

Derecho de la Unión Europea

Sergio Salinas Alcega

I. LEGISLACIÓN

A lo largo de 2012 se han adoptado diversos textos normativos por las instituciones de la Unión que resultan de interés para los entes locales, bien sea de forma directa o bien indirectamente, por abordar cuestiones centrales del proceso de construcción europea. Entre los dirigidos específicamente a los entes locales destacamos la Decisión de ejecución de la Comisión de 19 de julio de 2012, que modifica, en relación con Dinamarca, Grecia, Irlanda, Letonia y Lituania, la lista de “entes locales básicos” del Anexo de la Directiva 94/80/CE del Consejo por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

Por lo que se refiere a las disposiciones de interés general comenzaremos por mencionar algunas relativas a las acciones emprendidas a nivel de la Unión Europea como reacción contra la crisis económica. Ese es el caso del Reglamento 423/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 por el que se modifica el Reglamento 1083/2006 en lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a los instrumentos de riesgo compartido para los Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera. El Reglamento 423/2012 establece las condiciones y los términos específicos de la cooperación en este ámbito, que deben definirse mediante acuerdo entre la Comisión y el BEI de conformidad con el Reglamento 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

En ese mismo sentido y en relación con el caso concreto español debe mencionarse la Decisión del Consejo de 23 de julio de 2012 sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera, que incide especialmente en la ayuda solicitada por nuestro país el 25 de junio para la reestructuración y recapitalización del sector bancario español. A ese respecto se recuerda que dicha ayuda se sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones por el sector financiero, tal como está previsto en el memorándum de entendimiento negociado entre el Gobierno español y la Comisión, junto con el Banco Central Europeo y la Autoridad Bancaria Europea, con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional. La Decisión del Consejo recuerda que dichas condiciones deben ser totalmente coherentes con las medidas de coordinación adoptadas en el marco de los Tratados de la Unión Europea y, en particular, con las contenidas en la propia Decisión. Como parte de la estrategia global se advierte que es fundamental abordar eficazmente el problema derivado de los “activos heredados”, lo que requiere una clara segregación de los activos problemáticos en los balances de los bancos que reciben ayuda. Esto debe aplicarse, en particular, a los préstamos relacionados con la promoción inmobiliaria y los activos embargados. En opinión del Consejo dicha segregación disipará cualquier duda que pueda persistir sobre la calidad de los balances de los bancos, permitiéndoles realizar mejor su función de intermediación financiera. A eso se añade que la mejora de la transparencia de los balances de los bancos así obtenida puede facilitar una reducción ordenada de la exposición de éstos al sector inmobiliario, restablecer la financiación basada en el mercado y reducir la dependencia de los bancos respecto del apoyo a la liquidez recibido del Banco Central. El Consejo afirma también que la garantía de un marco sólido para el sector bancario español requiere el fomento de los mecanismos de detección de riesgos y gestión de crisis. En ese sentido se añade que una estrategia eficaz debe incluir cambios encaminados a reforzar el marco de regulación y supervisión, teniendo en cuenta la experiencia de la crisis financiera. Por otro lado, debe mejorarse la gobernanza empresarial conforme a las mejores prácticas internacionales.

En otro orden de cosas y fuera del contexto de la crisis económica cabe destacar la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que codifica las diversas Directivas que sobre este tema se han ido adoptando en la Unión desde la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985.

II. JURISPRUDENCIA

A continuación destacamos diversas sentencias adoptadas por el Tribunal de Luxemburgo en 2012 y que resultan de interés para los entes locales.

1. DEFINICIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS A LOS EFECTOS DE LA NECESIDAD DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

La sentencia de 22 de marzo, en el asunto *Inter-Environnement Bruxelles ASBL*, responde a una petición de decisión prejudicial del Tribunal Constitucional belga relativa a la interpretación del art. 2.ª de la Directiva 2011/42/CE. Con ese objetivo el Tribunal recuerda que las disposiciones que delimitan el ámbito de aplicación de esta Directiva han de interpretarse en sentido amplio, favoreciendo con ello el nivel de protección medioambiental. Por esa razón, en la medida en que la derogación de un plan o programa pueda modificar la situación medioambiental examinada al adoptar el acto que se deroga, debe tenerse en cuenta en relación con el control de sus eventuales efectos posteriores en el medio ambiente, ya que en caso contrario se menoscabaría el efecto útil de la Directiva al excluir tales actos de derogación de su ámbito de aplicación. La sentencia concluye señalando una excepción a esta conclusión, es el caso de que el acto derogado se incardine en una jerarquía de actos de ordenación del territorio que establecen normas precisas del uso del suelo y que han sido ya objeto de evaluación medioambiental, ya que puede considerarse que en ese caso los intereses protectores de la Directiva ya han sido tenidos en cuenta.

2. SENTIDO DEL CONCEPTO DE AUTORIZACIÓN EN RELACIÓN CON EL VERTIDO DE RESIDUOS Y CON LA NECESIDAD DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

