

La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales*

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ
LUCÍA CASADO CASADO

Sumario.—1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LA REORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES LOCALES TRAS LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—A) *La ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: principales objetivos.*—B) *La reordenación de las competencias locales: el nuevo modelo de delimitación competencial.*—C) *Las competencias ambientales de los municipios: novedades más relevantes.*—a) Las competencias propias.—b) Las competencias delegadas.—c) La limitación del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.—d) La desaparición de las competencias complementarias.—e) Los servicios mínimos obligatorios: nuevo régimen.—D) *El rol de las provincias: nuevas competencias de las diputaciones provinciales en materia de medio ambiente.*—a) La ampliación de las competencias de las Diputaciones provinciales: aproximación general.—b) La asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes.—c) La coordinación de la prestación de determinados servicios en municipios de menos de 20.000 habitantes.—E) *La excepcionalidad del régimen de licencia en el ámbito local: la protección del medio ambiente como excepción.*—F) *La reserva a favor de las entidades locales de actividades o servicios esenciales de carácter ambiental.*—3. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.—A) *La ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de costas: la suspensión de los actos y acuerdos locales por el delegado del gobierno.*—B) *La ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y sueltos contaminados; y el real decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la ley 16/2002: la determinación del contenido del informe urbanístico del ayuntamiento.*—C) *La ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental: ausencia de reconocimiento de competencias específicas a los entes locales.*—D) *Nuevo avance de los regímenes de comunicación y declaración responsable en materia ambiental.*—4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL.—A) *Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental.*—a) Instalaciones de radiocomunicación: la consolidación de la jurisprudencia que impide a los municipios la adopción de medidas adicionales más restrictivas

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER2010-19343, “Derecho ambient527al y libertad servicios en el mercado interior: nuevos retos, transformaciones y oportunidades”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

de protección sanitaria.-b) Ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones: inexistencia de competencia municipal para dictar ordenanzas en este ámbito.-B) *El alcance del informe municipal en el procedimiento de autorización ambiental integrada.*-C) *Los ayuntamientos frente al ruido.*-5. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL.-A) *Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental.*-B) *Un ejemplo de ordenanza de interés en materia ambiental elaborada por un ente local supramunicipal.*-6. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES.-BIBLIOGRAFÍA.-

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Desde la perspectiva ambiental local, sin duda, lo más destacable del año 2013 ha sido la reordenación de las competencias ambientales de las Administraciones locales que resulta de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local –en adelante, LRSAL–, que modifica la LBRL y que introduce un nuevo modelo de delimitación competencial en el que las competencias municipales se reducen y se confiere un mayor protagonismo a las Administraciones supramunicipales. Por ello, buena parte de este trabajo se destina al examen de las implicaciones que la aprobación de esa Ley ha tenido sobre las competencias ambientales de las Administraciones locales.

A pesar del protagonismo que cobra la LRSAL, existen otros aspectos destacables desde un punto de vista local. Con relación a la normativa ambiental de incidencia local aprobada en 2013, si bien han sido varias las leyes en materia ambiental aprobadas a nivel estatal (Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) son pocas las novedades que introducen desde una perspectiva local, con excepción de la Ley 2/2013, que incluye una nueva disposición –muy controvertida– que faculta al Delegado del Gobierno para suspender los actos y acuerdos adoptados por entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre. Por otra parte, los regímenes de comunicación y declaración responsable cobran un nuevo impulso, al haber sido objeto de modificación en dos ocasiones la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Con relación a la jurisprudencia, son muchas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas

que tienen interés desde una perspectiva local. Especialmente interesantes son aquellas que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia ambiental, en sectores como los de instalaciones de radiocomunicación y ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables.

También 2013 ha sido un año propicio para la elaboración de ordenanzas locales en materia ambiental. Como cada año, no han faltado iniciativas interesantes para afrontar la regulación a escala local de determinadas problemáticas ambientales. Destacamos especialmente, por su carácter más novedoso, las ordenanzas reguladoras de los huertos sostenibles urbanos. Tampoco han faltado ejemplos de políticas y actuaciones locales de interés en aras a conseguir una mayor sostenibilidad, a pesar del difícil contexto económico que envuelve a las Administraciones locales.

2. LA REORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES LOCALES TRAS LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

A) LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: PRINCIPALES OBJETIVOS

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, tiene por objeto acometer una revisión profunda del régimen jurídico aplicable a las entidades locales, a través de la modificación de numerosos preceptos y disposiciones –y de la introducción de otros nuevos– de la LBRL y del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Esta reforma, que enlaza directamente con el principio de estabilidad presupuestaria consagrado por el artículo 135 de la CE –en su nueva redacción dada en 2011–, tiene como fin último lograr la racionalización de la Administración local y garantizar su sostenibilidad financiera.

La LRSAL se encuentra estrechamente vinculada a las exigencias derivadas del artículo 135 de la CE, que consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas y, por tanto, también las locales; y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal y como ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (apartado V), se revelan como el eje central en torno al cual se estructura la LRSAL, impregnando su contenido e inspirando la casi totalidad de las medidas que en ella se incluyen. Todo ello

con la finalidad de adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local y mejorar su control económico-financiero.

En este contexto se plantea la aprobación de la LRSAL, que persigue como objetivos básicos la clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia” y se eviten los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones; la racionalización de la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; el reforzamiento de un control financiero y presupuestario más riguroso de las entidades locales; y el favorecimiento de la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, que, en última instancia guarda una estrecha conexión con el nuevo esquema competencial que define la Ley.

Se trata, en definitiva, utilizando palabras del Consejo de Estado “de una reforma sustancial que alcanza a los principales aspectos del régimen de organización y funcionamiento de las entidades locales y que, como tal, puede llegar a comportar un verdadero cambio del modelo institucional de la Administración local española” (Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, apartado V).

B) LA REORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES: EL NUEVO MODELO DE DELIMITACIÓN COMPETENCIAL

Como hemos avanzado, uno de los objetivos básicos de la reforma es la clarificación de las competencias municipales, por lo que la LRSAL procede a una reordenación (y también reducción) de las mismas, a través de la modificación de los artículos 7, 25, 26 y 27 de la LBRL y la supresión del artículo 28, con el fin de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ese momento existentes. Se pretende, por tanto, una definición precisa del conjunto de competencias de los municipios, de manera que sea posible distinguirlas de las que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Asimismo, quiere evitarse que los municipios asuman competencias no atribuidas por la ley –las denominadas competencias “impropias”–, para las que no cuenten con financiación. Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera son ahora la clave.

El nuevo modelo de delimitación de las competencias locales mantiene la distinción entre competencias propias y delegadas. Las competencias propias son las que solo pueden 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. Las competencias propias de los municipios, recogidas en el artículo 25 de la LBRL, son ahora objeto de reducción, bien porque directamente se suprimen algunas de ellas, bien porque se modifican los términos empleados para acotar su contenido. Además, su atribución se condiciona, como veremos en el epígrafe siguiente, al cumplimiento de determinados requisitos estrechamente vinculados a los principios de equilibrio y sostenibilidad financiera.

Las competencias delegadas, reguladas en el artículo 27 de la LBRL, son las que las entidades locales ejercen por delegación del Estado y las Comunidades Autónomas, en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Como novedad, también la delegación de competencias se somete a requisitos estrictos, igualmente vinculados a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que serán objeto de análisis en el siguiente epígrafe.

Junto a ambas categorías, el artículo 7.4 se refiere a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, comúnmente denominadas competencias “impropias”. Los municipios solo podrán ejercer competencias “impropias” cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública. Con ello se pretende que los entes locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada.

Por su parte, el nuevo artículo 26 de la LBRL continúa recogiendo los servicios municipales de prestación obligatoria, si bien se introducen algunas novedades de gran calado. Por una parte, la lista de servicios mínimos es objeto de modificación, suprimiéndose o reduciéndose algunos de los anteriormente recogidos o incluyéndose precisiones terminológicas para acotar su contenido. Por otra, se refuerza el papel de las provincias, al preverse la coordinación por las Diputaciones provinciales –o entidades equivalentes– de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

En definitiva, la LRSAL acomete una profunda revisión del régimen de definición de las competencias municipales que se traduce en una reducción del ámbito de actuación que con carácter básico les reconoce la legislación estatal de régimen local y en la posibilidad de que los servicios cuya prestación les corresponde sean asumidos en ciertos casos por entidades supramunicipales. Con ello se pretende racionalizar el régimen de actuación de los municipios, clarificándolo y eliminando supuestos de concurrencia competencial. Todo ello con el fin de contribuir al objetivo último de la reforma que es garantizar el cumplimiento por las corporaciones locales de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

C) LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LOS MUNICIPIOS: NOVEDADES MÁS RELEVANTES

El nuevo modelo de delimitación competencial que establece la LRSAL afecta significativamente a las competencias de los municipios en materia de medio ambiente, que son objeto de redefinición.

a) **Las competencias propias**

La normativa local atribuye a los municipios un conjunto de competencias relacionadas con la protección del medio ambiente. El punto de partida continúa siendo el

artículo 2 de la LBRL, modificado por la LRSAL, que les reconoce una competencia de participación. En efecto, las entidades locales tienen el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. Con arreglo a este precepto, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a los entes locales, la legislación estatal y autonómica reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda. Hasta aquí ello no supone novedad alguna, ya que esta previsión ya estaba recogida en la redacción originaria del artículo 2 de la LBRL. La novedad radica ahora en que la atribución de estas competencias por parte de la legislación estatal y autonómica se realizará “en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Por una parte, se añaden como principios orientadores los de eficacia y eficiencia y se matiza el de proximidad, que continúa apareciendo, pero habiéndose suprimido el término “máxima”. Ya no es el principio de “máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”, sino simplemente de “proximidad”. Por otra, se impone como pauta de actuación la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en congruencia con la filosofía que inspira la reforma.

El artículo 25 de la LBRL, también modificado por la LRSAL, continúa siendo clave para la determinación del contenido de las competencias de los municipios. En su apartado primero, recoge la regla general de habilitación al municipio “para promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Ya no se habilita al municipio para promover “toda” clase de actividades, como hiciera en su redacción originaria la LBRL. Este matiz es importante y refleja la voluntad que persigue la reforma de limitar la asunción de competencias por parte de los entes locales.

Las previsiones de los artículos 2 y 25.1 de la LBRL se complementan con los artículos 25.2, 3, 4 y 5, 26 y 27. El artículo 25.2 enumera las materias en las que el municipio ejercerá competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Entre ellas continúa estando el medio ambiente. Son varias, sin embargo, las novedades que se introducen en este ámbito. Si bien anteriormente se recogía como competencia propia de los municipios la protección del medio ambiente, tras la LRSAL, el artículo 25.2 de la LBRL se refiere ahora, de forma más concreta, al “medio ambiente urbano” [art. 25.2.b)] y pormenoriza los ámbitos de intervención que, en particular, se incluyen en este concepto: parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos (antes “recogida y tratamiento de residuos”) y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Llama la atención la inclusión, dentro del “medio ambiente urbano”, como competencia de carácter más específico, de la protección contra la contami-

nación acústica, lumínica y atmosférica, que antes no aparecía. También se incluyen entre las materias sobre las que los municipios ejercerán competencias propias el “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” (con anterioridad “suministro de agua”) [art. 25.2.c)].

Por otra parte, continúan incluyéndose en la lista de materias del artículo 25.2, aunque con algunos matices en la redacción utilizada, generalmente para introducir mayor precisión, otras materias directa o indirectamente relacionadas con la protección del medio ambiente y con enormes implicaciones sobre la misma [urbanismo –art. 25.2.a)–; protección civil, prevención y extinción de incendios –art. 25.2.f)–; tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad; y protección de la salubridad pública –art. 25.2.j)–]. Y materias que si bien en apariencia no son ambientales o guardan *a priori* poca relación con el medio ambiente, tienen un importante contenido ambiental [es el caso, por ejemplo, del transporte colectivo urbano –art. 25.2.g)– o de la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local –art. 25.2.h)–].

