



**UNIVERSITAT  
JAUME·I**

**Trabajo Fin de Grado**

**COMPETENCIAS DE LAS  
ENTIDADES LOCALES EN MATERIA  
DE MEDIOAMBIENTE**

*Presentado por:*

**Enrique Javier Guillamón Pradas**

*Tutor/a:*

**María Mercedes Martí Sánchez**

**Grado en Criminología y Seguridad**

**Curso académico 2021/22**

## ÍNDICE

<b>EXTENDED SUMMARY</b> .....	3
<b>RESUMEN</b> .....	9
<b>PALABRAS CLAVE</b> .....	9
<b>ABSTRACT</b> .....	10
<b>KEYWORDS</b> .....	10
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<b>2. EL MEDIOAMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978</b> .....	12
<b>2.1. Concepto</b> .....	12
<b>2.2. Regulación constitucional del medio ambiente. Protección del medio ambiente</b> .....	15
<b>2.3. La sanción por violación del medio ambiente</b> .....	18
<b>3. COMPETENCIAS MEDIOAMBIENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b> .....	21
<b>3.1 Competencias estatales</b> .....	21
<b>3.2 Competencias autonómicas</b> .....	23
<b>3.3 Competencias de las entidades locales</b> .....	23
<b>3.3.1. La actuación de las entidades locales en materia medioambiental</b> .....	23
<b>3.3.2. La reordenación de las competencias medioambientales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre</b> .....	25

<b>4. LAS COMPETENCIAS MEDIOAMBIENTALES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN PARTICULAR.....</b>	<b>27</b>
<b>4.1. Las competencias propias de los municipios en materia de medio ambiente.....</b>	<b>27</b>
<b>4.2. Los servicios mínimos obligatorios.....</b>	<b>31</b>
<b>4.3. Las competencias delegadas.....</b>	<b>34</b>
<b>4.4. La desaparición de las competencias complementarias.....</b>	<b>38</b>
<b>4.5. Algunos pronunciamientos judiciales sobre la potestad reglamentaria local la gestión de residuos.....</b>	<b>39</b>
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>42</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>46</b>

#### **ABREVIATURAS**

art.....	artículo
arts.....	artículos
BOE.....	Boletín Oficial del Estado
CC.AA.....	Comunidades Autónomas
CE.....	Constitución española
CP.....	Código Penal
núm.....	número
LBRL.....	Ley de Bases de Régimen Local
SSTC.....	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC.....	Tribunal Constitucional

## EXTENDED SUMMARY

Environmental protection was introduced into legal systems during the twentieth century, especially in its second half, largely because of the increasing deterioration of natural resources. In this way, a change in the prevailing environmental conception arises, generating an increasingly pressing dilemma between economic progress of the territories and respect for the environment and safeguarding of natural resources.

A first milestone in environmental protection is found in the celebration of the United Nations Conference on the Human Environment held in Stockholm in 1972. Since its conclusion, especially in the context of the institutions of the European Communities, there has been a phenomenon of increasing development and adoption of environmental protection standards, which will lead to significant changes in the legal systems of States in environmental matters.

The Spanish Constitution of 1978 reflects the environmental concerns present in international and Community regulations present at the time of its preparation. In this way, through its article 45, it incorporates for the first time in our Constitutional Law the notion of quality of life and constitutionalizes the duty to preserve the environment.

Article of that article contains three provisions in this regard:

a) Everyone has the right to enjoy an environment suitable for the development of the person, as well as the duty to preserve it.

b) The public authorities shall ensure the rational use of all natural resources in order to protect and improve the quality of life and to defend and restore the environment, based on the indispensable collective solidarity.

c) For those who violate the provisions of the previous section, in the terms established by law, criminal or, where appropriate, administrative sanctions will be established, as well as the obligation to repair the damage caused.

The doctrine has defended the recognition of a constitutional right to enjoy an adequate environment as a subjective right is possible in our legal system for three reasons:

a) The first reason is that offered by the literal interpretation: if Art. 45 of the EC uses the expression right, what is recognized is a right.

b) Secondly, there is room for an expansive construction ex art. 10.2 EC: art. 11 of the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights recognizes the

right to an adequate standard of living and art. 12 enshrines the right of everyone to the improvement of all aspects of health and safety at work and the environment.

c) Thirdly, Art. 53.3 is an indisputable basis for defending the nature of the right enshrined in Art. 45 EC as a true subjective right.

It is indicated that Art. 45 CE is systematically located in Chapter III ("On the guiding principles of social and economic policy") of Title I ("On fundamental rights and duties"), which means that, as well as their recognition, respect and guarantee, it will inform positive legislation, judicial practice and the actions of the public authorities and that they can only be invoked before the ordinary jurisdiction in accordance with the provisions of the laws that develop them (Art. 53.3 CE).

Given the lack of specifics in the constitutional text of the right to enjoy an environment suitable for the development of the individual (art. 45.1 CE), a notable development of its provisions by ordinary legislation is urgent and necessary, as the constitutional regulation is not sufficient. That is to say, there is still no general environmental law in our legal system to develop the rights and principles set out in the aforementioned constitutional precept. This is one of the main issues of the subject we are dealing with, since in our legal system we have gone from the very general legal rules contained in section 45 to absolutely sectorial and specific administrative rules, without any intermediate general rule.

This author also deals with the subjective configuration of the environment, the structure of the constitutional right to enjoy an environment that is adequate for the individual. The first idea he makes clear is that the recognition of the right to enjoy an adequate environment is gradually extending and finding its place in the legal systems of the second half of the last century.

With regard to the right to the environment, in comparative constitutional law there are essentially three dominant positions: a) that which considers it a subjective and fundamental right (Portuguese and part of the Spanish doctrine); b): that which classifies it as a diffuse interest (a large part of Italian doctrine); c): that which conceives the right to the environment as an end of the State, considering its objective dimension which imposes obligations on the public authorities.

The work done by the EU on environmental protection must not be forgotten. Once Spain joined the European Communities in January 1986, there was a significant alteration in the internal distribution of competences and the content of national

environmental law was predetermined. With the overlap of the community, state and regional competence titles, a complicated web of environmental legislative actions has been generated in our State that it is necessary to coordinate.

This paper pursues an analysis of the environmental competences attributed to Local Authorities, both from the constitutional, legislative and regulatory perspectives. To this end, the work is structured in a total of three large blocks. The first block analyzes the constitutional regime of the environment, addressing the concept of the environment and the content and meaning of the precepts contained in Article 45 EC.

In the second section analyses the constitutional and legal system for the distribution of powers, with a specific examination of those attributed specifically to each of the territorial entities into which the State is divided: State, Autonomous Regions and Local Authorities.

In the third block, the competences of the Local Authorities are examined in detail, grouping them into different categories: own competences, delegated competences and with a reference to the disappeared complementary competences

The work ends with brief conclusions and a list of the bibliography used in the preparation.

The objectives pursued by this work can be summarized as follows: a) To facilitate a concept of the environment; b) Analyze the protection of the environment in our Spanish Constitution of 1978; c) Analyze the existing scientific doctrine and jurisprudence regarding the content and scope of the provisions of Article 45 EC; d) Demarcate the competences of the State, Autonomous Communities and Local Entities in environmental matters; e) Analyze the specific competences of the Local Administration in the environmental sector.

In the preparation of this work, the sources of information consulted have been the following: EC, legislation on the legal regime of Local Authorities, sectoral legislation on the environment, jurisprudence of the TC and the Supreme Court; monographs and doctrinal articles appeared in national journals.

At the end of this work the following consequences are obtained

1. The LRSAL involved a new configuration of local competences in various areas, in order to provide greater clarity to the content of municipal competences avoiding their overlap with the competences of other Administrations.

With regard to the environment, the aforementioned Law introduces several amendments of considerable importance in this area, inspired by compliance with the principles of budgetary stability and financial sustainability. In this regard, there is a significant reduction in the scope of action of the municipalities in environmental aspects for which the basic state legislation of local regime recognized them competence previously. This reduction in competition has meant in parallel an expansion of those of other local entities in environmental matters.

2. With regard to municipalities, Article 25.2 LBRL lists as its own competences not only the supply of drinking water at home and the disposal and treatment of waste water (paragraph c)), the urban environment (paragraph b)), but also particularizes its content (in particular, public parks and gardens, management of municipal solid waste and protection against noise pollution, lighting and atmospheric in urban areas), although this competence has a meaning and scope than the previous one related to the protection of the environment.

3. The urban environment acquires the nature of compulsory service for municipalities with more than 50,000 inhabitants. Taking into consideration the literal expression of article 25.2.b) of the LBRL, the scope of the municipal competence itself is restricted in its scope by being limited to the urban environment, which entails the implicit exclusion of the protection of the natural environment.

4. It is true that the LRSAL has acted in a reductionist manner, restricting the basic scope of action recognized by State legislation on local government to municipalities in environmental matters. This is because the concept of urban environment is of lesser importance than that of environmental protection, which was used previously.

However, this apparent reduction in scope must be qualified for several reasons. Firstly, because the reference to the urban environment does not necessarily imply that municipal environmental competences are restricted to it, so that it is legally admissible to consider other environmental matters included, beyond those related to public parks and gardens, solid urban waste management and protection against noise, light and air pollution in urban areas expressly referred to in the LBRL.

Secondly, insofar as it has been considered that the list contained in Article 25.2 of the LBRL is merely a non-closed or exhaustive list of matters regarding which the State or Autonomous Community laws must attribute competences to the municipalities, it is possible that the State or Autonomous Community sectorial legislation confers other

competences to the municipalities in environmental matters, beyond Article 25.2 of the LBRL.

5. It must be admitted that the Autonomous Communities, in accordance with the environmental competences attributed to them, with regulatory capacity not only for the legislative development of the basic State legislation, but also to enact additional protective regulatory provisions, may attribute their own competences to the municipalities on environmental matters other than those mentioned in Article 25 LBRL, although with strict observance of the requirements established by the aforementioned article after the approval of the LRSAL. It has been defended by the doctrine that municipalities retain as their own competences those attributed prior to the LRSAL by sectorial legislation, competences exempted from compliance with the requirements set by sections 3, 4 and 5 of Article 25 LBRL. Thus, the LRSAL does not actually entail a substantial modification of the competences of local entities in environmental matters according to their current legal configuration.