La sentencia de 19 de abril, en el asunto *Pro-Braine ASBL*, da respuesta a la solicitud de prejudicial planteada por el Consejo de Estado belga respecto de la interpretación del art. 14.b de la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos y el art. 1.2 de la Directiva 85/337/CEE sobre evaluación de repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE. A este respecto el Tribunal recuerda la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas para que los vertederos ya autorizados o en funcionamiento en el momento de la transposición de la Directiva 1999/31 solo puedan seguir funcionando si se adecúan a lo dispuesto en ella. Para ello la entidad explotadora del vertedero debe presentar un plan de acondicionamiento del emplazamiento conforme a los requisitos contemplados en la Directiva, que será examinado por la autoridad competente que se pronunciará de manera definitiva respecto de la continuación de la explotación. En este caso la autorización concedida al vertedero en cuestión tenía un periodo de duración de 30 años, antes de cuya finalización la entidad explotadora presentaba un plan de acondicionamiento ante la autoridad competente, que autorizaba la continuación de la explotación del vertedero hasta la expiración de la autorización anteriormente concedida. A este respecto el Tribunal recuerda

que si bien la definición de “proyecto” del art. 1.2 de la Directiva 85/337 no aclara si cabe en ella las modificaciones o extensiones de otros anteriores, conforme al punto 11 del Anexo II de la misma se consideran “proyectos” las instalaciones para deshacerse de residuos, lo que incluye los emplazamientos de enterramiento. A eso se añade que el punto 13 del mismo Anexo considera comprendido en ese concepto cualquier cambio o ampliación de los proyectos de los Anexos I y II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Por otra parte la sentencia recuerda la jurisprudencia del propio Tribunal considerando que el término “proyecto” se refiere a obras o intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento de forma que, en caso contrario, la mera renovación de una autorización anterior para explotar un emplazamiento de enterramiento no puede calificarse como “proyecto” a estos efectos.

3. DERECHO A UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR LAS VACACIONES ANUALES RETRIBUIDAS NO DISFRUTADAS POR UN FUNCIONARIO EN EL MOMENTO DE SU JUBILACIÓN

La sentencia de 3 de mayo, en el asunto *Georg Neidel*, tiene su origen en la solicitud de cuestión prejudicial planteada por un tribunal alemán. El funcionario demandante en el procedimiento nacional solo había disfrutado parcialmente de los días que le correspondían por su derecho a vacaciones retribuidas, por encontrarse en situación de incapacidad laboral en la última etapa de su vida profesional, por lo que solicitaba al Ayuntamiento en el que prestaba sus funciones como bombero el abono del importe compensatorio de esa parte no disfrutada. La negativa del Ayuntamiento se apoyaba en la no aplicabilidad del art. 7 de la Directiva 2003/88 a los funcionarios así como la no inclusión de la jubilación en el concepto de “conclusión de la relación laboral”.

El Tribunal comienza afirmando la aplicabilidad del mencionado art. 7 a los funcionarios recordando que, conforme al objetivo establecido en su art. 1.3, el ámbito de aplicación de la Directiva debe interpretarse en sentido amplio, reservando las excepciones previstas en el art. 2.2.1 solo con el fin de garantizar el buen funcionamiento de los servicios indispensables para la protección de la salud y del orden público en caso de circunstancias de gravedad e importancia excepcionales. Como la actividad de un funcionario que se encuentre en la situación del demandante en el litigio principal no está incurso en ninguna de esas circunstancias, está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva. A eso se añade que, conforme a jurisprudencia reiterada del propio Tribunal, el concepto de “trabajador” del art. 45 del TFUE debe interpretarse también de forma amplia, incluyendo a cualquier persona que realice, durante un cierto tiempo, a

favor de otra y bajo dirección de ésta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales perciba una retribución. Sobre este particular afirma la sentencia que la relación laboral planteada en el litigio principal no presenta ningún elemento que permita cuestionar su naturaleza de relación laboral. El Tribunal precisa además que, como él mismo ha afirmado en sentencias anteriores, en el caso de que la cláusula de excepción del art. 45.4 TFUE no contenga distinción alguna en relación a los empleos en la Administración Pública, el que un trabajador preste sus servicios como obrero, empleado o funcionario, así como que su relación laboral esté regida por el Derecho público o el privado, no tienen relevancia. Por todo ello el art. 7 de la Directiva 2003/88 es aplicable al caso.

A continuación afirma la sentencia que el derecho de los trabajadores a disponer de un periodo de al menos cuatro semanas de vacaciones anuales retribuidas, conforme al art. 7.1 de la Directiva 2003/88, debe considerarse un principio del Derecho social de la Unión de especial importancia. Además, señala que el derecho a una compensación económica contemplado en el apdo. 2 de ese mismo artículo intenta evitar que el trabajador quede privado del disfrute del derecho a las vacaciones retribuidas una vez concluida la relación laboral. Por todo ello el citado art. 7.2 se interpreta en el sentido de oponerse a cualquier disposición nacional que prevea que al final de la relación laboral no se abone compensación económica alguna por las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas por el trabajador por encontrarse en situación de baja por enfermedad durante todo o parte del periodo de devengo de esas vacaciones anuales y/o de prórroga.

A eso añade que la condición de norma de mínimos del Derecho de la Unión faculta a los Estados miembros a aplicar disposiciones nacionales más favorables a la protección de los trabajadores. En cualquier caso considera el Tribunal que corresponde a los Estados decidir si conceden ese derecho a los funcionarios y si al funcionario que se jubila le corresponde una compensación económica por no haber podido disfrutar de esos derechos adicionales a las cuatro semanas al no haber ejercido sus funciones por enfermedad.

