

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 10 | n. 3 | setembro/dezembro 2019 | ISSN 2179-8214
Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Las competencias locales en materia ambiental tras la frustrada reforma local en España: la consolidación de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional

Local competences in environmental matters after the frustrated local reform in Spain: the consolidation of the criteria set in constitutional jurisprudence

Josep Ramon Fuentes i Gasó*

Universitat Rovira i Virgili (Espanha)

josepramon.fuentes@urv.cat

Recibido: 26/11/2019

Received: 11/26/2019

Aprovado: 23/05/2020

Approved: 05/23/2020

Resumen

Este trabajo tiene por fin el análisis del impacto de la jurisprudencia constitucional sobre la reforma del régimen local efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de

Como citar este artículo/How to cite this article: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Las competencias locales en materia ambiental tras la frustrada reforma local en España: la consolidación de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 3-49, set./dez. 2019. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i3.25960

* Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Director de la Cátedra de Estudios Jurídico Locales "Màrius Viadel i Martín". Coordinador de Relaciones Institucionales del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). Miembro de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (REDOEDA) y de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). Miembro del Comité Científico del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM). E-mail: josepramon.fuentes@urv.cat

Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local en el ámbito de las competencias de los municipios. Con especial atención se aborda el alcance de las competencias propias de los municipios sobre el medio ambiente urbano, las competencias de los municipios distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como las competencias de las provincias sobre la prestación de servicios municipales medioambientales.

Palabras clave: autonomía local; competencias; medio ambiente; municipios; provincias.

Abstract

The purpose of this work is to analyze the impact of the constitutional jurisprudence on the reform of the local regime carried out by Law 27/2013, of December 27, on Rationalization and Sustainability of the local Administration in the area of the powers of the municipalities. With special attention, the scope of the municipalities' own competences on the urban environment, the competences of the municipalities other than their own and those attributed by delegation are addressed, as well as the powers of the provinces on the provision of municipal environmental services.

Keywords: local autonomy; competitions; environment: municipalities; provinces.

Sumario

1. Introducción. 2. Aproximación a la configuración de las competencias locales en materia ambiental en la LBRL tras su modificación por la LRSAL. 2.1. La redelimitación de las competencias locales. 2.2. Las competencias locales medioambientales. 3. El alcance de las competencias locales en materia ambiental recogidas en la LBRL tras la jurisprudencia constitucional sobre la LRSAL. 3.1. Las competencias propias de los municipios sobre el “medio ambiente urbano”: la consolidación del criterio jurisprudencial. 3.2. Las competencias de los municipios distintas de las propias: constitucionalidad del artículo 7.4 de la LBRL. 3.3. Las competencias municipales ejercidas por delegación: constitucionalidad del artículo 27 de la LBRL. 3.4. Las competencias de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes: constitucionalidad del artículo 26.2 de la LBRL. 4. Conclusiones. 5. Referencias.

1. Introducción¹

Con carácter previo al análisis objeto de este trabajo, consideramos imprescindible delimitar el concepto de medio ambiente. En el ámbito internacional la UNESCO lo define como: “(...) el concepto de medio ambiente se vuelve realmente funcional y operativo y los conceptos de resto

¹ Véase sobre el asunto DOMPER, 1991, p. 821-854. En el artículo sobre las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente.

del universo, espacio circundante y medio circundante desaparecen, para ser reemplazados por el de ambiente, estando este último caracterizado por un conjunto bien definido de variables, que interactúan con el sistema bajo consideración” (UNESCO, 1980, p.24).

Pero este término es muy criticado por gran parte de la doctrina *ius ambientalista*. En este sentido, destacamos al profesor Martín Mateo quien señala que la expresión “medio ambiente” es el resultado de la unión de dos términos sinónimos, redundantes, proponiendo por tanto la utilización de un solo termino para referirse a ese concepto de “ambiente” (MARTÍN, 1998). Y la jurisprudencia constitucional lo ha definido como un “concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar”. Así, para el Tribunal Constitucional, medio ambiente sería el conjunto de elementos “cuyo soporte físico es el suelo y subsuelo que puede ser visto y regulado desde distintas perspectivas, como la ecológica, la dasocrática o forestal, la hidrológica, la minería o extractiva, la cinegética y la urbanística”. Por consiguiente, la jurisprudencia constitucional considera el medio ambiente como “la asociación de elementos cuyas relaciones mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, reales o ideales de las personas y de las sociedades” (STC 102, 1995). En consecuencia, el concepto que utilizamos en este trabajo incluye los recursos o elementos naturales como la flora, la fauna y el espacio natural pero también los históricos o culturales (NAVARRO, 2018, p. 4).

La acción de los entes locales resulta fundamental para la protección del medio ambiente,² al ser las Administraciones públicas más próximas a los ciudadanos (NAVARRO RODRIGUEZ, 2018, p. 80). Desde el informe Brundtland se destacó la necesidad de que los gobiernos e instituciones regionales e internacionales apoyaran el nuevo modelo de desarrollo económico, el “desarrollo sostenible”. En el año 1992, se celebró en Río de Janeiro la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, donde uno de los instrumentos adoptados fue la llamada Agenda 21 (Programa Global para el Desarrollo sostenible en el siglo XXI), y en su Capítulo 28 se animaba a las comunidades locales a crear su propia versión de la misma, llamada “Agenda 21 Local”. En esta línea el Principio 22 establecía que “las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras

² SOSA; MARTÍNEZ; CASADO CASADO; FUENTES I GASÓ, 1990, p. 55; MARTINEZ, 1981; CASADO CASADO, 2015, p. 3; FUENTES I GASÓ, 2018, p. 53.

comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales (...).³

El desarrollo urbano y la política ambiental han sido ejes prioritarios de trabajos impulsados por la Comisión Europea tras la publicación en 1990 del “Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano”,⁴ y tras la aprobación de varios documentos en 1994 se aprobó la “Campaña Europea de Ciudades Sostenibles” dando lugar a la “Carta de Aalborg”, documento de compromiso para las entidades locales y declaración fundamental para todos aquellos municipios que quisieran elaborar e implantar la Agenda 21 (COM, 2018).

Así, un repaso general a lo acontecido en materia de medio ambiente durante los últimos años pone de manifiesto la relevancia del escalón local en la protección ambiental;⁵ a pesar de que, para Casado Casado, “la legislación ambiental estatal, autonómica y local ha experimentado grandes cambios, de impronta neoliberal y desreguladora” (2018, p. 35).

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante LRSAL) llevó a cabo varias modificaciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LBRL) dirigidas a redefinir el ámbito de las competencias locales con la finalidad reconocida en su Exposición de Motivos de clarificar las competencias locales y “de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes”, bajo el principio de “una Administración una competencia”,⁶ y conseguir la difícil sostenibilidad financiera.

La reforma trae causa del artículo 135 de la Constitución española (en adelante CE), que en su redacción dada en 2011 consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector de la actuación de todas las Administraciones públicas, y de la Ley orgánica 2/2012, de Estabilidad

³ Respecto del concepto y la definición de la Agenda 21 Local, el trabajo de (DÍEZ, 2002), para quien la Agenda 21 Local puede definirse como “un documento que incorpora políticas, planes o programas de acción cuyo objetivo es conseguir un necesario equilibrio entre la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales y el modelo socioeconómico”. Asimismo, véase el trabajo de (RIEGO, 2008), quien afirma que “la Agenda 21 local no es otra cosa que un plan de acción socioeconómico a la luz del Programa 21, pactado entre autoridades locales y ciudadanos de un municipio para emprender el desarrollo sostenible del mismo en toda su extensión y que se produce mediante el ejercicio de la participación más directa y posible, real y efectiva de los ciudadanos en consenso con las autoridades locales representativas”.

⁴ Comunicación de la COMISIÓN EUROPEA, 2018, “Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano”.

⁵ FUENTES I GASÓ, 2017, p. 607-646; CASADO CASADO; FUENTES I GASÓ, 2015, p. 583-634.

⁶ Principio nada pacífico entre la doctrina. Así, FONT I LLOVET; GALÁN GALÁN, 2012, p. 14-15; TOSCANO, 2014, p. 89-119.

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Como se expone en la Exposición de Motivos de la LRSAL, se exige adaptar la normativa básica en materia de régimen local para adecuarla a la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

Así, el legislador afirma que casi treinta años de la entrada en vigor de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 “ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al complejo estatuto jurídico de la Administración local”.

A partir de ahí, y al amparo de los títulos competenciales de los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 de la CE, la reforma, como especifica la Exposición de motivos, tiene cuatro objetivos fundamentales: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio de “una Administración, una competencia”; racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso; y favorecer la iniciativa privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

La LRSAL establece un nuevo sistema de reparto competencial mediante una redefinición y reclasificación de las competencias municipales (FUENTES I GASÓ, 2015, p. 72),⁷ en torno a tres tipos de competencias que se reconocen en la misma: las competencias propias, las delegadas o atribuidas por delegación y las impropias. No obstante, el nuevo artículo 26 de la LBRL continúa recogiendo los servicios municipales de prestación obligatoria. Probablemente este es uno de los aspectos nucleares de la reforma que introduce la LRSAL, porque en su virtud, las entidades locales sólo podrán ejercer competencias diferentes a las propias y las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal y no se produzca un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública (FORCADELL I ESTELLER, 2013, p. 59).

Este nuevo escenario supone, por una parte, una reducción o reordenación de los servicios municipales. Por otra parte, se refuerzan las

⁷ Como afirma Velasco Caballero, el eje de la LRSAL está en el intento de reducir la actividad municipal, como supuesta fuente del déficit financiero (2013, p. 4).

competencias de las provincias (CUETARA, 1980, p. 430-432). Indudablemente, esta configuración de las competencias afecta al ámbito medioambiental, sobre lo que vamos a centrarnos en los siguientes apartados.⁸

Esta Ley generó un importante rechazo político y doctrinal.⁹ La muestra de esa controversia es que numerosos artículos de la LRSAL fueron impugnados por diferentes sujetos legitimados ante el Tribunal Constitucional, alegando diversos motivos de inconstitucionalidad.¹⁰

En 2016, vieron la luz las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre la LRSAL. Estas Sentencias contribuyen a despejar algunas de las dudas planteadas en torno al alcance de las competencias locales, tanto de los municipios como de las provincias, en materia ambiental.¹¹ En 2017, se dictaron seis nuevas sentencias con motivo de la resolución de diferentes recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LRSAL, así como de un conflicto en defensa de la autonomía local,¹² las cuales vienen a consolidar los criterios interpretativos fijados en las de 2016 en relación con las competencias de los municipios y las provincias y clarifican definitivamente el alcance de las competencias locales en materia ambiental. Así pues, “lo local” deja de ser una materia sujeta a disputa competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (RODRIGUEZ, 2018, p. 345).

