

Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental

On the competences of local entities.
The interpretation of the constitutional case law
on their scope regarding environmental matters

Josep Ramon Fuentes i Gasó

«No sólo hay ganadores y perdedores entre los países, sino también dentro de los países pobres, donde deben identificarse diversas responsabilidades. Por eso, las cuestiones relacionadas con el ambiente y con el desarrollo económico ya no se pueden plantear sólo desde las diferencias entre los países, sino que requieren prestar atención a las políticas nacionales y locales.» FRANCISCO, *Laudato Si*, 2015. (1)

Sumario: I. Introducción.—II. Una breve aproximación a la configuración de las competencias locales en materia ambiental en la LBRL tras su modificación por la LRSAL. 1. El nuevo modelo de delimitación de las competencias locales. 2. Las competencias locales en materia ambiental. 2.1. Las competencias de los municipios. 2.2. Las competencias de las provincias. 2.3. Las principales dudas suscitadas en torno al alcance de las competencias ambientales de las entidades locales.—III. El alcance de las competencias locales en materia ambiental recogidas en la LBRL tras la reciente jurisprudencia constitucional sobre la LRSAL. 1. El alcance de las competencias propias de los municipios: más allá del «medio ambiente urbano». 2. Las competencias de los municipios distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. 3. Las competencias de los municipios ejercidas por delegación. 4. El alcance de las competencias de las provincias.—IV. Consideraciones finales.—V. Bibliografía.

(1) FRANCISCO, *Laudato si*, *Carta encíclica sobre el cuidado de casa común*, 24 de mayo de 2015, núm. 176, págs. 135-136.

I. Introducción (2)

Los entes locales disponen de importantes competencias en materia de protección del medio ambiente(3) y ocupan un lugar clave en la gestión de los intereses ambientales(4), como administraciones más próximas a los ciudadanos(5). 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(6); a pesar de

(2) Este trabajo se ha realizado dentro del grupo de investigación «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad» de la Universitat Rovira i Virgili, reconocido como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya en el periodo 2017-2019 (referencia SGR 2017-781), y en el marco del proyecto de investigación «Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

(3) *Vid. in totum*, CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2018; y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*. CIEMAT. Madrid, 2017, págs. 607-646. Asimismo, 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», en JIMÉNEZ-CISNEROS CID, Francisco Javier, *Libro Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Reixach*, tomo II, Civitas, Madrid, 2018, págs. 174-205; y CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas ambientales 2018*. CIEMAT. Madrid, 2018, págs. 541-585.

(4) Se trata de un ámbito donde las competencias municipales tienen mayor tradición en nuestro país, tal y como han señalado SOSA WAGNER, MARTÍNEZ MARTÍN y CASADO CASADO. *Vid.* SOSA WAGNER, Francisco, «Las competencias ambientales en el derecho español. La capacidad de ejecución del derecho internacional y comunitario por las comunidades autónomas», en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones*. Comisión de las Comunidades Europeas. Asturias, 1990, pág. 55; MARTÍNEZ MARTÍN, Diego José, «Competencias locales y medio ambiente», en *Derecho y Medio Ambiente. CEOTMA-MOPU*. Madrid, 1981; y 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», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, 2015, págs. 201-283, pág. 3.

(5) Como afirma NAVARRO RODRÍGUEZ, a pesar de que muchos problemas ambientales tengan carácter global y trasciendan las fronteras locales, debe mantenerse la importancia de la acción local —especialmente de los municipios—, en este ámbito, por su carácter de Administración más próxima a los ciudadanos. *Vid.* NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, «Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración», en *Cuadernos de Derechos Local (QDL)*, núm. 46, 2018, pág. 80.

(6) *Vid.* FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Administración local: avances...», *cit.*; CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*. Thomson-Aranzadi. Cizur Menor, 2015, págs. 583-564; y CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas ambientales 2018*. CIEMAT. Madrid, 2018.

que, para CASADO CASADO, «la legislación ambiental estatal, autonómica y local ha experimentado grandes cambios, de impronta neoliberal y desreguladora» (7), con el peligro de volver a enfrentarse, según GIFREU I FONT, en "ese panorama caótico, producto de décadas enteras de crecimiento desenfrenado sin contar con un patrón de ordenación territorial y de ignorar los costes ecológicos y medioambientales a medio y largo plazo. (8)

Con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local —en adelante, LRSAL—, que modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local —en adelante, LBRL—, se introducen importantes cambios en las competencias ambientales locales, con el objetivo de tratar de evitar o eliminar duplicidades —el discutible principio de «una Administración una competencia»— (9), y conseguir la difícil sostenibilidad financiera.

En definitiva, como señala VILLAR ROJAS, «la crisis ha supuesto un reequilibrio del Estado de las Autonomías con fortalecimiento del papel director y supervisor del Estado y el debilitamiento de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales». (10) Y, para CASADO CASADO, desde la perspectiva organizativa, la crisis ha actuado como condicionante de la potestad organizatoria, enmarcada en el principio de estabilidad presupuestaria, y se ha producido un proceso de racionalización del sector público, a través de diferentes medidas de reordenación o reorganización; y se han aprobado leyes relevantes en este ámbito», como es el caso de la LRSAL. (11)

La LRSAL establece un nuevo sistema de reparto competencial mediante una redefinición y reclasificación de las competencias municipi-

(7) CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias...*, op. cit, pág. 35.

(8) GIFREU I FONT, J., «La protección y utilización del demanio marítimo-terrestre a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional. Hacia una ordenación integrada y sostenible del litoral de Cataluña», *Práctica Urbanística, Sección Estudios*, ed. La Ley, núm. 140, 2016, pág. 2.