Después la sentencia aborda la cuestión del periodo de aplazamiento más allá del cual el derecho a vacaciones anuales retribuidas puede caducar, en relación con la que señala que debe valorarse si dicho periodo puede calificarse razonablemente como un periodo más allá del cual las vacaciones anuales retribuidas carecen de su efecto positivo para el trabajador en su calidad de tiempo de descanso. En ese sentido la sentencia recuerda que el derecho a vacaciones anuales retribuidas no solo constituye un principio de importancia especial del Derecho social de la Unión sino que está consagrado en el art. 31.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al que el art. 6.1 TUE otorga el valor de Derecho originario. Por todo ello, para respetar ese derecho, todo periodo de aplazamiento debe tener en cuenta las circunstancias específicas de un trabaja-

dor en situación de incapacidad laboral durante varios periodos de devengo consecutivos. Así, dicho periodo debe garantizar que el trabajador pueda disfrutar, si fuera preciso, de periodos de descanso susceptibles de ser escalonados, planificables y disponibles a más largo plazo, rebasando sustancialmente la duración del periodo de devengo por el que se concede. En este caso el periodo de aplazamiento contemplado en la normativa nacional es de nueve meses, inferior al periodo de referencia con el que guarda relación. Por ello se concluye que el art. 7.2 de la Directiva 2003/88 se opone a una disposición nacional que limita, mediante un periodo de aplazamiento de nueve meses a cuyo término caduca el derecho a las vacaciones anuales retribuidas, el derecho de un funcionario que se jubila a acumular compensaciones por vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas debido a una incapacidad laboral.

4. EXCLUSIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN PARA LA ADJUDICACIÓN DE LA CONCESIÓN DE SERVICIOS DE GESTIÓN, VERIFICACIÓN Y RECAUDACIÓN DE DETERMINADOS TRIBUTOS LOCALES

En la sentencia de 10 de mayo, en el asunto *Duomo Gpa Srl.*, el Tribunal interpreta varios artículos de los Tratados y de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior para responder a la solicitud de decisión prejudicial planteada por un tribunal italiano. El objeto de la misma es permitir la solución de un litigio planteado en el ámbito nacional por varias empresas contra dos Ayuntamientos por la exclusión de las primeras de varios procedimientos de licitación para la adjudicación de la concesión de servicios de gestión, verificación y recaudación de determinados tributos locales durante un periodo determinado. La exclusión operada por los municipios se basaba en el no cumplimiento por parte de las empresas de un requisito adicional establecido por el Derecho italiano, conforme al cual las sociedades en las que el Estado no disponga de una participación mayoritaria deberán disponer de un capital social mínimo de diez millones de euros totalmente desembolsado para poder inscribirse en el Registro de empresas privadas habilitadas para efectuar actividades de liquidación y recaudación de los tributos y otros ingresos de provincias y municipios. El Derecho italiano establece además la nulidad de las adjudicaciones de esos servicios a empresas que no cumplan dicho requisito y añade que las empresas inscritas en el citado registro deben adaptarse a esa exigencia, no pudiendo obtener mientras tanto ninguna adjudicación ni participar en licitaciones.

El Tribunal de la Unión comienza recordando que los hechos que originaron el litigio principal son anteriores a la fecha límite de transposición de la Directiva, lo que sin embargo no impide la pertinencia del Derecho primario para ese plazo anterior a la mencionada transposición. Por esa razón aborda la solici-

tud de interpretación de los arts. 3, 10 y 81 del T.CE, señalando que la resolución de remisión dirigida por el órgano jurisdiccional nacional no le permite determinar las condiciones en las que la disposición controvertida puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de dichos artículos, razón por la que esa solicitud se declara inadmisibile respecto de los mismos.

En cuanto a la solicitud de interpretación de los arts. 43 y 49 T.CE el Tribunal comienza señalando que, dado que los litigios principales se circunscriben al interior de un solo Estado miembro, debe verificar en primer lugar su competencia para pronunciarse al respecto. A este respecto recuerda que una normativa nacional aplicable de manera indistinta a operadores nacionales y de otros Estados miembros, solo puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales establecidas en los Tratados, en la medida en que se aplique a supuestos que guardan relación con los intercambios entre los Estados miembros. A eso se añade que en ningún modo cabe excluir que en el presente asunto existan empresas de otros Estados miembros interesadas en llevar a cabo actividades como las que constituyen el objeto de las licitaciones controvertidas. En conclusión, el Tribunal de Justicia declara su competencia para pronunciarse acerca de la interpretación de los artículos apuntados.

En este sentido la sentencia comienza por delimitar los respectivos ámbitos de aplicación de los principios de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento, apuntando que procede determinar si el operador económico está o no establecido en el Estado miembro en el que ofrece el servicio. En el primer caso la situación entra dentro del ámbito de aplicación del principio de libertad de establecimiento, mientras que en el segundo se inscribe en el ámbito de aplicación del principio de libre prestación de servicios. A continuación se advierte que el concepto de “establecimiento” implica que el operador ofrezca sus servicios de manera estable y continua a partir de un establecimiento en el Estado miembro de destino, mientras que si no es así, el concepto al que se debe acudir es el de “prestaciones de servicios”. Por otra parte, recuerda el Tribunal que ninguna disposición del Tratado permite determinar en abstracto la duración o frecuencia a partir de la que la prestación de un servicio ya no puede considerarse como tal, de forma que el concepto “servicios” puede cubrir servicios de naturaleza muy distinta, incluso aquellos cuya prestación se extiende a un periodo de varios años. En este caso la disposición controvertida puede estar incluida en principio en el ámbito de aplicación tanto del art. 43 como del 49. Otra cosa sería si la recaudación de tributos locales no pudiera realizarse sin recurrir a un establecimiento en el territorio del Estado miembro de destino. En todo caso se advierte en la sentencia que corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar ese supuesto. La cuestión se circunscribe por tanto en opinión del Tribunal a comprobar si los requisitos que resultan de la disposición controvertida

constituyen restricciones a la libertad de establecimiento y/o a la libre prestación de servicios. En ese sentido se recuerda que el art. 43 T.CE se opone a cualquier norma nacional, que, aunque se aplique sin distinción por razón de la nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio por parte de los nacionales de la Unión de la libertad de establecimiento, y que tales efectos pueden producirse cuando la normativa nacional pueda disuadir a una empresa de crear entidades subordinadas a ella en otro Estado miembro y de ejercer su actividad por medio de la misma. Por otra parte el art. 49 exige no solo eliminar cualquier discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino también suprimir cualquier restricción que, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro en el que presta servicios análogos de forma legal. A eso añade la sentencia que, como el propio Tribunal ha establecido anteriormente, el art. 49 se opone a cualquier disposición nacional que dificulte más la prestación de servicios entre Estados miembros que la puramente interna en un Estado miembro.

