la habilitación del artículo 25.2.ñ) de la LRBRL, por el que los Ayuntamientos ejercerán competencias propias en la promoción de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En segundo lugar, son de especial interés en este ODS 9, unas funciones de control preventivo en la intervención de la actividad de los particulares recogidas en los artículos 84 y 84 bis de la LRBRL fundamentalmente mediante el sometimiento previo a licencia o los actos de control posterior de verificación de las condiciones necesarias de implantación de actividades, obras y servicios, así como sus funciones de homologación o verificación del cumplimiento de las condiciones de diversos tipos de aparatos y tecnologías.

Sobre los actos de control, se debe mención especial a las licencias ambientales, que por el tipo de actividad se encuentran, a medio camino entre las autorizaciones ambientales integradas (relativas a actividades con elevado riesgo ambiental) y las meras comunicaciones (aplicadas a actividades inocuas o de escaso efecto ambiental) se crean para proteger el medio ambiente frente a los daños derivados del ejercicio de esas actividades.⁶⁴.

Las tradicionales licencias de actividades clasificadas, reguladas en el RAMINP, han sido sustituidas por regímenes autonómicos de licencias ambientales sin un régimen común en cuanto a las actividades sometidas a ellas y en cuanto al sentido del silencio

⁶⁴ En el ámbito de los actos de autorización administrativos y, dentro de ellos las licencias urbanísticas, se ha producido una considerable reforma por efecto de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que transpuso al Derecho español la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre. En esta misma línea la Ley 25/2009 dio nueva redacción al artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introduciendo la "comunicación previa" y la "declaración responsable" como mecanismos ordinarios de intervención en el ámbito local, junto a las licencias (o más bien en sustitución de éstas). Esto último ha sucedido por ejemplo con el artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que fue introducido por el apartado uno del artículo 41 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Pero el mayor grado de abandono de la intervención administrativa a través de las licencias (y por tanto de liberalización o desregulación del sector) lo encontramos en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que regula la comúnmente llamada "licencia exprés".

administrativo en el caso de que la Administración local competente no resuelva en plazo.

Para observar las actividades que pueden producir daños al medio ambiente se debe tener en cuenta dos principios:

- Principio de proporcionalidad: Si no hay daños al medio ambiente (u otra razón imperiosa de interés general), no cabe exigir autorización y el silencio será positivo. La Ley 17/2009 de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en su art. 3.3 determina la protección del medio ambiente y del entorno urbano como una razón imperiosa de interés general, pero si los daños no son relevantes no se justificaría la exigencia de licencia ambiental.
- El principio de prevención: Ante aquellas actividades capaces de dañar al medio ambiente (por riesgos conocidos vinculados al ejercicio de la actividad) resulta preciso adoptar controles previos que impidan los daños o impongan medidas que los neutralicen, de ahí que este silencio sea desestimatorio, ya que la falta de este control podría dar lugar a daños irreparables al medio ambiente.

La legislación urbanística de las Comunidades Autónomas atribuye la competencia para la tramitación de las licencias urbanísticas a los Municipios, como ya antes hacía la legislación estatal sobre ordenación urbana. La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera deroga según Disposición Derogatoria el RAMINP (actualmente aplicable solo en CCAA Asturias por no disponer de regulación autonómica), sin que se regule por el estado la licencias de actividad, y a salvo de la aprobación la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integral de la Contaminación, que regula las autorizaciones ambientales integradas, aplicable a las instalaciones cuya actividad incide intensamente en el medio ambiente. La omisión regulatoria del estado de las licencias de ambientales con incidencia menor ha llevado a la multiplicación de regímenes autonómicos heterogéneos en esta materia⁶⁵, todos ellos

⁶⁵ Normativa autonómica: Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado. Licencia de actividad sometida a Informe de Evaluación Ambiental de Actividades: artículo 47.3 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Licencia de actividad sujeta a evaluación de impacto ambiental: artículo 13.3 en relación con los artículos 5 y 6 de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha. Además, Cataluña (Ley 20/2009), Murcia (Ley 4/2009), Navarra (Ley 4/2005), País Vasco (Ley 3/1998) y La Rioja (Ley 6/2017).

atribuyen a los municipios la intervención en las actividades mediante títulos habilitantes para la protección del medio ambiente, competencias propicias para el logro de este ODS 9

- **ODS 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.**

Las metas de interés local integradas en este Objetivo se identifican por, la inclusión social y la integración plena de la población inmigrante, promover la igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población, garantizar los derechos de la infancia, así como promover una adecuada combinación de vivienda libre y protegida.

La fundamentación de esta área de responsabilidad municipal, parte de la constitución española, que reconoce entre los principios rectores de la política social y económica, el mandato a los poderes públicos para asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, promoverán las condiciones para el progreso social, velarán por el derecho a la protección de la salud, asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad y reconocerán el derecho a todos los ciudadanos y todas las ciudadanas a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Es relevante en esta materia la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), que conforma el cuarto pilar de las políticas sociales del estado del bienestar. La ley reconoce el carácter universal y público de las prestaciones, así como el acceso a éstas en condiciones de igualdad y de no discriminación. Todas las Entidades Locales participan en los términos del artículo 12 de la citada LCAPAD, donde indica que participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

A fin de situar este ODS 10 en las materias de interés local sobre las cuales los municipios ejercerán competencias, es determinante a inclusión social sobre las que los municipios tienen o ejercen competencias propias, se puede citar el artículo 25.2 de la LRBRL en la redacción de la LRSAL está: “Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de

Comunidad de Aragón (Ley 11/2014), Canarias (Reglamento 86/2013), Castilla y León (Decreto Legislativo 1/2015), Valencia (Ley 6/2014), Islas Baleares (Ley 7/2013), Andalucía (Decreto 297/1995).

exclusión social”. Es cierto, que se configura la dependencia o la inclusión social dentro de la materia de servicios sociales que según la nueva regulación de las competencias municipales establecida por la LRSAL, las competencias que los municipios ejerzan en materia de servicios social ya no tendrán el carácter de propias sino que serán competencias delegadas, por lo que la titularidad de esas competencias corresponderá a la Administración delegante, todas ellas propicias para el logro de este ODS 10.

- **ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.**

Las metas de este objetivo abordan una amplia gama de retos urbanos específicos, tales como: mejoramiento de asentamientos marginales y provisión de viviendas asequibles, sistemas de transporte público, planeamiento y gobernanza, patrimonio cultural, gestión de desastres, calidad del aire, gestión de residuos y espacios públicos y verdes.

El objetivo dedicado a ciudades y asentamientos humanos contribuirá a⁶⁶:

- Concientizar a dirigentes y a la comunidad, y centrar la atención política en los urgentes desafíos urbanos y en las oportunidades futuras.
- Movilizar y empoderar a todos los actores urbanos para la resolución práctica de problemas, de modo que puedan trabajar colectivamente en post de objetivos comunes.
- Abordar los retos específicos de la pobreza urbana y el acceso a infraestructura y vivienda eficaces en función de los costos, con beneficios transversales en numerosos ODS.
- Promover el diseño de infraestructura y la prestación de servicios integrados e innovadores, utilizando soluciones basadas en la tecnología y en la eficiencia energética.
- Promover el ordenamiento territorial y la concentración espacial eficiente, a la vez que se confiere a los ODS un enfoque territorial.
- Garantizar la resiliencia urbana frente al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres.

⁶⁶ Op. Cit. Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible SDSN. 2015.

- Propiciar que los gobiernos urbanos y locales influyan en la adopción de decisiones tendientes a lograr el desarrollo sostenible.

A medida que aumenta la urbanización del país, las ciudades se perfilan cada vez más como medios clave en las políticas de sostenibilidad y salud pública, son componentes ineludibles en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la consecución de una economía circular, la mejora de la salud general de la ciudadanía, la funcionalidad de políticas educativas, etc. El 80 % de la población española se ha instalado en centros urbanos: las ciudades son clave para mostrar y asegurar un camino de sostenibilidad a nivel local, regional, nacional y planetario.⁶⁷ Los compromisos internacionales de la mayor parte de los Estados miembros de la ONU se basan en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana de 2016

Se debe de partir de que, dentro de cada objetivo se han señalado en FARIÑA J, HIGUERAS E, ROMÁN E (2019) una serie de criterios que pueden ayudar a lograr dichos objetivos. Y los criterios para una agrupación más directa, se han agrupado a su vez en apartados. Así, observando esta metodología se destacan tres grandes objetivos. El diseño de la ciudad pensada para andar. El diseño de los itinerarios y del camino para cumplir el primer OBJETIVO al objetivo de diseñar una ciudad pensada para andar, permite adaptarse al confort (térmico y acústico), que equivale a promoción de la salud, prácticas urbanas más saludables. En este sentido, para conseguir que las personas mayores y, en general, toda la población, encuentren placer en caminar, está la de que calles, plazas y parques tengan unas condiciones adecuadas de temperatura, humedad y ventilación. El segundo gran objetivo, es la introducción de la naturaleza en la ciudad. Conforme indica FARIÑA J (2019)

<<Es cierto que la ciudad se creó, precisamente, para separarse de la naturaleza y tener un espacio pequeño mucho más controlado. Sin embargo, esta cuestión llevada al límite ha traído consigo, no sólo problemas que afectan a la salud de los habitantes de las ciudades sino también a las posibilidades de supervivencia planetaria, al explotar excesivamente los ecosistemas que dan sustento a la vida urbana. Una vez más, se puede ver que, tanto la salud como la sostenibilidad requieren propuestas comunes>>.

⁶⁷ OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD: <<Evaluación hacia un desarrollo más sostenible basado en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda Urbana>>. Año 2018. www.Observatoriosostenibilidad.com

El último objetivo de todo este sistema es implicar a la población, mediante el fomento de una ciudad resiliente, entendiendo aquella que evalúa, planea y actúa para preparar y responder a todo tipo de obstáculos, ya sean repentinos o lentos de origen, esperados o inesperados. De esta forma, las ciudades están mejor preparadas para proteger y mejorar la vida de sus habitantes, para asegurar avances en el desarrollo, para fomentar un entorno en el cual se pueda invertir, y promover el cambio positivo.⁶⁸

Parece claro que las competencias municipales en materia de urbanismo tras la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) entre las que señala como materias en las que los municipios ejercerán competencias propias del art. 25.2. LBRL, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

Además, el Objetivo 11 pretende lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros resilientes y sostenibles, siendo de gran relevancia la materia de interés local del artículo 25.2.ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

- **ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.**

Desde este Objetivo se aborda la gestión ambiental de la administración municipal, incluyendo la compra y contratación pública verde, la promoción del consumo sostenible y la prevención y gestión de los residuos. Además, se plantea la lucha contra el desperdicio de alimentos en todos los sectores.