En estas páginas, se analizan los cambios introducidos en la LBRL en lo que respecta a la regulación de las competencias propias y los servicios obligatorios de los municipios, con especial referencia al ámbito medioambiental. Así, se concretará cómo queda la configuración de las competencias locales medioambientales tras la aprobación de la LRSAL y la interpretación del Tribunal Constitucional, con el fin de clarificar los límites de actuación de los municipios y de las provincias en este ámbito.

⁸ Para autores como Casado Casado (2015, p. 25) estas competencias son objeto de “redefinición”, pero para otros autores como Boix Palop (2014, p. 12-15) y Parejo Alfonso (2014, p.12) afirman que suponen una “recentralización”.

⁹ Esta norma fue objeto de muchas críticas doctrinales, entre otros, GALÁN GALÁN, 2014, p. 11-45; SANTAMARÍA, 2013, p. 57-63; MEDINA, 2014; ALONSO MAS, 2014, p. 154.

¹⁰ Numerosos artículos de la LRSAL fueron recurridos por muy variados sujetos legitimados ante el Tribunal Constitucional, alegando diversos motivos de inconstitucionalidad. En total fueron 9 los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LRSAL. Los recurrentes fueron: Asamblea de Extremadura; Parlamento y Consejo de Gobierno de Andalucía; Consejo de Gobierno de Asturias; Gobierno de Canarias; Gobierno y Parlamento de Catalunya; y Parlamento de Navarra. Asimismo, 2.393 ayuntamientos de toda España promovieron un conflicto en defensa de la autonomía local.

¹¹ SENTENCIA 41, 2016; SENTENCIA 168, 2016; SENTENCIA 180, 2016.

¹² SENTENCIA 44, 2017; SENTENCIA 54, 2017; SENTENCIA 101, 2017; SENTENCIA 107, 2017.

2. Aproximación a la configuración de las competencias locales en materia ambiental en la LBRL tras su modificación por la LRSAL¹³

La Exposición de motivos de la LRSAL argumenta que la LBRL diseñó un modelo competencial disfuncional y generador de situaciones de concurrencia competencial entre diversas Administraciones. Ante ello, el objetivo de la reforma local operada por la LRSAL es “evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones Públicas, hasta ahora existentes” y “definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas”. Aunque en los apartados siguientes analizamos el alcance de la reforma, ahora como afirma la exposición de motivos “se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la Ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación 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”.

2.1. La redelimitación de las competencias locales

El Título I de la LBRL contiene diez artículos de los que el 2, el 7 y el 10 atañen directamente a las competencias locales y han sufrido la reforma. El artículo 2 encabeza el sistema de atribución de competencias. La LBRL establece el mecanismo de atribución de competencias, ya que establece la primera concreción de la autonomía local que la CE garantiza a las entidades locales imponiendo a los legisladores estatal y autonómicos el deber de asegurar a los municipios, provincias e islas su desarrollo.

¹³ FUENTES I GASÓ, 2018, p. 49-98.

La LRSAL ha suprimido el contenido del artículo 28 de la LBRL, es decir las competencias o actividades municipales “complementarias” de otras Administraciones. En consecuencia, ha dado una nueva redacción al artículo 7 de la LBRL.

En principio se determina que las competencias de los entes locales son propias o atribuidas por delegación (art. 7.1 LBRL). Junto a esto se ha añadido el apartado 4 en el artículo 7, haciendo referencia a las llamadas competencias “impropias” no tipificadas en la LBRL y que ahora se contemplan explícitamente, aunque acotando su desarrollo.

En efecto, el artículo 7.4 establece que solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando se cumplan estos requisitos:

cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

A estos efectos serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia en que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Pero el ejercicio de esta competencia deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, los entes locales, sobre las “competencias complementarias” de los municipios solo podrán seguir desplegando su actividad más allá del cambio de sus competencias propias.

Otra novedad consiste en la modificación del apartado 3 del artículo 10 con la finalidad de vincular la coordinación de las entidades locales a asegurar el cumplimiento de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Este esquema se desarrolla de manera específica para los municipios en los artículos 25 y siguientes y para las provincias en el artículo 36 y siguientes.

Las competencias propias son las que solo pueden ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas.¹⁴ Las competencias propias de los municipios, recogidas en el artículo 25 de la LBRL, son ahora objeto de reducción, bien porque directamente se suprimen algunas de ellas, bien porque se modifican los términos empleados para acotar su contenido. Además, su atribución se condiciona al cumplimiento de determinados requisitos estrechamente vinculados a los principios de equilibrio y sostenibilidad financiera¹⁵.

Las competencias delegadas, reguladas en el artículo 27 de la LBRL,¹⁶ son las que las entidades locales ejercen por delegación del Estado y las Comunidades autónomas, en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Como novedad, también la delegación de competencias se somete a requisitos estrictos, igualmente vinculados a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que serán objeto de análisis en el siguiente epígrafe.

¹⁴ Así, en relación a la competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA), Casado Casado (2018, p. 23) afirma que “la función ejecutiva, corresponde, con carácter general, a las CCAA —sin perjuicio del papel que en este ámbito están llamados a jugar los entes locales, como consecuencia del reconocimiento constitucional de la autonomía local—, habida cuenta de que el artículo 148.1.9 de la CE las faculta para asumir competencias sobre ‘la gestión en materia de protección del medio ambiente’, si bien el Tribunal Constitucional ha admitido que el Estado, excepcionalmente, pueda ejercer determinadas competencias ejecutivas en materia ambiental.”.

¹⁵ Los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LBRL imponen condicionamientos a las leyes de atribución de las competencias propias a que se refiere. La novedad recae en que se obliga a evaluar la conveniencia de la implantación de los servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Con esta finalidad el apartado 4 establece un condicionamiento formal a las leyes de atribución de esas competencias como es el acompañamiento de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones afectadas y el cumplimiento de los principios señalados anteriormente (MORILLO, 2014, p. 87). Y sobre las duplicidades véase VELASCO, 2011, p. 26.

¹⁶ Como afirma Morillo-Velarde (2014, p. 91), el artículo 27 “(...) es posiblemente uno de los preceptos que, manteniendo la estructura conceptual tradicional, contiene más cambios de régimen”. Comparando esta nueva redacción se observan dos omisiones significativas. La primera es sobre el sujeto delegante, restringiéndose al Estado y a las comunidades autónomas. La segunda omisión es la eliminación del inciso en “materias que afecten a sus intereses propios”.

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

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

2.2. Las competencias locales medioambientales

Este nuevo modelo de delimitación competencial que establece la LRSAL, como no podía ser de otra manera, afecta significativamente a las competencias de las entidades locales, tanto de los municipios como de las provincias, en materia de medio ambiente, que son objeto de redefinición. La reforma se proyecta en una doble dirección: por una parte, se traduce en una reducción del ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente. Por otra, en una ampliación de las competencias de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes.¹⁷

2.2.1. Las competencias de los municipios

¹⁷ Un análisis detallado de las competencias ambientales de las entidades locales en la LBRL, tras su modificación por la LRSAL, en AYMERICH; GARCÍA; MORA, 2014, p. 303-382; y NAVARRO, 2018, p. 68-103.

En cuanto a los municipios,¹⁸ el artículo 25.2 de la LBRL, en su redacción actual tras su modificación por la LRSAL, recoge como competencia propia, además del “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” [apartado c)], el “medio ambiente urbano” [apartado b)]. Es importante destacar que, frente a la anterior redacción que se refería a la “protección del medio ambiente”, ahora el artículo 25.2 de la LBRL sólo se refiere al “medio ambiente urbano”, contenido que, de entrada y a falta de delimitar su alcance exacto, es más reducido. Ciertamente, resulta difícil comprender que se haya limitado la protección del medio ambiente como materia susceptible de competencias propias, solo al “medio ambiente urbano”, teniendo en cuenta que estamos ante una materia de gran interés local. En cuanto a su contenido, el propio artículo 25.2 de la LBRL establece que se incluyen en este concepto parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Llama la atención la inclusión, dentro del “medio ambiente urbano”, como competencia de carácter más específico, de la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica, que antes no aparecía.

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

A pesar del reconocimiento del medio ambiente urbano, del abastecimiento de agua potable a domicilio y de la evacuación y tratamiento

¹⁸ En general sobre las competencias municipales, entre otros, ALONSO MAS, 2014, p. 147-275; CARRILLO; NAVARRO, 2014; CUESTA, 2014, p. 98-125; GIL, 2014, p. 371-382; MORILLO-VELARDE, 2014, p. 71-79; SANTAMARÍA, 2014, p. 139-156; y TOSCANO, 2014, p. 305-313.

de aguas residuales, y de esas otras materias, como competencia propia de los municipios, la LBRL no atribuye directamente competencias a los municipios, sino que será la legislación sectorial la que habrá de concretar las competencias municipales en estos ámbitos. Así se deriva del propio artículo 25.2 de la LBRL al prever que los municipios ejercerán estas competencias “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. En consecuencia, el reconocimiento de estas competencias en la legislación de régimen local constituye únicamente un primer escalón en la definición de las competencias locales y será necesaria su concreción de la mano del legislador sectorial. Las materias enumeradas en el artículo 25 no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará. Así resulta del tenor literal del artículo 25.2 de la LBRL, “conforme al cual 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” (CASADO CASADO, 2018, p. 5).

Así lo especifica también el apartado tercero del artículo 25 de la LBRL. Además, este precepto clarifica ahora que la atribución competencial deberá responder a una previa evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales¹⁹ de que se trate conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Por lo tanto, las materias del artículo 25 de la LBRL siguen siendo indicativas y la determinación de las competencias de los entes locales continúa siendo una cuestión reservada a la ley sectorial –estatal o autonómica–, si bien ahora también se tendrán en cuenta elementos económicos para determinar las competencias y los servicios públicos a prestar por los municipios.²⁰

¹⁹ Sobre los servicios locales, véase: FORNS I FERNÁNDEZ, 2018.