En este caso se advierte que los operadores económicos establecidos en otros Estados miembros están obligados, al igual que los operadores privados establecidos en Italia, a disponer de un importe mínimo de capital social totalmente desembolsado de 10 millones de euros para poder continuar las actividades de liquidación, debiendo en su caso adaptar su capital a esa condición para evitar la nulidad de las concesiones que eventualmente se le hubieran adjudicado. Esa obligación constituye a juicio del Tribunal una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios al obligar a los operadores privados a constituirse en persona jurídica, obstaculizando o haciendo menos interesantes las libertades consagradas en los arts. 43 y 49 T.CE. Establecido eso, el Tribunal pasa a examinar si esa restricción puede considerarse justificada por razones imperiosas de interés general, tal como se recoge en el art. 46 T.CE. A ese respecto se señala que el motivo alegado para justificar esa inclusión es el de la protección de la administración pública contra el eventual incumplimiento de la sociedad concesionaria, habida cuenta del elevado importe global de los contratos de que es titular. A eso se añade que, de las observaciones presentadas por los Ayuntamientos concernidos, se deduce que los concesionarios perciben anticipadamente los ingresos fiscales objeto de las concesiones controvertidas, que se transfieren a la administración pública al final del semestre, tras deducir una comisión de percepción. Así, tal como señalan esas observaciones, el beneficio de los concesionarios resulta de operaciones financieras realizadas sobre los fondos que se hallan en sus manos. A este respecto apunta el Tribunal que, incluso

admitiendo que el objetivo señalado constituye una razón imperiosa de interés general y no un motivo de naturaleza puramente económica, la justificación de una restricción de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado presupone que la medida de que se trate pueda garantizar el alcance del objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para ello. Además, se advierte que una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática. En ese sentido la sentencia establece que una disposición como la controvertida va mucho más allá del objetivo de protección de la administración pública ante el incumplimiento de los concesionarios. Por todo ello se considera que esa disposición implica restricciones a las libertades reconocidas en los arts. 43 y 49 T.CE que no son justificables.

5. SUJECIÓN DE UNA EMPRESA EXPLOTADORA DE UN VERTEDERO A UN IMPUESTO ESPECIAL, DE PAGO TRIMESTRAL, QUE LUEGO PUEDE REPERCUTIR SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES QUE DEPOSITAN LOS RESIDUOS

La sentencia de 24 de mayo, en el asunto *Amia SpA.*, responde a la solicitud de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional italiano respecto de la aplicabilidad de disposiciones nacionales consideradas contrarias al art. 10 de la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, en su versión modificada por el Reglamento (CE) núm. 1882/2003, y a los arts. 1 a 3 de la Directiva 2000/35/CE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. La controversia nacional en la que se inserta la citada solicitud de decisión prejudicial tiene su origen en una demanda planteada por varias empresas explotadoras de vertederos que, tras el impago durante varios trimestres del impuesto apuntado en el encabezamiento, habían recibido una liquidación junto con los intereses y una multa del 30 % de la cuota de dicho impuesto.

El Tribunal recuerda su jurisprudencia conforme a la que no se opone a la existencia de una normativa nacional como la controvertida, que imponga un impuesto a la entidad explotadora del vertedero que ésta puede repercutir en la entidad local que deposita los residuos, estableciendo sanciones pecuniarias en caso de que la entidad explotadora pague con retraso dicho impuesto. Sin embargo, recuerda que dicha jurisprudencia advertía que esa normativa nacional debe garantizar que el reembolso de dicho impuesto se realiza de manera efectiva y en breve plazo y que todos los costes relacionados con el cobro, en particular los resultantes de la demora en el pago de las cantidades adeudadas por la entidad local a la explotadora del vertedero, así como las sanciones impuesta a ésta por dicha demora, se repercutan en el precio que la entidad local debe abo-

nar a la entidad explotadora. El Tribunal concluye que corresponde al juez nacional comprobar que se respetan todas esas exigencias y recuerda que en una sentencia anterior él mismo consideraba que esas cantidades que debe la entidad local a la explotadora del vertedero entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/35, por lo que los Estados miembros deben velar por que la segunda pueda exigir intereses en caso de que la primera demore el mencionado pago.

En cuanto a la exclusión de una disposición nacional contraria al Derecho de la Unión, el Tribunal recuerda que es una posibilidad que entra en juego únicamente si no es posible llevar a cabo una interpretación de la primera conforme con el segundo, siendo esa interpretación conforme una obligación de los jueces nacionales. Por todo ello señala la sentencia que el órgano jurisdiccional remitente, antes de inaplicar su Derecho nacional, debe comprobar si no cabe de ninguna manera esa interpretación de éste conforme a la letra y a la finalidad de las Directivas 1999/31 y 2000/35. En caso de que no sea así debería comprobarse que los artículos de las Directivas invocados tienen efecto directo. A este respecto se señala que tanto el art. 10 de la Directiva 1999/31 como los arts. 1 a 3 de la Directiva 2000/35 son disposiciones suficientemente precisas y no sujetas a condición alguna, por lo que se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas las descentralizadas. En consecuencia, se concluye que la empresa puede invocar los citados artículos ante el órgano jurisdiccional remitente, que si estima que no cabe ninguna interpretación de las disposiciones nacionales conforme con dichos artículos debe aplicar las primeras.