(9) Principio nada pacífico entre la doctrina. Así, FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», en FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2012*. Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público. Madrid, 2013, págs. 14-15; y TOSCANO GIL, Francisco, «Las competencias municipales», en 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*. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley). Madrid. 2014, págs. 89-119.

(10) VILLAR ROJAS, Francisco José, «Crisis económico-financiera; crisis de la Administración Pública», en GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés María (dir.), *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, Atelier, 2013, pág. 73.

(11) CASADO CASADO, Lucía, «Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España», en *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, núm. 1, enero-abril, 2018, pág. 23.

pales(12). Probablemente este es uno de los aspectos nucleares de la reforma que introduce, 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(13). Esta previsión general se concreta en el nuevo artículo 7 LBRL, estableciendo un nuevo paradigma, probablemente el más significativo de la Ley, para las competencias de los municipios. Así, la LRSAL, modificatoria de la LBRL, provoca una reducción y reordenación de las competencias que estaban atribuidas a los municipios(14), al tiempo que supone un reforzamiento de las competencias de las provincias. Indudablemente, esta reordenación de las competencias se proyecta sobre la configuración de las competencias locales en materia ambiental, que es objeto de importantes cambios.

Esta Ley generó un importante rechazo político y doctrinal(15). Parte de la doctrina no considera acertado el planteamiento de la ley, haciéndose eco de algunos de los interrogantes e incertidumbres que plantea el nuevo modelo de delimitación competencial establecido por la LRSAL en los sujetos llamados a aplicarla(16). Pero, más allá de las críticas doctri-

(12) 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», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, pág. 72. Como afirma VELASCO CABALLERO, el eje de la LRSAL está en el intento de reducir la actividad municipal, como supuesta fuente del déficit financiero. Vid. VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, 2013, pág. 4.

(13) 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», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2013, págs. 59 y ss.

(14) Así lo resalta MEDINA GUERRERO, Manuel, *La reforma del régimen local*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014, págs. 36-43. También GARRIDO JUNCAL examina la incidencia de la LRSAL referente a las competencias de los municipios y a la gestión de los servicios públicos locales. Vid. GARRIDO JUNCAL, Andrea, «Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL», en *Dereito*, vol. 24, núm. extraordinario, 2016, págs. 215-228.

(15) Esta norma fue objeto de muchas críticas doctrinales, entre otros, vid. FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?», en 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*). Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público. Madrid, 2014; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013...*, cit.; y MEDINA GUERRERO, Manuel, *La reforma...*, cit.

(16) Vid. ALONSO MAS, M.ª José, «El nuevo régimen de las competencias municipales», en DOMINGO ZABALLOS, José Manuel (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*. Aranzadi. Cizur Menor, 2014, pág. 154.

nales de que fue objeto la LRSAL, 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(17).

Casi cinco años después de su aprobación, la LRSAL continúa siendo noticia, ya que se han dictado varias Sentencias del Tribunal Constitucional sobre esta Ley, que contribuyen a precisar el alcance de las competencias locales(18), alcance que, en la materia ambiental, que va a centrar nuestra atención, presentaba algunas dudas relevantes, a raíz de los cambios introducidos en este punto en la LBRL, que el Alto Tribunal ha contribuido a clarificar a través de sus recientes pronunciamientos.

En 2016, vieron la luz los primeros pronunciamientos recaídos 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(19). En 2017, se dictaron seis nuevas sentencias con motivo de la resolución de diferentes recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley, así como de un conflicto en defensa de la autonomía local(20), 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» como señala RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO(21).

(17) 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.

(18) En el momento de redacción de este trabajo, el Tribunal Constitucional ha dictado las siguientes sentencias sobre la LRSAL: 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 de junio; 168/2016, de 6 de octubre; 180/2016, de 20 de octubre; 44/2017, de 27 de abril; 45/2017, de 27 de abril; 54/2017, de 11 de mayo; 93/2017, de 6 de julio; 101/2017, de 20 de julio; y 107/2017, de 21 de septiembre.

(19) Sentencias 41/2016, de 3 de marzo —ponente: Andrés Ollero Tassara—, 111/2016, de 9 de junio —ponente: Antonio Narváez Rodríguez—, 168/2016, de 6 de octubre —ponente: Juan Antonio Xiol Ríos— y 180/2016, de 20 de octubre —ponente: Juan José González Rivas—.

(20) Sentencias 44/2017, de 27 de abril —ponente: Fernando Valdés Dal-Ré—; 45/2017, de 27 de abril —ponente: Andrés Ollero Tassara—; 54/2017, de 11 de mayo —ponente: Santiago Martínez-Vares García—; 93/2017, de 6 de julio —ponente: Encarnación Roca Trías—; y 101/2017, de 20 de julio —ponente: Alfredo Montoya Melgar—, así como de un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.393 municipios (Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre —ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón—).

(21) RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, «Medio ambiente urbano», en VELASCO CABELLERO, Francisco (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, 2018 pág. 345.

La finalidad de este trabajo es analizar cómo queda la configuración de las competencias locales en el ámbito medioambiental tras la aprobación de la LRSAL y la interpretación del Tribunal Constitucional plasmada en las Sentencias recaídas en 2016 y 2017. Con este fin, en primer lugar, se realiza una breve aproximación a la configuración de las competencias locales en materia de medio ambiente en la LBRL, tras su modificación por la LRSAL. En segundo lugar, a partir de un amplio análisis de la jurisprudencia constitucional recaída sobre esta Ley, se determina con qué alcance quedan recogidas las competencias ambientales en la actual redacción de la LBRL, con el fin de introducir claridad en este ámbito y establecer los límites con que se configura la actuación de los municipios y de las provincias en este ámbito. Finalmente, el trabajo concluye con una serie de consideraciones finales, en que se llama la atención sobre aquellos aspectos que se consideran más relevantes.