²⁰ Como novedad, la concreción por ley de las competencias municipales enumeradas en el nuevo artículo 25.2 de la LBRL se somete ahora al cumplimiento de requisitos estrictos. El nuevo apartado 4 del artículo 25 de la LBRL exige, en primer lugar, que la ley vaya acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. En segundo lugar, que prevea la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales. Y, por último, que la atribución competencial determinada por ley no conlleve, en ningún caso, un mayor gasto de las administraciones públicas. En consecuencia, no sólo se exige, como ya sucedía anteriormente, que una ley determine las competencias municipales específicas en las materias enunciadas en el artículo 25.2, sino que, además, ahora, es necesaria su valoración económica y la aportación de recursos para las competencias que se reconozcan. En efecto, no será posible el

Con relación a los servicios mínimos de prestación obligatoria para los municipios, en función del número de habitantes, el artículo 26.1 de la LBRL continúa incluyendo algunos servicios ambientales. Todos los municipios deben prestar los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. Los de población superior a 5.000 habitantes, además, el de tratamiento de residuos. Los de más de 20.000 habitantes, además, los de protección civil y prevención y extinción de incendios. La novedad radica en la configuración del medio ambiente urbano, en lugar de la protección del medio ambiente, como servicio obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes. Este concepto es más limitado y, en principio, quedarían fuera actividades relacionadas con los espacios naturales y, en general, con el suelo no urbanizable de especial protección, por lo que hubiera sido deseable que se mantuviera la anterior configuración de este servicio. Como novedad, el nuevo artículo 26 de la LBRL atribuye a la diputación provincial la coordinación, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes – más del 95% de los municipios–, de la prestación de determinados servicios, 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).

El abanico competencial de los municipios en materia ambiental debe completarse con las competencias que puedan ejercer en este ámbito por delegación. Es más, el artículo 27 de la LBRL específicamente prevé la posibilidad de delegar determinadas competencias ambientales, si bien la delegación se somete ahora a requisitos más estrictos, con arreglo a los parámetros de eficiencia y equilibrio financieros de las entidades locales.

Por otra parte, cabe destacar la limitación del ejercicio por parte de los municipios de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación y la supresión del artículo 28 de la LBRL, que contenía una cláusula de competencias complementarias que permitía a los municipios

reconocimiento de competencias en una determinada materia si no se garantiza la suficiencia financiera de las entidades locales o si implica un mayor gasto para las administraciones públicas.

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

realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, entre otras, en materia de medio ambiente.

Ahora bien, existe la posibilidad de ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, si bien la LRSAL limita en gran medida su ejercicio. Con arreglo al nuevo apartado 4 del artículo 7 de la LBRL, los municipios únicamente podrán ejercer estas competencias cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del servicio público con otra Administración pública. A estos efectos, son necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Con esta regulación se pretende, tal y como se pone de manifiesto en el Preámbulo de la LRSAL, que las entidades locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada.²¹

2.2.2. El reforzamiento de las competencias de las provincias o entidades equivalentes

La LRSAL ha procedido, como su propio Preámbulo señala, a reforzar²² las competencias de las provincias o entidades equivalentes (FUENTES I GASÓ, 2017, p. 619-623), tanto en sus tradicionales funciones de cooperación²³ y asistencia como en su nuevo papel como prestadoras de servicios (GARCÍA, 2014, p. 195-303). Desde la perspectiva ambiental, cabe destacar, la configuración como competencia propia de las diputaciones provinciales – o entidades equivalentes– de “la prestación de los servicios de

²¹ En este sentido, en la Nota Explicativa de la Reforma Local elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se señala que “en el caso de competencias que ya se vinieran ejerciendo con relación a la solicitud de los informes preceptivos previstos, todas las competencias que, a la entrada en vigor de esta Ley, no sean propias o delegadas de acuerdo con los mecanismos de atribución de competencias señalados, deben ser objeto de valoración en los términos que señala este artículo”.

²² Bajo el principio de la sostenibilidad financiera (MARTÍNEZ, 2014, p. 77).

²³ Las funciones coordinadoras se refuerzan en la LRSAL mediante una serie de instrumentos: MEDINA, 2014, p. 147-161.

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” (LBRL, Art. 36.1).

También se atribuye a las diputaciones provinciales la coordinación de la prestación de determinados servicios ambientales obligatorios como la recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y limpieza viaria²⁴ en los municipios de menos de 20.000 habitantes (LBRL, ART 26.2).

Para coordinar la prestación de estos servicios (SANCHEZ, 1992, p. 24), se prevé que la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación directa (LBRL, Art. 26.2) por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. La decisión sobre la forma de prestación de los citados servicios obligatorios corresponde, por tanto, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Para reducir los costes de los servicios, decidirá sobre la propuesta formulada, que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera. Cuando sea la Diputación o entidad equivalente, quien asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio (NAVARRO, 2018, p. 68-103). Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. El artículo 26.2 de la LBRL también contempla la posibilidad de que los municipios asuman la prestación y coordinación de estos servicios, pero deben justificar ante la Diputación que pueden prestar esos servicios con un coste efectivo menor

²⁴ Se observa una amplia y compleja ampliación de las competencias provinciales que como afirma Martínez Pallarés se ha abordado desde la exclusiva perspectiva de la contención del gasto y del correlativo ajuste presupuestario, con el fin de garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero por parte de los Gobiernos en la Ley. Así lo ha manifestado buena parte de la doctrina, entre otros: VELASCO, 2013, p. 23-60; MUÑOZ, 2013; PAREJO ALFONSO, 2014, p. 11-20; FONT I LLOVET; GALÁN GALÁN, 2014, p. 129-150. También se manifiesta en este sentido el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local afirmaba de forma contundente, refiriéndose a nueva configuración competencial de los municipios, que “el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en los que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los municipios (...)”.

que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente.²⁵

3. El alcance de las competencias locales en materia ambiental recogidas en la LBRL tras la jurisprudencia constitucional sobre la LRSAL

El modelo de reordenación competencial establecido por la LRSAL planteaba muchos interrogantes. Esta situación, a la espera de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, suscitaba una notoria inseguridad jurídica tanto en torno a cómo debía ser interpretado y aplicado en algunos de sus aspectos, cómo el alcance de las competencias locales en materia medioambiental. Las sentencias recaídas en 2016 y 2017 aportan luz sobre las cuestiones planteadas y pautas interpretativas, que aportan seguridad jurídica. En consecuencia, resulta necesario plantear ahora, con qué alcance quedan configuradas las competencias de los municipios y de las provincias en materia de medio ambiente, a la luz de esta jurisprudencia constitucional.

3.1. Las competencias propias de los municipios sobre el “medio ambiente urbano”: la consolidación del criterio jurisprudencial

Tras la reforma operada por la LRSAL, recordemos que en el artículo 25 de la LBRL, desaparece la protección genérica del “medio ambiente” y se sustituye por el concepto más limitado y reducido de “medio ambiente urbano” (FUENTES I GASÓ, 2017, p. 611-618). De esta forma, desde la aprobación de la LRSAL, se establece como competencia propia de los

²⁵ Estas previsiones deben completarse con el nuevo artículo 116 ter de la LBRL, introducido por la LRSAL. De conformidad con este precepto, todas las entidades locales deben calcular antes del 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato inferior. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta todos los costes reales directos e indirectos de los mismos, aunque se remite a una Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas el desarrollo de estos criterios de cálculo. En cualquier caso, todas las entidades locales deben comunicar a este Ministerio, para su publicación, los costes efectivos de cada uno de los servicios. Se trata de una medida de transparencia que el Preámbulo de la LRSAL considera “un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuirá de forma permanente al aumento de la eficiencia”.

municipios,²⁶ además del “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”²⁷, se pormenoriza la materia genérica del medio ambiente en parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Además, el medio ambiente urbano también se configura como servicio obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes.²⁸

Aunque en general este cambio fue bien valorado por la doctrina, algunos autores como Mellado Ruiz afirman que esta nueva redacción del artículo 25 resulta una prueba más de la intención del legislador de limitar las competencias de los entes locales (MELLADO, 2012, p. 6).

Esta nueva enumeración del artículo 25.2 de la LBRL provocaba básicamente dos dudas interpretativas de gran calado. Por una parte, si este listado constituye un techo máximo competencial para los municipios o un mínimo básico que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica.²⁹ Por otra parte, determinar si es posible que una ley atribuya a los municipios otras competencias propias más allá del medio ambiente urbano (SOUVIRÓN, 2014, p. 93-94) o el “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”, como por ejemplo la protección del medio natural.³⁰

La posición mayoritaria de la doctrina al respecto es que la enumeración del artículo 25.2 reviste la consideración de un mínimo ampliable por la legislación sectorial autonómica,³¹ que podría aumentar el elenco municipal de competencias propias recogido en la LBRL, y esta parece ser la interpretación que se deriva de la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, otras instancias,

²⁶ La nueva redacción del art. 25.2, a través de la técnica de la agrupación de contenidos, sistematiza el ámbito material en el que los municipios desenvuelven sus competencias propias: VALCÁRCEL, 2017, p. 165.

²⁷ Como afirma Navarro Rodríguez (2018, p. 19) no se entiende porque se separa esta materia del concepto de medio ambiente urbano, pero sí se incluye otras materias indirectamente relacionadas como la protección civil, la prevención y extinción de incendios, el tráfico, el establecimiento de vehículos y movilidad y la protección de la salubridad pública.

²⁸ Sobre el listado de competencias recogido en el art. 25.2 LBRL: SANTAMARÍA, 2013, p. 143-145.

²⁹ Tal y como ha señalado Casado Casado, esta supone la primera y más importante duda interpretativa (2015, p. 34-40).

³⁰ Así se pronuncia, entre otros, RODRÍGUEZ-CHAVES, 2018, p. 345.

³¹ Algunos autores han considerado un “exceso” que se pretenda que la legislación básica no actúe como una legislación de mínimos, un común denominador, sino que marque los máximos de atribución del régimen local. En este sentido, VALCÁRCEL, 2017, p. 168; VELASCO, 2013, p. 37-38; CASTILLO, 2014, p. 3.

como el Consejo de Estado³² y el Consell de Garanties Estatutàries³³ mantienen una posición totalmente contraria.³⁴

En cuanto a la segunda duda interpretativa, sobre qué sucede con las competencias municipales en materia ambiental concretadas en leyes sectoriales autonómicas anteriores a la aprobación de la LRSAL, cuando existe contradicción con la LRSAL. Aquí la problemática gira en torno a si pueden o deben los municipios seguir ejerciendo esas competencias y si se mantienen como propias.