6. The LRSAL has strengthened the powers of the province in terms of not only the cooperation and assistance functions that had previously been attributed to it, but it has also been assigned new powers in its capacity as a service provider. As far as the environment is concerned, several aspects should be highlighted. Firstly, the provincial councils have been given responsibility for the provision of waste treatment services in municipalities with fewer than 5,000 inhabitants, and fire prevention and extinguishing services in municipalities with fewer than 20,000 inhabitants, when these do not provide these services themselves.

Secondly, the provincial councils are entrusted with the coordination, in municipalities with a population of less than 20,000 inhabitants, of the provision of certain compulsory services, including some of an environmental nature (waste collection and treatment, domestic drinking water supply, wastewater disposal and treatment and street cleaning). This last attribution of competences has a notable impact on the scope of local environmental competences, as it ostensibly increases the scope of action of the provincial councils, given that the role reserved for municipalities with a population of less than 20,000 inhabitants in the management of these compulsory public services is very limited, despite the fact that these are matters that clearly affect the local interest.

7. On the other hand, the requirements of budgetary stability and financial sustainability and the greater economic control imposed on the exercise of municipal



powers in general and in environmental matters in particular, can greatly hinder the development by the municipalities of their actions in the latter. And this is because the budgetary limits, as a consequence of the application of the principles of stability and sustainability that must necessarily be observed in the exercise of the competences of art. 25.2, may imply no or little municipal activity in environmental protection if it involves the exercise of municipal competences. There are two reasons that would lead to this little or no activity: putting the sustainability of the Treasury of all Administrations at risk and subordinating the exercise of municipal powers to the specific services it can effectively provide, which, once again, is limited in the terms of art. 26.2 and 3 LRBRL.

8. The LRSAL indicates that its objective is to pursue a clarification of municipal competences, an objective that is far from being achieved peacefully. Indeed, a large part of the doctrine is negative on the basis of different arguments. Firstly, the wording of the precepts, far from being clear and precise, raises numerous questions, especially with regard to their effective application and their effects on municipal and provincial competences and the provision of local services.

Proof of this is the issuing by the Ministry of a so-called Explanatory Note on Local Reform, which seeks to offer clarifying elements with respect to the interpretation and application of some legal precepts; there are even different criteria for action in the different Public Administrations. This lack of clarity and specificity has also manifested itself in the doctrinal sphere, where there is a proliferation of different, if not conflicting, interpretations. The level of confusion has increased with the enactment of a large number of regional regulations aimed at effectively applying the basic state legislation in their own territorial sphere, with notable discrepancies between the different regional regulations.

On the other hand, in the specific environmental sphere, interpretative doubts multiply given the notable disparity in the existing regulation of the provisions of the LRSAL and those of the waste legislation in relation to local competences in waste matters.

In the light of the above, it must be concluded that the LRSAL has in no way allowed the proclaimed clarification of competences to be achieved. On the contrary, there has been a notable increase in doubts about the interpretation and application of its precepts in the sphere of local competences, doubts that have increased exponentially with the enactment of regional sectorial legislation. At present, many of the doubts that

have arisen continue to arise, to the detriment of legal certainty, especially due to the notable discrepancies existing in the autonomous community sectorial legislation.

## **RESUMEN**

La protección del medio ambiente se encomienda constitucionalmente a diferentes entes territoriales como son el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Partiendo de lo anterior, resulta preciso destacar que los Entes Locales tienen reconocidas un conjunto de competencias respecto del medioambiente, cuya atribución y ejercicio en modo alguno se ha de estimar como una mera posibilidad; por el contrario, es una obligación que encuentra amparo constitucional tanto con el artículo 45.2 Constitución española (en adelante, CE) como con la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), tal como se expondrá en los distintos apartados de este trabajo. Por tanto, se impone al legislador ordinario la obligación en favor de las entidades Locales de crear las condiciones, de crear los medios y las formas para asegurar la protección del medioambiente, obligación que ha sido reiteradamente proclamada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que cuenta con algunos pronunciamientos de especial interés.

Junto a las competencias propias de los Entes Locales en la protección del medioambiente, pueden estos actuar como ejecutores de la normativa estatal y autonómica. En efecto, tanto el Estado como las CC.AA ostentan legalmente funciones de policía, de fomento, de prestación de servicios así como de coordinación general, planificación y sanción. La legislación actual de régimen local permite la delegación de competencias estatales y/o autonómicas medioambientales; sin embargo, su efectivo ejercicio por los Entes Locales encuentra en ocasiones graves dificultades por la falta de recursos humanos y técnicos para hacer frente a las competencias impuestas, teniendo en cuenta, además, los entrecruzamientos competenciales que se producen en esta materia y la deficiente cooperación y coordinación entre las administraciones implicadas.

**Palabras claves:** Medioambiente, Entidades Locales, Competencias propias, Competencias delegadas, Competencias complementarias.

## **Abstract**

The protection of the environment is constitutionally entrusted to different territorial entities such as the State, the Autonomous Communities and the Local Authorities. Based on the above, it is necessary to emphasize that Local Entities have recognized a set of competences with respect to the environment, whose attribution and exercise in no way should be considered as a mere possibility; on the contrary, it is an obligation that finds constitutional protection both with article 45.2 of the Spanish Constitution (hereinafter, CE) and with Law 7/1985, of April 2, regulating the bases of the local regime (hereinafter, LBRL), as will be explained in the different sections of this work. Therefore, the ordinary legislator is obliged in favor of Local Entities to create the conditions to create the means and forms to ensure the protection of the environment, an obligation that has been repeatedly proclaimed by the jurisprudence of the Supreme Court, which has some pronouncements of special interest.

Together with the competences of the Local Entities in the protection of the environment, they can act as executors of the state and regional regulations. In fact, both the State and the Autonomous Communities legally hold functions of police, promotion, provision of services as well as general coordination, planning and sanction. The current legislation of local regime allows the delegation of state and/ or regional environmental competences; however, its effective exercise by local authorities sometimes encounters serious difficulties due to the lack of human and technical resources to face the competences imposed, taking into account, in addition, the intersecting competences that occur in this matter and the deficient cooperation and coordination between the administrations involved.

**Keywords:** Environment, Local Entities, Own competences, Delegated competences, Complementary competences.

## 1. INTRODUCCIÓN

La administración local adquiere una especial relevancia en la ordenación y gestión del medio ambiente. En la actualidad se configuran como unos agentes relevantes en la protección del medioambiente, por cuanto muchas de las medidas a adoptar encuentran una satisfacción adecuada desde la perspectiva local.

Es un ámbito en el que las competencias de las corporaciones locales presentan una especial relevancia histórica<sup>1</sup>. Hasta tal punto que el nacimiento de una actuación pública protectora del medio ambiente se sitúa en el ámbito local, siendo las administraciones locales las que han adoptado en primer lugar medidas concretas frente a ciertos problemas ambientales (la contaminación acústica o la lumínica constituyen un buen ejemplo).

En un primer momento la legislación atribuyó la competencia en su totalidad a los entes locales sobre el medio ambiente urbano, si bien dicho protagonismo fue objeto en el período preconstitucional de una progresiva reducción en favor de una centralización de competencias en esta materia<sup>2</sup>.

El panorama legislativo se altera con la irrupción de la Constitución española (en adelante, CE), que crea un marco legislativo nuevo contrario al anterior. La CE carece de un listado de competencias propias de las entidades locales, en contraposición al Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA).

---

<sup>1</sup> Según MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., "Corporaciones locales y medio ambiente". *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981, p. 49 y ss., en 105. Según este autor las razones que justifican las relaciones administración local-medio ambiente son de carácter histórico. Este autor constata que lo que hoy se considera contenido propio de la política ambiental en gran parte han venido siendo funciones típicas de las corporaciones locales en el ordenamiento español. También SOSA WAGNER, F., "Las competencias ambientales en el Derecho español. La capacidad de ejecución del Derecho internacional y comunitario por las Comunidades Autónomas, en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones*", Comisión de las Comunidades Europeas, Principado de Asturias, 1990, pp. 49 y ss, pone de manifiesto que es justamente en el ámbito de la protección medioambiental donde las competencias de las corporaciones locales tienen mayor tradición.

<sup>2</sup> MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de medio ambiente", *Documentación Administrativa*, 1981, pp. 352 y ss., analiza este proceso de centralización de competencias en materia de medio ambiente. *Vid.* también QUINTANA LÓPEZ, T., "La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1987, pp. 553 y ss., que analiza la evolución de las competencias municipales en materia de medio ambiente.

A pesar de ello la competencia de las entidades en materia medioambiental es incuestionable al reconocer de una forma genérica a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus propios intereses, para lo que necesariamente tienen que disponer del suficiente cúmulo competencial –arts. 137 y 140 CE–<sup>3</sup>.

## **2. EL MEDIOAMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

### **2.1. Concepto**

En el artículo 45 CE no se contiene una definición del medio ambiente. La delimitación de tal concepto se ha de atribuir al Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en 1995, comprendiendo tal concepto en su vertiente jurídica los recursos naturales, la flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres reinos clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, considera el alto Tribunal, *“el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura...Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo”*<sup>4</sup>.

En esta misma sentencia indica el TC que *“el ambiente es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio, es siempre concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí”*. Como señala TEROL BECERRA (2010), *“la STC 102/1995 ha servido de pauta a un buen número de resoluciones jurisprudenciales posteriores caracterizadas por revalidar, con absoluta fidelidad, la noción de medio ambiente allí formulada. No en balde acabará esa idea operando en ellas como premisa de la respuesta a la contienda competencial que, en cada caso, afrontan. Circunstancia ésta que anima a juzgarlas, en un ciclo que, inaugurado por aquella, integra también a las SSTC 163/1995, 196/1996, 16/1997, 28/1997, 14/1998, 15/1998,40/1998, 110/1998 y 195/1998, casi todos los pronunciamientos que, luego*

---

<sup>3</sup> Para una panorámica general sobre la protección del medio ambiente en el nivel local y la relevancia de la acción local en este ámbito, *vid.* FUENTES GASÓ, J. R. Y CASADO CASADO, L., “Administración local y medio ambiente: el protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente”, en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 373 y ss.

<sup>4</sup> STC 102/1995, de 26 de junio de 1995.

de la inicial STC 102/1995 y hasta la fecha, ponen fin a controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas relacionadas con el medio ambiente<sup>5</sup>.