II. Una breve aproximación a la configuración de las competencias locales en materia ambiental en la LBRL tras su modificación por la LRSAL

La LRSAL lleva a cabo una revisión profunda del régimen jurídico aplicable a las entidades locales, con el fin de lograr la racionalización de la Administración local y garantizar su sostenibilidad financiera. Uno de los cambios más importantes que introduce esta Ley en la LBRL tiene que ver con la configuración del ámbito competencial local, que son objeto de una importante reordenación, en la que se introducen cambios significativos que afectan al alcance de las competencias de los municipios y de las provincias (22).

1. El nuevo modelo de delimitación de las competencias locales

El nuevo modelo de delimitación de las competencias locales mantiene la distinción entre competencias propias y delegadas. Las competencias propias son las que solo pueden ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas (23). Las competencias pro-

(22) Vid. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Consecuencias de la Ley 27/2013, ...», *cit.*, págs. 72-78.

(23) Así, en relación a la competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA), CASADO CASADO 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,

pías 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 de sostenibilidad financiera.

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

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

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

En definitiva, la LRSAL acomete una profunda revisión del régimen de definición de las competencias municipales que se traduce en una reducción del ámbito de actuación que con carácter básico les reconoce la legislación estatal de régimen local y en la posibilidad de que los servicios cuya prestación les corresponde sean asumidos en ciertos casos por en-

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.», CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias...*, *op. cit.*, pág. 23.

tidades supramunicipales. Con ello se pretende racionalizar el régimen de actuación de los municipios, clarificándolo y eliminando supuestos de concurrencia competencial. Todo ello con el fin de contribuir al objetivo último de la reforma que es garantizar el cumplimiento por las corporaciones locales de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

2. Las competencias locales en materia ambiental

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, como las comarcas en Cataluña, entre otras— (24).

2.1. LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

En cuanto a los municipios(25), el artículo 25.2 de la LBRL, en su redacción actual tras su modificación por la LRSAL, recoge como compe-

(24) Vid. un análisis detallado de las competencias ambientales de las entidades locales en la LBRL, tras su modificación por la LRSAL, en AYMERICH CANO, Carlos, GARCÍA PÉREZ, Marta y MORA RUIZ, Manuela, «Estudio sobre las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús, *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*. Comares. Granada, 2014, págs. 303-382; CASADO CASADO, Lucía, «Las competencias ambientales...», *cit.*, págs. 201-283; y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, «Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración», en *Cuadernos de Derechos Local (QDL)* núm. 46, 2018, págs. 68-103.

(25) En general sobre las competencias municipales *vid.*, entre otros, ALONSO MAS, M.^a José, «El nuevo régimen de las competencias municipales», en DOMINGO ZABALLOS, José Manuel (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*. Aranzadi. Cizur Menor, 2014, págs. 153-186; CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel, *El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*. La Ley-El Consultor-Bosch. Barcelona, 2014, págs. 147-275; 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*. La Ley-El Consultor. Las Rozas (Madrid), 2014; CUESTA REVILLA, José, «Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014, págs. 98-125; GIL FRANCO, Agustín Juan, «Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la Ley de Racio-

tencia 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 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 de

nalización 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, 2014, págs. 371-382; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014, págs. 71-79; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, 2.ª ed. *Fundación Democracia y Gobierno Local*. Madrid, 2014, págs. 139-156; y 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», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014, págs. 305-313.

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» (26).

Así lo especifica también el apartado tercero del artículo 25 de la LBRL. Además, este precepto clarifica ahora que la atribución competencial deberá responder a una previa evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales de que se trate conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Por lo tanto, las materias del artículo 25 de la LBRL siguen siendo indicativas y la determinación de las competencias de los entes locales continúa siendo una cuestión reservada a la ley sectorial —estatal o autonómica—, si bien ahora también se tendrán en cuenta elementos económicos para determinar las competencias y los servicios públicos a prestar por los municipios (27).

En relación a los servicios mínimos de prestación obligatoria para los municipios, en función del número de habitantes, el artículo 26.1 LBRL

(26) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *cit.*, pág. 545.

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

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 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 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 LBRL, que contenía una cláusula de competencias complementarias que permitía a los municipios 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

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.

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 (28).

2.2. LAS COMPETENCIAS DE LAS PROVINCIAS (29)

Por lo que respecta a las competencias de las provincias (30), la LRSAL ha procedido a su reforzamiento (31), tanto en sus tradicionales funciones de cooperación (32) y asistencia como en su nuevo papel como presadoras de servicios (33). Desde la perspectiva ambiental, cabe destacar,

(28) 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».

(29) *Vid.* FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Administración local: avances en la precisión ...», págs. 619-623.

(30) *Vid.*, SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús, «La opción por la gestión supramunicipal: la potenciación de las Diputaciones Provinciales y de los Cabildos y Consejos insulares», en 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*. Comares. Granada, 2014, págs. 90-135.

(31) Bajo el principio de la sostenibilidad financiera. *Vid.* MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis, «La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, 2014, pág. 77.

(32) Las funciones coordinadoras se refuerzan en la LRSAL mediante una serie de instrumentos. MEDINA GUERRERO sistematiza acertadamente los instrumentos. *Vid.* MEDINA GUERRERO, Manuel, «La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014.

(33) Al respecto, *vid.* por todos, GARCÍA RUBIO, Fernando, «La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 de régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2014, págs. 195-303.

en primer lugar, la configuración como competencia propia de las diputaciones provinciales —o entidades equivalentes— de «la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación» (34).

Y, en segundo lugar, la atribución a las diputaciones provinciales de la coordinación de la prestación de determinados servicios ambientales obligatorios (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y limpieza viaria) (35) en los municipios de menos de 20.000 habitantes, a la que ya nos hemos referido (36). Para coordinar la prestación de estos servicios (37), el nuevo apartado 2 del artículo 26 de la LBRL prevé que la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación (38), consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. La decisión sobre la forma de prestación de los citados servicios obligatorios corresponde, por tanto, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Para reducir los

(34) Art. 36.1, apartado c) de la LBRL.