A la vista de esta enumeración de materias se plantea si este listado constituye un techo máximo competencial para los municipios o un mínimo que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica. La cuestión es si 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, ¿podría una ley atribuir a los municipios competencias propias en materia de protección del medio natural –materia no incluida en el artículo 25.2–? La posición mayoritaria de la doctrina al respecto es que la legislación sectorial podría aumentar el elenco municipal de competencias propias recogido en la LBRL. Ésta es, además, la interpretación que se deriva de la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la que se establece que el artículo 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, “sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas”. Por otra parte, una cuestión interesante que se plantea es la de la posición que ocupa la LBRL y, más concretamente, su articulación, no sólo con la legislación sectorial ambiental autonómica, sino también con las previsiones incorporadas por algunos de los Estatutos de Autonomía de segunda generación que atribuyen competencias –y, entre ellas, algunas en materia ambiental– a los municipios o a los gobiernos locales (es el caso de los Estatutos de Andalucía y Cataluña). Sin embargo, su análisis excedería con creces el objeto último de este trabajo, por lo que nos remitimos para su estudio a algunos de los trabajos recogidos en la bibliografía final, especialmente el de ÁLVAREZ GARCÍA.

A pesar del reconocimiento del medio ambiente urbano, del abastecimiento de agua potable a domicilio y de la evacuación y tratamiento de aguas residuales –y de esas otras materias– como competencia propia de los municipios, la LBRL no atribuye directamente competencias a los municipios, sino que será la legislación sectorial la que habrá de concretar las competencias municipales en estos ámbitos. Así se deriva del propio artículo 25.2 de la LBRL al prever que los municipios ejercerán estas

competencias “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. En consecuencia, el reconocimiento de estas competencias en la legislación de régimen local constituye únicamente un primer escalón en la definición de las competencias locales y será necesaria su concreción de la mano del legislador sectorial. Las materias enumeradas en el artículo 25 no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará. Así lo especifica también el apartado tercero del artículo 25 de la LBRL. Además, este precepto clarifica ahora que la atribución competencial deberá responder a una previa evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales de que se trate conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Por lo tanto, las materias del artículo 25 de la LBRL siguen siendo indicativas y la determinación de las competencias de los entes locales continúa siendo una cuestión reservada a la ley sectorial –estatal o autonómica–, si bien ahora también se tendrán en cuenta elementos económicos para determinar las competencias y los servicios públicos a prestar por los municipios.

Como novedad, la concreción por ley de las competencias municipales enumeradas en el nuevo artículo 25.2 de la LBRL se somete ahora al cumplimiento de requisitos estrictos. El nuevo apartado 4 del artículo 25 de la LBRL exige, en primer lugar, que la ley vaya acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. En segundo lugar, que prevea la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales. Y, por último, que la atribución competencial determinada por ley no conlleve, en ningún caso, un mayor gasto de las administraciones públicas. En consecuencia, no sólo se exige, como ya sucedía anteriormente, que una ley determine las competencias municipales específicas en las materias enunciadas en el artículo 25.2, sino que, además, ahora, es necesaria su valoración económica y la aportación de recursos para las competencias que se reconozcan. En efecto, no será posible el reconocimiento de competencias en una determinada materia si no se garantiza la suficiencia financiera de las entidades locales o si implica un mayor gasto para las administraciones públicas.

Finalmente, como último requisito que se impone al legislador, el nuevo apartado 5 del artículo 25 de la LBRL exige que la ley determine la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública. Se pretende, de esta forma, evitar duplicidades administrativas.

b) Las competencias delegadas

El abanico competencial de los municipios en materia ambiental debe completarse con las competencias que puedan ejercer en este ámbito por delegación. El artícu-

lo 27 de la LBRL ya preveía que la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podían delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afectasen a sus intereses propios, siempre que con ello se mejorase la eficacia de la gestión pública y se alcanzase una mayor participación ciudadana. El artículo 27 de la LBRL también ha sido modificado por la LRSAL y se ha hecho eco de los parámetros de eficiencia y equilibrio financieros de las entidades locales, omnipresentes en la LRSAL. En su nueva redacción, este precepto también prevé, en su apartado primero, que el Estado y las Comunidades Autónomas –no menciona, sin embargo, a otras entidades locales–, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias. Resulta llamativo que tras la modificación incorporada por la LRSAL, desaparece del artículo 27.1 de la LBRL la limitación de que la delegación competencial se refiera a materias que afecten a los intereses propios de los municipios.

En la actualidad, específicamente se prevé la posibilidad de delegar determinadas competencias ambientales. El nuevo apartado 3 del artículo 27 de la LBRL, con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, habilita a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas para delegar –no concreta si sólo en los municipios o también en otros entes locales–, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las competencias de “vigilancia y control de la contaminación ambiental” [apartado a)], “protección del medio natural” [apartado b)], “inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales” [apartado i)] y “comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos” [apartado k)]. Ello no obsta para que puedan ser objeto de delegación otras competencias ambientales, ya que la enumeración que contiene el artículo 27.3 es meramente ejemplificativa. De todas formas, en algunas de las materias ambientales que se recogen como susceptibles de delegación, los municipios disponen con arreglo a la legislación sectorial autonómica de algunas competencias. Es el caso por ejemplo del ámbito de la “vigilancia y control de la contaminación ambiental”. De nuevo se plantea la articulación entre las previsiones de la legislación de régimen local y la legislación sectorial ambiental.

La delegación se somete ahora a requisitos más estrictos. En primer lugar, habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 25.1 LBRL). No se exige, sin embargo, que alcance una mayor participación ciudadana como hacía en su redacción anterior el apartado primero del artículo 25 de la LBRL. En segundo lugar, deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne, sin que pueda conllevar un mayor gasto de las administraciones públicas (art. 25.1 LBRL). En tercer lugar, deberá acompañarse de una memoria económica donde se valore el impacto en el gasto de

las administraciones públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas (art. 25.1. LBRL). En cuarto lugar, habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. Además, en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la administración autonómica delegante, se faculta a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla (art. 27.6 LBRL). Además, se contempla entre las causas de renuncia de la delegación el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante. También constituye causa de renuncia cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias (art. 27.7 LBRL). En quinto lugar, requerirá siempre, para su efectividad, su aceptación por el municipio interesado, ya que no se contempla como hacía en su redacción anterior el artículo 27.4 de la LBRL, su imposición obligatoriamente por ley (art. 27.5 LBRL).

Por otra parte, la LBRL prevé que cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos. Asimismo, la administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de estas delegaciones (art. 27.2).

En todo caso, las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas (art. 27.8 LBRL). Y la administración delegante se reservará los mecanismos precisos para asegurar el ejercicio adecuado de la competencia. Concretamente, podrá dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados. Para ello, podrá dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, enviar comisionados y formular requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio. Los actos del municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la administración delegante (art. 27.4 LBRL).

El régimen de las competencias delegadas se completa con el nuevo artículo 57 bis de la LBRL, con arreglo al cual si las Comunidades Autónomas delegan competencias –o suscriben convenios de colaboración con las entidades locales– que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplica-

ción de su sistema de financiación. Esta cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la entidad local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento.

c) La limitación del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación

La LRSAL limita en gran medida el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, conocidas habitualmente como “competencias impropias”. Con arreglo al nuevo apartado 4 del artículo 7 de la LBRL, los municipios únicamente podrán ejercer estas competencias cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del servicio público con otra Administración pública. A estos efectos, son necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Con esta regulación se pretende, tal y como se pone de manifiesto en el Preámbulo de la LRSAL, que las entidades locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. En este sentido, en la Nota Explicativa de la Reforma Local elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se señala que “en el caso de competencias que ya se vinieran ejerciendo con relación a la solicitud de los informes preceptivos previstos, todas las competencias que, a la entrada en vigor de esta Ley, no sean propias o delegadas de acuerdo con los mecanismos de atribución de competencias señalados, deben ser objeto de valoración en los términos que señala este artículo”.

d) La desaparición de las competencias complementarias

Como correlato de la limitación y excepcionalidad con que se configuran ahora las competencias impropias, la LRSAL también ha suprimido el contenido del artículo 28 de la LBRL, que contenía una cláusula de competencias complementarias. De este modo, se elimina la posibilidad, anteriormente recogida en este precepto, de que los municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Ello no implica, sin embargo, que los municipios estén obligados a dejar de intervenir en estas materias, sino que su intervención deberá encuadrarse, según los casos, en

algunas de las categorías competenciales ya analizadas (competencias propias –es el caso, por ejemplo, de la protección del medio ambiente, ya que el “medio ambiente urbano” se contempla como competencia propia, con el alcance concreto que las leyes determinen en cada caso–, competencias delegadas o competencias impropias). El propio Consejo de Estado afirma en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que, aun cuando se suprima el artículo 28, “los Municipios podrán seguir desplegando su actividad en ámbitos distintos de los definidos en los artículos 25 y 27 si bien tal posibilidad se condiciona al cumplimiento de los requisitos previstos en el nuevo artículo 7.4” [apartado 5.A)].

Desaparece, en consecuencia, la competencia complementaria general de los municipios, que establecía un criterio general de habilitación de la acción local en asuntos o ámbitos de indudable interés local. Con ello se persigue una determinación más precisa de las competencias locales y una mayor racionalidad presupuestaria.

La desaparición de la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas tiene especial relevancia en materia de protección del medio ambiente, ya que la jurisprudencia precisamente se había amparado en el artículo 28 para justificar la potestad reglamentaria municipal en materias ambientales donde no existían leyes estatales o autonómicas reguladoras –como en materia de contaminación odorífera– o la regulación existente resultaba incompleta. En efecto, en las Sentencias de 26 de julio de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Santiago Martínez-Vares García) y de 30 de enero de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Santiago Martínez-Vares García), el Tribunal Supremo, consideraba que el artículo 28 de la LBRL –en conexión con la disposición transitoria 2ª, párrafo segundo, de esta misma Ley, con arreglo a la cual los municipios ostentarían, además, en las materias a que se refiere el art. 28 “cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas”– debía relacionarse con el principio de subsidiariedad que introducía el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local. De este modo, conjugando la expresión del artículo 28 de la LBRL con el principio de subsidiariedad, debía entenderse que se estaban atribuyendo a los municipios auténticas funciones de ejecución residuales en todas aquellas materias incluidas en este artículo, respecto de las cuales la normativa sectorial no hubiera atribuido su ejercicio a otras administraciones, o, habiéndoselo conferido no hubieran desarrollado esa normativa sectorial. De este modo, correspondía a los entes locales concernidos por el problema la regulación correspondiente, respetando los límites en aquélla establecidos, de forma que no podrían contradecir ni ir más allá de lo en ella dispuesto, pero sí complementar la actividad de aquéllas. Tal interpretación del artículo 28 conducía al reconocimiento a los municipios de funciones de ejecución residuales en materia de protección del medio ambiente (por ejemplo, en materia de olores en tanto que manifestación de contaminación atmosférica), siempre que la legislación sectorial no hubiera conferido esa competencia a otras administraciones o, habiéndose conferido a la administración autonómica, no hubiera

sido desarrollada. Ello llevaba a admitir la posibilidad de adopción por parte de los ayuntamientos de ordenanzas reguladoras de materias ambientales, siempre que la comunidad autónoma no hubiera ejercido sus competencias al respecto, respetando los límites establecidos en la normativa autonómica. Es más, el Tribunal Supremo iba más allá y consideraba que los entes locales debían actuar y ocupar el lugar que no llegasen a cubrir las demás administraciones y hasta tanto aquéllas no lo hiciesen, con respeto a la legislación sectorial ya existente a la que complementaban.

Con la desaparición de las competencias complementarias del artículo 28 se acaba con esta interpretación jurisprudencial que había sido clave para realizar una interpretación amplia del alcance de la potestad normativa municipal en materia ambiental (LOZANO CUTANDA).

e) Los servicios mínimos obligatorios: nuevo régimen

El ámbito competencial genérico recogido en el artículo 25 de la LBRL continúa concretándose en el artículo 26 de la LBRL –también modificado por la LRSAL–, que detalla una serie de servicios que, de forma obligatoria, deben prestar los municipios. A diferencia del artículo 25 de la LBRL, que no contiene una habilitación competencial expresa en la medida en que las materias que enumera como competencias propias precisan de ulterior concreción por el legislador estatal o autonómico, el artículo 26 ya realiza una habilitación específica a los municipios para la prestación de determinados servicios en diferentes ámbitos de actuación. Se trata de servicios mínimos obligatorios que deben ser asegurados por todos los municipios –en función del número de habitantes–, con independencia de su ubicación y que deben llegar a todos los ciudadanos. Ahora ya no se prevé que estos servicios puedan prestarlos los municipios “por sí o asociados”, habiendo desaparecido este inciso del apartado 1 del artículo 26.