6. CANON MUNICIPAL A OPERADORES DE TELEFONÍA MÓVIL QUE PRESTAN SERVICIOS A TRAVÉS DE INFRAESTRUCTURA DE OTRAS EMPRESAS

El Tribunal de Justicia responde en su sentencia de 12 de julio, en el asunto *Vodafone España, SA*, a la petición de decisión prejudicial que le dirige el Tribunal Supremo español para que se pronuncie acerca de si la imposición de ese tipo de cánones es conforme con el art. 13 de la Directiva 2002/20/CE. El Tribunal comienza recordando su jurisprudencia en el sentido de negar a los Estados miembros la capacidad para percibir cánones o gravámenes en relación con el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los contemplados en la Directiva 2002/20/CE. A este respecto la sentencia señala que, como parece considerar el propio órgano jurisdiccional nacional que remite la solicitud de decisión prejudicial, el canon controvertido en este asunto no entra en el ámbito de las tasas contempladas por el art. 12 de la Directiva ni en el primero de los supuestos de canon incluidos en el art. 13, por los derechos de uso de radiofrecuencias o números. En consecuencia, el Tribunal se concentra en dilucidar si puede imponerse un canon por los derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada a ope-

radores que prestan servicios de telefonía móvil, explotando de esa forma el dominio público, pero sin ser propietarios de los recursos necesarios para ello, instalados en dicho dominio público.

Sobre este particular afirma la sentencia que, del tenor de los términos empleados en la Directiva, resulta que el canon por derechos de instalación de recursos contemplado en su art. 13 solo puede ser impuesto a operadores que sean titulares de dichos derechos, es decir propietarios de los recursos instalados en la propiedad pública o privada de que se trate. La sentencia alude en concreto al sentido con el que deben entenderse términos como “recursos” e “instalación”, que en su opinión remiten a las infraestructuras físicas que permiten el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y a su colocación física en la propiedad en cuestión. Por lo tanto concluye que la imposición de esos cánones a operadores que usan esos recursos sin ser propietarios de los mismos no puede admitirse como conforme con el Derecho de la Unión Europea. A todo ello añade la sentencia que el mencionado art. 13 de la Directiva 2002/20/CE tiene reconocido efecto directo ya que satisface las condiciones al respecto establecidas por el Tribunal en reiterada jurisprudencia.

III. DOCUMENTACIÓN

En este apartado de documentación se incluyen algunos documentos adoptados por el Comité de las Regiones en los que se abordan cuestiones relevantes para los entes locales. Comenzando por los aprobados en la sesión plenaria de febrero destacamos el *Dictamen sobre la Nueva Agenda Europea para la integración*, que hace hincapié en la participación plena de los inmigrantes en la vida económica, social y política de sus ciudades y regiones, considerada como un elemento esencial para la consecución de los objetivos de cohesión económica, social y territorial que se han establecido en la *Estrategia Europa 2020*. En este sentido opina el Comité de las Regiones que el método de la gobernanza multinivel es el más idóneo para lograr los mejores resultados en lo que respecta a la integración de los inmigrantes. Además el Dictamen apunta a la adopción de iniciativas para crear una asociación estratégica entre el Comité de las Regiones y la Comisión Europea y las redes europeas de ciudades y regiones, que podría establecerse constituyendo una red de entes locales y regionales para la integración, en la que podrían participar las instancias competentes para la elaboración de las políticas en todos los niveles de gobierno, así como las organizaciones de la sociedad civil.

En esa misma sesión plenaria el Comité, en su Dictamen sobre la *Directiva sobre el ruido ambiental. El camino a seguir*, se lamenta de que ni en la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002,

sobre evaluación y gestión del ruido ambiental ni en el informe sobre su aplicación se haga referencia específica a los entes locales y regionales. A ese respecto se recuerda que la contaminación acústica es principalmente un problema local, pero que requiere, sobre todo, una solución a nivel europeo, por lo que se solicita la elaboración de una ambiciosa política europea en materia de ruido en forma de medidas que ataquen el problema en la fuente a nivel europeo. Además, el Comité de las Regiones subraya la importancia de facilitar apoyo financiero y orientación técnica a los entes regionales y locales en materia de aplicación de la política de la Unión Europea sobre contaminación acústica, y de adoptar medidas europeas y nacionales complementarias con este mismo fin.

Otro documento adoptado en esta sesión plenaria es el *Dictamen sobre la revisión del Reglamento AECT* en el que el Comité de las Regiones solicita a la Comisión diversas modificaciones de la propuesta por ella presentada para revisar el Reglamento (CE) núm. 1082/2006. En concreto se solicita que se clarifiquen los criterios de aprobación del convenio o de denegación de la solicitud de creación de la AECT y que se refuerce el papel del Comité de las Regiones, encargado ya de llevar el registro de las AECT y de impulsar la plataforma de las AECT, con la notificación del “formulario AECT” y la publicación en el DOUE. Por otra parte, el Dictamen insiste en la necesidad de que el tipo de empresa que puede participar en una AECT se haga extensivo a las encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. El Dictamen llama también la atención de la Comisión Europea sobre el hecho de que es muy complejo, incluso imposible, incluir *a priori* en el convenio la lista completa de las legislaciones europeas, nacionales y regionales que se aplicarán a las actividades de la AECT. Finalmente, el Comité de las Regiones propone que las AECT ya creadas se beneficien de las disposiciones del nuevo Reglamento que sean más favorables que las disposiciones del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 vigente en la actualidad.