(35) 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, *vid.*, entre otros, VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012* núm. 6, 2013, págs. 23-60; MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local», en *Diario de Derecho Municipal*, 10 de junio de 2013; PAREJO ALFONSO, Luciano, «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014, págs. 11-20; y 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», en 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*). Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público. Madrid, 2014, págs. 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 (...)».

(36) *Vid.* el artículo 26.2 de la LBRL.

(37) Véase, SÁNCHEZ MORÓN, M., «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación administrativa*, núm. 230-231, 1992, pág. 24.

(38) Art. 26.2 LBRL.

costes de los servicios, decidirá sobre la propuesta formulada, que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera. Cuando sea la Diputación —o entidad equivalente— quien asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. El artículo 26.2 de la LBRL también contempla la posibilidad de que los municipios asuman la prestación y coordinación de estos servicios. Para ello, será necesario que justifiquen ante la Diputación que pueden prestar esos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente. Si la Diputación lo considera acreditado, los municipios podrán retener la prestación y coordinación de estos servicios(39), para lo que, según GARCÍA RUBIO, no se requiere —ni se especifica— una aprobación en ese sentido por parte ni de la Comunidad Autónoma ni del Estado, como se establece para la implantación efectiva de la forma de gestión de servicios a través de la coordinación de la Diputación.(40)

2.3. LAS PRINCIPALES DUDAS SUSCITADAS EN TORNO AL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Como hemos señalado, la aprobación de la LRSAL afecta significativamente a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente, tanto por la reducción del ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente como por la ampliación de las competencias de las diputaciones provinciales —o entidades equivalentes—.

(39) 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».

(40) GARCÍA RUBIO, Fernando, *cit.*, pág. 298.

En cuanto a los municipios, ya vimos cómo el artículo 25.2 LBRL recoge ahora como competencia propia el «medio ambiente urbano, que es más reducido que el de la anterior competencia de «protección del medio ambiente». Además, el medio ambiente urbano también se configura como servicio obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes.

Con relación a las provincias, la LRSAL ha procedido a su reforzamiento, tanto en sus tradicionales funciones de cooperación y asistencia como en su nuevo papel como prestadoras de servicios. Desde la perspectiva ambiental, ya hemos destacado la configuración como competencia propia de las diputaciones provinciales de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación. Y 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.

Son muchos los interrogantes y las incertidumbres que plantea el nuevo modelo de delimitación competencial establecido por la LRSAL en los sujetos llamados a aplicarla(41). Esta situación suscitaba, a la espera del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre esta Ley, una notoria inseguridad jurídica en torno a cómo debe ser interpretada y aplicada, en algunos de sus aspectos. Desde la perspectiva del alcance de las competencias locales en materia de medio ambiente, que es la que aquí nos interesa, la LRSAL suscita algunas dudas interpretativas. En primer lugar, cabe plantear si el listado de materias recogido en el artículo 25.2 constituye un techo máximo competencial para los municipios o un mínimo que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica; o, en otros términos, si es posible que una ley pueda atribuir a los municipios otras competencias propias en materia ambiental, más allá de la de «medio ambiente urbano» o «abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales» recogidas en el artículo 25.2. Aunque la posición mayoritaria de la doctrina al respecto es que la enumeración del artículo 25.2 reviste la

(41) Buena prueba de ello son las numerosas guías de aplicación que, elaboradas desde diferentes instancias, públicas o privadas, han ido apareciendo para ofrecer pautas interpretativas de la Ley y aclaraciones en algunos de sus puntos, aunque ofreciendo interpretaciones dispares. El propio Ministerio ha elaborado una «Nota Explicativa de la Reforma Local», para clarificar algunos aspectos de la Ley. Asimismo, las diferentes interpretaciones de la LRSAL realizadas por las CCAA. Sobre esta última cuestión, *vid.* GALÁN GALÁN, Alfredo, «La aplicación autonómica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. extraordinario, 2015, págs. 1-15.

consideración de un mínimo ampliable por la legislación sectorial autonómica (42), 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, como el Consejo de Estado (43) y el Consell de Garanties Estatutàries mantienen una posición totalmente contraria (44).

En segundo lugar y en estrecha conexión con la cuestión anterior, se plantea qué sucede con la competencias municipales en materia ambiental concretadas en leyes sectoriales autonómicas anteriores a la aprobación de la LRSAL, cuando existe contradicción con la LRSAL (piénsese, por ejemplo, en la supuesta supresión de una competencia municipal en materia ambiental en la LRSAL que contradiga la atribución expresa de competencias sobre esa materia a los municipios en las leyes sectoriales autonómicas). La cuestión es si pueden o deben los municipios seguir ejerciendo esas competencias, y si mantienen esas competencias como propias. El mismo interrogante se suscita en relación con aquellas competencias atribuidas a los municipios directamente por los Estatutos de Autonomía (45), con anterioridad a la LRSAL (46).

(42) 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 *vid.*, VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «Las competencias municipales propias en el vigente régimen local», en *Revista de Asesoría Jurídica Xeral* núm. 7, 2017, pág. 168; VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen...», *cit.*, págs. 37-38; y CASTILLO BLANCO, Federico, «Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», en *Diario de Derecho Municipal*, lustel, 2014.

(43) En sus dictámenes 567/2013, de 26 de junio, y 338/2014, de 22 de mayo. *Vid.* 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)», en *Diario de Derecho Municipal*, lustel, 2013.