Los municipios llevan a cabo la prestación del servicio de gestión integral de los residuos de origen doméstico y asimilables procedentes de establecimientos comerciales y empresas, que incluye los servicios de contenerización, recogida y transporte de dichos residuos, así como el servicio de limpieza de espacios públicos y la gestión del punto limpio con el objetivo de garantizar las adecuadas condiciones de salubridad e

⁶⁸ ONU-Habitat Nueva Agenda Urbana <https://onuhabitat.org.mx/index.php>

higiene del municipio y cumplir con las obligaciones y objetivos medioambientales de una gestión correcta, servicios que tienen un impacto directo en la gestión sostenible y por tanto, en el éxito del ODS 12, pudiendo los Ayuntamiento prestar estos servicios con métodos, prácticas y productos respetuosos para el medio ambiente y la salud laboral e incluirá, entre otros, la correcta gestión de los residuos y el uso de maquinaria ambientalmente sostenible.

Se establece que la gestión de residuos y tratamiento/eliminación de residuos y la limpieza viaria son servicios públicos obligatorios para las entidades locales cuya prestación supone la satisfacción de una necesidad social de una comunidad.

Además de lo establecido en la normativa en lo relativo a competencias, servicios públicos y contratación del sector público y qué objetivos ambientales deberían alcanzarse con la prestación de esos servicios públicos. Estos lineamientos y objetivos en materia de residuos se han tenido en cuenta para definir cómo deben prestarse los servicios y, obviamente, la forma en la que se prestarán los servicios condicionada la valoración económica de los mismos.

De conformidad con el artículo 12 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, el apartado quinto, dispone que corresponde a las Entidades Locales, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada. Además le corresponderán el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

El objeto del presente ODS 12 se encuadra dentro del ámbito de competencia municipal, de acuerdo y en el ejercicio de lo dispuesto en el artículo 25.2 b) y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), es decir considerada materias en las que deben disponer competencias propias los municipios y además se reconocen como servicios mínimos y obligatorios que deben presentar los municipios, en referente a la limpieza viaria, zonas verdes, recogida y transporte residuos, y de ahí el papel de los municipios para el logro de este ODS 12.

- **ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos**

El Objetivo 13 de la Agenda pretende adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. El cambio climático afecta a todos, sin excepción y tiene un impacto negativo en la economía y la vida de las personas y las comunidades, este objetivo engloba todas las metas que contribuyen a frenar los daños al medio ambiente y la atmosfera y a construir un modelo sostenible en el que podamos habitar la tierra sin destruirla.

Como consecuencia natural de lo anterior, la lucha efectiva contra el cambio climático se vincula a la protección de la naturaleza, dentro de la materia político-jurídica local. En este sentido, los municipios en sus tres posiciones elementales de la actividad administrativa (fomento, prestacional y de control) pueden intervenir en la protección de medio ambiente dentro del ámbito de sus competencias, ya sea ejerciendo la potestad normativa, o como prestadores de servicios públicos con perspectiva ambiental, órganos contratantes, gestores del patrimonio propio y operadores en el contexto de la iniciativa pública económica local, y los municipios como promotores de políticas públicas, incentivando o desincentivando ciertas actuaciones.

Por tanto, los municipios gozan de un espacio de actuación suficiente que les permita diseñar y aplicar políticas propias de cambio climático tanto de mitigación como de adaptación.

El surgimiento en la actualidad del Derecho local de cambio climático como parte del Derecho administrativo local podría así definirse como el conjunto de instrumentos jurídicos que disponen los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias legalmente atribuidas para materializar políticas de disminución de la emisión de GEI a la atmósfera y de adaptación a sus impactos⁶⁹.

El Derecho local de cambio climático, partiendo de las competencias que ostentan los gobiernos locales para dinamizar acciones en este ámbito , se pueden incluir en cuatro ámbitos materiales de la actuación jurídico-administrativa local que, en términos porcentuales, son los más contribuyentes a la aceleración antropogénica del

⁶⁹ SIMOU, S., <<El surgimiento del denominado Derecho Local del cambio climático: competencias, fundamentos y límites>>. Instituto de Derecho Local de la UAM. 2019. [www. Idluam.org](http://www.Idluam.org)

cambio climático: la energía (y, principalmente, la adopción de medidas de eficiencia energética en la edificación y fomento de las energías renovables), la gestión sostenible de residuos (mediante medidas de minimización, tratamiento y valorización energética conforme al interés climático), la movilidad (más que como una forma de gestión del transporte urbano como una forma de planificar y ordenar el tráfico y los desplazamientos en las urbes) y el planeamiento urbanístico (como presupuesto de un modelo de vida climáticamente sostenible y ámbito administrativo de conexión y materialización de todas las políticas climáticas anteriores).

En cuanto al marco legal competencial actual en España para que los ayuntamientos actúen con seguridad jurídica en la materia, hay que indicar el cambio climático no se ha tratado como una materia sobre la que se proyecta una atribución competencial formal ad hoc o en bloque a los municipios, aunque sí de materias estrechamente relacionada como dispone el artículo 25.2.b) de la Ley 7/85 de 2 de abril, sobre materia de interés local en protección del medio ambiente urbano, parques jardines públicos y protección de la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

Aunque en la práctica difícilmente podría negarse la capacidad de los gobiernos locales para tomar medidas normativas y ejecutivas en la materia, en la teoría los fundamentos legales competenciales deben buscarse:

a) de modo indirecto en la legislación sectorial y/o de régimen local con respecto a otras materias de influencia o conexión con el cambio climático (planeamiento urbanístico, gestión de residuos, medio ambiente urbano, alumbrado público, movilidad, patrimonio histórico-artístico, abastos, mataderos, salubridad pública, cementerios, suministro de agua, limpieza viaria, tratamiento de residuos, alcantarillado, aguas residuales, entre otros. Como es evidente, el cúmulo de materias que tiene conexión directa con el medio ambiente es de lo más variado⁷⁰, pudiendo localizar un núcleo competencial estrechamente vinculado al medio ambiente.

b) en el art. 7.4 LBRL en el que el TC reconoce una cláusula universal de competencias “impropias” de carácter, sin embargo, limitado y condicionado; o

⁷⁰ GARCÍA MORALES, V.J., <<Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal>>. Cuadernos de Derecho Local, núm. 32, junio de 2013, pp. 83-90

c) en las más novedosas leyes autonómicas de cambio climático pero, desafortunadamente, con relación a aspectos muy concretos de la actuación local⁷¹. El papel que desempeña la legislación ambiental autonómica en la concreción de las competencias locales en este ámbito es fundamental, ya que es a través de aquella donde, fundamentalmente, se establece, de forma concreta y precisa, el desarrollo de la normativa básica ambiental.

Las competencias ambientales en cuanto a los municipios parten del artículo 25.2 de la LBRL recoge como competencia propia, además de las ya mencionadas, se atribuye la materia de interés local en los que los municipios deben ejercer competencias, se trata del “medio ambiente urbano” artículo 25.2.b).

Ciertamente, resulta difícil comprender que se haya limitado la protección del medio ambiente como materia susceptible de competencias propias, solo al “medio ambiente urbano”, tratándose de una materia de gran interés local. Ahora bien, el listado de materias recogido en el artículo 25.2 constituye un mínimo que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica. Por ello, se puede considerar que los municipios pueden disponer de otras competencias propias, más allá de las previstas en el artículo 25.2, atribuidas por la legislación sectorial (por ejemplo, sobre protección del medio natural), aun cuando se incluya en el artículo 27 entre las materias susceptibles de delegación.⁷²

Con relación a los servicios mínimos de prestación obligatoria para los municipios, en función del número de habitantes, el artículo 26.1 LBRL continúa incluyendo algunos servicios ambientales. Como hemos indicado, en anteriores apartados, todos los municipios deben prestar los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado.

El contenido y alcance de las competencias locales en materia de medio ambiente se determinan por la legislación ambiental, tanto estatal como autonómica. Conforme a

⁷¹ Como por ejemplo es la aprobación de planes municipales de acción climática (véase, Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares, Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña)

⁷² CASADO CASADO, L., <<Las competencias ambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: breve apunte>> Fundación, Democracia y Gobierno Local. Nº 25. Segundo Semestre 2014.

la legislación ambiental básica, los municipios tienen la posibilidad de “establecer medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad” (disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). De esta forma, pueden mejorar aspectos ya regulados en la legislación estatal sectorial a través de ordenanzas medioambientales.

Sin embargo, esta potestad normativa, que no desarrolla la Ley, sino que la complementa, sigue el esquema clásico Ley previa-ordenanza local de desarrollo, pues, conforme a criterios jurisprudenciales, se entiende que no pueden aprobar normas reglamentarias a partir de la legislación básica estatal cuando su desarrollo esté expresamente atribuido a las comunidades autónomas⁷³.

Otra materia de interés ambiental, es el patrimonio cultural también puede tener relación con el medio ambiente. Si el medio ambiente incluye los recursos “naturales”, el patrimonio cultural hace referencia, necesariamente, a los recursos “artificiales”, fruto de la acción humana sobre la naturaleza. La legislación positiva da buenas muestras de la estrecha relación de lo cultural con lo ambiental. En este sentido, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, o la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, normas paradigmáticas de protección ambiental, consagran esa vinculación entre medio ambiente y patrimonio cultural.

Podemos concluir, que todas estas materias, competencias propias y servicios de los municipios forman parte del marco jurídico de competencias ambientales que contribuyen al logro de este ODS 13.

- **ODS 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible**

Es cierto, que las metas previstas en el presente ODS 14 en su mayoría no tienen relación directa con las áreas de actividad de los municipios, si bien, sí pueden abordar aspectos como la disminución del riesgo de contaminación de los recursos hídricos que acaban en el mar, poner en valor el ámbito marino y su cultura, velar por la

⁷³ sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2008, recurso núm. 235/2008, y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, de 7 de octubre de 2003, recurso núm. 59/2002

competitividad del sector pesquero y sensibilizar a la población en la importancia de su conservación. Además, este Objetivo plantea la prevención y reducción significativa de la contaminación marina producida por las actividades realizadas en tierra, y la conservación de las zonas costeras y marinas de conformidad con las leyes nacionales, vinculado a materias propias de interés local del artículo 25.2.b y apartado c) en la gestión de residuos sólidos urbanos y evacuación y tratamiento de aguas residuales

La importación de la actividad municipal en la consecución de este ODS 14 recalca en la conservación y limpieza de costas. Así el apartado 2 del artículo 25 de la LRBRL, ni antes ni después de la modificación efectuada en el mismo por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, incluye entre las materias que enumera la específica sobre vigilancia y limpieza de playas. No obstante, la LRBRL incluía e incluye algunas materias en las que pueden tener encaje, como medio ambiente, protección civil, promoción de la actividad turística de interés y ámbito local, protección de la salubridad pública, ocupación del tiempo libre.