Entre estos servicios mínimos de prestación obligatoria, recogidos en el artículo 26.1 de la LBRL, continúan incluyéndose algunos servicios ambientales. Todos los municipios deben prestar los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. Los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, el de tratamiento de residuos. Los de más de 20.000 habitantes, además, los de protección civil y prevención y extinción de incendios. Hasta aquí y por lo que hace referencia a los servicios ambientales, no hay novedad alguna en relación con las previsiones ya contenidas en el artículo 26.1 de la LBRL con anterioridad a su reforma por la LRSAL. La novedad en este ámbito radica en la configuración del medio ambiente urbano como servicio obligatorio para los municipios con población superior a 50.000 habitantes. Para estos municipios ya no se configura como servicio municipal de prestación obligatoria el de protección del medio ambiente, sino el de medio ambiente urbano, que es más limitado, quedando fuera las actividades relacionadas con los espacios naturales y, en general, con el suelo no urbanizable de especial protección (VELASCO CABALLERO). No se concreta,

sin embargo, que se incluye dentro de ese servicio de medio ambiente urbano, lo cual hubiera sido deseable.

La novedad más importante que recoge el nuevo artículo 26 de la LBRL en cuanto a la prestación de los servicios municipios obligatorios es la previsión de que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes –más del 95 % de los municipios– será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de determinados servicios: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. Como puede comprobarse, tres de los seis servicios cuya coordinación de la prestación se atribuye a las Diputaciones Provinciales son ambientales. Se trata, además, de servicios obligatorios que generan grandes costes. A este nuevo rol de las Diputaciones Provinciales nos referimos, más ampliamente, en el apartado siguiente. En coherencia con esta novedad de la reforma local –la coordinación provincial de determinados servicios obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes–, se suprime la posibilidad de dispensa de la prestación de los servicios municipales obligatorios.

D) EL ROL DE LAS PROVINCIAS: NUEVAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La LRSAL refuerza el papel asistencial y complementario de las Diputaciones Provinciales –o entidades equivalentes–, atribuyéndoles nuevas competencias. Su propio Preámbulo señala que la Ley pretende reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Este objetivo se lleva a cabo mediante diversas medidas como la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes; la atribución a éstas de nuevas funciones; su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros; y su labor de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, en los procesos de fusión de municipios.

a) **La ampliación de las competencias de las Diputaciones provinciales: aproximación general**

La LRSAL amplía en buena medida las competencias de las Diputaciones provinciales –o entidades equivalentes–. El artículo 36 de la LBRL confería a las Diputaciones como competencias propias las que les atribuyesen, en este concepto, las leyes estatales y autonómicas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios en todo el territorio de la provincia; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de

menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito; y, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

Tras la reforma operada por la LRSAL, son tres las principales novedades introducidas en el artículo 36 de la LBRL, que continúa recogiendo las competencias propias de que dispondrán, en todo caso, las Diputaciones –o entidades equivalentes–, sin perjuicio de que puedan ser ampliadas por el legislador estatal o autonómico. En primer lugar, se suprime la competencia de fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

En segundo lugar, se introducen mayores concreciones en dos de las competencias ya previstas anteriormente en el artículo 36. En cuanto a la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, ahora se prevé que la asistencia de las Diputaciones –o entidades equivalentes– a los municipios se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos (art. 26.3 LBRL, modificado por la LRSAL). Asimismo, en el apartado b) del artículo 36.1 de la LBRL, se especifica que deberá garantizarse en todo caso, en los municipios de menos de 1.000 habitantes, la prestación de los servicios de secretaría e intervención. Por otra parte, junto a la competencia de prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, se recoge ahora el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación. A esta competencia nos referimos en el epígrafe siguiente.

En tercer lugar, se amplían considerablemente las competencias de las Diputaciones –o entidades equivalentes–, añadiéndose en el artículo 36.1 otras competencias anteriormente no previstas: el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis de la LBRL, relativo a los planes económico-financieros; la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes; la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes; el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia; y la coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Asimismo, tras la LRSAL, otros preceptos de la LBRL recogen competencias de las Diputaciones provinciales. Entre ellas, pueden destacarse la cooperación con otras Administraciones públicas en las delegaciones de competencias (art. 27.2) y la coordinación y supervisión, en colaboración con la Comunidad Autónoma, de los procesos de fusión municipales (art. 13.5).

En definitiva, cabe destacar el reforzamiento de las Diputaciones provinciales, tanto en sus tradicionales funciones de cooperación y asistencia como en su nuevo papel como prestadora de servicios y en las funciones de supervisión y tutela sobre los municipios.

b) La asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes

El artículo 36.1 de la LBRL configura ahora como competencia propia de las Diputaciones provinciales –o entidades equivalentes– la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial; y, en particular la asunción de “la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación” [apartado c)]. Esta previsión plantea, en nuestra opinión, algunos problemas interpretativos, si tenemos en cuenta diferentes elementos. A la vista de lo establecido en este precepto parece de competencia provincial la prestación del servicio de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes y el de prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Ya no se trata simplemente de coordinación de la prestación de estos servicios, sino de asunción de su prestación. Sin embargo, la Ley añade que la Diputación solo asumirá la prestación de estos servicios cuando los municipios no procedan a su prestación, lo que podría llevar a la conclusión de que se trata de una competencia municipal, aunque la prestación del servicio recaería de forma subsidiaria en la Diputación. Por otra parte, el artículo 26 solo obliga a prestar el servicio de tratamiento de residuos a los municipios con población superior a 5.000 habitantes y el de prevención y extinción de incendios en los de población superior a 20.000 habitantes. Sin embargo, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, configura como servicio obligatorio para todos los municipios, con independencia del número de habitantes, el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios [art. 12.5.a)]. Se plantea, de nuevo, la problemática de la articulación entre las previsiones de la LBRL y la legislación sectorial de residuos. En este contexto, una interpretación posible (DE JUAN CASERO) sería considerar que las Diputaciones deben prestar el servicio de tratamiento de residuos de forma subsidiaria, si no lo presta el Ayuntamiento, en el caso de municipios de menos de 5.000 habitantes. En este sentido, cabría diferenciar entre el órgano

competente (sería el municipio), el órgano responsable de su prestación (podría ser el ayuntamiento o la Diputación) y la forma de financiación. Por otra parte, también debe tenerse presente que el servicio de tratamiento de residuos también se incluye en el artículo 26.2 de la LBRL entre los que son susceptibles de coordinación provincial en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

c) La coordinación de la prestación de determinados servicios en municipios de menos de 20.000 habitantes

Una de las principales novedades de la LRSAL es la atribución a las Diputaciones Provinciales de la coordinación de la prestación de determinados servicios obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes (más del 95 % de los municipios españoles), entre los que se encuentran los de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y limpieza viaria.

Para coordinar la prestación de estos servicios, el nuevo apartado 2 del artículo 26 de la LBRL prevé que la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. La decisión sobre la forma de prestación de los citados servicios obligatorios corresponde, por tanto, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Para reducir los costes de los servicios, decidirá sobre la propuesta formulada, que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando sea la Diputación –o entidad equivalente– quien asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

El artículo 26.2 de la LBRL también contempla la posibilidad de que los municipios asuman la prestación y coordinación de estos servicios. Para ello, será necesario que justifiquen ante la Diputación que pueden prestar esos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente. Si la Diputación lo considera acreditado, los municipios podrán retener la prestación y coordinación de estos servicios.

Estas previsiones deben completarse con el nuevo artículo 116 ter de la LBRL, introducido por la LRSAL. De conformidad con este precepto, todas las entidades locales deben calcular antes del 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato inferior. El cálculo del coste

efectivo de los servicios tendrá en cuenta todos los costes reales directos e indirectos de los mismos, aunque se remite a una Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas el desarrollo de estos criterios de cálculo. En cualquier caso, todas las entidades locales deben comunicar a este Ministerio, para su publicación, los costes efectivos de cada uno de los servicios. Se trata de una medida de transparencia que el Preámbulo de la LRSAL considera “un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuirá de forma permanente al aumento de la eficiencia”. Además, con la publicación de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por todas las entidades locales, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contribuye a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A las Diputaciones o entidades equivalentes corresponde el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes [art. 36.1.h) LBRL].

E) LA EXCEPCIONALIDAD DEL RÉGIMEN DE LICENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL: LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO EXCEPCIÓN

La LRSAL también introduce algunos cambios en relación con la intervención administrativa local que son relevantes desde la perspectiva de la protección del medio ambiente. Concretamente, modifica el artículo 84 bis de la LBRL, que había sido introducido por la Ley 3/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, con el fin de profundizar en la línea de simplificación administrativa ya adelantada con la transposición de la Directiva de servicios en el mercado interior y de frenar la utilización de las licencias municipales. En su actual redacción, el artículo 84 bis mantiene la excepcionalidad del régimen de licencia en el ámbito local y solo permite su establecimiento en casos excepcionales en que se acredite su necesidad y proporcionalidad. Con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a las actividades económicas en los dos supuestos siguientes:

- Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. De esta forma, la protección del medio ambiente continúa recogiendo como excepción que permite justificar el mantenimiento de regímenes de licencia. Ahora bien, no basta con que concurren razones de protección ambiental para someter el ejercicio de una actividad a licencia, sino que será necesario, además, que ésta sea

la medida más adecuada para alcanzar el objetivo pretendido, que no quedaría salvaguardado mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. Resulta necesario, por tanto, que la necesidad y la proporcionalidad queden claramente justificadas.

- Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores del mercado sea limitado.

La LRSAL también pretende favorecer la iniciativa económica privada, evitando, con carácter general, que los municipios sometan a autorización municipal las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para iniciar una actividad económica. En efecto, el artículo 84 bis, en su apartado 2, establece que estas instalaciones o infraestructuras solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina su requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes: la potencia eléctrica o energética de la instalación, su capacidad o aforo, la contaminación acústica, la composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración, la existencia de materiales inflamables o contaminantes y las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.

Por otra parte, en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra cubierto mediante otra autorización ya existente. De esta forma, se pretende evitar el sometimiento a licencia local de actividades que ya cuenten con la autorización de otras Administraciones. En estos casos, para poder mantener la licencia local, el ente local deberá justificar su necesidad y proporcionalidad.

Esta nueva regulación que se establece del régimen de intervención de actividades privadas plantea algunos problemas competenciales, en la medida en que la pretensión de desaparición de las licencias como técnica de control de acceso a actividades, excepto en los supuestos de excepción que se contemplan, choca con la posibilidad, frecuente, de que esos controles se establezcan en normas sectoriales autonómicas amparadas en títulos competenciales autonómicos (NOGUEIRA LÓPEZ).

F) LA RESERVA A FAVOR DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ACTIVIDADES O SERVICIOS ESENCIALES DE CARÁCTER AMBIENTAL

El nuevo artículo 86 de la LBRL, en su apartado 1, posibilita a las entidades locales ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que

garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. Una vez más, aparecen el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera como elemento determinante que condiciona el margen de actuación de los entes locales. Asimismo, en el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, deberá justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

El artículo 86 de la LBRL continúa declarando, ahora en su apartado 2, la reserva a favor de las entidades locales de determinadas actividades o servicios esenciales, entre los cuales se encuentran algunos de carácter ambiental, y la consiguiente posibilidad de realizarlos en régimen de monopolio. De conformidad con este precepto, se reservan el abastecimiento domiciliario y la depuración de aguas; la recogida, el tratamiento y el aprovechamiento de residuos; y el transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial. La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. La lista de servicios susceptibles de reserva se ha reducido considerablemente y, como afirma el Preámbulo, “se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad”. En cuanto a los servicios ambientales, la depuración de aguas y la recogida, el tratamiento y el aprovechamiento de residuos se mantienen en idénticos términos. La novedad introducida afecta al abastecimiento, ya que con la redacción actual del artículo 86.2 de la LBRL únicamente es objeto de reserva el abastecimiento “domiciliario” –con anterioridad, la Ley se refería únicamente al abastecimiento–. En consecuencia, ya no se reserva a las entidades locales el abastecimiento industrial de aguas, sino únicamente el abastecimiento domiciliario.

Por otra parte, se mantiene la previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan establecer, mediante ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios. Y se reconoce, en el apartado 3, la facultad de la Administración del Estado para impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

En este apartado se destacan algunas normas estatales dictadas en materia ambiental en 2013 y que son de interés desde el punto de vista de las Administraciones locales.

A) LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS: LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS Y ACUERDOS LOCALES POR EL DELEGADO DEL GOBIERNO

La aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral (en adelante, LPUSL) y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC), ha sido muy controvertida, como pone de manifiesto el que se hayan interpuesto ya contra ella varios recursos de inconstitucionalidad. El Preámbulo justifica la aprobación de esta reforma en la necesidad de “sentar las bases de un uso del litoral que sea sostenible en el tiempo y respetuoso con la protección medioambiental” y considera que “los cambios que se introducen otorgan certeza y claridad, al tiempo que resuelven los problemas que a corto plazo planteaba la legislación anterior, preservando la franja litoral”. De este modo, la reforma se ampara en la necesidad de garantizar la protección del litoral y de otorgar más seguridad jurídica. Sin embargo, lo cierto es que esta Ley supone en muchos aspectos de la protección del litoral un retroceso respecto a la Ley anterior y esconde una motivación económica, como es la de revalorizar la costa en término economicistas y no ambientales.

Son muchas las modificaciones que introduce esta Ley. Por ejemplo, las que afectan a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre; la ampliación de los plazos de autorizaciones y concesiones y la previsión de una prórroga extraordinaria de las concesiones y de los derechos de aprovechamiento otorgados al amparo de la normativa anterior; la introducción de la posibilidad de transmisión de las concesiones *inter vivos*; la ampliación de las obras que pueden acometerse en las propiedades situadas en el dominio público y sus servidumbres; la ampliación de los supuestos en los que la servidumbre de protección se reduce de 100 a 20 metros para los núcleos urbanos existentes en el momento de entrada en vigor de la LC y la previsión de que esta servidumbre pueda reducirse en las rías; la definición y regulación del régimen aplicable a las urbanizaciones marítimo-terrestres; la exclusión por ley de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre; y el establecimiento de criterios de definición del dominio público marítimo-terrestre distintos a los previstos con carácter general para la Isla de Formentera. No pretendemos, sin embargo, en el marco de este trabajo realizar un análisis minucioso de esta reforma, que ya se acomete en el capítulo correspondiente, sino únicamente profundizar en aquellos aspectos que pueden ser más relevantes desde la perspectiva local. Por este motivo, hemos optado por centrar nuestro análisis en una novedad de gran calado desde la perspectiva local: la inclusión en la LC de la posibilidad de suspensión por el Estado de los actos y acuerdos de los entes locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre, más conocida como cláusula “anti-Algarrobico”, en la medida en que su finalidad es evitar situaciones como la del Hotel Algarrobico en Carboneras (Almería), símbolo de destrucción del litoral.

El nuevo apartado 2 del artículo 119 de la LC, introducido por la LPUSL, habilita al Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y

Medio Ambiente, para suspender, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 de la LBRL, los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la LC. Se introduce así una excepción a la regla general que ha venido imponiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde sus inicios, con arreglo a la cual no es compatible con el principio constitucional de autonomía local la suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materias que correspondan al ámbito competencial exclusivo de las entidades locales, por lo que esta actuación solo podría corresponder a los tribunales. Esta regla general tiene una excepción –admitida por el Tribunal Constitucional, que ha remarcado su excepcionalidad–, recogida en el artículo 67 de la LBRL, que admite la suspensión de un acto o acuerdo local por parte del Delegado del Gobierno, con requerimiento previo, únicamente por atentado grave contra el interés general de España y con la obligación de impugnación posterior ante los tribunales. Ahora, la LPUSL introduce una nueva excepción al principio constitucional de exclusividad judicial para la suspensión de los actos locales, ya que faculta al Delegado del Gobierno para suspender actos o acuerdos que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la LC.

Este precepto suscita, en nuestra opinión, serias dudas de constitucionalidad (así lo entiende también MENÉNDEZ REXACH), ya que podría vulnerar la autonomía local. Así lo ha entendido el *Consell de Garanties Estatutàries* de la Generalitat de Catalunya, en su Dictamen 7/2013, de 11 de julio, sobre la Ley 2/2013 y también un sector doctrinal (NÚÑEZ LOZANO, NOGUERA DE LA MUELA y AGUIRRE FONT). Además, también podría vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, por conculcar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de litoral. Así lo han sostenido NÚÑEZ LOZANO, NOGUERA DE LA MUELA y AGUIRRE FONT. En cambio, MORENO MOLINA ha defendido una interpretación *pro constitutione* del nuevo apartado 2 del artículo 119 de la LC.

- B) LA LEY 5/2013, DE 11 DE JUNIO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 16/2002, DE 1 DE JULIO, DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN Y LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS; Y EL REAL DECRETO 815/2013, DE 18 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE EMISIONES INDUSTRIALES Y DE DESARROLLO DE LA LEY 16/2002: LA DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO DEL INFORME URBANÍSTICO DEL AYUNTAMIENTO

Recientemente, se ha incorporado al ordenamiento jurídico español la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), que revisa la legislación sobre instalaciones industriales a fin de simplificar y esclarecer

las disposiciones existentes. La transposición de esta Directiva se ha producido a través de dos normas: la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que incorpora las disposiciones básicas de la Directiva; y el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002 y que tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente. La Ley 5/2013 únicamente realiza una incorporación parcial de la Directiva, con el fin de introducir las principales modificaciones en el régimen de la autorización ambiental integrada, por lo que la Ley 16/2002, de 1 de julio, a la que modifica, mantiene su carácter procedimental. Por su parte, el Real Decreto 815/2013 completa la transposición al desarrollar las disposiciones de carácter técnico contenidas en la Directiva para las instalaciones de combustión, las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos, las instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos y las instalaciones que producen dióxido de titanio. La opción ha sido, pues, remitir el contenido técnico de la Directiva a una norma reglamentaria.

Ni la Ley 5/2013 ni el Real Decreto 815/2013 se limitan a efectuar la transposición de la Directiva de emisiones industriales, sino que aprovechan, además, para revisar y modificar algunos aspectos de la Ley 16/2002, impulsando una mayor simplificación administrativa. Se plantea como objetivo avanzar en la simplificación y reducción de las cargas administrativas y dotar de mayor celeridad a la tramitación de las autorizaciones ambientales integradas. Desde esta perspectiva, son muchos los cambios que se introducen. Entre ellos, cabe destacar la supresión del carácter temporal de la autorización ambiental integrada (deja de ser una autorización temporal a renovar a instancia del titular cada ocho años y pasa a tener una duración indefinida, aunque en determinados supuestos puede revisarse de oficio por la autoridad competente y también se prevé ahora que el órgano competente garantizará que, en un plazo de cuatro años a partir de la publicación de las conclusiones relativas a las MTD en cuanto a la principal actividad de una instalación, se hayan revisado y, si fuera necesario, adaptado todas las condiciones de la autorización de la instalación de que se trate y que la instalación cumple las condiciones de la autorización) y la introducción de una serie de medidas de agilización y simplificación del procedimiento autorizatorio (entre otras, integración de procedimientos de prevención de riesgos ambientales o para la seguridad en la autorización ambiental integrada; reducción del plazo de resolución del procedimiento autorizatorio de diez a nueve meses; simplificación del régimen jurídico de modificación de las instalaciones; extinción de la autorización ambiental integrada por disminución de la capacidad de producción de la instalación; y reducción de la documentación que ha de aportar el interesado en los procedimientos de revisión y actualización de la autorización ambiental integrada).

Desde la perspectiva local, únicamente es destacable una modificación que afecta al informe urbanístico del Ayuntamiento que debe acompañar la solicitud de autorización ambiental integrada. En efecto, el artículo 7 del Real Decreto 815/2013 de-

termina el contenido del informe urbanístico, que es independiente de la licencia de obras o de cualquier otro medio de intervención exigible por el Ayuntamiento. Con arreglo a este precepto, las cuestiones que deberá valorar “versarán exclusivamente sobre la conformidad del proyecto con la normativa urbanística aplicable en relación con la parcela donde esté o vaya a estar ubicada la instalación en el momento de la solicitud”.

C) LA LEY 21/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE EVALUACIÓN AMBIENTAL: AUSENCIA DE RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIAS ESPECÍFICAS A LOS ENTES LOCALES

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, LEA), integra en un único texto normativo la legislación de evaluación ambiental estratégica y de evaluación ambiental de proyectos y supone la derogación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; del Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero; y del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

El objetivo de la LEA, además de aunar en un único cuerpo legal el régimen de jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, es simplificar y racionalizar los procedimientos de evaluación, dotándolos de mayor agilidad, con el fin de que constituyan un instrumento eficaz para la protección del medio ambiente. También pretende establecer un marco jurídico común para la evaluación ambiental y lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional.

En relación con su contenido, lo más destacable es, por una parte, como ya hemos avanzado, la regulación en el mismo texto normativo de la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Por otra, la introducción de importantes novedades procedimentales, destinadas a lograr una mayor simplificación y agilización de la tramitación de los procedimientos de evaluación, sin olvidar la incorporación de nuevas tipologías de proyectos. Entre estas novedades, cabe destacar las que afectan a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental; la incorporación de diferentes medidas en pro de la agilización; la determinación de la naturaleza jurídica del procedimiento y de los pronunciamientos ambientales; las previsiones para mejorar la calidad de los estudios y documentos ambientales; la incorporación de referencias al cambio climático; y la creación de los bancos de conservación de la naturaleza.

Sin embargo, a pesar de los importantes cambios que introduce la LEA en el régimen jurídico de la evaluación ambiental, desde la perspectiva local son pocas las novedades. Las competencias en este ámbito continúan correspondiendo, en principio, al Estado y a las Comunidades Autónomas y la LEA tampoco reconoce competencias

específicas a los entes locales, sin perjuicio de que la normativa autonómica pueda atribuirles, en determinados casos, las funciones asignadas por esta Ley al órgano ambiental y al órgano sustantivo. La LEA atribuye al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el ejercicio de las funciones atribuidas por esta Ley al órgano ambiental cuando se trate de la evaluación ambiental de planes, programas o proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante esta Administración. En el caso de planes, programas o proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por las Comunidades Autónomas o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante las mismas, las funciones atribuidas al órgano ambiental y al órgano sustantivo, en cuanto a la tramitación de los distintos procedimientos, corresponderán a los órganos que determine la legislación de cada Comunidad Autónoma. En cambio, en el caso de planes, programas y proyectos cuya adopción, aprobación o autorización corresponda a las entidades locales, estas funciones corresponderán al órgano de la Administración autonómica o local que determine la legislación autonómica. De este modo, se posibilita el ejercicio de estas competencias por parte de las Administraciones locales, si así lo determina la normativa autonómica, posibilidad que, aunque formulada en otros términos, ya se recogía en el Real Decreto Legislativo 1/2008 y en la Ley 9/2006. Todo ello sin olvidar que, en su condición de Administraciones públicas afectadas, también podrán intervenir en los diferentes procedimientos de evaluación.

D) NUEVO AVANCE DE LOS RÉGIMENES DE COMUNICACIÓN Y DECLARACIÓN RESPONSABLE EN MATERIA AMBIENTAL

En la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales dábamos cuenta de la aprobación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Esta Ley, como ya hiciera el Real Decreto-ley del que trae causa, elimina todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa para las actividades comerciales minoristas y la prestación de determinados servicios previstos en su anexo, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados. La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización ha introducido algunas modificaciones en la Ley 12/2012 para extender la exigencia de declaración responsable o comunicación previa a más actividades para las cuales no estaba inicialmente prevista. De este modo, el ámbito de aplicación de esta Ley se extiende ahora “a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 500 metros cuadrados”. Además, se añaden nuevas actividades y nuevos servicios al anexo de la Ley

12/2012. La consecuencia es clara: supresión de más autorizaciones y sustitución por comunicaciones previas o declaraciones responsables, en línea con los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa que se están produciendo en el ámbito del Derecho ambiental.

Más recientemente, mediante la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, ha vuelto a modificarse la Ley 12/2012 y se ha ampliado el umbral de superficie de 500 a 750 metros cuadrados. Con esta modificación, ahora esta Ley resulta de aplicación a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de servicios previstos en su anexo, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados.

La Ley 20/2013 también modifica la Disposición final décima de la Ley 12/2012, con el fin de habilitar a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, para ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios previstos en esta Ley y para determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias. Asimismo, faculta a las Comunidades Autónomas para establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa, incluyendo la declaración de inocuidad.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

En 2013 se ha dictado un amplio número de sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. De todas ellas, hemos realizado una selección, destacando especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria local en este ámbito.

A) ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

a) **Instalaciones de radiocomunicación: la consolidación de la jurisprudencia que impide a los municipios la adopción de medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria**

Durante este último año, al igual que en años anteriores, han vuelto a ser numerosas las sentencias recaídas sobre el alcance y límites de la potestad reglamentaria municipal para ordenar las instalaciones de radiocomunicación. Son muchas las Sentencias del Tribunal Supremo –también de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– que se han pronunciado sobre la validez de ordenanzas –o determinados preceptos de las mismas– sobre instalaciones radioeléctricas o instalaciones de radiocomunicación y telefonía móvil y han fijado límites a la competencia municipal en este ámbito.