(44) Sobre las diferentes posiciones en torno a esta cuestión, *vid.* por todos, CASADO CASADO, Lucía, «Las competencias ambientales...», *op. cit.*, págs. 236-243.

(45) Por ejemplo, el artículo 84.2.j) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, recoge como competencia propia de los gobiernos locales de Cataluña «La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible». Y es que, como afirma CASADO CASADO, los cambios más significativos en la configuración de las competencias ambientales vienen de la mano de éste Estatuto y del de Andalucía. En relación al catalán, «la novedad radica ahora en que, por una parte, se define qué se entiende por competencia compartida, y, por otra, se enumera un listado de materias que se incluyen, en todo caso, dentro de la competencia compartida sobre medio ambiente. De este modo, se detallan una serie de perfiles competenciales en materia de medio ambiente y se precisan cuáles son algunas de las competencias específicas que asume la comunidad autónoma». CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias...», op. cit.*, pág. 100.

(46) Sobre estas cuestiones, *vid.* CASADO CASADO, Lucía, «Las competencias ambientales...», *op. cit.*, págs. 243-248.

Por último, en el ámbito de las competencias provinciales, por una parte, se plantea cómo debe interpretarse la competencia propia de las provincias o entidades equivalentes para «la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes» —también de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes—, cuando éstos no procedan a su prestación. La cuestión es si en estos municipios la diputación asumirá el servicio de tratamiento de residuos en todo caso, aunque no se sabe cuándo ni cómo, entendiéndose tácitamente derogado a estos efectos el artículo 12.5.a) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados(47); o sólo lo asumirá si estos municipios no lo prestan.

Por otra parte, el conflicto se centra en la interpretación del artículo 26.2 LBRL, que no contempla ni resuelve en todas sus variantes el supuesto de que tales municipios no presten su conformidad a la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial, tal como apunta CASADO CASADO(48).

III. El alcance de las competencias locales en materia ambiental recogidas en la LBRL tras la reciente jurisprudencia constitucional sobre la LRSAL(49)

Las incertidumbres apuntadas en torno al alcance efectivo de las competencias de las entidades locales en materia ambiental, así como en otras materias, y la inseguridad jurídica desatada hacían del todo necesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que aportara luz sobre las cuestiones planteadas y que proporcionara algunas pautas interpretativas, que aportasen seguridad jurídica. Las Sentencias recaídas en 2016 y 2017 sobre la LRSAL cumplen esta función. 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.

(47) Este precepto configura como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos.

(48) *Vid.* a este respecto, CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *op. cit.*, págs. 555-556.

(49) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas ambientales 2018*. CIEMAT. Madrid, 2018, págs. 541-585.

1. El alcance de las competencias propias de los municipios: más allá del «medio ambiente urbano» (50)

Con relación a las competencias de los municipios en materia ambiental, recordemos que el artículo 25.2 LBRL, tras la reforma operada por la LRSAL, recoge, como competencia propia de los municipios (51), además del «abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales», el «medio ambiente urbano» y pormenoriza su contenido («en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas»), que es más reducido que el de la anterior competencia de «protección del medio ambiente». Además, el medio ambiente urbano también se configura como servicio obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes (52).

La interpretación del artículo 25 suscitaba, como hemos señalado, algunas dudas interpretativas (53). En particular, si el listado de materias recogido en el su apartado 2 (54), constituye un techo máximo competencial para los municipios o un mínimo que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica; o, en otros términos, si es posible que una ley atribuya a los municipios otras competencias propias en materia ambiental, más allá de la de «medio ambiente urbano» o «abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales» recogidas en el artículo 25.2 (por ejemplo, en materia de protección del medio natural) (55).

(50) Vid. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Administración local: avances en la precisión ...», *op. cit.*, págs. 611-618.

(51) 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. Véase, VALCÁRCCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «Las competencias...», *op. cit.*, págs. 165 y ss.

(52) Sobre el listado de competencias recogido en el art. 25.2 LBRL, *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El régimen...», *cit.*, págs. 143-145.

(53) SOUVIRÓN MORENILLA, José María, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los Municipios en la reciente reforma del Régimen Local básico», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014, págs. 80-97; CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El régimen...», cit.*, págs. 277-280; 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», en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.), CASARES MARCOS, Ana Belén (coord.), *La Reforma del Régimen Local*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014, págs. 167-242.

(54) Se analiza con detenimiento los diferentes cambios que se han producido en el listado de materias del art. 25.1 LBRL en TOSCANO GIL, Francisco, «El nuevo sistema...», *cit.*, págs. 305-313.

(55) Así se pronuncia, entre otros, RODRÍGUEZ.CHAVES MIMBRERO, Blanca, «Medio ambiente urbano», en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, 2018 pág. 345.

El Tribunal Constitucional ha puesto fin a esta dualidad interpretativa, sumándose a la opinión doctrinal mayoritaria. En la Sentencia 41/2016(56), considera que la nueva redacción del artículo 25.2 LBRL, en línea con la anterior, identifica las materias en las que el municipio debe tener «en todo caso» competencias propias(57), 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 constricción 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) (58). 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

(56) La STC 41/2016 despeja las dudas acerca de si el art. 25.2 LBRL contiene un *numerus clausus* o si es solo un mínimo. Sobre esto véase, CIDONCHA MARTÍN, Antonio, «La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, 2017, págs. 72 y ss.

(57) VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, 2013, págs. 25-30.

(58) *Vid.* VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «Las competencias...», *cit.*, pág. 171.

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 si se prohibiese con carácter general a las comunidades autónomas la atribución de competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias se estarían invadiendo las competencias de las comunidades autónomas. En consecuencia,

«(...) 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).

En efecto, 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 según señala VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia,

estabilidad y sostenibilidad financiera; 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; y dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que conlleve un mayor gasto de las administraciones públicas)(59). De otro modo,

«(...) 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 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).