Por su parte, VELASCO CABALLERO (2018) estima que *“en el proceso de elaboración del art. 45 CE se puede observar una clara tendencia antropocéntrica en la protección del medio ambiente. También en la jurisprudencia judicial —muy condicionada por fenómenos de contaminación urbana, y especial del ruido— se observa con claridad la tendencia antropocéntrica ya comentada”*. Y afirma seguidamente que Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) 53/2003 *“establece que en cuanto el art. 45 de la Constitución dispone que todos tienen derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (...) parece que la figura delictiva debe orientar su protección y fijar su atención prioritaria en la salud de las personas, aunque nadie discute que la protección alcanza, de manera directa o indirecta, a la fauna, la flora y los espacios naturales”*. Finaliza dicho autor recordando que los debates constituyentes *“el medio ambiente siempre apareció vinculado al desarrollo de la persona o de la personalidad”*<sup>6</sup>.

Por su parte, RUIZ ROBLEDO (1993) afirma que *“la imagen que se tiene hoy del medio ambiente es amplia, referida tanto a la biosfera (aire, agua y suelo) como a los ecosistemas producto de la interacción entre seres vivos (flora y fauna). Ahora bien, parece excesivo considerar en España que la Constitución avale el concepto omnicompresivo italiano”*<sup>7</sup>. Destaca en la regulación constitucional del medio ambiente su naturaleza teleológica, finalista, inserto en la expresión *“para el desarrollo de la persona”*, atribuyendo especial relevancia a los poderes públicos en la protección del medio ambiente.

MARTÍN MATEO (2003) manifiesta que *“una aproximación al concepto de medio ambiente nos remite a una noción amplia que incluye toda la problemática general y, por supuesto, el tema capital de la utilización de los recursos a disposición del hombre*

---

<sup>5</sup> TEROL BECERRA, M.J., “Acerca del carácter más razonable que racional de la jurisprudencia constitucional relativa al medio ambiente”, *Revista española de Derecho Constitucional*, 2010, pp. 331 y ss.

<sup>6</sup> VELASCO CABALLERO, F., “Artículo 45”, en M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M. A Casas Bahamonde (coord.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, BOE/Ministerio de Justicia/Fundación Wolters-Kluwer, 2018, pp. 1316 y ss.

<sup>7</sup> RUIZ ROBLEDO, A., “Un componente especial de la Constitución Económica. La protección del medio ambiente”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 1993, pp. 27 y ss.

en la biosfera<sup>8</sup>, apostando por un concepto amplio de medio ambiente en la línea de las principales declaraciones internacionales.

La STC 64/1982 califica la expresión de medioambiente como *“concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar. En todo caso, desde una perspectiva semántica, hemos de destacar la acepción del Diccionario de la Real Academia que define al “medio” como el “conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano”*<sup>9</sup>.

Respecto de lo manifestado, destaca la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, al proclamar en su Preámbulo que *“el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”*<sup>10</sup>. Dos décadas después, en la Declaración de Río, se afirmaba el concepto de *“naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar”*<sup>11</sup>.

En la materia objeto de este trabajo adquiere especial relevancia la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), toda vez que España firmó en su momento el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH). Es doctrina jurisprudencia reiterada del Tribunal que la protección del medio ambiente legitima la imposición de restricciones al uso de la propiedad de los particulares. Son muy frecuentes los supuestos en los que los territorios de los particulares se encuentran situados en zonas de protección de la naturaleza, por lo que no pueden construir, y en el caso que ya existieran viviendas u otras

---

<sup>8</sup> MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*. Aranzadi, 2003.

<sup>9</sup> STC 64/1982, de 4 de noviembre de 1982.

<sup>10</sup> Adoptada en la reunión internacional que a tal efecto tuvo lugar en Estocolmo entre el 5 y el 16 de junio de 1972.

<sup>11</sup> Cumbre internacional de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, junio de 1992.

construcciones, éstas se encuentran limitadas a estrictas normas sobre su uso y renovación.

De este modo, ha defendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en los supuestos de mayor gravedad, es lícito privar a los particulares de su propiedad, si así fuera necesario para salvaguardar un interés general. Así, contamos con algunos supuestos en los que se ha expropiado los territorios de los particulares por causas ambientales<sup>12</sup>. Incluso a los fines de preservar el medio ambiente, las restricciones pueden proyectarse sobre actividades económicas que se puedan desarrollar, cuando éstas pueden entrañar riesgos para el medio ambiente<sup>13</sup>.

Si bien el CEDH carece de referencia alguna al medio ambiente, la protección del medio ambiente ha encontrado cauce adecuado mediante la interpretación que el TEDH ha efectuado de otros derechos expresamente mencionados en el CEDH, singularmente del art. 8 de este al reconocer el derecho de toda persona al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. Al respecto, la vinculación del ruido con el art. 8 CEDH ya había sido fue objeto de análisis en la STEDH caso López Ostra vs España. La aludida sentencia, si bien no se refería específicamente a la contaminación acústica, sentó las bases para incardinar la lucha la referida contaminación en el ámbito del CEDH en la medida en que los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio, perjudicando su vida privada y familiar, sin, por ello, poner en grave peligro la salud de los interesados<sup>14</sup>. De este modo el Tribunal incluye los contenidos ambientales en el derecho a la intimidad familiar, postura que ha sido asumida posteriormente por el Tribunal Constitucional.

## **2.2. Regulación constitucional del medio ambiente. La protección del medio ambiente**

TEROL BECERRA (2011) considera que *“el que la Constitución de 1978 contemple al medio ambiente como una parcela del bienestar ciudadano, alienta a emprender su estudio desde una perspectiva antropocéntrica, en la cual se convierta el individuo en el sujeto de la acción tuitiva estatal frente a las alteraciones que, en su entorno, pueda*

---

<sup>12</sup> STEDH. Asunto *Curmi c. Malta*, de 22 de noviembre de 2011, los reclamantes alegaron que el Estado de Malta había vulnerado su derecho a la propiedad al desposeerlos de un terreno que constituía una superficie pantanosa de agua salada de una gran importancia ecológica.

<sup>13</sup> STEDH. Asunto *Huoltoasema Matti Eurén Oy y otros c. Finlandia*, de 19 de enero de 2010.

<sup>14</sup> ORDÁS ALONSO, M. “Ruidos, salud, medio ambiente, intimidad e inviolabilidad del domicilio”. *Derecho Privado y Constitución*, 2017, 31, pp. 53-109.



producirle la actuación de un tercero con merma para su calidad de vida”. Y añade que lo esencial es determinar la *“extensión del ámbito correspondiente a la parcela de bienestar llamada a convertirse en el objeto de la protección del Estado, con la finalidad de acotarla respecto de otras invocadas por la propia Constitución con ese mismo propósito de amparo o tutela estatal, así como, consiguientemente con ello, sobre la clase de alteraciones o molestias que puede conocer el individuo en su medio”*<sup>15</sup>.

La CE dedica al medioambiente su art. 45 en el que se contienen tres disposiciones al respecto: 1) Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo; 2) Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva; 3) Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 102/1995, de 26 de junio, en su fundamento jurídico sexto, pone alude a la relación compleja existente entre todos los factores ambientales: el medio *“no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física sino un entramado complejo de las relaciones entre todos esos elementos...”*. Para el TC, el concepto de medio ambiente se caracteriza por su índole dinámica en el que se inserta su naturaleza antropocéntrica: *“... esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica de medio ambiente fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción perteneciente al hoy y operante”* (FJ 4 de STC 102/1995). El TC defiende pues un concepto dinámico de medio ambiente, como entorno vital determinado no tanto por un conjunto de elementos considerados aisladamente, sino las relaciones entre los distintos factores y elementos ambientales.

La protección del medioambiente en el texto constitucional se ubica entre los principios rectores de la política económica y social, insertándose en la parte dogmática un derecho económico-social de nuevo cuño: el derecho al medio ambiente

---

<sup>15</sup> TEROL BECERRA, M. J. “Aproximación al contenido de un Derecho Constitucional al medio ambiente”. *Estudios de Deusto, Revista de la Universidad de Deusto*, 2011, pp. 169-208.

y a la calidad de vida (art. 45 CE)<sup>16</sup>. Se ha de reseñar, en lo que concierne a la eficacia de los principios constitucionales del Capítulo III, del Título I, que actúan como mandatos al legislador y, en consecuencia, gozan de protección constitucional: al asignar obligaciones a los poderes públicos, vinculan su discrecionalidad al modelo de transformación que impone la Constitución (art. 9.2 CE y Capítulo III del Título I).

En el número uno del art. 45 se recoge un doble pronunciamiento constitucional. De una parte, se recoge el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado. De otra parte, se impone a toda persona el deber de conservarlo.

SARMIENTO ACOSTA (1996) considera que *“el artículo 45 de la norma suprema se encuentra ubicado sistemáticamente en el capítulo tercero (“de los principios rectores de la política social y económica) del título I (de los derechos y deberes fundamentales)”*. En consecuencia, añade este autor, *“su reconocimiento, respeto y garantía informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y que sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (artículo 53.3 CE)”*<sup>17</sup>.

Por su parte, la STC 102/1995 una referencia al derecho a un medioambiente adecuado. Estima esta sentencia que *“el aseguramiento de la solidaridad colectiva que haga posible el ejercicio del derecho a disfrutar del medio y el correlativo deber de conservarlo, legitiman la atribución al Estado de competencias ambientales”*. En esta misma resolución, el TC defiende la naturaleza fundamental del derecho proclamado en el artículo 45.1, al entender que como emanación de la dignidad de la persona (artículo 10.1 de la Constitución), cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales.

Algunos autores defienden la relación existente entre el art. 45.1 CE y la cláusula de igualdad sustancial del art. 9.2 CE, por estimar que la promoción de la igualdad material requiere necesariamente un medio ambiente adecuado. Por tanto, el deber

---

<sup>16</sup> Art. 45 CE: *“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

*2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

*3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”*

<sup>17</sup> SARMIENTO ACOSTA, M. J., “Las virtualidades del derecho constitucional al medio ambiente”, *Revista Actualidad Administrativa*, 1996, pp. 303 y ss.

ambiental exige un proporcional reparto de las cargas medioambientales, indicando que concentrar las actividades contaminantes en aquellos lugares que resulten más desfavorecidos conllevaría condenar a tales lugares a la insalubridad ambiental y una muestra de insolidaridad contraria a lo proclamado en el artículo 45.1 CE.