En cuanto a los documentos adoptados por el Comité de las Regiones en su sesión plenaria de mayo comenzamos por hacer referencia al *Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones específicas relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al objetivo de “inversión en crecimiento y empleo” y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1080/2006*. En este Dictamen el Comité de las Regiones solicita a la Comisión Europea que flexibilice el contenido y alcance de las distintas prioridades de inversión mediante el diálogo con los Estados miembros y las regiones, caso por caso. Además, el Comité de las Regiones considera que los recursos del FEDER deben poder utilizarse de forma flexible y sin privilegiar ni discriminar determinados tipos de zonas, teniendo en cuenta todos los tipos de áreas, urbanas y rurales. A este respecto se sugiere que se garantice una mejor conexión entre *Horizonte 2020* y los fondos estructurales estableciendo interfaces y puntos de enlace en

ambos programas. El Dictamen señala que una lista de las ciudades en las que deban llevarse a cabo medidas para un desarrollo sostenible en el medio urbano debería tener un carácter indicativo y ser el resultado de un debate, en asociación con los entes locales y regionales competentes sobre la base de una convocatoria abierta. El Dictamen añade que las regiones deben ser capaces de prestar ayuda de modo flexible de acuerdo con las necesidades regionales y locales. Finalmente, el Comité de las Regiones ofrece a la Comisión Europea una estrecha cooperación para reforzar el diálogo político sobre conceptos de desarrollo urbano y la colaboración de los territorios urbanos y rurales en Europa y pide que en los programas operativos se tengan más en cuenta los retos que plantean las zonas con desventajas naturales o demográficas, como se prevé en el art. 111 de la propuesta de Reglamento.

En esa misma línea de revisión de los instrumentos normativos en los que se articula la política de cohesión se inscribe el *Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1081/2006*. El documento, además de expresar la satisfacción del Comité de las Regiones por el hecho de que el Fondo Social Europeo mantenga sus características de fondo estructural y continúe siendo un elemento sólidamente establecido de la política de cohesión de la Unión Europea, contiene las dudas de este órgano acerca de si el modesto aumento de los fondos asignados a este instrumento será suficiente para sostener los ambiciosos objetivos que se le han atribuido. Por otra parte, se pone de manifiesto la preocupación del Comité de las Regiones por el hecho de que la exigencia de que el FSE sea “plenamente coherente” con los objetivos de la *Estrategia Europa 2020* pueda restringir la misión que debe asumir el Fondo en lo que respecta a la política de cohesión, tal como está prevista en el Tratado (zonas rurales, zonas que han sido objeto de reconversión industrial, regiones insulares, transfronterizas o montañosas). También lamenta el Comité de las Regiones que la propuesta no haga referencia al fomento de la flexibilidad unida a la seguridad (flexiguridad) en el mercado de trabajo, que por otro lado se incluye en una de las directrices integradas (núm. 7) de la *Estrategia Europa 2020*, por lo que aprueba la disposición según la cual debe destinarse al menos el 20 % del total de los recursos del FSE para cada Estado miembro a la realización del objetivo temático “fomentar la inclusión social y luchar contra la pobreza”.

Aunque el Dictamen aprueba el objetivo de la concentración temática, está en desacuerdo con las modalidades y el procedimiento escogidos por la Comisión para cumplirlo y es partidario de una mayor flexibilidad. También expresa la decepción del Comité de las Regiones por el hecho de que, tanto el art. 6 de la propuesta de Reglamento, relativo a la “participación de los socios”, como el considerando 9, denotan una total falta de referencia a los entes territoriales y se

limitan a mencionar a los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales. Finalmente, el Comité de las Regiones expresa su sorpresa por el hecho de que la propuesta de la Comisión no prevea, como complemento de la cooperación transnacional, una cooperación transfronteriza e interregional; y acoge favorablemente que se mencione la necesaria “movilización de los agentes regionales y locales” para poner en práctica la *Estrategia Europa 2020*, así como la posibilidad de recurrir a pactos territoriales para alcanzar este objetivo, pero preferiría que se ampliase su uso a otros fondos.

Otro de los documentos adoptados en esa reunión plenaria por el Comité de las Regiones es el *Dictamen sobre envejecimiento activo: innovación, salud inteligente, mejores vidas* en el que se solicita a la Comisión Europea que lance un *Pacto de los Alcaldes* sobre el cambio demográfico, como contribución al *Año Europeo 2012*, para congregarse a los entes locales y regionales interesados en fomentar soluciones para la innovación, la salud inteligente y mejores vidas en apoyo del envejecimiento activo y saludable así como para brindar respaldo administrativo y financiero al Pacto. El Comité de las Regiones recomienda a la Comisión que involucre de manera más activa a los entes locales y regionales en el proceso de evaluación del impacto social a nivel de la Unión Europea de las distintas iniciativas que se emprendan para respaldar el envejecimiento activo y saludable.