A la vista de lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 25 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» (60) 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» «grádué 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» (61).

(59) 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 CCAA y que no estuvieran en el listado, debe ajustarse a las condiciones que aquellos apartados recogen. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «Las competencias...», *cit.*, pág. 171.

(60) En este sentido, se pronunciaba ya, entre otros, GIFREU I FONT que «(...) el legislador básico se escora en una interpretación muy restrictiva de los denominados temas de interés local, allanando el camino a una vulneración del principio de autonomía local en la medida en que se merma esa capacidad efectiva de los municipios para regular y administrar bajo su propia responsabilidad los asuntos que le son propios». Cfr. GIFREU I FONT, Judith, «Presentació del Dr. Manuel Zafra Víctor», en 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*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2013, pág. 45.

(61) Cfr. FJ 12 de la STC 41/2016, de 3 de marzo.

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 (62).

De la aplicación de esta doctrina a las competencias propias de los municipios en materia ambiental resulta que cuando el artículo 25.2 se refiere al «medio ambiente urbano», se trata de una materia dentro de la cual las leyes estatales y autonómicas necesariamente deben atribuir competencias propias a los municipios (63). Ahora bien, fuera de esta materia, nada impide que las comunidades autónomas puedan atribuir o quitar otras competencias propias a los municipios (por ejemplo, en materia de protección del medio natural), sin más límites que los derivados de la Constitución española —en adelante, CE— (arts. 103.1, 135, 137 y 140), de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL y, en su caso, los Estatutos de Autonomía (64). De este modo, la desaparición de la referencia a la protección del medio ambiente en el artículo 25.2 LBRL y su actual limitación al «medio ambiente urbano», no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local (65). 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» según GRACIA RETORTILLO (66).

En este sentido, semejante reducción (y la consiguiente exclusión de algunas materias, como es el caso del medio natural) para el Tribunal Constitucional supondría tan solo que, en este ámbito, 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» (67). 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

(62) Puede verse el análisis detallado de todas estas Sentencias que realizan FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Administración local: avances...», *cit.*, págs. 610-623.

(63) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *cit.* pág. 545.

(64) No obstante, cabe destacar que entes ya que el Tribunal Constitucional se pronunciase a través de las sentencias 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio, algunas CCAA, como Galicia, Andalucía, Aragón, Castilla y León o Cataluña, ya habían descartado la interpretación restrictiva del art. 25.2 y habían actuado en consecuencia aprobando diferentes instrumentos. *Cfr.* VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «Las competencias...», *cit.*, págs. 172-173; ZAFRA VÍCTOR, Manuel, «Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)», en *Diario del Derecho local*, Iustel, 2014; y GALÁN GALÁN, Alfredo, «La aplicación autonómica...», *cit.*

(65) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *cit.*, pág. 545.

(66) GRACIA RETORTILLO, Ricard, «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local», en FONT I LLOVET, Tomás; GALÁN GALÁN, Alfredo, *Anuario del Gobierno Local 2015/16. Democracia y Gobierno Local*. Fundación Madrid, 2016, pág. 253.

(67) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *cit.*, pág. 546.

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 LBRL y, en el caso de las comunidades autónomas, a las indicaciones que eventualmente incluyan los Estatutos de Autonomía (68).

2. Las competencias de los municipios distintas de las propias y de las atribuidas por delegación

En la Sentencia 41/2016, el Tribunal Constitucional, en relación con las competencias distintas de las propias según VELASCO CABALLERO (69) y de las atribuidas por delegación (70), ya se había manifestado sobre la conformidad con la CE del artículo 7.4 LBRL. El Alto Tribunal recuerda que el ejercicio de estas competencias no requiere de una habilitación legal específica, pero únicamente es posible si no hay 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). En su opinión, el artículo 7.4 LBRL (71), en sustitución de las reglas habilitantes generales, anteriormente contenidas en los artículos 25.1 y 28 LBRL (72), establece otra que permite a los municipios (y a todas las enti-

(68) Esta interpretación del art. 25.2 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.

(69) VELASCO CABALLERO, Francisco, «El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades autónomas», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48, 2014, pág. 5.

(70) Respecto a las competencias delegadas, como afirma TOSCANO GIL esta opción del legislador estatal no es inocua, puesto que: «(...) apostar por competencias municipales delegadas supone estar por una configuración del municipio como elementos de la organización del Estado, mientras que decantarse por competencias propias supone reforzar su posición de ente autonómico en un Estado descentralizado». TOSCANO GIL, Francisco, «El nuevo sistema...», *cit.*, págs. 312-313.

(71) TOSCANO GIL cuestiona la constitucionalidad de este control recordando la doctrina conocida en la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3), según la cual señala que: «(...) el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales». TOSCANO GIL, Francisco, «El nuevo sistema...», *cit.*, págs. 316-317.

(72) *Vid.*, GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª 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», en *REALA. Nueva Época*, núm. 6, 2016, págs. 86 y ss.

dades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales, tal como señala FRANCO ESCOBAR para los servicios de interés general (73). 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 reservan a las Comunidades Autónomas, ni que haya sacrificado relevantes intereses supralocales o autonómicos» (FJ 12)

Por ello, considera que el artículo 7.4 LBRL, que «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), 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 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 para CIDONCHA MARTÍN (74). 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

(73) Un ejemplo, el otorgamiento de los títulos habilitantes en las leyes sectoriales, *vid.* FRANCO ESCOBAR, Susana Eva, *La autorización administrativa en los servicios de interés económico general*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 79-198.

(74) *Vid.* CIDONCHA MARTÍN, Antonio, «La garantía constitucional...», *cit.*, pág. 68.

autónomicas) 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).