El artículo 45.2 CE impone a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales y defender y restaurar el medio ambiente<sup>18</sup>. Los principios expresamente recogidos en el texto del artículo 45.2 CE, todos ellos vinculados a los fines que el propio precepto consagra, pueden ser reconducidos a tres. Concretamente establece el precepto que la acción de los poderes públicos tiene por objeto proteger y mejorar la calidad de vida, y de la calidad de vida depende la puesta a disposición de todos de un medio adecuado para el desarrollo de la persona, que dispone el primer apartado del precepto constitucional.

Las finalidades y principios de la acción de los poderes públicos se enumeran de forma escalonada en la redacción del art. 45: en la cúspide, el desarrollo de la persona, a este sirve el medio ambiente adecuado en el marco de una mayor calidad de vida y para lograr esta mejoría del entorno y de la calidad de vida, a los poderes públicos se les exige velar por la utilización racional de los recursos naturales y defender y restaurar el medio ambiente.

### **2.3. La sanción por violación del medio ambiente**

Como se expuso, el art. 45 CE, al tiempo que proclama el derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en el propio primer apartado, establece el deber de conservarlo. Este deber se refuerza con la posible imposición de sanciones penales y administrativas y con la obligación de reparar el daño causado (art. 45.3 CE). CANOSA USERA (2000) alaba la regulación que se contiene en la CE de los dos aspectos más relevantes del medio ambiente, pues, no

<sup>18</sup> La atribución expresa de esta función pública de tutela ambiental a todas las administraciones públicas, como advierte MORA RUIZ, “*supone incluir o tener presente un elemento teleológico fundamental en el reconocimiento de ámbitos competenciales*» y, desde esta perspectiva, la legislación de régimen local «debería comprenderse no sólo en términos de autonomía local y participación de los ciudadanos en los asuntos de su interés sino, además, en lo que al medio ambiente se refiere, teniendo en cuenta el fin constitucional de asegurar la utilización racional de los recursos naturales”. MORA RUIZ, M., Medio ambiente urbano, en J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. J. Sarmiento Acosta (dir.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, 2014, pp. 382 y ss.

hay disfrute de un derecho si los titulares del derecho no son, a su vez, sujetos del deber de conservar su objeto. Sin la realización de esfuerzos, tanto individuales como colectivos, encaminados a la conservación del medioambiente, no es posible el goce del derecho, el ejercicio del derecho al medio ambiente<sup>19</sup>.

La regulación constitucional del deber de conservación implica limitaciones a la libre disposición de los recursos naturales que pudiera esgrimirse en virtud del derecho a un medio ambiente adecuado y la inclusión de principios constitucionales en la materia. Este deber ambiental tiene la misma naturaleza que cualquier otro deber constitucional, cuyo concreto contenido se ha ido perfilando por otras normas de nuestro ordenamiento tanto de índole nacional como comunitaria e internacional.

Supuestos de concreción del deber constitucional de conservación por la legislación ordinaria los encontramos en la tipificación en el Código Penal (en adelante, CP) del llamado delito ecológico, y en la esfera administrativa, con la vigilancia e imposición de sanciones. El art. 45.3 CE ofrece cobertura constitucional a todas estas formas de garantizar el objetivo constitucional ambiental. La STC 196/1996, al abordar el régimen administrativo sancionador en el orden ambiental, entiende que esta materia forma parte de la materia ambiental básica, y en consecuencia, las normas que la regulan tienen la consideración de básicas. Las Comunidades Autónomas tan sólo pueden ampliar y mejorar el régimen sancionador fijado por las normas básicas, pero no disminuirlo ni restringirlo.

La protección penal del medioambiente ha supuesto la tipificación del denominado delito ecológico, objeto de una notable ampliación en cuanto a contenido y extensión con la reforma que entró en vigor en 2015, y en la esfera administrativa, con la vigilancia e imposición de sanciones pecuniarias.

El Título XVI “De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente”, contiene un capítulo tercero dedicado a los De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, con un tipo penal básico, el artículo 325, que castiga a las personas *“que contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o*

---

<sup>19</sup> CANOSA USERA, R., *Constitución y medio ambiente*. Dykinson, 2000.

*depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas”.*

Las sanciones penales que comporta van desde penas de prisión de seis meses a dos años, así como inhabilitación especial para profesión u oficio.

En la segunda parte del precepto penal, se establece un tipo agravado en el caso de que *“las anteriores conductas, por sí mismas o conjuntamente con otras, pudieran perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, se impondrá una pena de prisión de dos a cinco años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años”.* Y Si se hubiera creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, se impondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

El tipo se ha calificado como un tipo de peligro abstracto cuyo contenido exige acudir a la concreta normativa de aplicación, como se manifiesta en la expresión *“contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente”.*

La mayor parte de la doctrina penal española coincide en afirmar que el bien jurídico protegido directo e inmediato en el artículo 325.1 del vigente Código Penal es el medio ambiente. No obstante, algunos autores mantienen criterios diferentes, al estimar que si bien atribuyen al medioambiente la consideración de bien jurídico protegido, es lo cierto que, atendiendo a una perspectiva constitucional y no penal, el medioambiente como bien jurídico protegido presenta varias dimensiones: utilización racional de todos los recursos naturales, protección y mejora de la calidad de vida, defensa y restauración del medio ambiente y promoción de la solidaridad colectiva<sup>20</sup>.

Se añade a la anterior consideración que el régimen constitucional del medioambiente permite su delimitación como realidad objetiva y material, identificada según su apartado segundo con los recursos naturales utilizables por el hombre relacionados con su calidad de vida, personal y social, sin limitación abarcando al aire,

---

<sup>20</sup> SERRANO GÓMEZ, A., *Derecho Penal, Parte Especial*, Dykinson, 2003.

agua, suelo, fauna y flora, así como la propia relación del hombre con dichos elementos”<sup>21</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia, en base a lo preceptuado en el art. 45 CE, elaborando un concepto del medioambiente parcialmente antropocéntrico, sostiene que el bien jurídico protegido en el delito medioambiental hay que ponerlo en relación principalmente al desarrollo de la persona y la calidad de vida mediante la protección de los recursos naturales<sup>22</sup>.

### **3. COMPETENCIAS MEDIOAMBIENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

En materia medioambiental las competencias se encuentran repartidas entre diferentes Administraciones Públicas, lo que ha suscitado en buen número de conflictos entre ellas<sup>23</sup>.

La distribución de las tareas ambientales entre las distintas Administraciones Públicas encuentran su regulación en los arts. 149 y 148 de la CE, así como en el resto de las normas, en especial los Estatutos de Autonomía, que forman parte del bloque de la constitucionalidad. Proceden estos artículos a un reparto de las obligaciones públicas ambientales previstas en el art. 45.2 CE.

La regulación constitucional de la distribución de competencias medioambientales adolece de un solapamiento de títulos, tales como los de agricultura, minas, pesca, montes, aguas, urbanismo, ordenación del territorio. El ejercicio de cualquiera de los títulos mencionados repercute de forma inmediata en el medioambiente y, por ello, ha de inspirarse en los principios y fines señalados por el art. 45.

#### **3.1 Competencias estatales**

El art. 149.1 establece las competencias exclusivas del Estado en un total de 32 reglas de asignación de facultades. En cuanto a las de contenido ambiental, se

---

<sup>21</sup> DE LA MATA BARRANCO, N. J., *Protección penal del ambiente y accesoriadad administrativa*. Cedecs, 1996.

<sup>22</sup> STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 11 de marzo de 1992.

<sup>23</sup> RUIZ-RICO RUIZ, G., “La protección del ambiente como principio rector de la política económica y social”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 1988, pp. 45 y ss.

establece la competencia exclusiva de la Administración General del Estado en las siguientes reglas de este precepto constitucional:

a) art 149.1.22: *“La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”.*

b) art. 149.1.23: *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.*

c) art. 149.1.25: *“Bases del régimen minero y energético”.*

El artículo 149.1.23 CE atribuye al Estado la facultad de dictar normas básicas ambientales, reservándose a las CC.AA la facultad legislativa de desarrollo (art. 148.1.9 CE y Estatutos de Autonomía). Conforme a este artículo, incumbe al Estado la ordenación de su legislación ambiental, mediante la promulgación de una legislación básica.

En relación al marco competencial de la Constitución sobre la materia medio ambiente, CANALS AMETLLER (1997) expresa que *“el TC delimita esta diversidad de regímenes jurídicos de protección del medio ambiente atendiendo a las características de las medidas adicionales establecidas por la Comunidad Autónoma. Dichas medidas adicionales deben respetar el ordenamiento básico, lógicamente, pero además deben ser “razonables, proporcionadas al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138 de la Constitución con carácter general y en el 45 con relación específica a la protección del medio ambiente”<sup>24</sup>.*

---

<sup>24</sup> CANALS AMETLLER, D., “La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)”, *Revista de Administración Pública*, 1997, pp. 305 y ss.

## 3.2 Competencias autonómicas

Según dispone el art. 148 CE, las CC.AA podrán asumir competencias en las siguientes materias ambientales:

- art. 148.1.3.<sup>a</sup>: Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- art. 148.1.8.<sup>a</sup>: Los montes y aprovechamientos forestales.
- art. 148.1.9.<sup>a</sup>: La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- art. 148.1.10.<sup>a</sup>: Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

En todo caso, hay que tener en cuenta la cláusula de cierre competencial que establece el artículo 149 en su apartado tercero: *“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”*.

## 3.3 Competencias de las entidades locales

### 3.3.1. La actuación de las entidades locales en materia medioambiental

MARTÍN-RETORTILLO ha indicado que, en lo que se refiere a la participación de la administración local en la protección del medio ambiente, resulta preciso aclarar varias cuestiones<sup>25</sup>. En primer lugar, el cuidado, la defensa y la protección del medio ambiente constituye una exigencia de racionalidad a la que atienden las sociedades organizadas, cuya consecución se presenta como un objetivo inexcusable que fundamenta el establecimiento sacrificios y esfuerzos al conjunto social.

---

<sup>25</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., Administración Local y Medio Ambiente, en José Esteve Pardo (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas/Diputació de Barcelona, Barcelona, 1996, pp. 23-62.