Desde esta perspectiva, son especialmente interesantes las Sentencias que limitan la potestad normativa municipal en este ámbito e impiden la regulación municipal de determinados aspectos de las telecomunicaciones. En varias Sentencias del Tribunal Supremo de 2013 se consolida la nueva línea jurisprudencial iniciada a partir de la Sentencia de 15 de noviembre de 2011, conforme a la cual no resulta admisible que los municipios puedan imponer medidas adicionales de protección de la salud pública más restrictivas que las establecidas por el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre. En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho)¹, si bien admite la capacidad de las Corporaciones locales de reglamentar en el sector de las telecomunicaciones a los efectos de la instalación y ubicación de infraestructuras y equipos de telefonía móvil, en el ejercicio de sus competencias y en el marco que la previa legislación estatal y autonómica hayan prefijado, considera que “No poseen margen de regulación (reglamentación mediante Ordenanzas) las Corporaciones Locales para adoptar normas adicionales de protección de la salud pública –ex artículo 25.2 h) Ley 7/1985, 2 de Abril– más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica tanto en relación a los límites de emisión radioeléctrica como en la fijación de distancias mínimas a las correspondientes infraestructuras, al haber ejercitado el Estado –ex artículo 149.1.16ª CE– de forma completa y agotada las medidas de protección sanitaria frente a los niveles tolerables de exposición e estas emisiones” (FJ 6º). Asimismo, considera que la competencia exclusiva del Estado en el sector de las telecomunicaciones, aunque no supone la regulación íntegra y global del fenómeno, sino que ha de centrarse en los aspectos propiamente técnicos o aquellos que lo predeterminen, determina un ámbito propio infranqueable de regulación y ejecución sobre el ámbito físico, por lo que “no puede quedar soslayada o desvirtuada por el ejercicio que se realice por cada una de las Autonomías y, previa habilitación legal, por las Corporaciones Locales, puesto que existe un interés general subyacente en la prestación del servicio de telefonía móvil que ha de preservarse por el Estado” (FJ 6º). De esta forma, no cabe que los Ayuntamientos se extiendan en su regulación

1. También las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FFJJ 3º y 5º; de 2 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 5º; de 10 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 5º; de 20 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 6º; de 24 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 6º; de 27 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 4º; de 29 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 4º; de 5 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º; de 7 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º; de 10 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º; de 12 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 4º; de 8 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 6º; y de 10 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 7º.

a cuestiones técnicas, bajo el pretexto de regular temas urbanísticos, protección del patrimonio histórico-cultural, medio ambiente y salubridad pública.

En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Especial, ponente: Ricardo Enríquez Sancho) niega competencia objetiva a las Corporaciones locales para fijar medidas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica en cuanto a la fijación de distancias mínimas a las correspondientes infraestructuras, que en ocasiones constituían restricciones absolutas a la prestación del servicio público universal. En particular, anula los artículos 6.1.c) y 17.C de la Ordenanza Municipal reguladora de las Infraestructuras Radioeléctricas de Telecomunicaciones, aprobada por el Ayuntamiento de Burriana (Castellón) el 3 de junio de 2004. Dichos preceptos prohíben la instalación de infraestructuras radioeléctricas de telecomunicación “en escuelas, centros de salud, hospitales o parques públicos, así como en los edificios colindantes a esos espacios o que se sitúen en el linde o frente de fachada de los mismos. Asimismo y considerando las referidas zonas como espacios sensibles, se fija una distancia mínima de 100 metros entre estas y cualquier implantación de estaciones radioeléctricas”. Para el Tribunal, las limitaciones impuestas por estos preceptos interfieren el despliegue de la red en el término municipal e invocan un título habilitante, el derivado del artículo 25.2.h) de la LBRL, en el que el Estado ya ha intervenido aplicando el principio de precaución con una reglamentación que tiene una pretensión de exclusividad, por lo que constituye un ámbito en el que las Corporaciones locales tienen vedada cualquier posibilidad de regulación. Es más, “El ejercicio por el Estado de sus competencias en relación con la adopción de las pertinentes medidas sanitarias frente a los riesgos derivados de la exposición de la población a emisiones radioeléctricas representa para los Ayuntamientos un límite al ejercicio de las que a ellos, en este campo, podrían corresponder en virtud de lo dispuesto en los artículos 25.2 h) y 28 LRBRL”. Por ello, “Ni el principio de autonomía municipal que garantiza el artículo 140 de la Constitución ni el principio de subsidiariedad de la acción de los entes locales que reconoce el artículo 28 LRBRL entre otros campos en el de la sanidad, puede invocarse cuando el Estado en el ejercicio de sus competencias y velando por los intereses generales que a él le corresponden, ha establecido una regulación sobre la misma materia a la que sin duda alguna puede atribuirse una vocación de exclusividad, como sucede con el R.D. 1066/2001, en el que no solo se establecen mas límites de exposición al público en general a los campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioléctricas sino que se contienen específicas previsiones sobre la afectación de la población en esos espacios calificados como “sensibles”, que agotan las medidas que en este campo puedan adoptarse basadas en el principio de precaución e impiden cualquier actuación municipal adoptada con base en el mismo título habilitante” (FJ 6º)².

2. En términos similares, las Sentencias de 5 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º; y de 10 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), FJ 3º.

Sin embargo, esta Sentencia cuenta con un interesante voto particular del magistrado José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, al que se adhiere el magistrado Segundo Menéndez Pérez, en el que proporciona argumentos en pro de una mayor extensión de la competencia de reglamentación municipal en este ámbito. En su opinión, “la restricción municipal al emplazamiento de instalaciones de estaciones base o antenas de telefonía móvil en determinadas zonas o áreas calificadas como espacios sensibles, en la medida en que no impide la prestación del servicio de comunicaciones por los operadores, no supone una invasión ilegítima de la competencia estatal en materia de ordenación, planificación, gestión y uso de las redes, instalaciones y equipos de telecomunicaciones”. Por ello, sostiene que los Ayuntamientos “pueden acordar medidas adicionales de protección, relativas a prevenir el riesgo de exposición prolongada a los campos electromagnéticos procedentes de instalaciones de antenas de telefonía móvil mediante el establecimiento de distancias de seguridad frente a zonas sensibles –colegios, hospitales, parques y jardines públicos–, en virtud de los títulos competenciales en materia de ordenación urbanística, protección del medio ambiente y protección de la salubridad pública, enunciados en el artículo 25.2 d), f) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la medida que cabe entender que las prescripciones contenidas en los artículos 6 y 7 del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, no tienen la vocación de agotar la ordenación regulatoria de las políticas públicas relativas a las medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, por cuanto se dictan al amparo del artículo 149.1.16^a de la Constitución, según advierte la disposición final segunda de la referida norma reglamentaria”. En base a estos razonamientos, considera que la regulación del régimen de distancias establecido por la Ordenanza Municipal reguladora de las Infraestructuras Radioeléctricas de Telecomunicaciones, aprobada por el Ayuntamiento de Burriana (Castellón) el 3 de junio de 2004, “no menoscaba ni perturba ni cercena la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones ex artículo 149.1.21^a CE, por cuanto no cabe una interpretación exorbitante de esta competencia, desvinculada de la naturaleza de la actividad regulada, que vacíe de contenido la competencia municipal en materia de salud ambiental, ya que sería contraria al principio de autonomía local y, por ende, al principio de subsidiariedad, consagrados en los artículos 137 y 140 de la Constitución”. Por otra parte, en este voto particular el magistrado José Manuel Bandrés también defiende la competencia municipal para prohibir la instalación de estaciones bases y antenas en las zonas definidas como espacios sensibles, ya que, en su opinión, una regulación de este tipo, como la efectuada por la Ordenanza de Burriana, no se revela desproporcionada.

El Tribunal Supremo también niega en varias Sentencias la competencia local para fijar medidas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica en relación con los límites de emisión radioeléctrica. Por ello, los municipios no pueden imponer límites a las emisiones pro-

cedentes de instalaciones de radiocomunicación más estrictos que los establecidos en el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre. Ello supondría invadir la competencia exclusiva del Estado sobre la determinación de los niveles de emisión tolerables para la salud pública, por realizarse bajo parámetros de índole sanitaria que han sido colmados y agotados por el RD 1066/2001. Por ello, “no cabe posibilidad de nueva concreción por los Ayuntamientos, por más que consideren que sus previsiones son totalmente compatibles con las del RD estatal en un mal entendido deber de minimización por razones sanitarias públicas”. En este sentido se pronuncian las Sentencias de 30 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 5º), de 10 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 6º), de 24 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 7º), de 7 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 5º), de 12 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 4º) y de 10 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 7º). En ellas se niega la capacidad de los municipios para complementar restrictivamente, por razones sanitarias, los niveles de emisión fijados por el Estado, ya que ello supondría regular una materia que el Estado ha regulado de forma completa y uniforme al amparo del artículo 149.1.16 de la CE.

En cuanto a la exigencia de la mejor tecnología disponible en algunas ordenanzas municipales, en la Sentencia de 12 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), el Tribunal Supremo confirma la anulación del artículo 7.8 de la Ordenanza de telefonía móvil en el término municipal de Alcasser, aprobada por el Pleno Municipal de 22 de abril de 2009, que exige la mejor tecnología disponible que provoque el menor impacto visual, medioambiental y en la salud de las personas; y también del artículo 18, que habilita al Ayuntamiento para imponer esta nueva tecnología cuando considere que la evolución tecnológica haga posible aplicar soluciones que disminuyan este impacto, sin ningún tipo de indemnización. Para el Tribunal estos preceptos suponen un exceso competencial del municipio a la hora de exigir determinados parámetros técnicos en las instalaciones que alteran la composición de la red de comunicaciones como sistema global (FJ 3º). En una línea similar, en la Sentencia de 7 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), considera que si una ordenanza impone la tecnología con menor impacto visual o medioambiental fundándose o basándose en el Derecho estatal no habría extralimitación o vaciamiento de la competencia exclusiva del Estado sobre los aspectos técnicos. Por el contrario, si falta esa mención entonces “el nivel de inseguridad que puede generar a los operadores motiva su anulación por vaciamiento de la competencia estatal” (FJ 6º). Es más, considera que si bien los Ayuntamientos podrían, en determinadas circunstancias, imponer y exigir la mejor tecnología para minimizar y preservar el impacto medioambiental y visual no podrían imponerla por razones de salud pública, materia sobre la cual no ostenta competencia al haber regulado el

Estado esta cuestión en el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre y normas de desarrollo, agotando la regulación posible en el campo de la salud de las personas por razón de posibles perjuicios derivados de la exposición a campos electromagnéticos (FJ 6º).

En otro orden de cosas, en cuanto a la exigencia, incorporada en algunas ordenanzas, de aprobación previa de un plan de implantación y desarrollo de red en el municipio, las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho) y de 7 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), siguiendo la jurisprudencia precedente en este ámbito, la han considerado válida. El Tribunal Supremo desestima los reproches que se articulan a estos planes (imposibilidad o dificultad en su elaboración, crítica a su rápida obsolescencia, falta de confidencialidad o exposición pública de la estrategia de negocio de la compañía) y afirma que “Nada de eso ha tenido fuerza para desbancar la finalidad de proporcionar datos relativos a las previsiones de ampliación de los operadores y cuáles van a ser las posibles necesidades futuras a las que el Ayuntamiento va a tener que responder cuidando siempre de los intereses propios determinados por Ley” (FJ 4º). Asimismo, considera que “condicionar el otorgamiento de licencias urbanísticas a la previa aprobación de un Plan de implantación supone evitar cualquier posible sospecha de arbitrariedad en el otorgamiento de aquellas si se ajustan al Plan” (FJ 4º). Asimismo, también se admite que las ordenanzas puedan imponer obligaciones de mantenimiento y conservación de las instalaciones de telefonía móvil en debidas condiciones de seguridad y estabilidad, ya que estas obligaciones entran de lleno en las competencias urbanísticas de que disponen los municipios y que éste debe salvaguardar de acuerdo con el artículo 25.2.a, b) y d) de la LBRL [Sentencia de 7 de junio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho, FJ 6º)].