Por tanto, en cuanto a las competencias municipales sobre la vigilancia y limpieza de playas derivan de lo establecido en el artículo 115 d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, conforme al cual las competencias municipales abarcan el mantenimiento de las playas en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como la vigilancia de la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

- **ODS 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.**

Este Objetivo aborda la protección, mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios, la gestión eficaz y eficiente del patrimonio natural y la promoción del conocimiento y la cultura de la naturaleza. El ODS 15 contiene metas relacionadas con la gestión sostenible los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Los municipios ejercer competencias estrechamente relacionadas con las metas de interés municipal de este ODS 15, cuya habilitación, entre otras, se regula conforme al artículo 25.2.f) de la LRBRL sobre prevención y extinción de incendios o como titulares de los Montes en la conservación, defensa y gestión del patrimonio propio de la Administración Local, así como

En materia de Montes, cobra especial relevancia la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes del Estado en la que se determina que tanto la Administración estatal, como las Comunidades Autónomas y los Entes locales son "Administraciones forestales" y pueden ser titulares de montes públicos, la Administración del Estado, las CCAA o la Administración Local, en este último caso, las competencias atribuidas a la Administración local en el artículo 9 son la gestión de montes de su titularidad, no incluidos en el Catálogo de Montes, los aprovechamientos forestales de los montes de su titularidad, informe preceptivo en la elaboración de instrumentos de planificación forestal que afecten a sus montes.

La ley de Montes estatal, designa a las Administraciones autonómicas como las responsables y competentes en materia forestal, de acuerdo con la Constitución y los estatutos de autonomía. Al mismo tiempo, clarifica las funciones de la Administración General del Estado, fundamentadas en su competencia de legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y medio ambiente, además de otros títulos. En todo caso, opta con claridad por la colaboración y cooperación entre las Administraciones para beneficio de un medio forestal que no entiende de fronteras administrativas. Por estos mismos motivos, se revitaliza el papel de las Administraciones locales en la política forestal, concediéndoles una mayor participación en la adopción de decisiones que inciden directamente sobre sus propios montes, reconociendo con ello su papel como principales propietarios forestales públicos en España y su contribución a la conservación de unos recursos naturales que benefician a toda la sociedad.

En la misma línea, la ley establece como principio general que los propietarios de los montes sean los responsables de su gestión técnica y material, sin perjuicio de las competencias administrativas de las comunidades autónomas en todos los casos y de lo que éstas dispongan en particular para los montes catalogados de utilidad pública.

Son los propietarios de los montes los que primero y más directamente se responsabilizan de su gestión sostenible. Para garantizar tal gestión, la ley pretende el impulso decidido de la ordenación de montes, a través de instrumentos para la gestión como los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos, planes técnicos o figuras equivalentes, siendo éste uno de los elementos clave de la nueva legislación.

- **ODS 16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas**

Este objetivo aborda aspectos relacionados con la convivencia y la seguridad ciudadana, la multiculturalidad y la paz. Además, aborda la rendición de cuentas, la transparencia institucional, y el acceso a la información, así como la coordinación interdepartamental y la coordinación con otras entidades o iniciativas relacionadas con la sostenibilidad, en especial, con la Agenda 21 Escolar. Además, este Objetivo plantea el reducir significativamente todas las formas de violencia.

En el ámbito de la convivencia y seguridad ciudadana, los municipios disponen la potestad sancionadora conforme al artículo 4 de la Ley 7/85 de 2 de abril y con de habilitación acorde al artículo 139 de la LRBRL donde se dispone que <<Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.>> Este precepto remite a la potestad reglamentaria de las entidades locales, que necesariamente deberán regular mediante Ordenanza Municipal las actuaciones de convivencia que fomenten el cumplimiento del ODS 16.

Desde el punto de vista de la transparencia, participación y acceso a la información, partiendo del concepto de participación ciudadana en los asuntos públicos, se hace preciso señalar el artículo 23 de la CE, donde se regula el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos y del artículo 9.2 de la CE⁷⁴ que se establece el deber de los poderes públicos de facilitar la participación ciudadana en la vida

⁷⁴ Artículo 9.2 CE Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

económica, política, cultural y social, completando con el derecho del artículo 105.b) de la Constitución española, sobre el derecho a los ciudadanos de acceder a los archivos y registros administrativos.

La importancia de los municipios sobre el fomento de sociedades más inclusivas, es su capacidad para el desarrollo de políticas de profundización democrática y participación ciudadana sobre los problemas próximos a los vecinos, como iniciativas de gobierno abierto, presupuestos participativos, ciudades educadoras, consejos vecinales y ciudadanos. Cabe señalarse que la participación ciudadana cobra una mayor densidad en el ámbito en lo local, en la medida en que es el nivel de gobierno más claramente vinculado a la ciudadanía. Se han puesto en marcha redes de educación y sensibilización sobre los ODS, que vinculan a los municipios con las temáticas de la Agenda de Desarrollo Sostenible.

La importancia de las ciudades este el cumplimiento del ODS 16 viene señalado el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 del Gobierno de España:

<<Los ODS son componentes centrales de la paz y ponen de relieve cómo el fin de la pobreza, la protección del planeta y el logro de una prosperidad ampliamente compartida son factores que contribuyen a la armonía global y a una paz duradera. Son múltiples las formas en que los Gobiernos Locales pueden colaborar en la construcción de la paz y, en este sentido, la Diplomacia de Ciudades engloba una parte importante de ellas, además de contar con redes mundiales, con sus secciones nacionales como la de Alcaldes por la Paz o la iniciativa liderada por el Ayuntamiento de Madrid, Foro mundial de Ciudades de Paz, que se pueden convertir en instrumentos esenciales para alcanzar las metas del ODS 16>>

- **ODS 17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible**

Muchos de los aspectos que aborda este Objetivo quedan fuera de las competencias propias o materias de las Entidades Locales y Municipios, si bien los municipios básicamente pueden contribuir a él manteniendo y consolidando la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, reforzando además la coordinación con otras entidades y el trabajo en Red. Por otro lado, los municipios pueden fomentar la

actividad solidaria, la promoción de acciones de cooperación internacional y el fomento de intercambios culturales, cooperativos y solidarios.

Los municipios son grandes veteranos en materia de asociacionismo, y es así, como alzan la voz a nivel nacional e internacional, mediante la creación de redes y cooperación intermunicipal, tales como la Red de Ciudades por el Clima, a través de la FEMP, en las diferentes redes internacionales. Estas redes, tanto estatales como europeas e internacionales, fortalecen la gobernanza de la Agenda, promueven la cooperación horizontal y el intercambio de experiencias, mejoran las prácticas de políticas públicas y permiten la difusión de iniciativas innovadoras.

Con estas consideraciones, la FEMP ha defendido el papel que las Entidades Locales en la participación y definición de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, y ha sido pionera en la creación de un mecanismo de participación multinivel⁷⁵, con agentes clave comprometidos con el cumplimiento de Plan de Acción de la Agenda 2030 del Gobierno Nacional, basado en los principios de gobierno abierto, que ha permitido elaborar su propia estrategia de acción y enriquecer las contribuciones al Plan de Acción⁷⁶. En conclusión, los ayuntamientos cuentan con competencias directamente relacionadas con los 17 ODS, y ya sea de forma directa o indirecta la influencia de sus políticas e intervenciones se reflejan en una serie de indicadores que constatan el cumplimiento de los Objetivos.

Lo trascendental de lo expuesto, es que muchas materias de interés local así determinadas por el 25.2 de la LRBRL tienen relación directa con los Objetivos y Metas de la Agenda 2030, y que hemos podido determinar la fundamentación jurídica del Derecho administrativo local que puede servir para aclarar el ámbito de sus competencias legalmente atribuidas para materializar la Agenda 2030.

En el presente trabajo ha quedado acreditado el imprescindible papel de los municipios en el cumplimiento del compromiso asumido en por el Gobierno nacional para la alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, pero se ha determinado el régimen

⁷⁵ Proceso denominado “Think Europe: Compromiso 2030”, primer encuentro a nivel nacional que logró articular un diálogo al más alto nivel entre el gobierno de España, las CCAA, GLL, organismos internacionales, sociedad civil, universidad y sector privado.

⁷⁶ En el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible del Gobierno de España, aprobado el 29 de junio de 2018 por el Consejo de Ministros.

jurídico de responsabilidades que acreditan dicho papel sobre la base del Régimen Local en el Ordenamiento jurídico español, y cuyo resultando es que los municipios disponen de competencias propias en materias de interés local reconocidas en el artículo 25.2 de la LRBRL en relación con todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda.

IV.- HERRAMIENTAS MUNICIPALES DE IMPLEMENTACIÓN. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE Y SOSTENIBLE.

4.1. Herramientas municipales para la implementación de la Agenda 2030.

Partiendo de que la “localización” de los ODS es el proceso por medio del cual autoridades e interesados locales adaptarán e implementarán esas metas en ciudades y asentamientos urbanos, como se ha expuesto en el presente trabajo, los objetivos y metas reclaman una acción decidida desde el ámbito municipal en todos los ODS, y además, requieren también de la implementación práctica mediante herramientas municipales para el logro de la Agenda 2030.

El objetivo de este apartado es mostrar la contratación como un recurso útil en los municipios con el que conseguir alcanzar los ODS y sus Metas en la Agenda 2030, mostrando el beneficio económico, ambiental y social de su utilización.

En virtud del papel crucial que desempeñan, los municipios no pueden ser simples implementadores de la agenda mundial o nacional de los ODS, sino que deben ser aliados en la creación conjunta y la definición de respuestas programáticas y normativas, así como también en la implementación y seguimiento de los avances en objetivos y metas.

La implementación de los ODS debe responder a las necesidades y prioridades de cada municipio, ser coherente con las estrategias nacionales, complementándolas⁷⁷, y todo ello en el marco de sus competencias. El papel de los municipios depende, por tanto, del marco jurídico nacional, determinado por el Régimen Local y la modulación de la Autonomía Local constitucionalmente garantizada.

⁷⁷ Op cit. Como Implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible. SDSN.

Una vez determinadas sus áreas legales de responsabilidad, y atribución de competencias, con el fin de establecer las prioridades locales, se pueden observar las herramientas precisas para su implementación.

Los municipios tienen que articular distintos instrumentos para implementar los ODS en sus territorios, entre ellos, existen infinidad de planes, estrategias y herramientas que identificaremos a título ejemplificativo, si bien, el presente trabajo pretende destacar la contratación pública como herramienta instrumental para consecución de los ODS, y en especial, la contratación pública verde por tratarse de un instrumento al alcance de todos los municipios y territorios.

El motivo de la elección de este instrumento parte de la propia experiencia profesional en distintos Ayuntamientos, especialmente en pequeños y medianos, donde he podido comprobar uno tras otro, la inexistencia de instrumentos de planificación o implementación de los ODS para cumplir con la Agenda 2030, no se dispone en su mayoría de Plan Estratégico, ni Plan de Acción Alineado, ni campañas de sensibilización ni de medidas o acciones alineadas con la Agenda 2030, quitando las grandes ciudades con todo tipo de recursos. Este problema se puede reconocer en las deficiencias que existen en la implementación de un modelo de contratación pública estratégica, motivado en parte la falta de recursos que sufren especialmente los pequeños y medianos municipios, con especial déficits en la asignación de recursos humanos para definir las necesidades y alinearlas con la Agenda 2030, donde las políticas priorizan criterios económicos en detrimento de una contratación estratégica verde o socialmente responsable.