Por último, en esa misma sesión plenaria se adoptaba el *Dictamen sobre eficiencia energética en las ciudades y las regiones, incluido un estudio sobre las diferencias entre las zonas rurales y urbanas*. En este documento el Comité de las Regiones exige que la eficiencia energética sea un elemento fundamental e integrante de la política energética. Con ese fin aboga por una mejor agrupación de las medidas de ayuda financiera a la eficiencia energética y la conservación de energía en los futuros programas de financiación de la Unión Europea. Por otra parte, el Dictamen pide medidas más robustas que permitan influir en el comportamiento humano y en los patrones de consumo de energía, y sugiere para ello medidas que combinen sanciones y recompensas, exponiendo los argumentos económicos y haciendo mayor hincapié en las disposiciones obligatorias cuando sea necesario. El Comité de las Regiones reconoce que la prioridad política en este momento consiste en que las ciudades alcancen los objetivos políticos actuales, si bien subraya la necesidad de abordar, de manera más exhaustiva y coordinada, los retos y las oportunidades que tienen ante sí las zonas rurales en el ámbito del consumo y la producción de energía. Por ello, finalmente, pide a los entes locales y regionales que procedan a un intercambio de mejores prácticas en materia de eficiencia y conservación de la energía y que mejoren la resiliencia energética, planificando y orientando la prestación de sus servicios con un consumo energético mínimo.

En la sesión plenaria del Comité de las Regiones de julio de 2012 también se adoptaron varios documentos que incluimos en este Informe. El primero es la *Resolución sobre las prioridades del Comité de las Regiones para 2013 con miras al Programa de trabajo de la Comisión*, en la que el órgano de representación de los entes locales y regionales de los Estados miembros de la Unión establece sus prioridades para ese periodo. A continuación mencionaremos diversas opiniones recogidas en ese informe, poniendo especial acento en aquellas que aluden directamente al papel de los entes locales en relación con algunos ámbitos cubiertos por la Resolución. Así por ejemplo, en relación con la *Estrategia Europa 2020* y *Semestre Europeo* se recuerda que la Comisión y los Estados miembros deben anticipar y vigilar estrechamente el impacto de estas medidas en la autonomía de los entes locales y regionales. Respecto del presupuesto de la Unión el documento advierte que en un contexto de crisis y austeridad debería impulsar la cofinanciación pública y privada lo máximo posible en todos los niveles de gobernanza, en ese sentido el Comité de las Regiones afirma que es de lamentar la ausencia de datos estadísticos que permitan una evaluación seria de estos efectos de palanca y multiplicadores. Por otra parte, se apoya la intención de la Comisión de presentar un informe sobre la calidad del gasto público y se recomienda la separación del “gasto corriente” y la “inversión” en el cálculo del déficit presupuestario, a fin de evitar que las inversiones con beneficios netos a largo plazo se contabilicen como negativas. El Comité señala que pueden buscarse sinergias, en particular entre los presupuestos de la Unión, nacionales y subnacionales, siempre que se establezcan mecanismos de coordinación adecuados y eficaces.

Otro de los ámbitos abordados por este documento es el relativo al Mercado Único, en relación con el cual se destaca el importante papel de las pymes en la regeneración económica y en el empleo a nivel local y regional, que puede potenciarse con la participación de pymes, universidades y entes locales y regionales en los programas de financiación de la investigación y la innovación de la Unión. En el ámbito de la energía el documento insta a que en 2013 se haga un seguimiento de la *Hoja de Ruta de la Energía para 2050* a fin de garantizar que los entes locales y regionales puedan fomentar la energía sostenible descentralizada e infraestructuras energéticas como las redes inteligentes interconectadas, como elemento clave de la eficiencia en el uso de los recursos y la economía verde. Se pide, también, que se facilite el acceso de las pymes y de los entes locales y regionales a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones para las inversiones en los ámbitos de la eficiencia energética y las energías renovables. En lo que respecta a la Política regional se insiste en la necesidad de cumplir el objetivo de adoptar a principios de 2013 el paquete legislativo sobre la política de cohesión 2014-2020, a fin de permitir a los entes locales y regionales iniciar los programas

de los Fondos Estructurales el 1 de enero de 2014. En cuanto al medio ambiente se recuerda que la carga y la responsabilidad de resolver los problemas de la calidad del aire recae en gran medida en los entes locales y regionales. Por ello se solicita que la estrategia de adaptación al cambio climático de la Unión Europea incluya una sección sobre las medidas de adaptación específicas a nivel regional y municipal, así como orientaciones y apoyo a los responsables de las decisiones locales y regionales.

Por lo que se refiere a otras cuestiones, el Comité de las Regiones destaca la necesidad de una comunicación específica sobre un nuevo régimen de calidad de la Unión para los productos alimenticios locales, ya que los sistemas alimentarios locales apoyan la economía local y regional mediante la creación de empleo en la agricultura y la producción de alimentos. El documento recoge asimismo la petición del Comité de las Regiones de la dimensión local y regional se tenga en cuenta en las iniciativas destinadas a ampliar y reforzar los derechos de los ciudadanos, así como en los esfuerzos encaminados a recuperar la confianza de éstos en la Unión y sus instituciones. Por último, se solicita que se facilite el acceso de los agentes locales y regionales de los países de la política europea de vecindad (PEV) a los fondos específicos de la Unión para este ámbito, y se apoya la apertura de los programas existentes, incluida la agrupación europea de cooperación territorial (AECT), a socios de los países de la vecindad.