En segundo lugar, en los modernos Estados se aprecia una tendencia descentralizadora lo cual suscita en ocasiones tensiones en el momento de la organización al poder público, con el consiguiente reflejo en el protagonismo que debe corresponder a las entidades locales.

En tercer lugar, resulta inexcusable dotar a la materia medioambiental de una regulación jurídica propia. Si se estima que la materia medioambiental es digna de protección, resulta incuestionable que la norma jurídica constituye un medio idóneo para alcanzar tal fin.

Se debe recordar que el art. 137 CE, proclama que *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*. Y respecto de la autonomía local, la STC 247/2007, de ha reiterado en numerosas ocasiones que los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, dada la distribución vertical de poderes y la participación de entidades territoriales de distinto rango<sup>26</sup>.

Por su parte, el artículo 140 CE establece que *“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.”*

La Carta Europea de la Autonomía Local proclama en su preámbulo *“la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”*. En el art. 3.1 considera que *“por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*<sup>27</sup>.

El art. 4.3 preceptúa que *“el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”*. Y en el precepto 4.4 establece que *“las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser*

---

<sup>26</sup> STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007.

<sup>27</sup> Carta Europea de la Autonomía Local, BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989.

*normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro de la ley”.*

### **3.3.2. La reordenación de las competencias medioambientales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre**

La modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) en diciembre de 2013, supuso notables modificaciones en el régimen jurídico de la Administración Local en lo que concierne al ámbito competencial, organización y funcionamiento y el control financiero y presupuestario de la actividad municipal. Estas modificaciones adquieren especial relevancia en los que se refiere a las competencias atribuidas a las Administraciones Locales. En lo que se refiere a las competencias ambientales de las entidades locales se establece un nuevo modelo de delimitación competencial en el que las competencias municipales se reducen en el marco de la legislación básica de régimen local y se confiere un mayor protagonismo a las administraciones supramunicipales, a través del otorgamiento de importantes atribuciones a las provincias o entidades equivalentes.

El art. 2.1 LBRL, en concordancia con las disposiciones de la Carta Europea de la Autonomía Local, proclama que *“para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución 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 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 y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.*

La actual regulación de las competencias locales se fundamenta en la distinción entre competencias propias y delegadas. Las competencias propias se concretan exclusivamente 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 se recogen en el art. 25 LBRL han experimentado una notable reducción, bien porque directamente se suprimen algunas de ellas, bien porque se modifican los términos en que se habían enunciado anteriormente a fin de limitar su extensión. Incluso su ejercicio se supedita al cumplimiento de determinados requisitos estrechamente vinculados a los principios de equilibrio y sostenibilidad financiera<sup>28</sup>.

Las competencias delegadas se ubican en el art. 27 LBRL. Se trata de competencias que las entidades locales ejercen por delegación del Estado y las CC.AA, en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación. En la actualidad, la delegación de competencias queda condicionada a estrictos requisitos relacionados especialmente con la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que serán objeto de análisis más adelante.

El art. 7.4 se refiere a las que en la doctrina se denominan competencias impropias. Abarcan una serie de competencias diferenciadas de las propias y de las atribuidas por delegación. Los municipios sólo podrán ejercer estas competencias 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.

Finalmente, el nuevo art. 26 LBRL continúa recogiendo los servicios municipales de prestación obligatoria con novedades de importancia. Por una parte, son objeto de modificación, reducción o supresión alguno de los servicios mínimos enumerados en la redacción anterior. Por otra, se refuerza el papel de las provincias, como resulta al establecerse, por ejemplo, la coordinación por las diputaciones provinciales –o entidades equivalentes– de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

---

<sup>28</sup> VELASCO CABALLERO, F., “Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Anuario de Derecho Municipal*, 2013, pp. 23 y ss. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge, en Juan Alfonso Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pp. 141 y ss.

## **4. LAS COMPETENCIAS MEDIOAMBIENTALES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN PARTICULAR**

### **4.1 Las competencias propias de los municipios en materia de medio ambiente**

En este punto resulta necesario acudir al art. 2 LBRL que atribuye a los entes locales una competencia de participación. De conformidad con el principio de la autonomía local constitucionalmente consagrado, se reconoce a tales entidades un derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, lo que implica que tanto el Estado como las CC.AA están obligadas a garantizar la efectividad de tal derecho. Es por ello que la legislación estatal y autonómica en los distintos sectores de la actividad pública habrán de establecer disposiciones que aseguren a los entes locales su eventual participación en aquellas cuestiones que afecte de forma directa al conjunto de intereses públicos cuya gestión se les encomienda, reconociéndoles las competencias que fueran necesarias<sup>29</sup>.

En la legislación actual, se establece que la atribución de tales competencias por parte de la legislación estatal y autonómica tomara en consideración *“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”*. De este precepto se deduce que los criterios rectores de la atribución de competencias serán los de eficacia, eficiencia y proximidad, este último con ciertos matices. Igualmente, 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 art. 25 adquiere una especial relevancia a los efectos de precisar del contenido de las competencias de los entes locales. En su apartado primero, se establece una cláusula general que determina las competencias propias de los municipios. En efecto, el artículo 25.1 LBRL atribuye competencia al municipio *“para promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”*, si

---

<sup>29</sup> 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*, 2012, p. 1 y ss.

bien tal competencia ya no se extiende a toda clase de actividades o servicios públicos, en contraposición a la redacción originaria de este artículo. Incluso se incorpora una expresión final, *“en los términos previstos en este artículo”*, de significado claramente limitativo<sup>30</sup> y considerada por numerosos autores como contraria a la garantía institucional de la autonomía local establecida en los artículos 137 y 140 CE

El art. 25.1 establece un principio general de actuación de las autoridades locales para conseguir sus objetivos: *“El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”*. Esta cláusula de atribución de competencias adquiere especial relevancia en los que se refiere a la gestión del medio ambiente urbano, lo que exigirá todo un conjunto de actuaciones algunas de las cuales afectarán a interés públicos de gestión municipal.

El art. 25.2 LBRL establece la lista general de competencias que deberá ejercer en todo caso el municipio (en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA).

De este listado legal, vamos a destacar las competencias conectadas con la materia medio ambiente: Ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas; protección civil, prevención y extinción de incendios; Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, parques y jardines; protección del medio ambiente; protección de la salubridad pública; suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

La enumeración de materias contenida en el art. 25 no constituye de por sí solo una habilitación competencial, sino un mandato dirigido al legislador a fin de que, en el marco de las materias mencionadas, concrete las competencias propias de los entes locales que afecten a los intereses públicos de índole local. En este sentido ha de interpretarse el art. 25.3 LBRL, que exige que la atribución competencial deberá responder a una previa evaluación de la conveniencia de la implantación de los

---

<sup>30</sup> MONTROYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 2014, pp. 1 y ss.

servicios locales de que se trate conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Por su parte, el apartado 4 del art. 25 LBRL establece, 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 definitiva se requiere, de una parte, que una ley determine las competencias municipales específicas de conformidad con las materias enumeradas en el art. 25.2 y, de otra parte, que se proceda a su valoración económica y la aportación de recursos en equivalencia a las competencias que se reconozcan<sup>31</sup>.

Finalmente, el art. 25.5 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.

Una cuestión que se ha suscitado es si la enumeración de materias contenida en el art. 25.2 LBRL, algunas de las cuales tiene indudable carácter medioambiental o guardan estrecha relación con el medioambiente, tiene carácter limitativo y, por tanto, suponen el máximo competencial para los municipios (no sería posible en este supuesto la atribución a los municipios de otras competencias propias), o, por el contrario, representan un mínimo básico susceptible de ser objeto de ampliación por la ley sectorial estatal o autonómica (sería posible el reconocimiento a los municipios de competencias en materias no enumeradas expresamente en dicho artículo)<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> MERINO ESTRADA, V. y RIVERO ORTEGA, R., "Nuevos enfoques en el sistema competencial local", *Revista de Estudios Locales*, 2012, p. 8 y ss.

<sup>32</sup> CARBONELL PORRAS, E., "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, p. 774, señala que no "cabe apreciar grandes diferencias entre los criterios del art. 25 (de nuevo, los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, la dotación financiera y la no atribución simultánea a otra Administración Pública) y los del art. 7.4 (que 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). En el primer caso, corresponderá a la propia Ley, a la memoria económica que debe

Trasladada la cuestión al medioambiente, supondría optar entre estos criterios. Los municipios no tienen más competencias medioambientales que las enumeradas expresamente en el art. 25.2 LBRL, atribuidas por la legislación sectorial. Por el contrario, una ley estatal o autonómica de índole sectorial puede ampliar el ámbito de las competencias medioambientales de los municipios a materias distintas del medio ambiente urbano (en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas) o el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales recogidas en el artículo 25.2<sup>33</sup>.

La doctrina en su mayoría defiende que la enumeración del art. 25.2 LBRL tiene naturaleza limitativa sino de mínimos competenciales, resultando posible su ampliación por la legislación sectorial estatal o autonómica. En apoyo a tal interpretación se remitía a lo manifestado en la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>34</sup>. Por el contrario, otros autores, acudiendo al Dictamen 338/2014, del Consejo de Estado, de 22 de mayo de 2014<sup>35</sup> y el Dictamen 8/2014, del Consell de Garanties Estatutàries, de 27 de febrero de 2014, defendían la tesis contraria, afirmando que la enumeración del art. 25.2

---

*acompañarla, la apreciación de esos criterios; en el segundo caso se exigen dos informes preceptivos y vinculantes". Sin embargo, advierte que "el artículo 7.4 LBRL no resulta de aplicación a los legisladores, estatal o autonómicos según los criterios constitucionales de distribución de competencias, sino a las propias Entidades locales, que son las que, mientras el Tribunal Constitucional no diga otra cosa, para ejercer competencias distintas de las propias y delegadas deberán contar con los dos informes favorables. No tiene sentido que el legislador autonómico (que es el que debe atribuir competencias propias) esté condicionado por dos informes preceptivos y vinculantes de la propia Administración autonómica en la mayoría de los casos si decide ampliar las competencias de los Municipios de su territorio en materias de su competencia".*

<sup>33</sup> FUENTES I GASÓ, J. R., "Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales", *Observatorio de Política Ambiental*, 2017, pp. 607 y ss.