Como mención de las distintas herramientas que disponen los Municipios para implementar los ODS y sus Metas en sus comunidades son destacables:

- Estrategia Municipal y el Plan de Acción Municipal 2030.

El Plan estratégico de un municipio, ha de tener una serie de características propias del Ayuntamiento, como disponer de un año de referencia a futuro e ir acompañados de una visión, valores, metas, acciones etc. Tras ello, el municipio puede optar por construir su Agenda Local 2030 a partir de la alineación de su plan estratégico

a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adaptando y completando su contenido para responder a los mismos.

Podemos mencionar como ejemplo destacable el Plan Estratégico de Málaga aprobado por el Pleno del Ayuntamiento a principios del 2018 con el que se ha vinculado las estrategias y proyectos estrella de la ciudad con el marco de Europa Horizonte 2020, por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y mediante un Plan de Acción de Málaga para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), donde se decide alinear el plan estratégico con los ODS y marcar las líneas del Diagnóstico y Plan de Acción ODS Málaga 2030⁷⁸.

En los municipios conviven varios instrumentos de planificación de diversa naturaleza y alcance, pero que en muchos de los casos acaban necesitando ser coordinados e incluso en ocasiones, ser integrados en planes de mayor alcance para garantizar una gestión eficaz tanto desde el punto de vista de los propios planes como de los mecanismos de coordinación y seguimiento que los acompañan. Esta herramienta se presenta como un mapeo general de cómo los diferentes planes contribuyen a los ODS, análisis que puede servir de referencia a la hora de realizar el mapeo en cada municipio.

Mediante el Plan de Acción Local 2030, se alinean los planes locales y regionales con los ODS, los municipios deben tomar decisiones y priorizar esos objetivos y metas que mejor respondan a sus contextos y necesidades específicas. La Planificación municipal permite una continua reevaluación y adaptación de políticas y programas, sobre la base del monitoreo y la revisión regulares de avances y resultados, y la adaptación continua a la Agenda 2030⁷⁹, para lo que se han desarrollado distintas guías, véase la Guía práctica del Gobierno Vasco de cómo abordar los ODS desde el ámbito local 2019 (ANEXO II).

- Ejerciendo la potestad reglamentaria y mediante la política impositiva, con la movilización recursos locales.

⁷⁸ FUNDACIÓN CIEDES: <https://ciedes.es/el-plan/m%C3%A1laga-estrategia-2020.html>

⁷⁹ Sobre los índices y grado de cumplimiento véase el INFORME URBANO 2018 de la REDS que analiza el grado de implementación de los ODS en 100 ciudades españolas. El informe se basa en la desarrollada por SDSN para las ciudades de Estados Unidos (<http://unsdsn.org/resources/publications/us-cities-sdg-index>), que, a su vez, se basa en la metodología desarrollada por la Fundación Bertelsmann Stiftung y SDSN para el Índice global de los ODS (<http://sdgindex.org>). Para cada uno de los Objetivos se han identificado indicadores que permiten evaluar distintos aspectos del desarrollo sostenible, para los que existen datos de fuentes oficiales recogidos de manera consistente en todo el país a nivel local.

La potestad reglamentaria y tributaria de los municipios son herramientas eficaces para el logro de los ODS y sus Metas, ya que habilitan para la aprobación de ordenanzas municipales alineadas con la Agenda 2030, en distintas materias como la protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones⁸⁰, reglamentos u ordenanzas de vertidos al alcantarillado, ordenanzas y planes de gestión de residuos urbanos, entre otros.

En materia tributaria, igualmente los municipios pueden utilizar las Ordenanzas Fiscales para determinar sistemas de tributación a nivel local en el marco de la Agenda 2030, que incluyan nuevas tasas y recursos no fiscales como tarifas y cargos por servicio, además de oponerse a las tasas que son perjudiciales para el medio ambiente, como los subsidios a las energías fósiles. Las reformas fiscales a menudo son parte de un proceso largo y complejo, y la implementación de proyectos estratégicos para alcanzar los ODS no se debería posponer. La movilización de los recursos disponibles y las capacidades para el logro de los ODS a nivel local es esencial. Tanto, la potestad reglamentaria y tributaria está estrechamente relacionada con la potestad sancionadora que el artículo 41 de la LRBRL atribuye a las entidades locales, herramientas útiles para la consecución por los municipios de los objetivos plasmados en la Agenda 2030.

4.2. Contratación Pública Verde par implementación de los ODS

El sector público es el mayor contratante de bienes, obras y servicios, ya que las Administraciones Públicas dedican a su contratación 1,8 billones Euros anuales, porque representa en torno a un 20 % del PIB de la UE^{81 82}, lo que les convierte en el mayor agente económico por su volumen e impacto sobre el mercado y el entorno. En España, el gasto en compra pública representa el 13 % del PIB, solo este dato justifica el interés

⁸⁰ Véase la distinta legislación sectorial: contaminación acústica, artículos 5 y 7 de la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de Contaminación Acústica de Aragón, reglamentos u ordenanzas de vertidos al alcantarillado (calidad del medio hídrico, artículo 27.2.c.3 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia), ordenanzas y planes de gestión de residuos urbanos (artículo 5.2 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de Madrid), entre otros (artículos 69, 81.2.b, 98.2 y 104.4, respectivamente, de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía. (artículo 36 de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado)

⁸¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2015) 614 final de fecha 2 de diciembre de 2015.

⁸² Comisión Europea (2015). *Public Procurement indicators* 2013. Si bien, estimaciones anteriores (2011) incluían que la contratación de servicios públicos se situaba este porcentaje en torno al 19 % del PIB de la UE, con un valor superior a 2,3 billones EUR.

y la importancia de utilizar e impulsar los criterios de contratación pública responsable incluyendo aspectos ambientales y sociales.

La importancia de la contratación pública como herramienta de implementación de la Agenda 2030 reside, por un lado, en su carácter instrumental, y por otro, en que se proyecta como un instrumento de los municipios para la consecución de la totalidad los Objetivos y Metas de la Agenda. Sobre la base de 3 ejes nos permite analizar con una mayor sistematización⁸³ su relación con la Agenda 2030:

- 1.- Contratación socialmente responsable,
- 2.- Calidad de los servicios públicos y
- 3.- Mejora de la confianza institucional.

Además, como subrayara GIMENO FELIU⁸⁴, ignorar la versatilidad estratégica de la contratación pública supone renunciar al liderazgo institucional que corresponde a los poderes públicos. Esta visión instrumental de la contratación pública implica la utilización de la contratación pública con el fin de orientar y afianzar comportamientos empresariales beneficiosos para el interés general, sin que necesariamente estén conectados con la directa satisfacción funcional del contrato⁸⁵.

En el mismo sentido afirma DE GUERRERO MANSO⁸⁶ sobre la contratación pública sostenible o responsable:

<<Así, podemos convenir en que la compra pública sostenible o responsable es un objetivo que engloba la compra pública verde o ecológica, circunscrita de manera más precisa a la consecución de objetivos ambientales a través de una adecuada configuración del contrato. La compra pública

⁸³ Analizados en CAMPOS ACUÑA, C., <<Cómo alcanzar los ODS a través de la contratación pública en 3 ejes>>. Innovación y Administración electrónica. Septiembre 2020.

⁸⁴ GIMENO FELIU J. M.: <<El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos>>, Aranzadi. Año 2014.

⁸⁵ MEDINA ARNAIZ T.: “Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea”, en Gimeno Feliu (dir.), Observatorio de Contratos Públicos, Aranzadi. Año 2010.

⁸⁶ GUERRERO MANSO, M.C.: <<La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública>> Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIX, Zaragoza, 2018, pp. 141-177

ecológica es, por lo tanto, una herramienta específica dentro de la compra pública sostenible o responsable que pretende lograr resultados en diversas políticas públicas relacionadas con el medio ambiente, como la reutilización de envases y la reducción de residuos, la lucha contra el cambio climático, la utilización de energías renovables, la potenciación de la agricultura ecológica u otras muchas.>>

Desde una perspectiva Europea, el debate sobre la visión instrumental de la contratación pública no es en absoluto novedoso. Ya en el célebre Libro Verde La Contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro se afirmó que “la normativa de contratación pública puede contribuir a lograr los objetivos de la política social y medioambiental”, si bien, en el presente trabajo podemos observar la utilidad de la contratación pública en los municipios para el logro de los compromisos de la Agenda 2030, y alinear los criterios ambientales de la actual normativa de contratación a la consecución de los ODS y sus Metas con la aportación de distintas experiencias municipales.

En primer lugar, con la contratación socialmente responsable, se exige la incorporación de prescripciones en los pliegos sociales, medioambientales, de innovación, condiciones especiales de ejecución en la contratación pública, facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas, así como a las empresas de economía social, y mediante los que se facilita la consecución del ODS 5 sobre igualdad de género, el ODS 8 mejora del trabajo y el ODS 12 sobre el consumo responsable.

En el segundo eje expuesto, la contratación pública incide en la Agenda 2030 al diseñar los criterios de adjudicación y las condiciones de ejecución permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad y bajo el principio de sostenibilidad, vinculados al objeto del contrato, persiguiendo en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad. La contratación Pública mejora los servicios públicos especialmente locales, que afectan al ODS 6 sobre el abastecimiento de agua y saneamiento, al ODS 7. Energía sostenible, el ODS 9 con inversión en infraestructura y la innovación o el ODS 11, mejorando los servicios públicos en las ciudades, recogida residuos, transporte etc.

En el tercer eje y último, la contratación pública mejorará la confianza institucional mediante los principios de una contratación íntegra, transparente, no discriminatoria y en igualdad de trato, objeto de la contratación pública, que contribuye directamente al logro de los ODS 5 sobre la igualdad de género y el ODS 16 para la promoción de sociedad más justas, pacíficas e inclusivas.

La contratación pública puede desempeñar un papel clave en el objetivo de la economía circular y de la economía sostenible, a través de sus acciones sobre contratación pública ecológica.

Actualmente, la contratación pública en nuestro país se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), que, en la línea mencionada, recoge en el Preámbulo, como objetivo explícito de la nueva ley:

<<conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. Todas estas cuestiones se constituyen como verdaderos objetivos de la Ley, persiguiéndose en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.>>

Los objetivos que inspiran la regulación contenida en la citada Ley de conformidad con el artículo 1 son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia, igualdad, proporcionalidad e integridad en la contratación pública y, en segundo lugar, el de conseguir una mejor relación calidad-precio. Para lograr este último objetivo por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios alineados con la Agenda 2030.