Sobre esta duda, autores como Casado (2015) y Navarro (2018) han afirmado que debe entenderse vigente la atribución de competencias propias a los municipios en materia de medio ambiente realizada por las leyes sectoriales anteriores a la LRSAL.³⁵

³² En sus dictámenes 567/2013, de 26 de junio, y 338/2014, de 22 de mayo (JIMÉNEZ, 2013).

³³ En concreto, en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 338/2014, de 22 de mayo de 2014, emitido en relación con el planteamiento por parte de algunos municipios de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a determinados preceptos de la LRSAL, donde se reafirma la interpretación ya sostenida en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de la LRSAL, y considera que los municipios solo tienen las competencias propias derivadas del listado del artículo 25.2 de la LBRL, impidiéndose que el legislador sectorial pueda atribuirles como propias otras competencias no recogidas en esa lista. Y de forma muy similar, el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* también ha señalado en su Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, sobre la LRSAL que el listado del artículo 25.2 de la LBRL es un listado cerrado y tasado de materias con el que se fija un máximo competencial, lo que, en su opinión, sería inconstitucional.

³⁴ Sobre las diferentes posiciones en torno a esta cuestión, CASADO CASADO, 2015, p. 236-243; MEDINA GUERRERO, 2014, p. 40-43; SOUVIRÓN, 2014, p. 85; TOSCANO, 2014, p. 299-303.

³⁵ Esta también ha sido la interpretación seguida mayoritariamente por la normativa autonómica adoptada en aplicación de la LRSAL. Véase, Es el caso, por ejemplo, de Andalucía (Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL), Castilla y León (Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL), Cataluña (Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL – derogado tras su falta de convalidación por el Parlamento autonómico–, y Decreto-ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL), Comunidad Valenciana (Decreto-ley 4/2015, de 4 de septiembre, de medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicional 15.ª y transitorias 1.ª y 2.ª de la LRSAL), Extremadura (Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; y Decreto 265/2014, de 9 de diciembre por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por las entidades locales de Extremadura), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL), Islas Baleares (Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Islas Baleares de la LRSAL), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja), Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL), Principado de Asturias (Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LBRL), y Región de Murcia (Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL).

El Tribunal Constitucional ha puesto fin a estas dudas, fijando el criterio interpretativo del artículo 25.2 de la LBRL, en el mismo sentido que la doctrina mayoritaria. Así, en las Sentencia 41/2016 considera que la nueva redacción del artículo 25.2 de la LBRL, en línea con la anterior, identifica las materias en las que el municipio debe tener “en todo caso” competencias propias (VELASCO, 2013, p. 25-30), aunque no atribuye competencias, sino que

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 10).

A este respecto, señala que la novedad “es la relativa restricción de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2” (FJ 10) (VALCÁRCEL, 2017, p. 171). Ahora bien, considera 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 10).

Por lo tanto,

La interpretación de que las “competencias propias” municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL resulta igualmente de previsiones generales de la Ley reguladora de las bases de régimen local que han permanecido inalteradas. Así, la precisión de que

"las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación" (art. 7.1 LBRL) y la obligación de que "la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias", garantice "la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales" y el "derecho" de "los Municipios, las Provincias y las Islas" 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, proximidad, eficacia y eficiencia" (art. 2.1 LBRL). Respecto de este último precepto, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local solo ha incluido un último inciso para añadir la "estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" como límite a la atribución de competencias locales (art. 1.1, apartado 1) (FJ 10).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional excluye la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL. Es más, considera que: "(...) en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía" (FJ 10).

No obstante, el Tribunal Constitucional precisa que la atribución de todas las competencias propias –también las relativas a otras materias no recogidas en el artículo 25.2 LBRL– debe ajustarse a las condiciones que recogen los apartados 3 y 4 del artículo 25.³⁶

Porque si no fuera así "(...) se llegaría al absurdo de que el legislador básico habría puesto más trabas a la atribución de competencias propias, dentro de las materias que considera de claro interés municipal, que, a la

³⁶ Para que no quede duda alguna sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional explica que pese al tenor literal de los apartados 3 y 4 del art. 25 de la LBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contienen operan solo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materia del apartado 2, tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris* son, claramente, que la atribución de todas las competencias propias, también las relativas a otras materias que pudieran establecer las Comunidades autónomas y que no estuvieran en el listado, debe ajustarse a las condiciones que aquellos apartados recogen (VALCÁRCEL, 2017, p. 171).

atribución de competencias propias en los demás ámbitos materiales, donde el interés local puede ser bajo o inexistente y el riesgo de desequilibrio presupuestario, quizá, más intenso” (FJ 10).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 25 de la LBRL es constitucional y no solo no vulnera la garantía constitucional de la autonomía local, sino que “eleva el mínimo de autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140 CE), en la medida en que indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias propias en función de ese interés local”³⁷ y “no impide que, en cualesquiera otros ámbitos materiales, siga operando la garantía constitucional de la autonomía local, traducida en que el legislador (estatal o autonómico), al ejercer “su libertad de configuración” “gradúe el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias” (STC 41, 2016).

Esta interpretación ha sido reiterada en todas las sentencias posteriores que, al hilo del análisis de la LRSAL, se han pronunciado sobre el artículo 25.2 de la LBRL, tanto en 2016 como en 2017.³⁸

De la aplicación de esta doctrina, se concluye que la desaparición de la referencia a la protección del medio ambiente en el artículo 25.2 de la LBRL y su actual limitación al “medio ambiente urbano”, no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local (CASADO CASADO, 2018, p. 5): Y es que “en consecuencia, la reducción o ampliación de dicho listado [el del art. 25.2 LBRL] es una mera opción política del legislador” (GRACIA RETORTILLO, 2016, p. 253).

De este modo, el Tribunal Constitucional considera que la exclusión de algunas materias solo supone que el legislador básico ha reducido la esfera mínima de autonomía local garantizada por la CE y que dentro de él la comunidad autónoma o el legislador sectorial estatal podrán atribuir otras competencias propias a los municipios, pero sin estar obligados a hacerlo “en todo caso” (CASADO CASADO, 2018, p. 6). Así, el legislador sectorial ambiental conserva la capacidad de otorgar más competencias a los municipios en los ámbitos ambientales excluidos, con sujeción a la garantía

³⁷ En este sentido, se pronunciaba ya, entre otros, GIFREU I FONT, 2013, p. 45.

³⁸ Puede verse el análisis detallado de todas estas Sentencias que realizan: FUENTES I GASÓ, 2017, p. 610-623.

constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140), a los principios de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), además de a las exigencias derivadas de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LBRL y, en el caso de las comunidades autónomas, a las indicaciones que eventualmente incluyan los Estatutos de Autonomía.³⁹

3.2. Las competencias de los municipios distintas de las propias: constitucionalidad del artículo 7.4 de la LBRL

El Alto Tribunal recuerda que el ejercicio de estas competencias no requiere de una habilitación legal específica, pero se deben dar las siguientes circunstancias: que no haya riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; y hay informe previo vinculante de la administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias). De este modo, considera que el artículo 7.4 de la LBRL establece otra que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) (GONZÁLEZ BUSTOS, 2016, p. 86) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales. Este precepto

(...) contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales. Al prever que los entes locales “podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, el legislador básico viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, por tanto, en ámbitos donde en principio solo las Comunidades Autónomas tienen capacidad para asignar poder local. Sin embargo, la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones; entre ellas, informes previos y vinculantes de las propias Comunidades Autónomas. Consecuentemente, no puede afirmarse que el Estado haya atribuido de manera indiscriminada y general competencias locales en materias que los Estatutos de Autonomía

³⁹ Esta interpretación del art. 25.2 de la LBRL se mantiene en las Sentencias recaídas en 2017. Las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en 2017 omiten pronunciarse específicamente sobre esta cuestión y solo recuerdan que los dos motivos de impugnación que planteó en su momento la Asamblea de Extremadura ya fueron desestimados, motivo por el cual, remiten a la Sentencia 41/2016.

reservan a las Comunidades Autónomas, ni que haya sacrificado relevantes intereses supralocales o autonómicos (FJ 12).

Por ello, considera que el artículo 7.4 de la LBRL, “(...) no vulnera las competencias estatutarias de las comunidades autónomas como tampoco la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) (FJ 12). La vulneración de la autonomía local porque esta solo se habría producido si a través de los informes y exigencias materiales que prevé, el artículo 7.4 LBRL hubiera impedido que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación correlativo a la intensidad de sus intereses” (CIDONCHA MARTÍN, 2017, p. 68). Y tal imposibilidad, a juicio del Tribunal Constitucional,

(...) no se produce en el contexto de un modelo básico que atribuye directamente determinadas competencias a los entes locales (art. 26 LBRL), permite a las leyes (estatales y autonómicas) atribuir específicamente competencias propias o, incluso, obliga a que lo hagan “en todo caso” dentro de determinados ámbitos materiales (art. 25.2 LBRL). A su vez, el art. 7.4 LBRL se apoya en intereses supralocales (vinculados a la racionalización de las Administraciones públicas, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria) para restringir la posibilidad de ejercicio de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” (FJ 11).

Además, el Tribunal Constitucional diferencia entre las competencias propias (art. 25 de la LBRL) y las derivadas del artículo 7.4 de la LBRL,

(...) no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas. Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones (FJ 10).

En base a los argumentos señalados, el Tribunal también desestima la impugnación del artículo 7.4 de la LBRL y lo considera conforme con la Constitución. De la interpretación realizada del artículo 7.4 de la LBRL se

deriva, a los efectos que aquí nos interesan, que, en materia ambiental, existe autonomía para ejercer competencias locales en determinados ámbitos careciendo de un título habilitante específico, aunque con pleno respeto a las estrictas condiciones que se establecen.⁴⁰

En relación con esta cuestión, la Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre se pronuncia sobre nuevas cuestiones⁴¹, ya que los demandantes plantean argumentos nuevos.⁴²

El primero, sobre la prohibición de ejecución simultánea del mismo servicio incluida en el artículo 7.4 de la LBRL que conllevaría la prohibición de las llamadas “actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas”, singularmente las de ámbito autonómico “relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente” (CASADO CASADO, 2018, p. 6).