<sup>34</sup> ARIAS MARTÍNEZ, M. A., "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Administración Pública*, 2014, p. 373 y ss., considera que "el sistema de atribución competencial municipal diseñado por el bloque de la constitucionalidad no impide a las Comunidades Autónomas atribuir a los municipios competencias al margen de la lista de materias en las que "en todo caso" deberán tener algún tipo de intervención conforme al artículo 25.2. En efecto, la expresión "en todo caso", contenida en el apartado segundo del citado artículo 25, implica que los entes municipales necesariamente han de ejercer competencias en los términos de la legislación del Estado y/o de las Comunidades Autónomas en los ámbitos materiales relacionados en dicho precepto, pero, al mismo tiempo, no impide que el legislador sectorial reconozca a los municipios competencias en sectores de actividad que no estén incluidos en dicho catálogo y sobre los que el legislador sectorial autonómico o estatal tenga atribuidas competencias de acuerdo con el marco constitucional de distribución competencial".

<sup>35</sup> Dictamen 338/2014, del Consejo de Estado, de 22 de mayo de 2014 (PROV 2015, 218331).

representa una lista tasada que determina un máximo competencial en las materias mencionadas, de modo tal que carece el legislador sectorial de habilitación legal para la atribución *ex novo* competencias no recogidas en ese listado<sup>36</sup>.

La STC 41/2016, puso fin a la controversia. Estima que la nueva redacción del artículo 25.2 LBRL enumera un conjunto de materias en las que el municipio tiene atribuidas competencias en todo caso. Ahora bien, la *“atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local [STC 214/1989, FJ 3 a) y b)]”* (FJ 10º)<sup>37</sup>.

Considera que la enumeración del art. 25.2 no tiene carácter limitativo, afirmando que *“Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer “en todo caso” de competencias “propias”, sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas”* (FJ 10º).

#### **4.2 Servicios mínimos obligatorios**

El ámbito competencial de los entes locales fijado en el art. 25 LBRL se completa con las previsiones del art. 26 del mismo cuerpo legal. En este artículo se determinan una serie de servicios que han de prestar los entes locales de forma obligatoria. En contraposición a las previsiones del art. 25 LBRL en el que no se establece una habilitación competencial expresa, el art. 26 recoge una habilitación específica en favor de la actuación de los municipios en la prestación de servicios en diferentes ámbitos. La LBRL incorpora de este modo un conjunto de servicios mínimos obligatorios que deben ser asegurados por todos los municipios, atendiendo al número de habitantes, al margen de su emplazamiento geográfico.

En su nueva redacción, el art. 26 LBRL entraña una reducción del conjunto de

<sup>36</sup> MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 40-43.

<sup>37</sup> STC 41/2016, Pleno del Tribunal, de 16 de marzo de 2016.



competencias atribuidas a los municipios con arreglo a la redacción anterior de este mismo artículo, no solo respecto de la cantidad de servicios obligatorios a prestar, sino de igual modo respecto de la extensión material de los servicios que son de prestación obligatoria por los municipios.

Entre estos servicios mínimos de prestación obligatoria a que se refiere el art. 26.1 LBRL, se mencionan algunos relacionados con la protección del medio ambiente. En primer lugar, todos los municipios deben prestar los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. En segundo lugar, los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, el de tratamiento de residuos. En tercer lugar, los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además, los de protección civil y prevención y extinción de incendios. En cuarto lugar, respecto de los residuos, sorprende que se mantenga el artículo con su redacción originaria, obviando las disposiciones de la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados, que atribuye importantes competencias a los municipios<sup>38</sup>. Las responsabilidades locales sobre la prestación de los servicios en materia de residuos difieren en su contenido y alcance entre ambas normas, generando importantes dudas interpretativas.

Tal como se expuso, se impone como servicio obligatorio para los municipios con población superior a 50.000 habitantes la gestión del medio ambiente urbano<sup>39</sup>. Es decir, el servicio de prestación obligatoria no es la protección del medio ambiente sino el del medio ambiente urbano, expresión que se estima tiene un significado más limitado y que no incluye toda una serie de actividades relacionadas con los espacios naturales y, en general, con el suelo no urbanizable preservado o de especial

---

<sup>38</sup> Con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, corresponde a las entidades locales, o a las Diputaciones forales cuando proceda: como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las comunidades autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor (la prestación de este servicio corresponde a los municipios –nótese que a todos, ya que el precepto prescinde del número de habitantes– que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada); y el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias [art. 12.5.a) y b)].

<sup>39</sup> MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I, “Competencias municipales: competencias delegadas e impropias”. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34 (dedicado a La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013), 2014, pp. 71 y ss.; SANTAMARÍA PASTOR, J. A, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en J. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 139 y ss.

protección.

La LBRL no concreta en modo alguno que ha de entenderse por medio ambiente urbano, lo que genera notable inseguridad jurídica. En todo caso, pariendo de la redacción actual, puede extraerse la interpretación de que la protección del medio ambiente natural no se configura como un servicio municipal obligatorio para municipios de más de 50.000 habitantes, si bien se trata de un servicio susceptible de delegación<sup>40</sup>.

En este punto algún autor se pregunta si la supresión de un servicio municipal obligatorio del art. 26.1 LBRL conlleva forzosamente que los municipios carecen de competencia para prestar tales servicios o, en sentido contrario, no desaparece tal servicio obligatorio. En la doctrina se enfrentan dos posturas. Una primera postura sostiene que las leyes municipales o sectoriales autonómicas pueden delimitar como servicios públicos municipales obligatorios actividades no mencionadas de forma expresa en el art. 26.1 LBRL. Una segunda defiende que la posible atribución de competencias en favor de los municipios por las leyes sectoriales autonómicas dependerá de la interpretación que se mantenga relación entre la Ley básica estatal y el ordenamiento autonómico<sup>41</sup>.

El art. 26.2 LBRL dispone que respecto de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la provincia 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. Se ha de destacar que varios de los servicios cuya coordinación de la prestación se atribuye a las diputaciones provinciales tienen naturaleza medioambiental.

A efectos de coordinación de los servicios, se habilita a la Diputación a proponer 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. Dado

---

<sup>40</sup> FUENTES I GASÓ, J. R., "Sobre el ámbito competencial de los entes locales", *R.V.A.P.*, pp. 49 y ss.

<sup>41</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, C., "La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2015, p. 21 y ss.

que la prestación de estos servicios conlleva costes de notable cuantía y a los efectos de reducir su importe, el mencionado Ministerio 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.

Si se justifica por el municipio ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente 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 la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

Por su parte, el art. 26.3 prevé que la asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios a que alude el art. 36 LBRL, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

#### **4.3 Las competencias delegadas**

El conjunto de competencias susceptibles de ser asumidas por los municipios en materia ambiental se integra por aquellas otras que puedan ejercer por delegación. El artículo 27 LBRL admitía en su anterior redacción la posibilidad de que la Administración del Estado, de las CC.AA 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<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> La STC 41/2016, Pleno del Tribunal, de 16 de marzo de 2016 se ha pronunciado sobre la eventual constitucionalidad de este artículo afirmando que “A través del precepto controvertido, el legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). El precepto fija un tope temporal (la delegación "no podrá ser inferior a cinco años") y requisitos formales (memoria económica y contenidos de la disposición o acuerdo de delegación) (apartados 1 y 7), pero permanece en el terreno de los principios y criterios generales, precisando que el modo en que las competencias delegadas hayan de ejercerse dependerá de la legislación aplicable; estatal o autonómica, según corresponda (apartado 8). Recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas "podrán delegar" (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias" (FJ 11º).

El artículo 27.1 LBRL, en su actual redacción, prevé el Estado y las CC.AA, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias, suprimiendo la precedente limitación de que la delegación competencial se refiera a materias que afecten a los intereses propios de los municipios<sup>43</sup>.

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 el art. 27.2 se habilita a la Administración del Estado y de las CC.AA 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)] y de protección del medio natural [apartado b)].

Esta delegación es susceptible de referirse a otras competencias ambientales distintas de las mencionadas en el párrafo anterior, puesto que la enumeración contenida en el art. 27.3 no tiene carácter cerrado o taxativo. Por ello es posible que los municipios asuman, como competencias delegadas, las de vigilancia y control de la contaminación ambiental y protección del medio natural. No obstante, su naturaleza letal de competencias delegadas incidirá de forma directa en la financiación del servicio (a cargo de la administración delegante, que debe garantizar la suficiencia de la financiación) y evitará duplicidad con los servicios ambientales autonómicos<sup>44</sup>.

La principal novedad de este precepto en su redacción actual es la incorporación a su redacción como objeto de delegación competencias de una serie de competencias que, con anterioridad a la reforma, se mencionaban en el art. 25.2 LBRL como competencias municipales. Cabe mencionar la vigilancia y control de la contaminación ambiental y la protección del medio natural, susceptibles de ser encuadradas en la referencia recogida en el antiguo artículo 25.2.f) de la LBRL.

La controversia que genera su actual redacción es que algunas de las materias ambientales que se recogen como susceptibles de delegación los municipios pueden

---

<sup>43</sup> VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 2014, pp. 1 y ss.

<sup>44</sup> VÁZQUEZ PITU, J. M., “Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. J. Sarmiento Acosta, *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, 2014, pp. 29 y ss.

encuadrarse en algunas de las competencias que la legislación sectorial autonómica atribuye a los municipios, como en el supuesto de las concretas materias aludidas en el párrafo anterior. En consecuencia, se plantea como vertebrar coherentemente las previsiones de la legislación de régimen local y la legislación sectorial ambiental<sup>45</sup>. Se sostiene que la supresión de una competencia de entre las mencionadas en el art. 25 LBRL y su posterior inclusión entre las susceptibles de ser delegadas, no supone obstáculo legal alguno para que el legislador autonómico, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en materia ambiental, pueda delegarla en favor de los municipios<sup>46</sup>.

Respecto de aquellas competencias atribuidas como propias a los municipios por la legislación sectorial autonómica, enumeradas expresamente en el actual listado del artículo 27.3 LBRL como susceptibles de delegación, se ha defendido por la doctrina que se mantendrán como competencias propias.

Se sujeta la delegación a un conjunto de requisitos. 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. El precepto no contiene la exigencia de que, consecuencia de la delegación, se alcance una mayor participación ciudadana.

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.