En un entorno mundial que tiene como objetivo fundamental crecer de forma sostenible, la Exposición de Motivos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público indica:

<<En la actualidad, nos encontramos ante un panorama legislativo marcado por la denominada «Estrategia Europa 2020», dentro de la cual, la contratación pública desempeña un papel clave, puesto que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos. Para conseguir ese crecimiento inteligente, sostenible e integrador hay que: "diseñar un sistema de contratación pública, más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, tanto a través de la satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, como mediante una mejora de las condiciones de acceso y participación en las licitaciones públicas de los operadores económicos, y, por supuesto, a través de la prestación de mejores servicios a los usuarios de los mismos.>>

La Directiva de Contratación Pública 2014/24/UE, en el considerando segundo define la “contratación pública sostenible” haciéndola descansar sobre una idea estratégica:

<<La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, siendo uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos, facilitando la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública y permitiendo que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes (...).>>

En su considerando 91 la vincula con los fundamentos de la UE:

<<El artículo 11 del TFUE requiere que las exigencias de la protección del medio ambiente se integren en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible. La presente Directiva clarifica de qué modo pueden contribuir los poderes adjudicadores a la protección del medio ambiente y al

fomento del desarrollo sostenible, garantizando al mismo tiempo la posibilidad de obtener para sus contratos la mejor relación calidad- precio.>>

Es decir, en el contexto europeo, la Directiva hace mención a las distintas herramientas para promover y utilizar la contratación verde o socialmente responsable, entre las que incluye la regulación de las etiquetas ambientales y sociales, la flexibilización de la vinculación con el objeto del contrato de los criterios de adjudicación, la inclusión del ciclo de vida como criterio de adjudicación, etc. Todas estas herramientas se plasman en la citada visión estratégica de la contratación pública, idóneas para alcanzar los Objetivos y Metas de la Agenda 2030, dando muestras de una voluntad por parte de las instituciones europeas para que la contratación pública verde sea efectiva y práctica.

La voluntad de la contratación pública verde en el contexto europeo, lo podemos observar en el ámbito de la eficiencia energética, en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, en su disposición adicional decimotercera transpone al ordenamiento jurídico español del artículo 6 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética.

En la mencionada Directiva de eficiencia energética se establecen los principios y requisitos de eficiencia energética para la adquisición de bienes, servicios y edificios por las administraciones públicas integradas en el Sector Público Estatal, vinculado directamente al logro del ODS 7 que aborda metas de interés local como el avance en la utilización de fuentes energéticas locales, limpias y renovables, racionalizar el consumo y aumentar la eficiencia energética, además de reducir la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad energética de la población.

La LCSP alude a los objetivos que inspiran la regulación contenida en la Directivas Europeas, entre ellos el de conseguir una mejor relación calidad-precio, pretendiendo hacer de la contratación pública un instrumento para implementar políticas ambientales, sociales y de desarrollo sostenible, en referencia al artículo 1.3 de la LCSP que establece:

<<En toda contratación pública se incorporan de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde

relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.>>

Este contenido prescriptivo del art. 1.3 LCSP como señala GALLEGO CÓRCOLES, no ha de ser desdeñado, ya que el mandato no sólo inequívoco, sino que se acompaña a lo largo de la norma de determinados mecanismos que permiten dotarlo de la necesaria efectividad.⁸⁷

En el ámbito legal, durante mucho tiempo existió incertidumbre por la posibilidad e idoneidad de incorporar aspectos medioambientales o sociales en los pliegos de contratación, dando lugar distintos pronunciamientos de los tribunales, como resultando la Directiva 2014/24 reconoce que los poderes adjudicadores puedan acudir, si lo estiman oportuno, a criterios ambientales o sociales, incluyendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia⁸⁸. En el derecho interno, se puede citar la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 217/2012 exigía la proporcionalidad entre los criterios de selección exigidos y el objeto del contrato. A su vez, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de octubre de 2005 requería que la introducción de tales criterios no supusiera un trato discriminatorio. Además, el Tribunal ha establecido la necesidad de establecer tales criterios de forma previa y jerarquizada.

Por consiguiente, la aplicación deberá respetar el principio de igualdad y no discriminatorio, estando estrechamente vinculados al objeto del contrato. Finalmente, en relación con la exigencia de cumplimiento de normas de calidad, se establece la posibilidad de acreditar su cumplimiento mediante medios equivalentes. Así lo establecen las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 223/2012, 782/2014, 812/2014 y 898/2014, de lo que se puede considerar que para incluir cláusulas ambientales o socialmente responsables deberán:

- estar relacionadas con el objeto del contrato.

⁸⁷ GALLEGO CÓRCOLES, I., <<La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública>>. Nueva Época. Nº 4. Enero-Diciembre 2017. Págs. 92 - 113.

⁸⁸ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia del asunto Concordia Bus Finland contra Helsingin Kaupunki, HKL, de 17 de septiembre de 2002 (C-513/99).

- ser proporcionadas.
- respetar los principios de igualdad y no discriminación y de transparencia y publicidad.
- no exigir una determinada etiqueta ambiental o certificado acreditativo que restrinja la participación, sino que deben permitir medios de prueba equivalentes.
- estar incluidos expresamente en el anuncio de licitación o en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

A raíz de este, se desarrollaron y aprobaron las actuales directivas europeas de contratación pública, con las que se cubrían los vacíos legales existentes, que definen claramente cómo integrar cláusulas medioambientales en los contratos públicos.

La nueva estrategia en materia de contratación se integra en la finalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, alineados mediante la Planificación de las Administraciones Públicas, como enlace entre los ODS y las finalidades de la contratación. Tal es el caso, del Plan de Contratación Pública Ecológica⁸⁹ de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social, el Plan responde a la necesidad de incorporar criterios ecológicos en la contratación pública, con la finalidad de fomentar y contribuir a los objetivos de sostenibilidad económica y medioambiental. El Plan de la AGE incluye una serie de criterios medioambientales generales de contratación, de carácter voluntario, que podrán ser incorporados a los pliegos de contratación como criterios de selección, de adjudicación, especificaciones técnicas y condiciones especiales de ejecución.⁹⁰

El Plan de la AGE tiene carácter obligatorio respecto de una Orden ministerial, siendo por tanto de clara finalidad reguladora, que vincula al ámbito de la AGE y no a las Entidades Locales, pero supone un buen ejemplo en la Contratación Pública Verde y Sostenible en la Administración Pública, si bien, dista de aplicarse al Sector Público según el ámbito dispuesto en el artículo 3 de la LCSP, por tanto, el compromiso de los

⁸⁹ En el BOE de 4 de febrero 2019 aparece publicada la Orden de Presidencia PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministro de 7 de diciembre de 2018.

⁹⁰ <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-ecologica/>

gobiernos locales y regionales, y en concreto de los municipios, dependerá de la voluntad de cada entidad para aprobar su propio Plan.

Para alinear por los Municipios los ODS con los objetivos y finalidades de la contratación, se habilita como instrumento idóneo el plan de contratación de las entidades del sector público por el artículo 28. 4º de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público⁹¹, lo que añade un inequívoco valor estratégico a la contratación pública y de ahí la importancia de su alineación con la Agenda 2030.

Cuando se pretende una incorporación en los contratos del algún tipo de cláusula medioambiental, es preciso, como elemento esencial una definición adecuada del objeto del contrato, en lo que se conoce como fase preparatoria⁹², será el momento en que se definirán la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la necesidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, y que deberá tenerse en cuenta consideraciones ambientales.

Con este objetivo, se parte de la propia propuesta del servicio, informe o memoria justificativa donde nace el proyecto de contrato, es decir, la necesidad de su objeto y en su definición dependerá de la perspectiva ambiental o de desarrollo sostenible del mismo, como ejemplo, si se pretende contratar un servicio de catering se otorgaría perspectiva ambiental si además se concretase en un servicio de catering de alimentos biológicos.

Vemos, por tanto, que en función del objeto de contrato podemos distinguir cuatro bloques en los que se pueden aunar los criterios ambientales y los socialmente responsables alineados con los ODS y sus Metas:

1.- se podrán introducir requisitos medioambientales para poder participar, como solvencia técnica,

2.- Se podrán incluir en los pliegos las prescripciones técnicas ecológicas

⁹¹ El artículo 28.4 de la LCSP que dispone: Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.

⁹² GOBIERNO VASCO <<Manual práctico de compra y contratación pública verde>>. Modelos y ejemplos para su implantación por la Administración Pública. 2010.

3.- Se podrán incluir criterios de adjudicación medioambientales para la selección de la mejor oferta.

4.- Se podrá incluir condiciones de ejecución de carácter ambiental.

El primer bloque hace referencia a las cláusulas ambientales como requisito de participación en la licitación, es decir, los criterios de selección para determinar si los licitadores disponen de capacidad financiera y técnica para ejecutar el contrato, y que si estos no son acreditados por el licitador conllevarán la exclusión de su oferta. Si el objeto de contrato es un servicio o suministro respetuoso con el medio ambiente, habilitará para requerir requisitos ambientales, es decir, en un contrato cuyo objeto es la eficiencia energética, se justifica la exigencia de acreditar solvencia en dicho aspecto ambiental.

Como caso destacable, conocido por el presente por desempeño profesional en su administración y que merece especial mención por la perspectiva ambiental de su clausulado, es el contrato de servicios de contenerización, recogida, transporte de residuos, gestión del punto limpio y limpieza viaria de espacios públicos del Ayuntamiento de Griñón (Madrid)⁹³.

El contrato es uno de los más relevantes a nivel municipal, tanto por importe como por el servicio mínimo y obligatorio de especial incidencia ambiental (ODS 13), higiénico-sanitaria (ODS 3) y social (ODS 11) en el bienestar de los vecinos, entre otros.

Entre los criterios ambientales especificados en los pliegos, se puede observar la cláusula 1 del PPTP donde se vincula el objeto del contrato con el respeto al medio ambiente y al desarrollo sostenible, así dispone “

<<Los servicios se han definido con la finalidad de garantizar que se lleva a cabo una gestión social y ambientalmente sostenible. Estos servicios se ejecutarán con métodos, prácticas y productos respetuosos para el medio ambiente y la salud laboral e incluirá, entre otros, la correcta gestión de los residuos y el uso de maquinaria ambientalmente sostenible>>.

⁹³ Puede consultarse en: https://contrataciondelestado.es/wps/portal!/ut/p/b0/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMjU1zLcvQjSx2Lc42zsgvTfIudAoKcKqJM8rxUDdJtbfULc nMdARtFpAg/

El objetivo del clausulado de los pliegos tanto técnicos como administrativos, otorgan un papel fundamental para la implantación del nuevo modelo de desarrollo que representa la economía circular, una fórmula en la que la revalorización de los residuos, la preservación de los recursos y la tendencia hacia el vertido cero abre la puerta al crecimiento sostenible y a la competitividad.

Para la preparación del contrato, el Ayuntamiento de Griñón ha procedido a revisar las características de la prestación de estos servicios según se puede observar en el análisis de los pliegos, con lo que pretenden garantizar que los servicios públicos se ajusten a los principios esenciales de legalidad, continuidad, movilidad o adaptabilidad al progreso tecnológico e igualdad incorporando nuevos criterios que se adapten a la normativa vigente en materia de contratación pública y a las nuevas necesidades de la sociedad determinadas a través de las políticas de sostenibilidad municipal.