El Tribunal Constitucional considera que “de acuerdo con el artículo 7.4 LBRL, una prestación no queda automáticamente excluida como servicio municipal por el solo hecho de replicar la desarrollada en otro nivel de gobierno, en general, o en el autonómico, en particular, que es el supuesto al que se referían en concreto los entes locales impugnantes cuando se refieren a las actividades “complementarias” del antiguo artículo 28 LBRL. La consecuencia de la duplicidad competencial no ha de ser necesariamente el informe contrario al despliegue de la prestación en el nivel municipal. Si el servicio que el municipio pretendiera “duplicar” fuese autonómico, la solución más ajustada a los principios de autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de proximidad (art. 2.1 LBRL), puede ser el repliegue de la propia Administración autonómica y el consiguiente ejercicio de la competencia en el nivel local. Así, tendencialmente, cuando la ponderación de los intereses locales y autonómicos involucrados arroje un saldo favorable a los primeros. Por consiguiente, considera que, si la administración competente emitiera informe negativo fijándose solo en el dato de la duplicidad competencial, sin

⁴⁰ Así se consolida la interpretación doctrinal según la cual las nuevas competencias del art. 7.4 LBRL son, en realidad, “competencias propias generales”. Véase esta interpretación en VELASCO, 2014, p. 79-81.

⁴¹ Para un análisis de estas sentencias, CASADO CASADO, 2018.

⁴² Cidoncha Martín cuestiona esta interpretación del Tribunal Constitucional y afirma que el Alto Tribunal se excede en su labor “pues hace decir al legislador lo que no dice en ningún caso, o, para ser más exactos, añade a la disposición contenida en el art. 7.4 LBRL una norma de cosecha propia: la Administración competente emitirá informe favorable cuando no aprecie duplicidad o cuando aprecie duplicidad pero no pueda justificar, en virtud de una ponderación de intereses, que el servicio no debe prestarlo la entidad local. Esto no lo dice en absoluto la Ley ni tampoco viene impuesto por la CE. Además, por coherencia, si procede exigir ponderación a la Administración que ha de emitir el informe de duplicidad (o no) desde la perspectiva de la autonomía local, ¿acaso no procede también exigir esa misma ponderación a la Administración que emite el informe de sostenibilidad financiera? (...)” (CIDONCHA, 2017, p. 70-71).

ponderar los intereses territoriales que pudieran justificar que sean otros niveles de gobierno se podría vulnerar la autonomía de los entes locales. Pero esta eventual vulneración sería imputable a una actuación administrativa concreta, la cual es controlable por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por otra parte, el Tribunal afirma que, ante la ausencia de una definición precisa del concepto de “duplicidad”, habrán de ser las comunidades autónomas quienes lo especifiquen y que “los problemas que, bajo la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pudieran derivar del desarrollo o aplicación, por parte de las Comunidades Autónomas, de un concepto excesivamente amplio de “duplicidad” o alejado de sus rasgos conceptuales objetivos serán achacables a ese eventual desarrollo o aplicación, pero no al artículo 7.4 LBRL”.⁴³

En consecuencia, el Tribunal Constitucional rechaza que el artículo 7.4 de la LBRL haya excluido la intervención municipal en ámbitos de competencia ejecutiva autonómica, como sería el caso del medio ambiente.

El segundo de los motivos de impugnación del artículo 7.4 de la LBRL se refiere a los informes exigidos por este precepto, que sólo han de versar sobre las duplicidades y sobre la sostenibilidad financiera. El Tribunal Constitucional también desestima este motivo de impugnación por dos razones: considera que el hecho en sí de que el artículo 7.4 de la LBRL confíe a otras instancias políticas poderes decisorios mediante informes vinculantes no infringe los artículos 137, 140 y 141 CE; y no es contrario a la garantía constitucional de la autonomía local que municipios similares en términos poblacionales o socioeconómicos puedan alcanzar distintos volúmenes competenciales (CASADO CASADO, 2018, p. 9).

También analiza el Tribunal Constitucional si la exigencia de los mencionados informes vinculantes cumple el mandato de predeterminación normativa resultante del reconocimiento constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Sobre esta cuestión, el Tribunal finalmente, concluye que el artículo 7.4 de la LBRL no incumple aquella exigencia de predeterminación normativa, ya que

(...) establece claramente que los municipios tienen atribuida la competencia para gestionar cualquier asunto de interés municipal a la vez

⁴³ FJ 3 b).

que, con igual claridad, subordina su ejercicio a nada más que dos condiciones materiales. De este modo, las Administraciones informantes solo pueden mantener la barrera que el artículo 7.4 LBRL impone inicialmente a la gestión de cualquier asunto de interés local por razones de sostenibilidad financiera y duplicidad competencial, siendo improcedentes las consideraciones de oportunidad y teniendo siempre en cuenta las garantías de autonomía local, no solo las establecidas en la Constitución (arts. 137, 140 y 141 CE) y la legislación básica (entre otros, arts. 2.1 y 25.2 LBRL), sino también las eventualmente previstas en otras leyes, singularmente las de algunos Estatutos de Autonomía (...) Por lo demás, el concepto de sostenibilidad financiera, aunque no está definido en la Ley 27/2013, lo está en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.⁴⁴

En definitiva, el Tribunal Constitucional concluye que el artículo 7.4 de la LBRL es plenamente conforme con la CE, motivo por el cual, en materia ambiental, de acuerdo con el principio de autonomía local, se reconoce a los municipios la capacidad “para ejercer competencias locales en determinados ámbitos careciendo de un título habilitante específico, aunque con pleno respeto a las estrictas condiciones, formales y materiales, que se establecen” (CASADO CASADO, 2018, p. 10).

3.3. Las competencias municipales ejercidas por delegación: constitucionalidad del artículo 27 de la LBRL

La nueva redacción del artículo 27 de la LBRL, recordemos, establece una nueva regulación de las competencias delegadas, sometida a requisitos más estrictos. El recurso de inconstitucionalidad presentado por la Asamblea de Extremadura, consideraba que la delegación es una técnica instrumental de libre ejercicio por parte del titular de la competencia y, por tanto, una fórmula respecto de la cual la comunidad autónoma debe tener plena disponibilidad.

Igualmente, alega la vulneración de la CE al disponer que las comunidades autónomas preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia, porque esto impediría que los ayuntamientos desarrollen competencias propias.

⁴⁴ FJ 3 c).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 41/2016 considera que el artículo 27 es constitucional, porque:

(...) La nueva redacción del art. 27 LBRL, más que ocupar mayor espacio normativo que la versión anterior, altera el sentido político de la delegación de competencias en los municipios (...). El nuevo régimen no es ajeno a esta lógica, pero desarrolla otra hasta ahora menos presente: la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales. El propio precepto dispone que la delegación garantizará la suficiencia financiera del municipio, mejorará el servicio a la ciudadanía, incrementará la transparencia de los servicios públicos y contribuirá a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos (apartados 1 y 3) (FJ 11).

El Tribunal también considera que alguna previsión del artículo 27 de la LBRL está directamente relacionada con la suficiencia financiera del municipio. Así, la exigencia de que la delegación vaya siempre acompañada de la correspondiente financiación con la consiguiente dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico correspondiente. Además, respecto del artículo 27 de la LBRL en su conjunto, debe tenerse en cuenta que la legislación básica del régimen local comprende los principios o bases, relativos a los aspectos institucionales –organizativos y funcionales– y a las competencias locales, entre los que se halla la delegación.

Por ello, considera 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 11).

Además,

Al condicionar la efectividad de la delegación a la aceptación municipal (apartado 5), establece una base destinada a “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada” (SSTC 103/2013, FJ 4, y 143/2013, de 11 de julio, FJ 3). Lo mismo cabe afirmar respecto de otra serie de previsiones que, vinculadas a la suficiencia financiera del municipio fusionado, son bases del régimen local cuando no normas sobre haciendas locales ex art. 149.1.14 CE: el ente local puede renunciar a la delegación si la Administración delegante incumple sus obligaciones financieras o ante la imposibilidad suficientemente justificada de desempeñar la competencia delegada sin menoscabo en el ejercicio de las competencias propias (apartado 7); puede también compensar las obligaciones financieras incumplidas por la Administración delegante con los créditos que ésta tenga frente a él (apartado 6, párrafo segundo) (FJ 11).

Por otra parte, las facultades de control y dirección son consubstanciales a la técnica de la delegación y no suponen, en modo alguno, vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local.

En la Sentencia 101/2017, de 20 de julio, el Tribunal Constitucional vuelve a plantearse la constitucionalidad del artículo 27 de la LBRL, resolviendo nuevos motivos impugnatorios frente al citado precepto. Así, el Gobierno de Canarias cuestiona el artículo 27.1 de la LBRL porque podría interpretarse como una prohibición de que otras entidades locales deleguen competencias en los municipios de su ámbito territorial, lo que supondría una vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local. No obstante, considera que, aunque la nueva redacción no mencione ya a otras entidades locales, no puede interpretarse como una norma destinada a prohibir que las diputaciones, los cabildos o los consejos insulares deleguen competencias en los municipios de su ámbito territorial.⁴⁵

⁴⁵ FJ 5 c).

Sobre el apartado sexto del artículo 27 de la LBRL, el Tribunal Constitucional desestima este motivo impugnatorio, ya que “el artículo 27.6 LBRL recoge un supuesto de compensación de créditos entre distintas instancias políticas, pero, en realidad, no afecta a las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas ni, por tanto, penetra en ámbitos materiales que debieran regular sólo las leyes orgánicas (...)”.⁴⁶

En cuanto a la nueva redacción del artículo 27 de la LBRL, al permitir que el Estado delegue competencias en los municipios sin contar con la comunidad autónoma, vulneraría las exigencias de participación que impone el sistema constitucional de distribución competencial. El Alto Tribunal rechaza esta alegación al afirmar que “(...) la nueva redacción del artículo 27 LBRL, aunque no impone la participación de las Comunidades Autónomas, no la excluye. Las regulaciones relativas a los sectores o ámbitos materiales a que se refieren las competencias delegadas, atendiendo al nivel de intensidad de los intereses autonómicos involucrados, pueden establecer una variedad de mecanismos participativos para la integración de esos intereses territoriales”.⁴⁷

En cualquier caso,

(...) cuál haya de ser el grado de participación autonómica en la adopción de decisiones que, en todo caso, no se ha cuestionado que correspondan al Estado es algo que, conforme a nuestra doctrina (por todas STC 31/2010, FJ 111 in fine), solamente al propio Estado corresponde decidir, en cuanto al concreto alcance y específico modo de articulación de esa participación. De esta suerte “el que las normas estatales no incluyan el grado de participación en las decisiones estatales que la Comunidad Autónoma considera deseable no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón, pues es claro que, en tanto que se trata de competencias ajenas cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada, lo relevante para llegar a tal conclusión será su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, extremo que no es cuestionado en la demanda, antes al contrario, ya que

⁴⁶ FJ 4.