El Tribunal Constitucional también diferencia entre las competencias propias del artículo 25 de la LBRL y las derivadas del artículo 7.4 de la LBRL. Así, señala que se distinguen

«(...) 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 LBRL y lo considera conforme con la Constitución.

De la interpretación realizada del artículo 7.4 LBRL, conforme a la cual este precepto contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales, 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 (75).

De las Sentencias recaídas en 2017, resulta de interés en relación con esta cuestión la Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre, por cuanto, en el marco del conflicto en defensa de la autonomía local que resuelve, el Tribunal Constitucional se ve obligado a pronunciarse sobre nuevas cuestiones (76).

(75) 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 CABALLERO, Francisco, «Reforma de la Administración local: Una nueva distribución territorial del poder», en CASTILLO BLANCO, Federico (coord.), *La reforma del sector público*. Instituto García Oviedo. Sevilla, 2014, págs. 79-81.

(76) Para un análisis de estas sentencias, *vid. in totum*, CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local...», *cit.*, págs. 544-557.

En la citada Sentencia, el Tribunal Constitucional avala lo dicho en la Sentencia 41/2016(77). No obstante, como los demandantes plantean argumentos nuevos, el Tribunal Constitucional se extiende en otras consideraciones sobre el artículo 7.4 LBRL.

El primero de los nuevos motivos de impugnación esgrimidos por los municipios promotores del conflicto trata sobre la prohibición de ejecución simultánea del mismo servicio incluida en el artículo 7.4 de la LBRL, que, en su opinión, 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», para CASADO CASADO (78).

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» (79). Por consiguiente, considera que si la administración competente emitiera informe negativo fijándose solo en el dato de la duplicidad competencial, sin 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 adminis-

(77) 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 MARTÍN, Antonio, «La garantía constitucional...», *cit.*, págs. 70-71.

(78) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *cit.*, pág. 546.

(79) FJ 3.b).

trativa 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» (80).

Por tanto, el Tribunal Constitucional rechaza que el artículo 7.4 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 según apunta CASADO CASADO (81).

Además, el Tribunal Constitucional también analiza si el artículo 7.4 de la LBRL, cuando somete a los entes locales a aquellos informes vinculantes, hecho que constituye una restricción de la autonomía local, cumple el mandato de predeterminación normativa resultante del reconocimiento constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), habida cuenta de que algunos aspectos de aquella intervención restrictiva han quedado normativamente indefinidos. Sobre esta cuestión, el Tribunal 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 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

(80) *Ibidem*.

(81) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *cit.*, pág. 550.

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» (82).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional reafirma que el artículo 7.4 LBRL es plenamente conforme con la Norma fundamental. De ahí, que según la interpretación realizada, se puede afirmar que, 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» (83).

3. Las competencias de los municipios ejercidas por delegación

El artículo 27 LBRL, tras la LRSAL establece una nueva regulación de las competencias delegadas, sometida a requisitos más estrictos. En el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la LRSAL, la Asamblea de Extremadura sostenía la inconstitucionalidad del artículo 27 LBRL en conexión con el artículo 7.4 LBRL y la disposición adicional 9 de la LRSAL, que impone para el 31 de diciembre de 2014 la adaptación a la Ley de los convenios ya suscritos entre las Comunidades Autónomas y los entes locales que conllevan financiación de las competencias delegadas, quedando sin efecto en caso contrario. El recurso 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. En opinión de la recurrente, el artículo 27 LBRL, aunque no cierra las materias susceptibles de delegación, regularía de manera tan detallada sus condiciones que podría

(82) FJ 3.c).

(83) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *cit.*, pág. 551.

considerarse una extralimitación en el ejercicio de la competencia básica estatal. Igualmente, vulneraría la Constitución al disponer que las comunidades autónomas preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia, toda vez que estas técnicas impedirían que los ayuntamientos desarrollen competencias propias.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 41/2016, no acoge esta argumentación y considera que el artículo 27 es constitucional. En su opinión,

«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. Conforme a la redacción anterior, la delegación servía esencialmente para extender el poder local a competencias cuya titularidad retiene la Comunidad Autónoma o el Estado, por predominar los intereses supralocales sobre los municipales. La delegación permite proteger los intereses locales involucrados (mediante la descentralización del ejercicio de la competencia en los entes locales) sin riesgo para los intereses supralocales que justifican la centralización de la titularidad (siguen tutelados mediante las facultades de dirección y control que se reserva la entidad delegante y que acepta la entidad delegada). 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).

Teniendo en cuenta la lógica con que se concibe ahora la delegación, el Tribunal considera que alguna previsión del artículo 27 LBRL está directamente relacionada con la suficiencia financiera del municipio, estableciendo normas comunes de la actividad de las distintas haciendas que aseguran los principios constitucionales de eficacia y economía. De este modo, si no conecta con el artículo 149.1.14 CE, es, al menos, una base del régimen local *ex* artículo 149.1.18 CE. Así, en particular, 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 ejer-

cicio 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 (84). 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).

(84) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local:...», *cit.*, págs. 552-553.

Por otra parte, las facultades de control y dirección, que ya estaban atribuidas a la administración delegante en la redacción anterior del precepto, son consubstanciales a la técnica de la delegación y no suponen, en modo alguno, vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local. Su fundamento se halla, por un lado, en que el ente local tiene la libertad de aceptar o rechazar la delegación y, por otro, en que la administración delegante es titular de la competencia sin que pueda desentenderse de los intereses supralocales que justifican que haya retenido la titularidad (85).

En la Sentencia 101/2017, de 20 de julio, el Tribunal Constitucional vuelve a plantearse la constitucionalidad del artículo 27 LBRL, resolviendo nuevos motivos impugnatorios frente al citado precepto. Así, el Gobierno de Canarias, en el marco del recurso de inconstitucionalidad que presenta contra la LRSAL, cuestiona el artículo 27.1 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. Sobre esto, el Tribunal Constitucional 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 (86).