El Ayuntamiento de Griñón con el nuevo contrato pretende disponer de maquinaria con mayor eficiencia y de instalaciones fijas adecuadas, horarios adaptados a las necesidades derivadas de los distintos tiempos de uso y disfrute de los espacios públicos, a la implantación del servicio de recogida selectiva de materia orgánica, incremento del reciclaje involucrando también, además de a las personas, a los grandes generadores de residuos, mayor accesibilidad a los contenedores, así como su impacto en la estética urbana, incremento tecnológico de los medios de monitorización de la gestión, mejora de los canales de comunicación con la ciudadanía para la detección de problemas o resolución de incidencias e imprevistos, etc.

El contrato asume la responsabilidad del Ayuntamiento para gestionar los residuos generados en Griñón de forma que se incremente la calidad de la separación en origen de los residuos, aumentar la cantidad de residuos reciclados y disminuir la cantidad de residuos depositados en vertedero, en particular aquellos que generan gases de efecto invernadero.

Entre las prescripciones medioambientales recogidas en los pliegos se puede observar:

— La calidad de la documentación presentada en tanto que es un pliego con muchas especificaciones y requiere abundante documentación sobre recursos humanos y materiales, vehículos, planes, etc.

— La introducción de la recogida de materia orgánica (quinta fracción), en cumplimiento de los objetivos comunitarios, a pesar de las dificultades existentes en las

plantas de procesamiento en cuanto a la recogida orgánica, en el municipio que se desarrollará en tres fases: inicio con grandes productores, prueba piloto de recogida domiciliaria y finalmente extensión al resto de la población.

— La mejora del sistema de recogida de residuos peligrosos domiciliarios, con inclusión de sistemas de recogida puerta a puerta.

— La elaboración de un plan de contenerización para mejorar la distribución de los mismos, reducir el ratio de habitantes por contenedor, instalar contenedores adaptados para personas con deficiencias, e inclusión de sistemas de innovación en los contenedores como sistemas de cerrado QR, con un código de calidad que irá a sistema informático con datos reales de cada contenedor, con la posibilidad de vincularlo a un sistema de premios o descuentos para promoción del reciclado selectivo entre la población.

— La mejora de las características ambientales de los vehículos destinados al servicio, para cuya valoración las empresas han de presentar datos detallados de: sus emisiones de ruidos y gases de combustión; el consumo esperado para cada vehículo y agregado de todo el servicio; y la introducción de combustibles alternativos y vehículos eficientes.

— El sistema de comunicación y control del servicio para conocer la tipología y cantidad de residuos recogidos, la localización de los vehículos, etc.

— El desarrollo de una campaña de concienciación a la población y agentes del municipio para comunicar, entre otros, los objetivos del ayuntamiento en materia de residuos y los resultados que se van consiguiendo, que además su coste mínimo puede ser aumentado como criterio de adjudicación.

— Determina un sistema de seguimiento del contrato y penalidades mediante la participación ciudadana.

Los logros del caso descrito de contratación pública verde en relación con la Objetivos y Metas de la Agenda 2030 son múltiples, si bien, se ha de destacar la especial incidencia sobre el ODS 12, por el carácter transversal sobre el que se aborda la gestión ambiental de la administración municipal, mediante un ejemplo de contratación pública verde y cuyo objetivo es la prevención y gestión de los residuos.

Además, se plantea la lucha contra el desperdicio de alimentos en todos los sectores, mediante la sensibilización, concienciación ciudadana y el fomento de la recogida selectiva

En cuanto a la caracterización y control del flujo de residuos incide para el logro de del ODS 2, respecto de las metas referidas a la mejora de la salubridad pública y la mejora del sistema de recogida selectiva.

Mediante el contrato se fomenta el alcance del ODS 8, así el pliego realiza la figura del municipio de Griñón como Administración más cercana al ciudadano y primera línea de gobernanza para la implantación de la Economía Circular, sobre las siguientes premisas iniciales:

CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA LINEAL	CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA CIRCULAR
Producir, usar y tirar	Producir, usar, reutilizar y reciclar
El residuo es un problema costoso y no tiene valor	Convertir el residuo en recurso
Los productos terminaran siendo residuos sin fases intermedias de su ciclo de vida	Los productos tienen que ser reparables, actualizables y completamente reciclables.

En el caso estudiado, a través de la mejora de la calidad del aire se apuntan a metas que contiene el ODS 13 debido a que el contrato pretende la reducción del impacto sonoro y de emisiones de CO₂ o equivalente de los servicios, mejora de la movilidad vehicular, reducción de las emisiones derivadas del transporte de los residuos mediante el uso de vehículos con bajas emisiones, lo que supone una acción para la lucha contra el cambio climático y para avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Siguiendo con la exposición de los distintos tipos de criterios ambientales expuestos, en segundo lugar, debemos analizar los criterios ambientales para la definición de las prescripciones técnicas en la preparación del contrato, que se trata de condiciones y de cuestiones que se deben cumplir con la persona adjudicataria obligatoriamente, es decir, condiciones que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales.

La LCSP indica para el contrato de obras se definirán las condiciones técnicas teniendo en cuenta las características requeridas de un material, producto o suministro, y que permitan caracterizarlos de manera que respondan a la utilización a que los destine el poder adjudicador. En los contratos de suministro y servicio se definirán las características exigidas de un producto o de un servicio, como, por ejemplo, los niveles de calidad, los niveles de comportamiento ambiental y climático, el diseño para todas las necesidades. A modo de ejemplo cabe citar el etiquetado energético de la UE, que clasifica los productos relacionados con la energía en función de su nivel de eficiencia energética.⁹⁴

Entre las numerosas experiencias municipales en la definición técnica con perspectiva ambiental, he de destacar el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que en el año 2015 decidió renovar su contrato de suministro de electricidad con el objetivo principal de suministrar luz a los edificios públicos y al alumbrado público exterior, producida exclusivamente por fuentes de energía renovables, para lograr sus objetivos climáticos.

En la licitación se utilizaron prescripciones técnicas medioambientales, a fin de cumplir unos requisitos técnicos y medioambientales, entre ellos, el ajuste de voltaje para cada punto de consumo, la corrección de la potencia de recuperación y mejora del rendimiento de la instalación, o el suministro de una electricidad verde, es decir, producida a partir de fuentes renovables o cogeneración de alta eficiencia.

El resultado de la licitación fue extender el contrato marco existente para que el contratista suministre al ayuntamiento electricidad generada exclusivamente a partir de fuentes renovables o fuentes de cogeneración de alta eficiencia. El costo adicional se ha estimado en 0.5 céntimos por kW/h consumido, lo que implica un aumento del 0.3 % en el valor total del contrato.

⁹⁴ Para más información, consúltese http://ec.europa.eu/energy/efficiency/labelling/energy_labelling_en.htm. En julio de 2015, la Comisión propuso revisar el etiquetado de eficiencia energética y volver a introducir una escala de la A a la G, en la que la A es la clase más eficiente y G la menos eficiente. Dicha propuesta se recoge en la Comunicación COM (2015) 341 final.

Según se reconoce en la contratación de suministro eléctrico del Ayuntamiento de Barcelona, la producción de electricidad a partir de fuentes renovables y/o de cogeneración tiene un gran potencial para reducir la contaminación del aire y la degradación del suelo, a la vez que contribuye a mejorar la resiliencia de los ecosistemas ante los efectos del cambio climático. Según los datos publicados del caso en el Programa Interreg de Europa, se muestra que esta medida particular ha llevado a una reducción de 44 mil toneladas de equivalentes de CO₂, lo que también ha llevado a una rápida transformación de cómo se produce la electricidad.⁹⁵

Los logros en relación con la Objetivos y Metas de la Agenda 2030 están relacionados con la consecución del objetivo directa del ODS 7 con la implantación de la eficiencia energética, y la consecución en el municipio de fuentes energéticas locales, limpias y renovables, racionalizar el consumo y aumentar la eficiencia energética, además de reducir la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad energética de la población.

El Ayuntamiento de Barcelona con esta acción aborda metas sobre el diseño de infraestructura y la prestación de servicios integrados e innovadores, utilizando soluciones basadas en la tecnología y en la eficiencia energética propias del ODS 11 en cuanto al logro de ciudades sostenible. Además, combina estrategias entre el ODS 12 acción local en materia de cambio climático, la adopción de compromisos firmes para avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El caso expuesto del Ayuntamiento de Barcelona de contratación estratégica para un desarrollo sostenible, mantiene incidencia directa sobre el ODS 13, donde se engloba todas las metas dirigidas a frenar los estragos que estamos causando en nuestro planeta y a construir un modelo sostenible.

Avanzando en el análisis de los criterios medioambientales, si realmente se quiere comprar o contratar productos, servicios y obras más respetuosos con el medio ambiente, los criterios se han de introducir como requisitos de obligado cumplimiento. Si los criterios se dejan para la fase de adjudicación, como requisitos valorables, no se

⁹⁵ El caso mencionado por GPP4Growth Consorium INTERREG-EUROPE Programme. Green public procurement for resource efficient regional growth. <<Good Pracce Guide on successful GPP cases>>. Zemgale Planning Region (ZPR). October 2017

puede garantizar que la oferta adjudicada sea la ambientalmente más correcta, y de aquí trataremos el tercer bloque de cláusulas medio ambientales.

La siguiente fase del proceso de compra o contratación es la adjudicación del contrato. Una vez excluidas las empresas licitadoras que no satisfacen los criterios de selección y descartadas las ofertas que no cumplen con los requisitos mínimos obligatorios (las especificaciones técnicas), las ofertas restantes se han de comparar en función de diferentes criterios objetivos para seleccionar la más apropiada.

La solvencia o capacidad técnica se diferencia de los criterios de adjudicación, en que estos no condicionan quien puede presentar una oferta, sino que son criterios sobre los que la persona licitadora decide voluntariamente incluirlos o no en su oferta, estos serán valorados y se llevará a cabo la clasificación por orden según los citados criterios.

Cómo ya se ha expuesto anteriormente, pueden incluirse aspectos medioambientales cuando estén vinculados al objeto del contrato de que se trate, de conformidad con el artículo 145 de la LCSP se realizará utilizando criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida introducido con arreglo al artículo 148 LCSP. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales, que podrán ser, entre otros, la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

En cuarto y último lugar en la tipología expuesta de cláusulas ambientales, cabe analizar una herramienta con gran potencialidad para lograr objetivos secundarios en la contratación pública, se trata del establecimiento de obligaciones concretas de cara a la ejecución del contrato. También hemos destacado que este mandato se concreta en el art. 202.1 LCSP, precepto que, de forma totalmente novedosa, establece como obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una condición que se refiera a consideraciones relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.