⁴⁷ FJ 9.

es el punto de partida de esta concreta alegación” (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 8).⁴⁸

En cuanto al listado de competencias delegables que recoge en su apartado tercero el artículo 27 de la LBRL, en la Sentencia 54/2017, de 11 de mayo, el Tribunal Constitucional insiste, recordando la Sentencia 41/2016, en que es meramente enunciativo. En este sentido afirman que “el tenor del precepto impugnado en modo alguno admite la interpretación de que las únicas competencias delegables son las específicamente enumeradas en su apartado tres”. Por el contrario, “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”.⁴⁹

Por tanto, el Tribunal Constitucional concluye que el artículo 27 de la LBRL “no impide que el Estado y las comunidades autónomas habiliten el ejercicio municipal de competencias propias y delegadas en cualesquiera ámbitos o materias, por lo que no incurre en la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 de la CE)” (CASADO, CASADO, 2018, p. 13).

3.4. Las competencias de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes: constitucionalidad del artículo 26.2 de la LBRL

En el ámbito de las competencias provinciales en materia ambiental, destaca que “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” (LBRL, art. 36.1). Pero también la atribución 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 nueva función coordinadora, así definida supone una alteración de los mecanismos para conseguir una prestación de calidad de

⁴⁸ FJ 9.

⁴⁹ FJ 3 c).

los servicios mínimos, alterando la relación existente entre las diversas fórmulas de la intermunicipalidad. Esta regulación presenta, más allá de sus notorias insuficiencias técnicas recios problemas de constitucionalidad (VELASCO CABALLERO, 2012). En primer lugar, podría suponer un desapoderamiento competencial de los municipios, en función de un único criterio, el “coste efectivo”. En segundo lugar, podría parecer que la Administración del Estado asumía competencias que les correspondía a las Comunidades Autónomas (VELASCO CABALLERO, 2012).

En las Sentencias 111/2016, de 9 de junio y 168/2016, de 6 de octubre, el Tribunal Constitucional (ALMONA, 2019) se ha pronunciado sobre el alcance de las competencias propias de las provincias (VAZQUEZ PITA, 2014, p. 48) de “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”.⁵⁰ La Junta de Andalucía, en el marco de su recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL, discutía la atribución de esta competencia a las diputaciones provinciales, porque, en su opinión, el Estado habría traspasado los márgenes de su título competencial (art. 149.1.18 CE), vulnerando las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local (arts. 60, 92 y 96 del Estatuto de Autonomía de Andalucía) y habría infringido igualmente la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), destacando que las atribuciones previstas en el artículo 36 de la LBRL, a diferencia de las reguladas en el artículo 26.2 de la LBRL, también impugnado, ni siquiera sujetan su ejercicio a la “conformidad del municipio”. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no acoge sus argumentos y afirma la constitucionalidad del artículo 36.1 c) in fine de la LBRL, en que se recoge la competencia cuestionada. Según su parecer,

⁵⁰ En esta Sentencia se trata otro de los encajes interadministrativos complejos, las competencias provinciales, pero a diferencia de la primera sentencia, la STC 41/2016, de 3 de mayo, se añade una mejor perspectiva de análisis para los intereses municipales, porque la Junta de Andalucía no opone únicamente la vulneración de las competencias autonómicas en la regulación del art. 36 LBRL, sino también la vulneración de la garantía institucional de la autonomía municipal en relación con el papel de las Diputaciones Provinciales. Esto obliga al Tribunal Constitucional a pronunciarse expresamente sobre esta cuestión, sin necesidad de esperar a la resolución del conflicto en defensa de la autonomía local.

(...) la regulación impugnada no compromete la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Al configurar la intervención provincial como subsidiaria de la municipal, no produce estrictamente una injerencia –ni legítima ni ilegítima– en la autonomía municipal. Ciertamente, la Ley reguladora de las bases del régimen local no define con precisión los presupuestos y las condiciones de la asunción provincial ni el procedimiento para articularla, pero ello no resulta en sí problemático en el contexto de una legislación básica que admite el desarrollo autonómico y en el que concurre legislación sectorial del Estado y, en su caso, de las Comunidades Autónomas (como sucede precisamente en materia de tratamiento de residuos así como de prevención y extinción de incendios) [en este sentido, SSTC 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 5 a), y 41/2016, FJ 7 c)]. Del mismo modo, la legitimidad democrática indirecta con que cuenta la diputación provincial podrá discutirse políticamente, pero, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales (FJ 10).

Además, si bien la LBRL configura el tratamiento de residuos y la prevención y extinción de incendios como servicios obligatorios en municipios de más de 5.000 y 20.000 habitantes, respectivamente, “naturalmente, el art. 26.1 LBRL no impide que los municipios que no alcanzan esas barreras poblacionales desarrollen también estos servicios. No les impone la obligación de establecerlos, simplemente; la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales, podrán configurar tales servicios como municipales [STC 41/2016, FFJJ 10 b) y e), 12 b), 13 c)]”.⁵¹

Asimismo, la regulación impugnada

(...) no compromete la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Al configurar la intervención provincial como subsidiaria de la municipal, no produce estrictamente una injerencia –ni legítima ni ilegítima– en la autonomía municipal. Ciertamente, la Ley reguladora de las bases del régimen local no define con precisión los presupuestos y las condiciones de la asunción provincial

⁵¹ FJ 10.

ni el procedimiento para articularla, pero ello no resulta en sí problemático en el contexto de una legislación básica que admite el desarrollo autonómico y en el que concurre legislación sectorial del Estado y, en su caso, de las Comunidades Autónomas (como sucede precisamente en materia de tratamiento de residuos así como de prevención y extinción de incendios) [en este sentido, SSTC 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 5 a), y 41/2016, FJ 7 c)]. Del mismo modo, la legitimidad democrática indirecta con que cuenta la diputación provincial podrá discutirse políticamente, pero, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales (FJ 10).

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 111/2016 también se ha pronunciado sobre el artículo 26.2 de la LBRL, que atribuye a las diputaciones provinciales la coordinación,⁵² en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes de la prestación de determinados servicios obligatorios, entre los que se encuentran la recogida y el tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua potable a domicilio y la evacuación y el tratamiento de aguas residuales y la limpieza viaria. Todos estos servicios –salvo el tratamiento de aguas residuales– están previstos como servicios que, necesariamente, deben proporcionar todos los municipios o, al menos, los de más de 5.000 habitantes, en el caso del tratamiento de residuos.⁵³ Por ello, el Tribunal Constitucional considera que se está ante competencias que el legislador básico ha atribuido específica y directamente a los ayuntamientos y que el artículo 26.2 de la LBRL no niega la titularidad municipal de estos servicios, sino que se limita a prever la intervención de la diputación provincial en la gestión que lleven a cabo los municipios de menos de 20.000 habitantes.

En cuanto a si la regulación controvertida desconoce la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 141 CE) y las competencias estatutarias de la Junta de Andalucía, el Tribunal

⁵² Como analiza Campos Acuña (2016, p. 47-58), el art. 26.2 LBRL materializa esa competencia de coordinación a través de una técnica no exenta de polémica en la tramitación de la norma y de compleja realización práctica.

⁵³ Garrido Juncal (2016, p. 215-228) destaca el inadecuado uso de la palabra “coordinación” y la técnica legislativa empleada en el art. 26.2 LBRL resulta mejorable. También MIGUEZ, 2014, p. 208.

Constitucional considera que no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada habida cuenta de que el precepto permite al municipio oponerse a cualquiera de las formas de prestación de estos servicios propuestas por la Diputación y, por tanto, a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Tras señalar que la previsión impugnada llama “coordinación” a fórmulas que la doctrina constitucional denomina “colaboración”, “cooperación” o, todo lo más, “coordinación voluntaria”, el Tribunal insiste en que

Conforme al art. 26.2 LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de “coordinación” correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, “con la conformidad de los municipios afectados.

Además, el Tribunal Constitucional hace notar que la competencia provincial regulada en el artículo 26.2 de la LBRL se corresponde con la sucintamente enunciada en el artículo 36.1 h) de la LBRL cuyo tenor tampoco arroja dudas sobre el carácter voluntario o consentido de estas fórmulas denominadas de coordinación. También conectan directamente con estas fórmulas voluntarias los estímulos financieros previstos en la disposición adicional 15, sobre “gestión integrada o coordinada de servicios”, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

No obstante, el Tribunal Constitucional considera que son inconstitucionales los incisos del artículo 26.2 que prevén la propuesta por parte de la Diputación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la forma de prestación de los servicios a que venimos haciendo referencia

y la intervención de este Ministerio para decidir, con el fin de reducir los costes efectivos de los servicios, sobre la propuesta formulada (FJ 12). El Tribunal entiende que del artículo 149.1.18 CE no cabe derivar a favor del Estado funciones de carácter ejecutivo, tal y como ha venido sosteniendo el propio Tribunal en jurisprudencia reiterada (SSTC 214, 1989, FJ 1) (SSTC41, 2016, FJ 3 a), 5, 6 c) y 7 c)) de ahí que haya de considerar una invasión de la competencia autonómica la atribución de una función de tal carácter a favor del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas en el referido artículo 26.2 LBRL (ARROYO GIL, 2016, p. 710).