En cambio, en 2013 se produce un cambio jurisprudencial en cuanto a la obligación de compartición de instalaciones incorporada por algunas ordenanzas de radiocomunicación. Hasta ahora, el Tribunal Supremo había admitido que los ayuntamientos pudiesen imponer la obligación de compartir emplazamientos por parte de las diferentes operadoras, por razones de protección del paisaje urbano y del medio ambiente, tal y como poníamos de manifiesto en la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales. En 2013 se produce un cambio de criterio, sobre el que advierte el propio Tribunal Supremo, motivado por una lectura pausada de las conclusiones de la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2012, de 18 de febrero, que analiza esta cuestión desde la óptica de todas las competencias concurrentes –en aquel caso, Estado y Comunidades Autónomas– pero trasladable también a las entidades locales en sus esferas de interés y actuación. Así, en la Sentencia de 5 de junio de 2013, considera que la decisión última tras el fracaso del acuerdo entre operadores, en materia de coubicación y compartición de infraestructuras corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, mediante la determinación imperativa de las

condiciones del uso compartido de infraestructuras, aunque deberá atender a los contenidos de los informes sectoriales. Por tanto, “los Ayuntamientos no pueden atribuirse la decisión última, ejecutiva, en materia de compartición de emplazamientos ni de infraestructuras sino la decisión motivada instrumentalizada mediante informes, que determine si, en atención a sus intereses medioambientales o urbanísticos, corresponde y procede la compartición, que se llevará a la CMT para que, pondere la afectación que se produce en el mercado y determine los condicionantes de esa compartición recogiendo los informes sectoriales emitidos por otras Administraciones, con lo que, como mecanismo de cooperación, queda garantizada la toma en consideración de todas las competencias concurrentes” (FJ 4º). Todo lo anterior “conlleva que esta Sala varíe lo hasta ahora sostenido con reiteración en materia de ubicación y compartición de infraestructuras, para, asumiendo la interpretación emanada por el TC, se aplique a las previsiones de las Ordenanzas que contengan determinaciones de este tipo y no reconozcan esta competencia del Estado última en este punto” (FJ 4º).

Tampoco admite el Tribunal Supremo, reiterando su jurisprudencia anterior, que los municipios puedan, en sus ordenanzas, imponer a los operadores la exigencia de presentación de un seguro obligatorio de responsabilidad civil. En la Sentencia de 8 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ricardo Enríquez Sancho), considera, por una parte, que “tal exigencia no está relacionada con los riesgos causados a la salud humana, pues la cercanía a las antenas de telefonía móvil no generan para los seres humanos, al día de hoy y con los conocimientos técnicos actuales, un riesgo acreditado de necesaria cobertura, máxime si tales garantías condicionan el ejercicio de una actividad que cuenta con la autorización y control de la Administración del Estado y no parece que las empresas concesionarias de estos servicios públicos necesiten de una especial cobertura para afrontar sus posibles compromisos”. Y, por otra, que tal exigencia “carece de cobertura legal, pues no solo no pueden en su exigencia ampararse los municipios en sus competencias de protección urbanística, medioambiental, del patrimonio histórico o de la salubridad pública –se trata de posibles compensaciones a particulares frente a posibles daños– sino que es la Administración del Estado la que detenta la competencia exclusiva sobre legislación mercantil, señalando el art. 75 de la ley 50/1980 (RCL 1980, 2295) que será el Gobierno el que establezca los supuestos en que es obligatorio suscribir un seguro de esta índole” (FJ. 6º).

b) Ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones: inexistencia de competencia municipal para dictar ordenanzas en este ámbito

En 2013 se han dictado algunas sentencias interesantes en relación con el alcance de la potestad reglamentaria municipal para aprobar ordenanzas de ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones. Nos referimos a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 390/2013 y 391/2013,

ambas de 27 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a, ponente: Ignacio Martínez Lasierra). Estas Sentencias resuelven sendos recursos contencioso-administrativos presentados, respectivamente, por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y la Federación de Empresas de la Construcción de Zaragoza contra la Ordenanza municipal de ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza en sesión de 24 de julio de 2009. Se plantea en estas sentencias la cuestión debatida sobre la competencia de los municipios para dictar normas en esta materia. Es esta una cuestión de gran interés que no tiene una respuesta unánime en la jurisprudencia, tal como se pone de manifiesto en el repaso jurisprudencial que realizan las propias sentencias (FJ 4^o). Por una parte, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón menciona la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008, confirmatoria de la del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que había anulado la Ordenanza del Ayuntamiento de Pamplona, aprobada el 2 de octubre de 2003, sobre captación y aprovechamiento de energía solar térmica en los edificios. Por otra, varias Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia, con decisiones dispares. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid niega la competencia de los municipios para aprobar una ordenanza municipal de captación de energía solar para usos térmicos, en la Sentencia de 25 de junio de 2007. En esta Sentencia, considera que ni la legislación urbanística autonómica ni el artículo 25 de la LBRL incluyen la aprobación por parte de los ayuntamientos de disposiciones energéticas, por lo que no puede ser objeto de imposición obligatoria en una ordenanza municipal la forma de energía a utilizar en los edificios. En esta misma línea, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Sevilla), en la Sentencia de 30 de noviembre de 2007, anula la Ordenanza sobre incorporación de sistemas de captación solar para suministro de agua caliente sanitaria aprobada por el Ayuntamiento de Alcalá de los Gazules, por no venir amparada su competencia en el artículo 25 de la LBRL y considerar que la misma debe ser ejercida por los Ayuntamientos en los términos que señale la legislación estatal y autonómica. En cambio, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana considera que existen en este ámbito competencias municipales para regular esta materia, si bien son reducidas y no pueden extenderse a aspectos técnicos reconocidos únicamente a la Administración estatal y autonómica. Por ello, determina que la posible regulación local de esta materia debería realizarse mediante remisión genérica a reglamentos o normas técnicas y con un enfoque basado en prestaciones u objetivos, expresando los requisitos que deben satisfacer las instalaciones térmicas, sin obligar al uso de una determinada técnica o material (por ejemplo, la Sentencia de 12 de mayo de 2008). También el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la Sentencia de 17 de julio de 2008, afirma la competencia municipal para aprobar ordenanzas de captación y aprovechamiento de energía solar para usos térmicos en edificaciones e instalaciones, por analogía con las ordenanzas para la instalación de antenas de telefonía móvil, al regular aspectos de la protección del paisaje o del planeamiento urbanístico.

Haciéndose eco de esta diversidad de criterios jurisprudenciales, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón entra a analizar las competencias de los municipios en este ámbito con el fin de determinar si pueden aprobar ordenanzas de ecoeficiencia

energética y utilización de energías renovables y con qué extensión. El Tribunal niega esta competencia a los municipios, al no identificar una norma legal concretar habilitadora para el ejercicio de estas competencias por los Ayuntamientos. En su opinión, “no se localizan normas habilitadoras concretas sobre la materia específica objeto de regulación por la Ordenanza impugnada, ni ésta proporciona en su desarrollo las especificaciones por razón de su localización territorial que permitan al Ayuntamiento de Zaragoza una regulación específica en materia de medio ambiente, en concreto en eficiencia energética y utilización de energías renovables, que es el objeto más específico de la misma”. Por ello, en defecto de tales normas habilitadoras considera que “la competencia sobre la materia aparece reservada a la regulación estatal y autonómica, concretada por el momento en el Código Técnico de la Edificación y en el Real Decreto 47/2007, que aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, lo cual viene avalado por la interpretación sentada hasta ahora en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008” (FJ 5º y 4º, respectivamente, de las Sentencias objeto de análisis). En consecuencia, procede a la estimación del recurso y a declarar la nulidad de pleno derecho y la anulación total, por no ser conforme a derecho, de la Ordenanza municipal de ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones del Ayuntamiento de Zaragoza.

B) EL ALCANCE DEL INFORME MUNICIPAL EN EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

El artículo 18 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación exige, en el procedimiento de autorización ambiental integrada, la emisión de “un informe sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia”. Sin embargo, a diferencia de otras leyes autonómicas adoptadas en este ámbito (por ejemplo, la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de actividades) no concreta el contenido del informe, exigiendo únicamente que se trate de aspectos de su competencia. Por este motivo, resulta de interés en este ámbito la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: José Suay Rincón), que contribuye a clarificar el contenido de este informe. Concretamente, el Tribunal Supremo considera que los aspectos sobre los que había centrado su informe el Ayuntamiento de La Pobl de Claramunt en un procedimiento de autorización ambiental integrada (emisión de ruidos, problemática de las balsas de depuración de aguas residuales, utilización de dominio público hidráulico y generación de malos olores en otros emplazamientos) pertenecen al círculo de intereses del municipio. Para el Tribunal “no cabe negar que los extremos antes mencionados conciernen a la población local y, por consiguiente, en ningún caso escapan al interés municipal, por lo que no cabe considerar que la intervención de la Corporación local que tiene a su cargo la defensa de tales intereses interfiera en el ejercicio de funciones

ajenas, al formular su opinión en torno a un asunto, y en relación a unos extremos, que forma parte del círculo de sus intereses” (FJ 4º).

C) LOS AYUNTAMIENTOS FRENTE AL RUIDO

Los municipios desempeñan un papel fundamental en el control de la contaminación acústica y en la protección de los ciudadanos frente al ruido. En efecto, el ruido constituye un problema ambiental en el cual están presentes importantes competencias locales y los ayuntamientos tienen un protagonismo importante. Se trata, asimismo, de una materia que concentra anualmente un gran número de quejas de los ciudadanos, continuamente expuestos a niveles de ruido que exceden los límites máximos tolerables. Ante esta problemática, las Administraciones locales, en cumplimiento del mandato proporcionado por el artículo 45.2 de la CE, deben adoptar una posición activa, dirigida a la vigilancia, prevención y reducción de la contaminación acústica. Se impone, en consecuencia, con la finalidad de proteger a los ciudadanos y también el medio ambiente, una actuación diligente y eficaz de las Administraciones –especialmente de los municipios– en este ámbito, tanto desde una vertiente preventiva como represiva y correctora. La inactividad de los municipios en el control del ruido puede determinar su responsabilidad patrimonial por falta de actuación frente a la contaminación acústica, así como su responsabilidad por la vulneración de derechos fundamentales por contaminación acústica tolerada.

Desde esta última perspectiva, hay una Sentencia muy interesante del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Nos referimos a la Sentencia 943/2013, de 19 de diciembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Javier Bonet Frigola). Esta Sentencia resuelve el recurso de apelación presentado contra la Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo 1 de Tarragona 167/2013, de 25 de abril de 2013. Esta Sentencia estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una señora, en el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona contra la inactividad del Ayuntamiento de Tortosa, que se declara contraria a derecho, reconociendo la vulneración por parte de la citada Administración de los derechos a la integridad física y a la inviolabilidad del domicilio de la citada señora. Asimismo, ordenaba al Ayuntamiento de Tortosa que ordenase el cierre inmediato del establecimiento “El Café de la Habana”, que sólo podría ser reabierto cuando se hubiesen adoptado y comprobado todas las medidas técnicas necesarias, bien de insonorización eficiente del local, a fin de evitar e impedir que se vuelvan a producir las inmisiones acústicas denunciadas en el domicilio de la recurrente por el actual titular del establecimiento o por otro posterior, bien cualesquiera otras medidas que resulten eficientes, todo ello con especial cuidado de establecer los medios necesarios para que los tonos graves derivados de la actividad musical del citado local sean no sólo inaudibles según los resultados de las mediciones, sino imperceptibles, así como cualquier sonido de impacto. En el caso de que no pudiera

alcanzarse la total insonorización del local en los términos citados, el Ayuntamiento debería ordenar el cierre definitivo del local.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña desestima el recurso de apelación, al considerar que existió inactividad municipal, ya que la actividad ineficaz equivale a inactividad. Efectivamente, aun cuando el Ayuntamiento de Tortosa había realizado diversas actuaciones administrativas, éstas habían estado presididas por la ineficacia en orden a solucionar el problema de contaminación acústica padecido por la señora recurrente. Por una parte, hasta en dos ocasiones el técnico municipal de medio ambiente rechazó las mediciones efectuadas por la policía municipal, con unos niveles de decibelios extraordinariamente elevados (93,9 y 93,8), aduciendo la falta del análisis secuencial del espectro. Para el Tribunal, esta situación no debería haberse producido pues ante denuncias como las recibidas, “es obligación del Ayuntamiento poner todos los medios para realizar las mediciones acústicas de tal manera que permitan determinar si se incumple efectivamente la normativa. Por tanto o se debía dotar a los Policías Locales de los sistemas de medición adecuados, o se debería haber desplazado un técnico (...) cualificado (...) para que efectuara él mismo las mediciones”. Por otra, la reacción municipal a las mediciones consideradas válidas y que fueron aquellas con menor número de decibelios, únicamente fue la imposición de multas al establecimiento (hasta cinco), que en ningún caso superaron los 1.001 euros, aun cuando la normativa aplicable en el momento de los hechos permitía imponer sanciones de hasta 12.000 euros por la comisión de infracciones graves. En cualquier caso, la imposición reiterada de sanciones no solucionó el problema de la señora, que afectaba a su salud e intimidad. Es más, el Tribunal señala que el Ayuntamiento olvidó que “las sanciones económicas no agotan sus responsabilidades ante un problema como el detectado, sino que es su obligación solucionar el mismo ordenando las medidas necesarias para el cese de las inmisiones sonoras (actual artículo 34 de la Ley 16/2002, de 1 de julio), entre las que se encontraban en el artículo 32 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, en redacción aplicable al caso de autos por razones temporales, el precitado del foco emisor, la clausura temporal, total o parcial del establecimiento, o la suspensión temporal de la autorización que habilita para el ejercicio de la actividad. Nada de ello sucedió, sino que la actividad continuó desarrollándose con el mismo nivel de inmisión sonora que tenía cuando el titular del local fue sancionado por primera vez, en lo que constituye un claro abandono municipal de las obligaciones que la Ley 16/2002, de 1 de julio y el Decret 176/2009, de 10 de noviembre, le imponen” (FJ 4º). Por todos estos motivos, el Tribunal desestima el recurso de apelación y considera correcta la apreciación de la Magistrada de instancia, aunque hace una precisión: la orden de cierre acordada en el fallo de la Sentencia apelada, deberá ser adoptada por el Ayuntamiento en el marco de la Ley 16/2002, de 1 de julio, respetando el procedimiento y garantías para el afectado previstos en la misma.