---

<sup>45</sup> CARBONELL PORRAS, E., "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias", *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, p. 765 y ss. Afirma este autor que "la eliminación de una materia del listado del artículo 25.2 y su inclusión entre las susceptibles de ser delegadas del artículo 27, ambos de la LBRL, no puede interpretarse como un límite infranqueable para el legislador autonómico que, insisto, es el competente por razón de la materia, y podrá optar por transferirla como propia, delegarla u otros mecanismos de traslación de competencias. Otra cuestión distinta es que en todo caso resulten de obligado cumplimiento las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del artículo 135 de la Constitución y las normas dictadas en su desarrollo. Pero ese es otro problema distinto de la configuración legal de las competencias".

<sup>46</sup> Por lo que hace referencia a aquellas materias atribuidas como propias a los municipios por los Estatutos de Autonomía y que ahora se recogen en el artículo 27.3 de la LBRL entre las susceptibles de delegación, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya ha considerado que a pesar de su inclusión entre las competencias delegables, deben considerarse como propias aquellas que, por decisión estatutaria, ya son competencias propias de los municipios. Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, sobre la LRSAL, apartado 8.A).

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.

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. Incluso se habilita a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla. Regula el precepto una serie de causas de renuncia de la delegación, tales como el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la administración delegante o 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.

En quinto lugar, requerirá siempre, para su efectividad, su aceptación por el municipio interesado, lo que destierra su imposición obligatoria. Por otra parte, la LBRL prevé que cuando el Estado o las CC.AA 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

Como en cualquier otra delegación, el ejercicio de las competencias delegadas se ajustará a la legislación del Estado o de las CC.AA delegantes, pudiendo estas últimas, con el fin de asegurar el ejercicio adecuado de la competencia, dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, 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.

#### 4.4 La desaparición de las competencias complementarias

La LRSAL ha supuesto la supresión del contenido también ha suprimido integra del 28 LBRL, que contenía una cláusula de competencias complementarias, y con ello la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras administraciones.

La supresión es consecuencia del criterio legislativo ya iniciado de progresiva reducción de las competencias locales en la efectivo desarrollo de actuaciones y servicios por parte de los municipios. La supresión del contenido del artículo ha supuesto la desaparición de la posibilidad, anteriormente contemplada, de que los municipios puedan desarrollar 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.

Ahora bien, esto no supone que los municipios carezcan de toda habilitación legal para intervenir en estas materias. Implica que cualquier actuación de los municipios habrá de ser susceptible de encuadrarse, atendiendo a las circunstancias propias de cada caso, en algunas de las categorías competenciales clasificadas anteriormente como competencias propias, competencias delegadas o competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. El propio Consejo de Estado afirmó con anterioridad en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local que, aun cuando se suprime 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<sup>47</sup>.

En consecuencia, queda suprimida la competencia complementaria general de los municipios, que consagraba una habilitación general en favor de la actuación de los municipios en asuntos o ámbitos de indudable interés local<sup>48</sup>. La desaparición de esta competencia se inspira en la aplicación de los principios de determinación precisa e individualización de las competencias locales y racionalidad presupuestaria de la acción administrativa.

En todo caso, la supresión del art. 28 no parece que conlleve la desaparición de

---

<sup>47</sup> Dictamen núm. 567/2013, de 26 de junio de 2013, apartado 5.A).

<sup>48</sup> Con relación a la supresión del artículo 28 de la LBRL, VELASCO CABALLERO, F., "Reforma del régimen local: la nueva cultura política de la intervención", *Boletín IDL-UAM*, 2012, pp.23 y ss.

aquellas otras normas presentes en las distintas legislaciones autonómicas que contengan atribuciones competenciales similares.

#### **4.5 Algunos pronunciamientos judiciales sobre la potestad reglamentaria local la gestión de residuos**

En este punto destacan las STSJ de Andalucía 244/2016, de 10 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: José Guillermo del Pino Romero), y 254/2016, de 11 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Juan María Jiménez Jiménez), que resuelve los recursos contencioso-administrativos interpuestos, respectivamente, por la Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje (FER) y la Asociación de Gestores de Residuos del Sur contra diferentes preceptos de la Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla en sesión de 25 de julio de 2014. En particular, se cuestiona el nuevo sistema de gestión de los aceites vegetales usados que recoge el art. 102.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía realiza una primera consideración sobre lo dispuesto en los artículos 12.5.a) y c), 17.3 y la disposición transitoria 2ª de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Al respecto recuerda que los municipios tienen que prestar obligatoriamente el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, en la forma establecida en sus ordenanzas y de acuerdo con las leyes estatales, autonómicas y normativa sectorial que resulte aplicable; y que en relación con los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias, la entidad local puede establecer su propio sistema de gestión, si bien el productor puede optar por gestionar este tipo de residuos o acogerse al sistema público de gestión de los mismos, cuando exista, en los términos que establezcan las ordenanzas de las entidades locales.

Para el caso de que exista un sistema público de gestión, las entidades locales únicamente pueden imponer a los productores de estos residuos, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, su incorporación obligatoria a su sistema de gestión “en determinados supuestos”. Es por ello que la competencia para establecer su propio sistema de gestión e imponer su utilización corresponde al respectivo Ayuntamiento, pero siempre de forma motivada y basándose en criterios de eficiencia y eficacia.



Ahora bien, en el caso concreto, el Tribunal no comparte el criterio de la parte demandada de que habrá que esperar a la implantación del sistema de recogida, para determinar si se funda en criterios de eficacia y eficiencia. En su opinión,

*“Si en la Ordenanza se ha fijado la incorporación obligatoria de los productores al sistema público de gestión, debe igualmente justificarse en el procedimiento de elaboración que el sistema de adhesión forzosa implantado es más ventajoso que la gestión llevada a cabo por el productor, ello en términos de eficiencia y eficacia” (FJ 5º).*

Si no consta en el expediente administrativo informe o razonamiento alguno que justifique que el sistema anterior de gestión, por empresas o entidades autorizadas se llevara de forma incorrecta o contraria a la normativa sanitaria o medioambiental aplicable; no se motiva que el sistema de incorporación obligatoria de los productores se fundamente en razones de eficacia y eficiencia; y tampoco se halla ninguna referencia, ni siquiera genérica, a los supuestos en los que Lipasam puede incorporar obligatoriamente a los productores a su sistema de gestión, como exige el artículo 12.5.c) de la Ley 22/2011, ni a los criterios de eficiencia y eficacia en la gestión necesarios en que ha de basarse para ello, considera que, desde el momento en que el artículo 102 de la Ordenanza obliga a los productores a participar en el Sistema de Recogida determinado por Lipasam, sistema de gestión municipal, de forma injustificada, debe declararse nulo, al infringir el artículo 12.5.c.2º de la Ley 22/2011 (FJ 5º).

El TSJ acuerda anular parte del art. 113.1 de la citada ordenanza municipal, referido a las facultades y funciones del servicio de inspección de LIPASAM. En concreto en la regulación que alude a la posibilidad de *“acceder previa identificación, y sin notificación previa, a las instalaciones o ámbitos sujetos a inspección”*. En este punto, el TSJ, una vez queda acreditado que el servicio de inspección de Lipasam, entidad mercantil, está compuesto íntegramente por personal laboral, que, por tanto, no puede ejercer potestades administrativas que solo corresponden a los funcionarios públicos, de acuerdo con el Estatuto del Empleado Público, entra a determinar si las funciones que son atribuidas al personal de Lipasam por el artículo 113.1 de la Ordenanza pudiera implicar el ejercicio de autoridad.

Estima el TSJ en base a lo expuesto que *“informar, requerir información, comprobar documentaciones, requerir el auxilio de la fuerza pública, son actuaciones que no suponen el ejercicio de potestades administrativas. Sobre la posibilidad de denunciar*

*incumplimientos, el hecho de que los inspectores de Lipasam sean personal laboral y por tanto, no tengan la condición de agentes de la autoridad, no vicia de nulidad al precepto, pues como cualquier ciudadano, el inspector puede formular una denuncia, sin presunción de veracidad en los términos del artículo 137.3 de la ley 30/92, pero con valor de prueba testifical” (FJ 6º).*

*Ahora bien, respecto a la facultad inspectora de “acceder previa identificación, y sin notificación previa, a las instalaciones o ámbitos sujetos a inspección”, considera que debe ser realizada por funcionarios públicos, al implicar el ejercicio de potestades administrativas. En su opinión, “en el caso del acceso, aunque sea identificado, a instalaciones o ámbitos sujetos a inspección, nuestro parecer es contrario, pues nos resulta de difícil comprensión ejercitar este tipo de actuaciones sin que implique ejercicio de autoridad pues el acceso constituye el punto de partida de la actuación que precederá a la emisión de órdenes y requerimientos a los titulares de las instalaciones sometidas a inspección” (FJ 6º).*

Por ello, también declara nulo el artículo 113.1, en el particular relativo a la facultad inspectora de “Acceder previa identificación, y sin notificación previa, a las instalaciones o ámbitos sujetos a inspección”.

## 5. CONCLUSIONES

Una vez se ha procedido al estudio de la materia propia de este trabajo, cabe extraer las siguientes conclusiones:

**PRIMERA:** La LRSAL supuso una nueva configuración de las competencias locales en diversos ámbitos, con el fin de dotar de una mayor claridad al contenido de las competencias municipales evitando su solapación con las competencias de otras Administraciones.

En lo que concierne al medioambiente, la citada Ley introduce diversas modificaciones de notable trascendencia en lo que se refiere a esta materia, inspiradas en el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Al respecto, se aprecia una notable reducción de la esfera de actuación de los municipios en aspectos medioambientales respecto de los cuales la legislación básica estatal de régimen local les reconocía competencia con anterioridad. Esta reducción de competencia ha supuesto en paralelo una ampliación de las propias de otras entidades locales en materia ambiental.

**SEGUNDA:** En cuanto a los municipios, el art 25.2 LBRL enumera como competencias propias no solo ya el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales [apartado c)], el medio ambiente urbano [apartado b)], sino que además particulariza su contenido (en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas), si bien esta competencia tiene un significado y alcance que la anterior relativa a la protección del medio ambiente.

**TERCERA:** El medio ambiente urbano adquiere la naturaleza de servicio obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes. Tomando en consideración la expresión literal del art. 25.2.b) de la LBRL, el alcance de la competencia propia municipal se restringe en su alcance al limitarse al medio ambiente urbano, lo que conlleva la implícita exclusión de la protección del medio natural.