En la Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre, el Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de reafirmarse en el carácter determinante de la conformidad del municipio para justificar la constitucionalidad del precepto. Asimismo, en esta Sentencia ha desestimado los dos nuevos argumentos impugnatorios esgrimidos. Por una parte, se alega que la aplicación del artículo 26.2 de la LBRL por las comunidades autónomas uniprovinciales supondría atribuir funciones típicamente municipales a un nivel de gobierno que actúa extramuros del sistema local en contra del principio constitucional de autonomía local. Al respecto, el Tribunal Constitucional afirma que diputaciones y ayuntamientos conforman un mismo nivel de Gobierno, y ello tiene reflejo institucional. A partir de esto, admite que el artículo 26.2 LBRL, aplicado por comunidades uniprovinciales, implica sustraer del sistema local determinadas decisiones relativas a la gestión de servicios de titularidad local “típicamente municipales”. Sin embargo, en su opinión, “bajo la óptica de la autonomía local, resulta a la postre irrelevante que no haya concejales integrados en la instancia territorial” que aplica el citado precepto, porque el “municipio conserva en todo caso la capacidad de oponerse” a su aplicación. La conformidad del municipio es lo relevante y por ello la norma, per se, no vulnera la autonomía local, aun cuando la aplique una comunidad autónoma uniprovincial. De este modo, se desestiman el nuevo motivo de inconstitucionalidad relativo al artículo 26.2 de la LBRL (CASADO CASADO, 2018, p. 14-15).

Por otra, frente a la alegación de que las comunidades uniprovinciales y las diputaciones podrían llegar a ejercer las facultades previstas en el artículo 26.2 de la LBRL sin la conformidad de los ayuntamientos en supuestos de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria

y sostenibilidad financiera -fundamentada en que el artículo 116 bis de la LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.30 de la LRSAL, entre las medidas que debe programar el plan económico-financiero, incluye la “gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir costes”, sin hacer referencia a la conformidad municipal-, el Tribunal Constitucional también la desestima. En su opinión,

(...) la eventual inconstitucionalidad denunciada sería achacable, no al artículo 26.2 LBRL, sino al artículo 116 bis LBRL, que es el precepto que impondría aquella “gestión integrada” sin contar con la “conformidad” municipal. No comunicándose la eventual inconstitucionalidad del artículo 116 bis LBRL al artículo 26.2 de la misma Ley, hay que rechazar sin más esta alegación”. En cualquier caso, recuerda que es la propia corporación local incumplidora quien elabora el plan económico-financiero (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012), incluyendo las medidas que, según las circunstancias, juzgue imprescindibles para cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por último, afirma que “es verdad que aquella “conformidad” municipal podría resultar efectivamente ensombrecida, con el consiguiente riesgo para la autonomía municipal —dada la fuerte indeterminación normativa y la intensidad de los intereses municipales involucrados—, si la Comunidad Autónoma uniprovincial o diputación correspondiente, al amparo de la norma legal de referencia, diseñase mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preservasen los márgenes de autonomía municipal que asegura el artículo 26.2 LBRL” [FJ 4.c)]. Pero, “en tal caso, “el problema que tal circunstancia pudiera plantear para la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) afectaría estrictamente, no al impugnado artículo 26.2 LBRL, sino a los planes que hubieran desvirtuado materialmente la exigencia de ‘conformidad’ que este impone” [STC 111/2016, FJ 12 d), refiriéndose al artículo 26.2 LBRL solo en su aplicación por parte de las diputaciones provinciales] [FJ 4.c)].

4. Conclusiones

La LBRL, que aprobó el legislador estatal al amparo de los títulos competenciales comprendidos en los subapartados 14 y 18 del artículo 149

de la CE, supuso en su momento una importante reforma del régimen local hasta entonces vigente. No obstante, la pretendida gran reforma ha quedado frustrada en sus objetivos principales, sobre todo a lo que a la reordenación competencial se refiere, habida cuenta que, con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, el efecto reduccionista de las competencias municipales que se pretendía ha quedado mitigado.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta reforma local en diez sentencias dictadas durante los años 2016 y 2017.

En relación a las competencias propias de los municipios recogidas en el artículo 25 de la LBRL, se consolida la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Así las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en 2017 se remiten a la sentencia 41/2016, con lo que se mantiene la interpretación del artículo 25.2 de la LBRL.

Por lo tanto, la enumeración de las materias del artículo 25.2 de la LBRL se considera un mínimo ampliable por la legislación sectorial, estatal o autonómica, con lo que se puede aumentar las competencias recogidas en la LBRL. En consecuencia, se debe considerar que el listado de materias que forman el “medio ambiente urbano”, simplemente son aquellas “en todo caso” los municipios tienen competencias propias, aunque la LBRL no atribuye competencias, sino que la atribución en sentido estricto siga siendo del legislador estatal y autonómico. De este modo, siguiendo el criterio consolidado por el Tribunal constitucional el concepto de “medio ambiente urbano”, no es contrario a la garantía constitucional de la autonomía local.

En cuanto a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, el Tribunal Constitucional ya deliberó la conformidad del artículo 7.4 de la LBRL con la CE. Como se ha analizado en este trabajo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre se ve obligado a volver a pronunciarse sobre el artículo 7.4 de la LBRL, ante los nuevos motivos de impugnación que desarrollan los municipios recurrentes.

A la vista de lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la citada sentencia se concluye que el artículo 7.4 de la LBRL resulta plenamente conforme con la CE. En consecuencia, la interpretación constitucional a seguir en la que dicho precepto contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualquier materia, aunque

respetando las estrictas condiciones formales y materiales que se establecen.

Sobre la constitucionalidad del artículo 27 de la LBRL, el Tribunal constitucional vuelve a pronunciarse en las sentencias en las recaídas en el año 2017. Como se ha analizado, el tribunal Constitucional desestima todos los motivos de impugnación y, por consiguiente, confirma, de nuevo, la constitucionalidad del régimen de delegación de competencias en los municipios establecido por el artículo 27 de la LBRL. Además, consolida el criterio interpretativo de que el listado de competencias delegables que recoge el artículo 27.3 de la LBRL meramente enunciativo. En consecuencia, concluye que el artículo 27 de la LBRL no impide que el legislador estatal y autonómico habiliten el ejercicio municipal de competencias delegadas en cualquier materia, motivo por el cual no se vulnera la garantía de la autonomía local prevista en la CE.

Respecto al alcance de las competencias de las provincias, el Tribunal Constitucional vuelve en 2017 a pronunciarse sobre el artículo 26.2 de la LBRL. Así, confirma la inconstitucionalidad de determinados incisos del citado precepto, como son los que prevén la propuesta por parte de la Diputación al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas de la forma de prestación de los servicios.

De este modo, el pretendido reforzamiento de las competencias de las diputaciones provinciales y otros entes equivalentes debe relativizarse. En efecto, se produce una nueva ampliación cuantitativa de funciones que son una simple concreción de las atribuciones instrumentales que ya venían desarrollando hasta el momento, sin que hayan fructificado ni la atribución de competencias materiales ni la pretendida potenciación de sus funciones coordinadoras sobre las de cooperación y asistencia.

El debate sobre las diputaciones sigue vivo, ya que todavía no se ha alcanzado un cierto consenso en cuestiones tan importantes como el contenido de la función de asistencia de la provincia al municipio y la forma en la que esta ha de desarrollarse, la determinación de cuáles deben ser las competencias de las diputaciones, si exclusivamente funcionales o también materiales, o la posición de la entidad respecto de los municipios que no precisan del auxilio de ningún otro ente para la prestación de sus servicios. No obstante, a la luz de la Constitución Española y de la jurisprudencia constitucional, el legislador básico estatal no tiene mucho margen en orden

a un replanteamiento y reorganización del actual marco regulador de las diputaciones provinciales.

Pero debemos tener en cuenta que el verdadero problema, desde la perspectiva de los entes locales, no recae en el alcance de la reforma legislativa ni en la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, sino en el amplio margen que el texto constitucional otorga al legislador en la configuración de la autonomía local.

En este contexto, sigue pendiente, una verdadera reforma estructural, integral y sistemática del modelo de gobierno local que atienda al principio fundamental de la autonomía local. En consecuencia, se deberá afrontar el reto de una reforma constitucional que tenga por objeto la autonomía local.

En definitiva, urge reflexionar sobre el sentido de la institución provincial, definir su posición en el sistema de Administraciones públicas, base imprescindible para la concreción de sus competencias y presupuesto. Pero sin olvidar otras asignaturas pendientes como son la financiación o la forma de elección de sus plenos, y otras que comparten con el resto de Administraciones Públicas, como son las relativas a la transparencia e información pública y la modernización de sus procedimientos en el contexto de la implantación de la Administración electrónica.

Referencias

ALMONACID LAMELAS, Víctor, TC versus LRSAL: segundo asalto. **Blog Administración Pública** <<http://www.legaltoday.com/blogs/transversal/blog-administracion-publica/emtc-versus-lrsal-segundo-asaltoem>> [Última consulta, 17 de octubre de 2019]).

ALONSO MAS, María José, El nuevo régimen de las competencias municipales. In: DOMINGO ZABALLOS, José Manuel (Coord.). **Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios**. Cizur Menor: Aranzadi, 2014, p. 153-186.

ARROYO GIL, Antonio. Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. **Teoría y Realidad Constitucional**, núm. 38, p. 701-716, 2016.

AYMERICH CANO, Carlos; GARCÍA PÉREZ, Marta; MORA RUIZ, Manuela. Estudio sobre las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús.

Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Granada: Comares., 2014, p. 303-382.

BOIX PALOP, Andrés. Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)**, núm. 2, 2014

CAMPOS ACUÑA, Maria Concepción. Régimen local. Anulación parcial del régimen competencial de la reforma local. Tres conclusiones y una reflexión. **La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal**, núm. 6, p. 55-66, 2016.

CAMPOS ACUÑA, Maria Concepción. Régimen local. Competencias municipales. Desmontando la LRSAL. Segunda anulación parcial por inconstitucionalidad. **La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal**, núm. 9, p. 47-58, 2016.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (coords.), **La reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.** Las Rozas, Madrid: La Ley-El Consultor, 2014.

CASADO CASADO, Lucía. Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, núm. 32, p. 201-283, 2015.

CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.). CARMONA GARIAS, Silvia; RODRÍGUEZ BEAS, Marina. (Coords.). **Dret Ambiental Local de Catalunya**, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

CASADO CASADO, Lucía. Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, vol. 9, núm. 1, p. 18-63 enero/abril, 2018.

CASADO CASADO, Lucía. **La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente.** Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, 2018.

CASADO CASADO, Lucía. Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana de la Unión Europea. In: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), **Observatorio de Políticas ambientales 2018.** Madrid: CIEMAT, 2018, p. 543-585.

CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales. In: LÓPEZ RAMÓN,

Fernando (Coord.). **Observatorio de Políticas Ambientales 2015**. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2015, p. 583-634.

CASTILLO BLANCO, Federico. Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. **Diario de Derecho Municipal**, Iustel, 2014.

CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel. **El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad**. Barcelona: La Ley-El Consultor-Bosch, 2014.

CIDONCHA MARTÍN, Antonio. La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. **Cuadernos de Derecho Local**, núm. 45, p. 12-100, 2017.

CUETARA MARTÍNEZ, J. M. Administración local y medio ambiente. Funciones, medios y problemas. **Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)**, núm. 207, 1980, p. 409- 454.

CUESTA REVILLA, José. Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico. **Cuadernos de Derecho Local (QDL)**, núm. 34 (dedicado a La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013), p. 98-125, 2014.

DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro. Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias. **La Administración al Día**, Madrid, INAP, 4 de julio de 2014.

DÍAZ LEMA, José Manuel. La STC 041/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. **Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)**, núm. 181, p. 351-376, 2016.

DOMPER FERRANDO, Javier. Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente. **Revista Española de Administración Local y Autonómica (REALA)**, núm. 252, p. 821-854, 1991.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto constitucional. In: BAÑO LEÓN, José María (Coord.). **Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado**. Madrid: CEPC, Tomo II, p. 1995-2017, 2016.

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos. La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos.

In: QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.); CASARES MARCOS, Ana Belén (Coord.). **La Reforma del Régimen Local**. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 167-242, 2014.

FONT I LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo. Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?. In: FONT I LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo (Dir.). **Anuario del Gobierno Local 2012**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, 2013.

FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo. La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?. In: FONT I LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo (Dir.). **Anuario del Gobierno Local 2013 (dedicado a: ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013)**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, p. 11-45, 2014.

FORCADELL I ESTELLER, Xavier. Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. In: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.). **La reforma de 2013 del régimen local español**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 57-73, 2013.

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña. **Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)**, núm. 101, p. 55-88, 2015.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales. In: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). **Observatorio de Políticas Ambientales 2017**. Madrid: CIEMAT, p. 607-646, 2017.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. El alcance de las competencias locales en materia ambiental tras la jurisprudencia constitucional sobre la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. In: JIMÉNEZ-CISNEROS CID, Francisco Javier. **Libro Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Reixach**, Madrid, 2018.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental. **Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)**, núm. 112, p. 49-98, 2018.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Administración local: normación reglamentaria y planificación estratégica en materia de medio ambiente. In: LÓPEZ RAMÓN,

Fernando (Coord.). **Observatorio de Políticas Ambientales 2019**. Madrid: CIEMAT, p. 600-625.

FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier. La reforma de la LBRL por la Ley 27/2013 en el Tribunal Constitucional. **Revista de Estudios Locales**. Cunal, núm. 189, p. 36-53, 2016.

GALÁN GALÁN, Alfredo. La aplicación autonómica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. **Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica (REALA)**. Nueva Época, núm. Extraordinario, p. 1-15, 2015.

GARCÍA GARCÍA, María Jesús. Ordenanzas de captación y aprovechamiento de la energía solar y competencias locales en materia de aprovechamiento energético. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, núm. 303, p. 117-138, 2016.

GARCÍA MATÍES, Rafael. Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)**. Nueva Época, núm. 5, p. 1-10, 2016.

GARCÍA MORALES, Verónica Yasmín. Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal. **Cuadernos de Derecho Local (QDL)**. Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 32, junio de 2013, p. 83-90.

GARCÍA RUBIO, Fernando. La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización. In: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.). **La reforma de 2013 de régimen local español**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 195-303, 2014.

GARRIDO JUNCAL, Andrea. Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL. **Dereito**, Vol. 24, núm. Extraordinario, p. 215-228, 2016.

GIFREU I FONT, Judith. Presentació del Dr. Manuel Zafra Víctor. In: FORCADELL I ESTELLER, Xavier; SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (Dirs.). **La reforma local. Reptes i oportunitats dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat**. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2013.

GIL FRANCO, Agustín Juan. Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Competencias propias versus competencias delegadas. **El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados**. *Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal*. núm. 4, p. 371-382, 2014.

GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles. Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias municipales en materia de mercado de abastos. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)**. Nueva Época, núm. 6, p. 79-91, 2016.

GRACIA RETORTILLO, Ricard. La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local. In: FONT I LLOVET, Tomás; GALÁN GALÁN, Alfredo. **Anuario del Gobierno Local 2015/16**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 225-280, 2016.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. El Proyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del LARSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados (PARTE I). **Diario de Derecho Municipal**, Iustel, 2013.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional. **Diario del Derecho Municipal**, Iustel, 25 de octubre de 2016.

LÓPEZ CANDELA, Javier. Las competencias en materia de medio ambiente de las corporaciones locales. **Cuadernos de Derecho Local (QD)**, núm. 4, p. 72-88, 2004.

MARTÍN MATEO, Ramon. **Manual de Derecho Ambiental**, Edit. Trivium, 1998.

MARTÍNEZ MARTÍN, Diego José. Competencias locales y medio ambiente. **Derecho y Medio Ambiente**, Madrid: CEOTMA-MOPU, 1981.

MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis. La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot. **Cuadernos Manuel Giménez Abad**, núm. 7, p. 70-82, 2014.

MEDINA GUERRERO, Manuel. La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales. **Cuadernos de Derecho Local (QDL)**, núm. 34 (dedicado a La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013), p. 147-161, 2014.

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

MERINO ESTRADA, Víctor. ¿Qué fue de la reforma local? **Revista de Estudios Locales. Cunal**, núm. 190, p. 12-33, 2016.

MIGUEZ MACHO, Luis. Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. **Revista Galega de Administración Pública (RGAP)**, núm. 47, p. 513-548, 2014.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio. Competencias municipales: competencias delegadas e impropias. **Cuadernos de Derecho Local (QDL)**, núm. 34 (dedicado a La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013), p. 71-79, 2014.

MUÑOZ AMOR, M.^ª M. (Coord.). **Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local**. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2013.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local. **Diario de Derecho Municipal**, 10 de junio de 2013.

NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración. **Cuadernos de Derechos Local (QDL)**, núm. 46, p. 68-103, 2018.

PALOMAR OLMEDA, Antonio. Incertidumbre sobre futuro y de la operatividad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. **Revista de Estudios Locales. Cunal**, núm. 189, p. 54-68, 2016.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal. **Cuadernos de Derecho Local (QDL)**, núm. 34 (dedicado a La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013), p. 11-20, 2014.

RIEGO ARTIGAS, P. La Agenda 21 Local. Una institución tergiversada. **El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados**, núm. 22, 2008.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del Régimen Local de Cataluña. In: GARCÍA RUBIO, Fernando (Dir.). **Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales**. Madrid: INAP, p. 511-576, 2015.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. Medio ambiente urbano. In: VELASCO CABALLERO, Francisco (Dir.). **Anuario de Derecho Municipal 2017**, Madrid: Marcial Pons, p. 341-366, 2018.

SABATÉ I VIDAL, Josep Maria. El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes. In: FONT I LLOVET, Tomàs; GALÁN

GALÁN, Alfredo (Dirs.). **Anuario del Gobierno Local 2013 (dedicado a: ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013)** Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, p. 129-150, 2014.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. La coordinación administrativa como concepto jurídico, **Documentación administrativa (DA)**, núms. 230-231, p. 11-30, 1992.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.). **La reforma de 2013 del régimen local español**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge. In: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.). **La reforma de 2013 del Régimen Local Español**, 2ª ed. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 139-156, 2014.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús. La opción por la gestión supramunicipal: la potenciación de las Diputaciones Provinciales y de los Cabildos y Consejos insulares. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (Dirs.). **Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local**. Granada: Comares, p. 90-135, 2014.

SERROLLONGA Y SIVILLA, Maria Montserrat. Aguas. Vertido de aguas residuales. Autorización provisional. Es necesaria la presentación del proyecto técnico para otorgar la autorización definitiva. Competencia del ayuntamiento. **La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal**, núm. 7, p. 115-120, 2016.

SOSA WAGNER, Francisco. Las competencias ambientales en el derecho español. La capacidad de ejecución del derecho internacional y comunitario por las comunidades autónomas. **Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones**. Asturias: Comisión de las Comunidades Europeas, 1990.

SOUVIRÓN MORENILLA, José María. Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los Municipios en la reciente reforma del Régimen Local básico. **Cuadernos de Derecho Local (QDL)**, núm. 34 (dedicado a La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013), p. 80-97, 2014.

TOSCANO GIL, Francisco. Las competencias municipales. In: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (Coords.). **La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, p. 89-119, 2014.

TOSCANO GIL, Francisco. El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias

y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. **Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)**, núm. 165, p. 305-313, 2014.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Las competencias municipales propias en el vigente régimen local. **Revista da Asesoría Xurídica Xeral**, núm. 7, 2017.

VAZQUEZ PITA, José María. Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (Dir.). **Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local**. Granada: Comares, 2014.

VELASCO CABALLERO, Francisco. Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales. **Anuario de Derecho Municipal**, núm. 5, p. 25-30, 2011.

VELASCO CABALLERO, Francisco. Reforma del régimen local: la nueva cultura de la intervención. **Boletín del IDL-UAM**, núm. 42, 2012.

VELASCO CABALLERO, Francisco. Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. **Anuario de Derecho Municipal 2012**, núm. 6, p. 23-60, 2013.

VELASCO CABALLERO, Francisco. Reforma de la Administración local: Una nueva distribución territorial del poder. In: CASTILLO BLANCO, Federico (Coord.). **La reforma del sector público**. Sevilla: Instituto García Oviedo, p. 79-81, 2014.

VELASCO CABALLERO, Francisco. El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades autónomas. **Revista Catalana de Dret Public (RCDP)**, núm. 48, p. 1-23, 2014.

VILLAR ROJAS, Francisco José. Crisis económico-financiera; crisis de la Administración Pública. In: GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés María (Dir.). **El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego**, Barcelona: Atelier, p. 43-83, 2013.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte). **Diario del Derecho local**, Iustel, 2014.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. En torno a la representación local en las instituciones autonómicas. Comentarios sobre una sentencia del Tribunal Supremo. **La Administración al Día**, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 10 de mayo de 2016.