Desde otra perspectiva, también queremos destacar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 28 de octubre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Abel Ángel Sáez Doménech), en la que se abor-

da la problemática del ruido procedente del servicio de limpieza municipal. En esta Sentencia, el Tribunal se hace eco de la necesidad de compatibilizar el ruido y las molestias procedentes del servicio de limpieza municipal con los derechos fundamentales de la persona. En el caso concreto, da prioridad a los derechos fundamentales de intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio sobre cualesquiera otros que pudiera haber tenido en cuenta el Ayuntamiento de Cartagena, como por ejemplo los de tipo económico o de ahorro, dado el ruido insoportable (de una intensidad superior a 40 dB siempre antes de las 7 de la mañana) a que se veían expuestos el recurrente y su familia, derivado de los camiones de recogida de la basura. De este modo, condena al Ayuntamiento a reubicar los contenedores de basura en otro lugar, aunque dejándole libertad para elegir el punto donde deben ubicarse y la ruta que debe seguir el camión de recogida, siempre que no moleste al actor y a su familia ni al resto de vecinos (inexistente, por otro lado, en la zona o bloque en el que aquel residía). Es más, no admite la justificación dada por el Ayuntamiento de que el actor ya tenía que soportar ruidos procedentes de otros focos por estar ubicada su vivienda en una zona comercial y turística acústicamente contaminada (centros comerciales, supermercados, bares, gasolinera...), ya que no se trata “de una carga que tenga la obligación jurídica de soportar por el hecho de vivir en sociedad, al igual que los demás vecinos, teniendo en cuenta que en este caso la única vivienda existente en la zona o bloque donde están los contenedores es la suya y no existen otros vecinos afectados, encontrándose los contenedores a uno y otro lado de la misma, pese a existir en la zona otros lugares donde poder ubicarlos sin causar molestias ni al actor ni a ninguna otra persona. Además es lógico que el actor aspire a vivir en una sociedad mejor en la que se protegen sus derechos fundamentales. Con ello lo que se consigue es que el servicio de limpieza se realice de forma compatible con tales derechos” (FJ 6º). Tampoco impide esta conclusión el hecho de que el actor construyera un primer piso o buhardilla sin licencia y que fuera sancionado por tales hechos, ya que ello no significa que la vivienda en cuestión no constituya su domicilio legal o que no tenga derecho a que se le protejan sus derechos fundamentales. Sin embargo, en el caso concreto, el Tribunal Superior de Justicia considera que no procede la indemnización por los daños y perjuicios sufridos, ya que no se han acreditado los requisitos exigibles para la procedencia de la responsabilidad patrimonial y de la indemnización.

5. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de protección del medio ambiente constituye un instrumento de extraordinaria importancia para canalizar la intervención de los entes locales sobre esta materia. Las ordenanzas locales fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus particularidades; y, en algunos casos, en defecto de legislación estatal o autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente. Por ello, resulta de gran interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. Dada la imposibilidad de poner a analizar en el marco de este estudio

todas las ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2013, por el amplio número de Administraciones locales existentes en nuestro país, hemos optado por destacar únicamente algunas de las ordenanzas ambientales aprobadas por municipios que son capitales de provincia. Asimismo, se incluye una referencia a una ordenanza aprobada por una Administración local supramunicipal.

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

Son varias las ordenanzas municipales en materia ambiental aprobadas en 2013, aunque por su carácter más novedoso, destacamos la aprobación de diferentes ordenanzas reguladoras de los huertos urbanos como espacios ecológicos urbanos: la Ordenanza reguladora del uso de los huertos de ocio para mayores y otros colectivos del Ayuntamiento de Granada (BOP núm. 102, de 3 de junio de 2013); la Ordenanza reguladora de la ocupación de terrenos municipales dedicados a huertos de ocio del Ayuntamiento de Segovia (BOP núm. 125, de 18 de octubre de 2013); y la Ordenanza reguladora de los huertos sostenibles urbanos del Ayuntamiento de Oviedo (BOP núm. 269, de 20 de noviembre de 2013). En ellas, además de regularse las condiciones para el uso de los huertos, las condiciones de los solicitantes, el procedimiento de adjudicación de los mismos, las condiciones de uso y aprovechamiento, los derechos y deberes de los adjudicatarios, el régimen sancionador..., se incluyen algunas previsiones de interés desde el punto de vista ambiental. Por ejemplo, en la Ordenanza de Granada se configuran como objetivos del Programa municipal de huertos de ocio, entre otros, impulsar el desarrollo sostenible generando espacios de biodiversidad; promover buenas prácticas ambientales de cultivo: gestión de los residuos, ahorro de agua, agricultura ecológica, recuperación de usos y costumbres de la agricultura tradicional, etc.; establecer y valorar las relaciones entre el medio natural y las actividades humanas; e impulsar un mayor conocimiento y respeto por el medio ambiente. Asimismo, estas Ordenanzas incluyen previsiones relativas al uso de fertilizantes y productos fitosanitarios, a la contaminación de suelos, a las condiciones para el riego, a la gestión de residuos y a la utilización de técnicas de agricultura ecológica. Los huertos urbanos también se configuran como un punto de partida para la educación ambiental en la ciudad, ya que se obliga a los usuarios de los huertos a permitir la entrada en los mismos de los grupos escolares incluidos en visitas que se hayan organizado por el Ayuntamiento, en colaboración educativa, u otras Administraciones públicas.

En materia de actividades, destacamos la Ordenanza reguladora de obras y actividades del Ayuntamiento de Sevilla (BOP núm. 145, de 25 de junio de 2013), aprobada con la finalidad de adaptar la normativa municipal urbanística a la Directiva europea de servicios, incorporar sus principios a la actuación administrativa de intervención en la actividad de servicios y salvaguardar el principio de seguridad jurídica, unificando y simplificando los procedimientos de otorgamiento de la licencia de obras y la de actividad, mediante la integración de la regulación urbanística, medioambiental

y sectorial. Esta Ordenanza tiene por objeto la regulación de la intervención municipal en materia urbanística, entendida ésta en un sentido amplio, abarcando tanto la actividad de construcción, edificación y uso del suelo, como el funcionamiento de establecimientos y actividades en el término municipal de Sevilla. A tal efecto, se establecen los procedimientos específicos y los requisitos necesarios para la tramitación de los diferentes medios de intervención (licencia, declaración responsable y comunicación); y los mecanismos de inspección, comprobación, sanción y restauración de la legalidad, de conformidad con las disposiciones específicas de la legislación de régimen jurídico general y local, legislación urbanística general, medioambiental y demás sectorial de aplicación, en materia del ejercicio de actividades. La finalidad que se persigue, tal y como se pone de manifiesto en su Exposición de Motivos, es reducir al máximo las actividades sujetas al régimen de licencia, potenciándose la declaración responsable y control posterior en materia de actividades y obras, y “agilizar los procedimientos, reducir trámites, disminuir los controles previos potenciando los controles posteriores, en orden a facilitar la ejecución de obras y la implantación de actividades y, con ello, contribuir lo máximo posible a favorecer la iniciativa empresarial en el Municipio de Sevilla”. Para dar cumplimiento a esta finalidad, se estructura en cinco Títulos y consta de 94 artículos, 3 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, 2 disposiciones derogatorias, 2 disposiciones finales y 8 anexos. El Título I determina el objeto y ámbito de aplicación y regula las consultas previas y la ventanilla única. El Título II incluye una serie de disposiciones comunes a todos los medios de intervención (declaración responsable, comunicación previa o licencia tradicional) y define la documentación administrativa y técnica que requiere cada medio de intervención. El Título III y el Título IV regulan, respectivamente, la tramitación de las licencias y de las declaraciones responsables y comunicaciones previas. El Título V recoge los aspectos disciplinarios en materia ambiental exclusivamente, al considerarse que en materia urbanística el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía contiene un régimen suficientemente detallado para el ejercicio de la potestad disciplinaria en este aspecto que no necesita ningún desarrollo más. En particular, regula la potestad de inspección, el control posterior al inicio de la actividad y el régimen sancionador.

Otros Ayuntamientos, como el de Las Palmas de Gran Canaria, uniéndose a otros muchos que ya lo han hecho, han aprobado una Ordenanza municipal reguladora del procedimiento de comunicación previa en materia de actividades inocuas, con el fin de regular el régimen jurídico de los instrumentos de intervención administrativa previa aplicable a la apertura de establecimientos destinados al ejercicio de actividades inocuas (BOP núm. 16, de 4 de febrero de 2013).

En ámbitos sectoriales, cabe destacar, en materia de contaminación atmosférica, la Ordenanza municipal de protección de la atmósfera del Ayuntamiento de Palencia, de 4 de septiembre de 2013 (BOP núm. 114, de 23 de septiembre de 2013), que tiene por objeto regular cuantas actividades, situaciones e instalaciones sean susceptibles de producir humos, polvos, gases, vahos, vapores y olores en el término municipal, para evitar la contaminación atmosférica y el perjuicio que ocasione a las personas o

bienes de cualquier naturaleza. Y, en materia de contaminación acústica, la Ordenanza sobre ruido y vibraciones del Ayuntamiento de Valladolid, de 15 de mayo de 2013 (BOP núm. 122, de 31 de mayo de 2013), cuyo objeto es prevenir, vigilar y corregir la contaminación acústica en sus manifestaciones más representativas (ruidos y vibraciones), y cualesquiera que sea su origen, en el ámbito territorial del municipio de Valladolid, para proteger la salud de sus ciudadanos y mejorar la calidad de su medio ambiente.

Finalmente, también se han aprobado algunas ordenanzas para regular el uso y protección de las zonas verdes. Es el caso, por ejemplo, de la Ordenanza de arbolado, parques y jardines públicos en el municipio de Sevilla, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla el 22 de febrero de 2013 (BOP núm. 93, de 24 de abril de 2013), con el fin de regular, dentro de la esfera de la competencia municipal, la utilización y disfrute de los parques, jardines, zonas verdes y mobiliario urbano existente en los lugares indicados, así como el arbolado viario de la ciudad, sin perjuicio de la existencia en la misma de normas reguladoras de actuaciones en zonas de carácter privado por razones de estética urbana, defensa fitosanitaria, etc.