Esta delimitación de la competencia ambiental no ha de implicar en todo caso una reprobación de la actual redacción del artículo, ya que, por una parte, la mayor parte de las competencias municipales en el ámbito del medio ambiente se proyectan sobre el medio ambiente urbano, y, de otra parte, se alcanza una mayor precisión en la determinación de la competencia, al fijar concretamente el ámbito material sobre el

cual se proyecta la competencia y se supera, en parte, la indefinición que había caracterizado a la competencia prevista en el anterior artículo 25.2.f) de la LBRL, sobre protección del medio ambiente.

**CUARTA:** Es cierto que la LRSAL ha actuado con afán reduccionista, restringiendo el ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente. Ello por cuanto que el concepto de medio ambiente urbano es de menor entidad que el de protección del medio ambiente del que se hacía uso con anterioridad.

Sin embargo, esta aparente reducción debe matizarse en cuanto a su alcance por varias razones. En primer lugar, porque la referencia al medio ambiente urbanos no supone necesariamente que las competencias medioambientales municipales queden encorsetadas a aquél, de modo que es admisible jurídicamente considerar incluidas otras materias medioambientales, situadas más allá de las relativas a parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas a las que se refiere expresamente la LBRL.

En segundo lugar, en tanto que se ha estimado que el listado contenido en el art. 25.2 LBRL supone una mera enumeración no cerrada o taxativa de materias respecto de las cuales las leyes estatales o autonómicas han de atribuir competencias propias a los municipios, es posible que la legislación sectorial estatal o autonómica confiera a los municipios otras competencias propias a los municipios en materia de medio ambiente, más allá del artículo 25.2 de la LBRL.

**QUINTA:** Se ha de admitir que las CC.AA, de conformidad con las competencias medioambientales que tenga atribuidas, con capacidad normativa no solo para el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal, sino para promulgar disposiciones normativas adicionales de protección, podrán atribuir competencias propias a los municipios sobre otras materias ambientales diferentes de las aludidas en el art. 25 LBRL, aunque con estricta observancia de los requisitos que el citado artículo establece tras la aprobación de la LRSAL. Se ha defendido por la doctrina que los municipios conservan como competencias propias las atribuidas con anterioridad a la LRSAL por la legislación sectorial, competencias exentas del cumplimiento de los requisitos fijados por los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL. De modo que la LRSAL en realidad no conlleva una sustancial modificación del estatuto competencial propio de las entidades locales en materia de medio ambiente con arreglo a su actual

configuración legal.

**SEXTA:** La LRSAL ha reforzado las competencias de la provincia en lo que concierne no solo a las funciones de cooperación y asistencia que le habían sido atribuidas con anterioridad, sino que se le asignan nuevas competencias en su condición de prestadora de servicios. En lo que concierne al medioambiente, conviene resaltar varios aspectos. En primer lugar, se le ha atribuido a las diputaciones provinciales como competencia propia 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.

En segundo lugar, se encomienda a las diputaciones provinciales de la coordinación, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, de la prestación de determinados servicios obligatorios, entre los que se encuentran algunos de carácter ambiental (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y limpieza viaria). Esta última atribución de competencias incide notablemente en el alcance de las competencias ambientales locales ya que con ella se incrementa ostensiblemente el ámbito de actuación de las diputaciones provinciales, dado que el papel que se reserva a los municipios de población inferior a 20.000 habitantes en la gestión de estos servicios públicos obligatorios es muy reducido, pese a que se trate de cuestiones que afectan manifiestamente al interés local.

**SÉPTIMA:** Por otra parte, la exigencia de los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el mayor control económico que se impone al ejercicio de competencias municipales en general y en la materia medioambiental en particular, puede lastrar en gran medida el desarrollo por los municipios de su actuación en esta última. Y ello por cuanto los límites presupuestarios, como consecuencia de la aplicación de los principios de estabilidad y sostenibilidad que necesariamente han de observarse en el ejercicio de las competencias del art. 25.2, pueden implicar la nula o escasa actividad municipal en la tutela ambiental si implica el ejercicio de competencias municipales. Son dos las razones que conducirían a esta escasa o nula actividad: la puesta en riesgo de la sostenibilidad de la Hacienda de todas las Administraciones y la supeditación del ejercicio de la competencia municipal a los servicios concretos que pueda efectivamente prestar, lo cual, de nuevo, se encuentra limitado en los términos del art. 26.2 y 3 LRBRL.

**OCTAVA:** La LRSAL indica perseguir como objetivo una clarificación de las competencias municipales, objetivo cuya consecución dista mucho de ser pacífica. En efecto, buena parte de la doctrina se pronuncia en sentido negativo en base a distintos argumentos. En primer lugar, la redacción de los preceptos lejos de ser clara y precisa, suscita numerosas cuestiones, especialmente en cuanto a su efectiva aplicación y sus efectos sobre las competencias municipales y provinciales y la prestación de los servicios locales.

Buena prueba de lo manifestado es la emisión por el Ministerio de una denominada Nota Explicativa de la Reforma Local, que persigue ofrecer elementos clarificadores respecto de la interpretación y aplicación de algunos preceptos legales; incluso se aprecian criterios de actuación diferenciados en las distintas Administraciones Públicas. Esta falta de claridad y concreción se ha manifestado igualmente en el ámbito doctrinal, en el que proliferan interpretaciones diferentes cuando no contrapuestas. El nivel de confusión se acrecienta con la promulgación de una abundante normativa autonómica encaminada a dotar de efectiva aplicación a la legislación básica estatal en su ámbito territorial propio, apreciándose notables discrepancias entre las distintas normas autonómicas

Por otra parte, en el ámbito concreto de lo ambiental, las dudas interpretativas se multiplican dada la notable disparidad en la regulación existente las disposiciones de la LRSAL y las de la legislación de residuos en relación con las competencias locales en materia de residuos.

A tenor de lo expuesto, resulta preciso concluir que la LRSAL en modo alguno ha permitido alcanzar la clarificación competencial proclamada. Muy al contrario, se aprecia un notable incremento en el ámbito de las competencias locales de las dudas interpretativas y de aplicación de sus preceptos, dudas que han aumentado exponencialmente con la promulgación de la legislación sectorial autonómica. En la actualidad, buena parte de las dudas suscitadas se siguen suscitando, con menoscabo de la seguridad jurídica, en especial por las notables discrepancias existentes en la legislación sectorial autonómica.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

### A) Jurisprudencia

STC 41/2016, Pleno del Tribunal de 16 de marzo de 2016, (BOE núm. 85, de 8 de abril de 2016, páginas 24988 a 25048, 61 págs. referencia BOE-A-2016-3407) ECLI:ES:TC:2018:132

STC 247/2007, Pleno de 12 de diciembre de 2007. (BOE núm.13, de 15 de enero de 2008,páginas 3 a 52, 50 págs. BOE-T-2008-638) ECLI:ES:TC:2007:247

STC 102/1995, de 26 de junio de 1995, (BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995, páginas 3 a 44, 42 págs. BOE-T-1995-18444)

STC 64/1982, de 4 de noviembre de 1982, (núm. 296, de 10 de diciembre de 1982, páginas 1 a 5 5 págs. BOE-T-1982-32604) ECLI ES:TC:1982:64.

### B) Doctrina

MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., “Corporaciones locales y medio ambiente”. *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981.

MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias entre el Estado, las CC.AA y las corporaciones locales en materia de medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, 1981, núm. 190.

QUINTANA LÓPEZ, T., “La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1987, núm. 235-236.

FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “Administración local y medio ambiente: el protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente”, en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales* 2012, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

TEROL BECERRA, M.J., “Acerca del carácter más razonable que racional de la jurisprudencia constitucional relativa al medio ambiente”. *Revista española de Derecho Constitucional*, 2010, núm. 59.

VELASCO CABALLERO, F., "Artículo 45", en M. Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer y M. A Casas Bahamonde (coord.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, BOE/Ministerio de Justicia/Fundación Wolters-Kluwer, 2018.

RUIZ ROBLEDO, A., "Un componente especial de la Constitución Económica. La protección del medio ambiente". *Revista Andaluza de Administración Pública*, 1993, núm. 14.

MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*. Aranzadi, 2003.

SARMIENTO ACOSTA, M. J., "Las virtualidades del derecho constitucional al medio ambiente". *Revista Actualidad Administrativa*, 1996, núm. 39.

MORA RUIZ, M., Medio ambiente urbano, en J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. J, Sarmiento Acosta\_(dir.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, 2014.

CANOSA USERA, R., *Constitución y medio ambiente*. Dykinson, 2000.

RUIZ-RICO RUIZ, G., "La protección del ambiente como principio rector de la política económica y social". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 1988, núm. extra 16.

CANALS AMETLLER, D., "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)". *Revista de Administración Pública*, 1997, núm. 142.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., Administración Local y Medio Ambiente, en José Esteve Pardo (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas/Diputació de Barcelona, Barcelona, 1996.

VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Anuario de Derecho Municipal*, 2013, núm 7

VELASCO CABALLERO, F., "Reforma del régimen local: la nueva cultura política de la intervención", *Boletín IDL-UAM*, 2012, núm. 42, segundo cuatrimestre.



SANTAMARÍA PASTOR, J. A., El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge, en Juan Alfonso Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014.

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*, 2012, núm. 17.

MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. *Revista General de Derecho Administrativo*, 2014, núm. 36.

MERINO ESTRADA, V. y RIVERO ORTEGA, R., “Nuevos enfoques en el sistema competencial local”. *Revista de Estudios Locales*, 2012, núm. 152.

CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, núm. Especial 99-100

FUENTES I GASÓ, J. R., “Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales”. *Observatorio de Política Ambiental*, 2017, núm. 2017.

ARIAS MARTÍNEZ, M. A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”. *Revista de Administración Pública*, 2014, núm. 194.

MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “Competencias municipales: competencias delegadas e impropias”. *Cuadernos de Derecho Local*, 2014, núm. 34 (dedicado a La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013).

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en J. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

FUENTES I GASÓ, J. R., “Sobre el ámbito competencial de los entes locales”. R.V.A.P, 2018, núm. 112.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., “La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2015, núm. 170.

VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas CC.AA”. *Revista Catalana de Dret Públic*, 2014, núm. 48.

VÁZQUEZ PITU, J. M., “Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales”, en J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. J. Sarmiento Acosta, *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, 2014.

CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, núm. Especial 99-100.