Un segundo documento adoptado en esta sesión plenaria es el *Dictamen sobre Horizonte 2020: el Programa marco de investigación e innovación*, en él el Comité de las Regiones considera que la propuesta de Reglamento del Consejo y los planes para la aplicación de *Horizonte 2020* deben hacer mayor hincapié en las prácticas de la vida real, es decir, se debe impulsar la participación activa de los entes locales y regionales para alcanzar los objetivos de la *Estrategia Europa 2020*. En ese sentido se afirma que *Horizonte 2020* ha de financiar el desarrollo y la cooperación de conceptos, métodos y otras formas de capital intelectual necesarios para la cooperación de regiones y ciudades, universidades y empresas en materia de innovación y valorización del conocimiento. Por su parte, las regiones y ciudades deben incluir la I+D+i como un componente esencial en sus agendas políticas de base. Es preciso utilizar *Horizonte 2020* y los fondos de cohesión para crear conceptos, instrumentos y otras condiciones previas que permitan a los entes locales y regionales promover activamente la innovación, asumir riesgos e invertir en la puesta en práctica de los resultados de la I+D+i, de modo que se adapten a las necesidades regionales. Renovar el Programa marco implica simplificar sus prácticas e intensificar el impacto de los proyectos de I+D+i financiados con cargo a la Unión Europea. Efectivamente, el cumplimiento de los objetivos establecidos pasa por un cambio de mentalidad. El Comité de las Regiones pide a las regiones pioneras que formen consorcios europeos en los que

integrar las distintas capacidades para crear innovaciones sociales revolucionarias que puedan aplicarse a toda Europa.

En cuanto a los documentos adoptados en la sesión plenaria del Comité de las Regiones celebrada en noviembre, incluimos en este Informe el *Dictamen sobre el desarrollo local participativo*, en el que se valoran positivamente las propuestas de la Comisión correspondientes al próximo periodo de programación, en las que se hace un hincapié específico y renovado en el desarrollo local en el conjunto de las políticas regional, rural y marítima de la Unión Europea, pues en opinión del Comité de Ministros el desarrollo local se inscribe en un enfoque más amplio de la Unión respecto del desarrollo territorial. A este respecto en el dictamen se afirma que la mejor manera de definir el desarrollo local es como un concepto global, centrado en los desafíos y el potencial existentes en todos los tipos de regiones, ya sean urbanas, rurales, urbano-rurales o funcionales. Así, se concluye que se necesita más apoyo al desarrollo local financiado con cargo a la Unión durante el próximo periodo de programación 2014-2020, para posibilitar que los ciudadanos perciban en mayor medida como propios los objetivos de la *Estrategia Europa 2020* y facilitar así su consecución.

El documento sostiene que el planteamiento del desarrollo local puede ejecutarse a través de diferentes herramientas, y una de las opciones propuestas por la Comisión es el nuevo instrumento de desarrollo local participativo (DLP), aun cuando el concepto de desarrollo local es más amplio y debe tener en cuenta el marco y las prácticas institucionales de cada Estado miembro. El Comité de las Regiones valora muy positivamente que en la propuesta del Reglamento sobre disposiciones comunes se dedique expresamente un capítulo entero al instrumento del DLP. Destaca que el desarrollo local participativo es la única disposición del Reglamento sobre disposiciones comunes que prevé una sinergia real para la aplicación conjunta del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca y los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión). Así pues, el DLP desempeña un importante papel para impulsar la credibilidad de la política de cohesión, mostrando que es posible ejecutar conjuntamente distintos fondos de la Unión Europea de una manera integrada y eficaz.

Por último, también en esta sesión plenaria se adoptaba el *Dictamen sobre una agenda del consumidor europeo para impulsar la confianza y el crecimiento*, en el que el Comité de las Regiones incide en la importancia de la política de protección de los consumidores para salir más rápidamente de la crisis. Sobre este particular se afirma que poder contar con consumidores bien informados resulta indispensable para garantizar la producción de bienes y servicios caracterizados por su fiabilidad, calidad y competitividad y que contribuyen, por tanto, a una reactivación sostenible de la economía. Por ello, el Comité de las Regiones soli-

cita a la Comisión Europea que dote a los entes locales y regionales, en la medida de sus competencias, de instrumentos adecuados para la defensa de los consumidores y que entable una cooperación estrecha entre las autoridades europeas, nacionales, regionales, y locales para la ejecución de estas medidas. En particular, si bien la ejecución de las acciones previstas en la agenda, atendiendo a su propia naturaleza, debería recaer en los órganos nacionales y de la Unión, el papel de los entes locales es importante en la medida en que representan a las comunidades locales y cuentan con la posibilidad de contribuir eficazmente a la aplicación de dichas medidas. También solicita a la Comisión que no pase por alto que las autoridades regionales y locales son a su vez consumidoras de productos y servicios y, por consiguiente, necesitan –a la vez que reclaman– un marco seguro que garantice el respeto de sus intereses y el de las comunidades locales que representan y que, en numerosas ocasiones, contribuyen a su presupuesto. Por otra parte, el Dictamen subraya que el reforzamiento del consumidor pasa también por su educación y, en este contexto, manifiesta la importancia que reviste la participación de los entes locales y regionales y de la sociedad civil en las campañas de información a los consumidores.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- GÓMEZ ÁLVAREZ, A.: «Autonomía regional, impuestos directos y selectividad geográfica a la luz del Derecho europeo de ayudas de Estado», *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 22 (2011), pp. 34-48.
- ROMERO, J.: «Sobre el buen gobierno de las áreas metropolitanas y las regiones urbanas en Europa», en PASCUAL I ESTEVE, J.M^a / GODÁS, X. (coords.): *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial: ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*, 2010.
- MALFEITO GAVIRO, J. / GUTIÉRREZ BARBARRUSA, T.: «La política de desarrollo regional de la Unión Europea para 2007-2013», *Revista universitaria europea*, 12 (2010), pp. 61-86.
- POPARTAN, L.A. / SOLORIO, I.: «Las regiones en la Unión Europea. procesos y paradigmas», *Revista CIDOB d'afers internacionals* (monográfico *Las Comunidades Autónomas españolas en el proceso decisorio de la UE. Un callejón con salida*), 99 (2012), pp. 9-24.