B) UN EJEMPLO DE ORDENANZA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL ELABORADA POR UN ENTE LOCAL SUPRAMUNICIPAL

En el ámbito supramunicipal destacamos la aprobación por el Pleno de la Diputación Provincial de Granada de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales por esta Diputación, de 20 de febrero de 2013 (BOP de Granada, núm. 40, de 1 de marzo de 2013). En el marco de la legislación de régimen local y de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, esta Ordenanza tiene por objeto establecer el régimen jurídico del servicio que presta la Diputación Provincial de Granada para la recepción, vigilancia y tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos o Municipales; así como la asistencia técnica a los municipios de la Provincia en la recogida de los mismos. Por lo tanto, su objetivo fundamental es regular el servicio provincial de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, teniendo en cuenta que a la Diputación corresponde el tratamiento de estos residuos de aquellos municipios que por incapacidad o insuficiencia para prestar dicho servicio obligatorio lo soliciten de la Diputación Provincial. Con esta finalidad, se estructura en cuatro capítulos. En el primero (arts. 1 a 5), se recogen algunas previsiones en relación con el objeto de esta Ordenanza, los usuarios y beneficiarios del servicio provincial de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales y el alcance, contenido y regularidad de las prestaciones. Podrán ser usuarios del servicio provincial de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales todos los municipios de la Provincia de Granada que ante la incapacidad o insuficiencia de su Ayuntamiento para prestar este servicio municipal básico y obligatorio, soliciten hacer uso del Servicio que para la asistencia material de la provincia a los municipios ha sido creado y puesto en marcha por la Diputación Provincial.

La solicitud debe materializarse mediante la encomienda de la gestión del servicio en la propia Diputación, en los términos que acuerde el Pleno Provincial, y la formalización del correspondiente Convenio, aprobado igualmente por el Pleno de la Diputación. No obstante, en el caso de que un municipio incumpla su obligación de prestar este servicio básico, la Diputación Provincial de Granada, previo requerimiento, actuará por sustitución; asumiendo el Ayuntamiento correspondiente todos los derechos y obligaciones, incluidas las de naturaleza tributaria, que de la prestación del servicio por parte de la Diputación Provincial deriven, según la normativa vigente, los Acuerdos adoptados y las Resoluciones dictadas por los órganos correspondientes de la Diputación. En el capítulo segundo (arts. 6 a 9), se incluyen determinaciones sobre la gestión y financiación del servicio. Por lo que hace referencia a la modalidad de gestión, el servicio se prestará por la Diputación Provincial de Granada, a través de la forma indirecta de gestión y mediante cualquiera de las modalidades previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público. En cuanto a la forma de financiación del servicio, el servicio provincial se financiará mediante las cuotas tributarias abonadas por los sujetos pasivos de la tasa provincial que se establezca. En el tercero, se incluyen estándares de calidad del servicio y derechos y deberes de los usuarios y los beneficiarios (arts. 10 a 12). Por último, el Capítulo cuarto (arts. 13 y 14) regula la inspección, que se llevará a cabo por la propia inspección del Servicio dependiente de la Diputación Provincial de Granada, aunque se prevé que la labor de vigilancia y control pueda llevarse a cabo por los miembros integrantes del cuerpo de la Policía Local de los municipios en cuyo término se encuentren ubicadas las plantas de tratamiento, previo convenio de colaboración formalizado a tal efecto entre la Diputación y el Ayuntamiento respectivo; y el régimen sancionador, atribuyéndose a la Diputación el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de las competencias efectivamente por ella ejercitadas y de los servicios que presta en materia de residuos, de conformidad con la Ley de residuos y suelos contaminados.

6. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

En 2013 también hemos encontrado numerosas iniciativas en pro de la protección del medio ambiente en el ámbito local. Dada la imposibilidad de analizar en el marco de este estudio todas las políticas ambientales y actuaciones de protección ambiental emprendidas por los entes locales, nos limitamos a destacar algunas que nos han parecido especialmente interesantes en materia de cambio climático, contaminación atmosférica y protección de la biodiversidad.

Con relación al cambio climático, la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente han renovado en 2013 un acuerdo para promocionar iniciativas locales sobre cambio climático. Con este acuerdo se pretende la creación de un marco de colaboración institucional para la definición de acciones y la puesta en marcha de iniciativas locales que actúen con-

tra el cambio climático, así como dar respuesta a las demandas de los Ayuntamientos para afrontar y desarrollar políticas municipales de desarrollo sostenible. Su objetivo es seguir promocionando e impulsando iniciativas que contrarresten los efectos del cambio climático en los municipios. De este modo, compromete a ambas partes a realizar acciones que sirvan de ejemplo para la puesta en valor y protección del medio ambiente como elemento fundamental del desarrollo sostenible a nivel local. Entre las acciones previstas se incluyen el apoyo técnico a los municipios, la recopilación de iniciativas nacionales o internacionales, la elaboración de proyectos, el intercambio de experiencias, la formación en gestión ambiental y las campañas conjuntas de sensibilización dirigidas a los responsables municipales y a la sociedad. La Red Española de Ciudades por el Clima cobra un especial protagonismo en el desarrollo de este acuerdo, por su papel destacado en las políticas municipales que se están implantando, especialmente en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En materia de contaminación atmosférica, destacamos la aprobación por unanimidad por la Asamblea anual de la *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat* (asociación de municipios comprometidos con el medio ambiente para avanzar hacia un desarrollo sostenible) de un acuerdo para la mejora de la calidad del aire. En virtud de este acuerdo, los municipios se comprometen a aprobar planes locales de calidad del aire, de acuerdo con las medidas del Plan Nacional de Calidad del Aire y del Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en Cataluña 2011-2015. Estos planes locales pueden establecer acciones como el impulso de medidas de fiscalidad ambiental local, a través de la modificación del impuesto de circulación en función de las emisiones de dióxido de carbono, óxido de nitrógeno y partículas; o el fomento de la instalación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos. Además, este acuerdo insta a la Comisión Europea, al Gobierno estatal y a la Generalitat de Cataluña a impulsar medidas de limitación de los carburantes que producen altos niveles de contaminantes y a tener en cuenta las ciudades y pueblos en el proceso para definir una nueva estrategia y elaborar propuestas de mejora de la calidad del aire.

En el ámbito de protección de la biodiversidad, cabe mencionar el *Pla del Verd i la Biodiversitat de Barcelona 2020*, que es fruto del trabajo técnico del municipio y de un proceso de participación con más de 300 participantes, entre Administraciones, expertos, entidades ambientales y sociales, empresas, gremios, colegios profesionales y profesionales liberales. Se trata de un instrumento estratégico en el que se definen los retos, los objetivos y las líneas de actuación del Ayuntamiento destinadas a concretarlos en relación con la conservación del patrimonio natural de Barcelona. Concretamente, fija cinco objetivos (conservar y mejorar el patrimonio natural de la ciudad, y evitar la pérdida de especies y hábitats; alcanzar la máxima dotación de superficie verde y su conectividad; obtener los máximos servicios ambientales y sociales del verde y la biodiversidad; avanzar en el valor que la sociedad asigna al verde y a la biodiversidad; y hacer la ciudad más resiliente ante los retos emergentes, como el cambio climático) y se estructura en diez líneas estratégicas (conservar el patrimonio natural de la ciudad; planificar el verde urbano buscando la conectividad y una dis-

tribución equitativa; diseñar la ciudad y los espacios verdes considerando los servicios ambientales e integrando criterios a favor de la biodiversidad; crear nuevos espacios para la naturaleza e incrementar la presencia de verde y de biodiversidad; gestionar los parques y jardines y el resto de espacios verdes con criterios de eficiencia y sostenibilidad y a favor de la biodiversidad; preservar y poner en valor el patrimonio cultural, especialmente en los jardines históricos; aumentar el conocimiento para la gestión y la conservación del verde y de la biodiversidad; difundir el conocimiento del verde y de la biodiversidad y sus valores, potenciando la formación; fomentar las zonas verdes como espacios para la salud y el disfrute y promover la implicación ciudadana en su creación y en la conservación de la biodiversidad; y fortalecer el liderazgo municipal, el trabajo en red y el compromiso en la conservación del verde y de la biodiversidad), concretadas en diferentes actuaciones prioritarias. Se trata, en definitiva, de lograr un modelo de ciudad donde naturaleza y urbe interactúen y se potencien en beneficio de las personas, para que puedan disfrutar del patrimonio natural y participen activamente en la protección y en la mejora de los espacios.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE FONT, J., “L’impacte de la reforma de la Llei de costes sobre el règim jurídic del litoral català: especial referència a la reducció de l’espai protegit i a les invasions competencials”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 2013, pp. 140-158.
- ALMEIDA CERREDA, M., “La reforma de la planta, estructura competencial, organització i articulació de la Administració local”, en Díez SÁNCHEZ, J. J., *La planta del gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013, pp. 61-122.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley reguladora de las bases de régimen local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, pp. 61-97.
- CARBONELL PORRAS, E., “La planta local: análisis general y perspectivas de reforma”, en Díez SÁNCHEZ, J. J., *La planta del gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013, pp. 17-59.
- CUESTA REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 98-125.
- DE JUAN CASERO, J. L., “Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)”, *La Administración al día*, Instituto Nacional de Administración Pública, 14 de marzo de 2014.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., “Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibili-

- alidad de la Administración Local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 490-508.
- EMBED IRUJO, A., “Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 99-118.
- FLORES DOMÍNGUEZ, L. E., “El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada”, *Diario de Derecho Municipal*, Ed. Digital del 5 de septiembre de 2013.
- FORCADELL I ESTELLER, X. y SABATÉ VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Ciclo de Jornadas “Governs Locals: KMm. 0. Interrogants i reptes sobre el futur del món local”, 23 de octubre de 2013, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2013.
- GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.
- GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J., “Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas”, ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.
- GARCÍA RUBIO, F., “Las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 162-195.
- GIL FRANCO, A., “Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Competencias propias versus competencias delegadas”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2014, pp. 371-382.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Nota Explicativa de la Reforma Local* (disponible en el siguiente enlace: <http://www.minhap.gov.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> –último acceso, el 31 de marzo de 2014–).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias “municipales distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”, *La Administración al día*, Instituto Nacional de Administración Pública, 17 de marzo de 2014.
- LAGO NÚÑEZ, G., “La tercera reforma del Régimen Local en España”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, La Ley 24/2014.

- LOZANO CUTANDA, B., “Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: análisis de las principales reformas”, *Diario La Ley*, 6375/2013, de 24 de septiembre de 2013, pp. 4-8.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J. I., “El nuevo rol de las Diputaciones provinciales”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, 2013, pp. 61-80.
- MEDINA GUERRERO, M., “La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 147-161.
- MELLADO RUIZ, L., “Notas críticas sobre el anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, pp. 1-36.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.
- MERINO ESTRADA, V., “Reflexiones acerca del tratamiento de los servicios públicos en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 159, 2013, pp. 26-33.
- MERINO ESTRADA, V. y RIVERO ORTEGA, R., “Nuevos enfoques en el sistema competencial local”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, 2012, pp. 8-21.
- MORENO MOLINA, A. M., “Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales. “Cláusula anti-Algarrobico””, en PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013, pp. 775-824.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “Competencias municipales: competencias delegadas e impropias”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 71-79.
- MUÑOZ MACHADO, S., “Ocho mil millones de euros de ahorro: la compleja reforma de la Administración local”, *Diario de Derecho Municipal*, Ed. Digital, del 3 de junio de 2013.
- NOGUERA DE LA MUELA, B. y AGUIRRE FONT, J. M., “Costas y urbanismo: de la Ley de costas al proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas”, en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2013, pp. 301-344.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., “El régimen de intervención local en las actividades privadas”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 341-363.

- NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- ORTEGA OLIVENCIA, L., “El coste de los servicios públicos locales ¿Punto y seguido o inicio real de su valoración efectiva para una eficiencia económica y social de los recursos públicos utilizados en la gestión pública local?”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 575-584.
- PEREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 11-20.
- PERNAS GARCÍA, J. J., “La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 13 de junio de 2013, pág. 8 (accesible en el siguiente enlace: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2013/06/PERNASGARCIA.pdf> último acceso, el 31 de enero de 2014).
- PONS REBOLLO, M., “Los servicios públicos locales: evaluación y ‘coste efectivo’”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, 2013, pp. 32-60.
- RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V., “La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, 2013, pp. 10-30.
- SALVADOR CRESPO, M., “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 126-144.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 80-97.
- VAQUER CABALLERÍA, M., “Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 141-155.
- VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012, pp. 23-60.
- VELASCO CABALLERO, F., “Reforma del régimen local: la nueva cultura política de la ‘intervención’”, *Boletín IDL-UAM*, núm. 42, segundo cuatrimestre 2012 (http://www.idluam.org/images/files/boletines/index_def_42_archivos/Page426.htm último acceso, el 3 de febrero de 2014).
- VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Lo-

cal”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 75-136.

VIVANCOS COMES, M., “Reflexiones apresuradas sobre la reforma local en ciernes”, Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 23 y 24 de septiembre de 2013, pp. 1-25.

ZAFRA VÍCTOR, M., “Relaciones entre municipios y provincias”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 119-140.

ZAFRA VÍCTOR, M., “Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 49-67.