Así, señala el art. 202.2 LCSP que se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica. Como afirma DE GUERRERO MANSO:

<<Quizás para facilitar la utilización de este tipo de condiciones, el mismo artículo 202, en su segundo apartado, establece una serie de ejemplos tanto de consideraciones medioambientales como de condiciones de tipo social o relativas al empleo. La previsión contenida en el artículo 202 LCSP es una enumeración de condiciones especiales de ejecución a título de ejemplo, lo que implica que el órgano de contratación puede seleccionar otros requisitos ambientales y exigirlos como condiciones de ejecución al adjudicatario del contrato>>⁹⁶.

Sobre las condiciones de ejecución, se pueden estipular condiciones especiales medioambientales relativas a la ejecución del contrato, siempre que estén relacionadas con el objeto del contrato. Por tanto, en función del contrato, se podrá optar por incluir determinadas cuestiones como criterios de adjudicación o condiciones de ejecución.

⁹⁶ GUERRERO MANSO, M.C.: <<La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública>> Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIX, Zaragoza, 2018, pp. 141-177

Las condiciones de ejecución de un contrato relativas a las consideraciones medioambientales pueden ser por ejemplo el suministro de productos a granel o en recipientes reutilizables, la recuperación o reutilización de los envases o embalajes, la recogida y reciclado de los desechos o de los productos, a cargo del contratista, la eficiencia energética de los productos o servicios, el empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética, la reducción de gases de efecto invernadero, una gestión más sostenible del agua, la utilización de energía procedente de fuentes renovables, la utilización de productos ecológicos, o el mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

A los efectos del impacto en el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la Agenda 2030, se ha de ampliar el concepto de contratación alineada con el desarrollo sostenible, sus Objetivos y Metas, debiendo integrar tanto los criterios sociales de la contratación pública responsable como la contratación pública verde, y por ello me permito destacar, un caso de la utilización criterios alineados con la Agenda 2030 de carácter social, aplicados directamente en diferentes fases del procedimiento, y el abordaje de diferentes temáticas sociales: inserción socio laboral, discapacidad, seguridad y salud laboral, igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres o calidad en el empleo, se trata del caso del Ayuntamiento de Avilés⁹⁷.

El Ayuntamiento de Avilés aprobó en el Pleno municipal celebrado el 16 de julio de 2009 la “Instrucción para la incorporación de cláusulas sociales y medio ambientales en los contratos públicos del Ayuntamiento de Avilés”. La forma elegida de Instrucción supone un documento técnico, que obliga a los servicios administrativos a abordar las cláusulas sociales y medioambientales en la preparación del contrato, ya sea como prescripciones, solvencia, adjudicación o ejecución, permitiendo que puedan adaptarse a las características de cada contrato, especialmente en lo relativo a los criterios de adjudicación y su vinculación al objeto del contrato. El caso concreto, destaca expresamente y de manera importante a las Empresas de Inserción y los Centros Especiales de Empleo, bien a través de la reserva del contrato a estos centros, bien considerando como condición de ejecución o como criterio de adjudicación la

⁹⁷ LESMES ZABALEGUI S., Y RODRÍGUEZ ZUGASTI L., <<Guía de Contratación Pública Sostenible. Incorporación criterios sociales>> Centro de Recursos Ambientales de Navarra. Ideas. Edición 2010.

contratación o subcontratación con Empresas de Inserción, o el “Proyecto de Inserción Sociolaboral”.

El Ayuntamiento incorpora en cláusulas objetivables y cuantificables, y se apoya en una tabla de indicadores y sistemas de verificación para cada uno de los criterios, de forma que pueda realizarse un seguimiento de la efectiva aplicación de las cláusulas y una evaluación de sus resultados. Se acompaña además de una declaración por la que el licitador asume concretos compromisos sociales y prevé que las características sociales son condiciones esenciales del contrato, por lo que su incumplimiento daría lugar a la rescisión del contrato o el establecimiento de penalidades económicas.

Según los datos publicados por el Ayuntamiento, los criterios sociales se han introducido en 147 especificaciones para la contratación pública. Once contratos fueron reservados (ocho para Centros de Empleo Especiales y uno para una Compañía de Inserción Social). Dos contratos incluyeron compañías de inserción social en relación con la solvencia técnica. El resultado publicado es que más de 500 personas han sido contratadas por las empresas contratistas con el Ayuntamiento de Avilés (las mismas personas pueden incluirse en diferentes situaciones): 279 mujeres (66,4%), 88 personas con discapacidad (20,9%), 107 desempleados de larga duración (25,5%), 75 personas mayores de 45 años (17,8%) y 39 inmigrantes (9,3%). Desde su entrada en vigor, se ha incorporado cláusulas sociales a más de 200 pliegos, que han supuesto la contratación de más de 650 personas desempleadas⁹⁸.

Esta iniciativa ha ganado reconocimiento como una buena práctica en materia de desarrollo sostenible, y por tanto, me resulta muy útil en el logro de los Objetivos y Metas de la Agenda 2030, así el caso del Ayuntamiento de Avilés, es un ejemplo en el que se convierte las políticas pasivas en políticas activas de inclusión y de empleo pleno y productivo con trabajo decente para todos, logro que tiene especial impacto en la consecución de las metas del ODS 8, lo que contribuye a las políticas sociales y la

⁹⁸ Intervención de la alcaldesa de Avilés, Mariví Monteserín, durante el acto de celebración del 10º aniversario de la Asociación de Empresas de Inserción del Principado de Asturias (ADEIPA). Año 2019.

sostenibilidad económica, en particular en la empleabilidad y las cuestiones socio-profesionales.

Los beneficios de estas acciones en materia de contratación son numerosos, si bien, destaca el un impacto económico directo, ya que muchas de las personas contratadas tienen subsidios y beneficios a la seguridad social. Dejan de recibir esta ayuda financiera en el momento de su contratación y, a su vez, se convierten en pagadores netos que generan ingresos para la Agencia Tributaria española a la vez que reducen el gasto social. Se ha de mencionar, las condiciones especiales de ejecución para la igualdad de género con el fomento del ODS 5.

Con este escenario jurídico, para los municipios la contratación pública es la herramienta eficaz y necesaria que se utiliza en todos los municipios de forma habitual pero que se hace necesario su mejora otorgándole una perspectiva sostenible a la compra pública, modificar los hábitos de la contratación y dirigirla hacia el impulso de políticas en materia medioambiental, desarrollo sostenible y de innovación, y que puedo concluir que la contratación pública verde y sostenible resultar la principal herramienta, básica y esencial de los municipios para buscar la consecución de los ODS y Metas comprometidos en la Agenda 2030.

La apuesta de los municipios, para la incorporación de cláusulas ambientales y sostenibles en la contratación pública constituye todo un estímulo, para ese logro de los ODS, como una vía de fomento de sostenibilidad, y al tiempo, de ordenación del mercado.

Es cierto, que el éxito de la inclusión de estas cláusulas en la contratación no dependerá exclusivamente de su incorporación en los pliegos, sino fundamentalmente del éxito en su ejecución y seguimiento, por lo que están sujetos a desafíos que van más allá de lo estrictamente jurídico. Será preciso así que exista un alto grado de compromiso político, que se favorezca una contratación más verde y sostenible y más profesional, con la puesta a disposición de medios materiales y humanos necesarios y modificando la cultura de la contratación, considerando a mi parecer que la contratación pública en los municipios se presenta como la herramienta al alcance de todos para crear un marco estratégico, socialmente responsable y verde, alineado con la Agenda 2030.

V.- CONCLUSIONES.

España ha sobrepasado el ochenta por ciento de población urbana, y es uno de los países de la UE con mayor porcentaje de población urbana, una cuarta parte de los habitantes residen en aglomeraciones urbanas.⁹⁹ Al respecto España aparece en el puesto 25 de 193 y en la implementación de los ODS en el conjunto de los 193 países miembros de la ONU y todavía no ha alcanzado ninguno de los 17 ODS reconociendo que no estamos en la senda adecuada y junto con el impacto de la crisis sanitaria COVID-19 hacen peligrar seriamente la posibilidad de alcanzar los Objetivos y Metas en 2030.

El presente trabajo demuestra que el logro de la Agenda 2030 dependerá de que las ciudades y los asentamientos humanos tengan autonomía, capacidad y recursos suficientes para implementar los ODS con efectividad.

En una primera conclusión, nos referiremos a los compromisos de la Agenda 2030 y su naturaleza que son de carácter programático, pero la importancia y relevancia de los compromisos adquiridos en su contenido por todos los países ONU, hace que se trate de un documento de especial relevancia pero lejos de las obligaciones y responsabilidades que emanan de los Tratados Internacionales. La ratificación por el Gobierno de España de la Agenda 2030 vincula al resto de gobiernos locales y regionales que han de actuar complementando y alineándose a dichos compromisos nacionales. La Agenda 2030 aún tratándose de una mera declaración de voluntad e intenciones, se presenta solo como una oportunidad y un marco de referencia para alinear las políticas municipales y en su destino estará el logro de unas ciudades más prósperas, sostenibles e inclusivas, cuyo papel es determinante en el logro de los Objetivos y Metas de la Agenda.

La Agenda 2030 viene reforzada por los Tratados Internacionales que ratifica su contenido, pero además se refuerza por la normativa de derecho europeo y la legislación positiva nacional que integra en las dimensiones económica, social y medioambiental el principio de sostenibilidad integrante por tanto, del ordenamiento jurídico español y que vincula la actuación de las Administraciones Públicas. Por ello, además de los

⁹⁹ GLOBAL TASKFORCE. HABITAT III. <<Guía para la localización de los ODS: Implementación y monitoreo subnacional>>. Draft. Mayo 2016

compromisos y declaración de voluntades contenidos en la Agenda 2030, se requiere que las leyes y normativas del gobierno prioricen e incentiven el desarrollo sostenible y fortalezcan la gobernanza local, tanto en las pequeñas ciudades como en las grandes metrópolis.¹⁰⁰

Una segunda conclusión del trabajo es que a pesar de que los Objetivos y Metas de la Agenda 2030 en un 65 por ciento, corresponden a materias de interés local en las que los municipios deben ejercer competencias, existen numerosas dificultades para impulsar acciones de desarrollo sostenible, entre ellas, la determinación de las áreas de responsabilidad para la localización de los ODS y las limitaciones a la autonomía local por la legislación estatal y autonómica en ocasiones poco solidaria con la administración más próxima al ciudadano. Si no se abordan los desafíos que enfrentan a los municipios en el ejercicio de competencias vinculadas a la Agenda 2030, se dificultará la localización de los ODS y el logro de la Agenda para el 2030, no se logrará crear estructuras sostenibles de gobernanza y limitará la consecución de resultados sostenibles.

Como respuesta a las amenazas en la consecución de los ODS, se debe poner en valor el papel de los municipios en su implementación y logro resultando manifiesto que su participación es imprescindible. Concluimos que se debe dar una respuesta municipal conjunta mediante atribución de competencias y recursos suficientes a los municipios para la consecución de los ODS.

Reconociendo la diversidad legislativa, se muestra un análisis jurídico del Régimen local que permite alinear las competencias locales comunes a todos los municipios y territorios con los objetivos y metas de la Agenda 2030, por ello, se concluye que todas las materias de interés local reconocidas en la legislación básica de régimen local para todos los municipios, pueden ser alineadas y vinculadas a la consecución de la totalidad de los Objetivos de la Agenda.

Lo trascendental de lo afirmado es, que las materias de interés local así determinadas por el 25.2 de la LRBRL para ejercer competencias propias tienen

¹⁰⁰ KANURI, C., REVI A., ESPEY J., KUHLE H., <<Cómo implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan. Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible>> SDSN. Julio 2016

relación directa con los Objetivos y Metas de la Agenda 2030 y que pueden suponer el núcleo esencial para su alineación con los ODS sin perjuicio del resto de competencias delegadas o distintas de las propias, y sin perjuicio de la concreción del legislador ordinario estatal o autonómico, es decir, que se dispone de fundamentación jurídica suficiente en el Derecho administrativo local que puede servir para aclarar el ámbito de sus responsabilidades legalmente atribuidas para materializar la Agenda 2030.

Por último, en el trabajo se ha demostrado que los gobiernos locales son responsables políticos, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales. Dependerá de las políticas locales el grado de cumplimiento de los objetivos de la Agenda para el 2030, y para ello, necesitan desarrollar distintos instrumentos de implementación.

Podemos afirmar, que la contratación pública se presenta como instrumento municipal idóneo para promover e implementar diversas políticas y estrategias ambientales¹⁰¹ y sostenibles, de tal forma, que la contratación pública verde y sostenible alcanza a todos los municipios, tratándose de una herramienta básica en la actual actividad municipal y para la cual no es necesario dotar de más recursos humanos o materiales, sino adaptar los existentes a una perspectiva ambiental y sostenible. Por ello, se acredita que la introducción de criterios ambientales, sostenibles, socialmente responsables son la solución eficaz para conseguir en el ámbito municipal los Objetivos y Metas de la Agenda 2030. Es la clave para hacer frente a los desafíos y retos de la Agenda 2030, cuidar las generaciones futuras y avanzar en un desarrollo sostenible municipal.

VI. BIBLIOGRAFÍA:

ALDEGUIER CERDÁ, B., <<Autonomía Local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014) Universidad de Alicante.

¹⁰¹ OCDE. <<Mapping out Good practices form promoting green public procurement>> 2013. Pág 4.

ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS. <<Nuestro futuro común>>. Edit. Alianza Editorial. 1988.

AYUSO, A., <<Participación y Rendición de Cuentas en la localización de la Agenda 2030>>. Colección monografías CIDOB. 2017.

BORJA J. y CASTELLS M., <<Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información>> Taurus, 1998.

CAMPOS ACUÑA, C., <<Cómo alcanzar los ODS a través de la contratación pública en 3 ejes>>. Innovación y Administración electrónica. Septiembre 2020.

CASADO CASADO, L., <<Las competencias ambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: breve apunte>> Fundación, Democracia y Gobierno Local. Nº 25. Segundo Semestre 2014.

CDEP Principado de Asturias. “Análisis comparativo de las Leyes de Servicios Sociales vigentes en las comunidades autónomas.” Consejería de Servicios y Derechos Sociales. Octubre, 2017.

CORCUERA TORRES, A., <<Aspectos financieros de la Reforma Local>>. REALA Nueva Época. Nº extraordinario de enero de 2015.

COVILLA MARTÍNEZ, J.C., <<El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local>>. REALA, número 12, octubre-marzo de 2019.

DE GUERRERO MANSO, M.C., <<La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública>> Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIX, Zaragoza, 2018, pp. 141-177

DELIBES, M. y DELIBES DE CASTRO, M. <<La Tierra herida. ¿Qué mundo heredarán nuestros hijos?>> Barcelona: Destino. 2005.

ECHAIDE BAIGORRI, J.J., (Coor.): <<Guía de Medio Ambiente para las Entidades Locales>>. FNMYC. Año 2005.

ESCOBAR ROCA.: <<La Ordenación constitucional del medio ambiente>> Dykinson, Madrid 1995.

GALLEGO CÓRCOLES, I., <<La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública>>. Nueva Época. Nº 4. Enero-Diciembre 2017. Págs. 92 - 113.

GARCÍA ARANDA, S., <<La autonomía Local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional>> UNED. Revista de Derecho UNED, Núm. 18, 2016.

GARCÍA MORALES, V.J., <<Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal>>. Cuadernos de Derecho Local, núm. 32, junio de 2013, pp. 83-90

GARCÍA RUBIO, F., <<El papel de los municipios en la sostenibilidad ambiental>>. Wolters Kluwers España. 2015.

GARCIA MARTOS, I “El concepto de medio ambiente en el ordenamiento jurídico español”, Revista Jurídica la Ley Núm 4 1993.

GARCÍA MATÍES, R., <<Las Entidades Locales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la agenda 2030>>. REALA, Nueva época. Nº 5. Enero-junio 2016.

GEORGIEVA, Z., <<El derecho indicativo en el derecho de la competencia de la UE y su acogida judicial en los Estados miembros: una perspectiva teórica>>. Tilburg University. 2014.

GIMENO FELIU J. M.: <<El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos>>, Aranzadi. Año 2014.

GOBIERNO VASCO <<Guía práctica. Cómo abordar los ODS desde el ámbito local>> Agenda 2030 Local. Edita Inhedere. Mayo 2019.

GOBIERNO VASCO <<Manual práctico de compra y contratación pública verde>>. Modelos y ejemplos para su implantación por la Administración Pública. 2010.

GLOBAL TASKFORCE. HABITAT III. <<Guía para la localización de los ODS: Implementación y monitoreo subnacional>>. Draft. Mayo 2016.

GPP4Growth <<Good Pracce Guide on successful GPP cases>>. Zemgale Planning Region (ZPR). Octubre 2017.

KANURI, C., REVI A., ESPEY J., KUHLE H., <<Cómo implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan. Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible>> SDSN. Julio 2016

LESMESS ZABALEGUI S., Y RODRÍGUEZ ZUGASTI L., <<Guía de Contratación Pública Sostenible. Incorporación criterios sociales>> Centro de Recursos Ambientales de Navarra. Ideas. Edición 2010.

LOZANO CUTANDA, B.: <<Derecho Administrativo Ambiental>>. La Ley. Madrid, 1º Edición 2010.

MARTÍN MATEO, Manual de Derecho Ambiental, Navarra, Aranzadi, 2003. Pp. 35 y ss.

MEDINA ARNÁIZ T.: “Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión

Europea”, en Gimeno Feliu (dir.), Observatorio de Contratos Públicos, Aranzadi. Año 2010.

MINISTERIO DE VIVIENDA, <<El libro blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español>>. Gobierno España. Abril 2010.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD: <<Evaluación hacia un desarrollo más sostenible basado en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda Urbana>>. Año 2018. www.Observatoriosostenibilidad.com

OCDE. <<Mapping out Good practices form promoting green public procurement>> 2013. Pág 4.

PAREJO ALFONSO, L., <<Ordenación del territorio y medio ambiente”>. Revista de Derecho Urbanístico. Núm. 146. 1996.

RAMALLO LÓPEZ, F.E., <<Régimen jurídico del desarrollo urbano sostenible: Una visión social, económica y ambiental>> Tesis Doctoral. Editorial de la Universidad de Granada. 2010.

RUIZ-RICO RUIZ, G. El Derecho constitucional al medio ambiente, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I., GARCÍA LÓPEZ, J., SISTO, R. <<Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas.>> Madrid: Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS). 2018

SANZ LARRUGA, F.J., <<Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible. Comunicación al VIº Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Palma de Mallorca, los días 11 y 12 de febrero de 2011.

SANZ RUBALES, I., <<Medio ambiente y Administración Local: competencias limitadas y sostenibilidad económica>>.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., <<El Soft Law Administrativo>>. Civitas Ediciones. 2008.

SERRANO MORENO << Ecología y Derecho: Principios del Derecho ambiental y ecología jurídica>> Granda, Comares. 1992. Pág. 23 y 24.

SIMOU, S., <<El surgimiento del denominado Derecho Local del cambio climático: competencias, fundamentos y límites>>. Instituto de Derecho Local de la UAM. 2019. [www. Idluam.org](http://www.Idluam.org)

VELASCO CABALLERO, F., <<Autonomía municipal>> ponencia del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Febrero de 2017.

ANEXO I

LAS 80 METAS DE REFERENCIA PARA LOS MUNICIPIOS DE LAS 169 PROPUESTAS POR NACIONES UNIDAS

<p>1 FIN DE LA POBREZA</p>	<p>5 metas de 7</p>	<p>1.1 1.2 1.3 1.4 1.5</p>	<p>10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p>	<p>4 metas de 10</p>	<p>10.2 10.3 10.4 10.7</p>
<p>2 HAMBRE CERO</p>	<p>3 metas de 8</p>	<p>2.3 2.4 2.5</p>	<p>11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</p>	<p>9 metas de 10</p>	<p>11.1 11.2 11.3 11.4 11.5 11.6 11.7 11.a 11.b</p>
<p>3 SALUD Y BIENESTAR</p>	<p>4 metas de 12</p>	<p>3.4 3.6 3.7 3.9</p>	<p>12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES</p>	<p>8 metas de 11</p>	<p>12.1 12.2 12.3 12.4 12.5 12.6 12.7 12.8</p>
<p>4 EDUCACIÓN DE CALIDAD</p>	<p>6 metas de 10</p>	<p>4.2 4.3 4.4 4.5 4.6 4.7</p>	<p>13 ACCIÓN POR EL CLIMA</p>	<p>3 metas de 5</p>	<p>13.1 13.2 13.3</p>
<p>5 IGUALDAD DE GÉNERO</p>	<p>4 metas de 8</p>	<p>5.1 5.2 5.4 5.5</p>	<p>14 VIDA SUBMARINA</p>	<p>2 metas de 10</p>	<p>14.1 14.5</p>
<p>6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO</p>	<p>7 metas de 8</p>	<p>6.1 6.2 6.3 6.4 6.5 6.6 6.b</p>	<p>15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES</p>	<p>8 metas de 12</p>	<p>15.1 15.2 15.3 15.4 15.5 15.8 15.9 15.a</p>
<p>7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p>	<p>3 metas de 5</p>	<p>7.1 7.2 7.3</p>	<p>16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS</p>	<p>2 metas de 12</p>	<p>16.1 16.6</p>
<p>8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p>	<p>7 metas de 12</p>	<p>8.1 8.2 8.3 8.4 8.5 8.6 8.9</p>	<p>17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS</p>	<p>3 metas de 19</p>	<p>17.2 17.14 17.18</p>
<p>9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA</p>	<p>2 metas de 8</p>	<p>9.3 9.4</p>	<p>FUENTE: GOBIERNO VASCO. <<Guía Práctica. Cómo implementar los ODS en los municipios>>. Inhedere. Mayo 2019</p>		

ANEXO II