Otro de los motivos de impugnación recae sobre el apartado sexto, párrafo segundo del artículo 27 LBRL (87). Sobre esto, 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 (...)» (88).

Otra de las impugnaciones, dada la desaparición del actual redactado del artículo 27 de la LBRL de la referencia que anteriormente hacía a que la efectividad de la delegación requeriría «en su caso, la previa consulta e

(85) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local:...», *cit.*, págs. 554-555.

(86) FJ 5.c).

(87) El artículo 27.6 de la LBRL prevé que «La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla».

(88) FJ 4.

informe de la Comunidad Autónoma», plantea que la nueva redacción, 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» (89).

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 es el punto de partida de esta concreta alegación» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 8)» (90).

Por tanto, a la vista de la desestimación de todos los motivos de impugnación, se confirma, de nuevo, la conformidad con la CE del nuevo régimen de delegación de competencias en los municipios establecido por el artículo 27 de la LBRL, en la nueva redacción dada por la LRSAL.

(89) FJ 9.

(90) FJ 9.

En cuanto al listado de competencias delegables que recoge en su apartado tercero el artículo 27 LBRL, en la Sentencia 54/2017, de 11 de mayo, el Tribunal Constitucional insiste, recordando la Sentencia 41/2016, en que es meramente enunciativo. Así, afirma 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» (91).

A la vista de lo expuesto, 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)» (92).

4. El alcance de las competencias de las provincias

Por lo que respecta a las competencias de las provincias, la LRSAL, como ya vimos, ha procedido a su reforzamiento. Desde la perspectiva ambiental, ya destacamos, en primer lugar, la configuración como competencia propia de las diputaciones provinciales de «la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación» (93). Y, en segundo lugar, 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 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 constitucio-

(91) FJ 3.c).

(92) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *cit.*, pág. 555.

(93) Art. 36.1 c) LBRL.

nalidad (94). Los problemas detectados son diversos (95). 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 tal y como afirma VELASCO CABALLERO (96). A la vista de las dudas suscitadas, resulta imprescindible determinar la interpretación que ha dado el Tribunal Constitucional a estas competencias provinciales.

En la Sentencias 111/2016, de 9 de junio y 168/2016, de 6 de octubre, el Tribunal Constitucional (97) ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las competencias propias de las provincias (98) 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» (99). 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 art. 36 LBRL, a diferen-

(94) VELASCO CABALLERO, Francisco, «El nuevo régimen local...», *cit.*, págs. 11 y ss.

(95) Sobre ello advirtió también el Consejo de Estado al pronunciarse sobre el Anteproyecto de ley en su Dictamen de 22 de mayo de 2014.

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

(97) Sobre esta sentencia, *vid.* ALMONACID LAMELAS, Víctor, «TC versus LRSAL: segundo asalto», en *Blog Administración Pública* en *legaltoday.com*. <http://www.legaltoday.com/blogs/transversal/blog-administracion-publica/emtc-versus-lrsal-segundo-asaltoem>; y CAMPOS ACUÑA, M.ª Concepción, «Régimen local. Competencias municipales. Desmontando la LRSAL. Segunda anulación parcial por inconstitucionalidad», en *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal* núm. 9, 2016.

(98) *Vid.*, VAZQUEZ PITA, José María, «Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales», en 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*. Comares. Granada, 2014, pág. 48.

(99) 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.

cia de las reguladas en el artículo 26.2 LBRL —también impugnado— ni siquiera sujetan su ejercicio a la «conformidad del municipio» (100). Sin embargo, el Tribunal Constitucional no acoge sus argumentos y afirma la constitucionalidad del artículo 36.1.c) *in fine* LBRL, en que se recoge la competencia cuestionada. Según su parecer,

«(...) 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).

Por ello, el Tribunal Constitucional considera que la competencia estatal para adoptar las bases del régimen local permite al Estado adoptar una regulación como la examinada, que se apoya en la diputación provincial con el fin de asegurar que también los vecinos de zonas rurales o menos pobladas puedan acceder a servicios indispensables. En realidad, constituye un desarrollo de una competencia establecida genéricamente («la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal»), que ya estaba prevista en la legislación anterior y cuyo carácter básico *ex* artículo 149.1.18 CE ya había sido declarado por el Tribunal Constitucional (101).

(100) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local:...», *cit.*, pág. 556

(101) STC 103/2013, FJ 5 c).

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)] (FJ 10).

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 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.^o).

En la Sentencia 111/2016, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 26.2 LBRL, que, como recordábamos, atribuye a las diputaciones provinciales la coordinación (102), en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes

(102) Como analiza CAMPOS ACUÑA, 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. CAMPOS ACUÑA, M.^o Concepción, «Régimen local...», *cít.*

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(103). 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 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 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

(103) GARRIDO JUNCAL destaca el inadecuado uso de la palabra «coordinación» y la técnica legislativa empleada en el art. 26.2 LBRL resulta mejorable. *Cfr.* GARRIDO JUNCAL, Andrea, «Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL», en *Dereito*, Vol. 24, núm. extraordinario, 2016, págs. 215-228; MÍGUEZ MACHO, Luis, «Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 47, 2014, pág. 208.

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 LBRL se corresponde con la sucintamente enunciada en el artículo 36.1 h) LBRL (incluye como competencias propias de las provincias «El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia», determinando que «Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes»), 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.

Por consiguiente, desde la perspectiva de la autonomía local, el precepto analizado no es inconstitucional. Ahora bien, 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(104), 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(105).

Hay que precisar, por tanto, que no se considera afectada la autonomía municipal al entender que esta competencia provincial encaja con la enunciada en el artículo 36.1 h), relativa al seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, determinando que cuando la Diputación detecte que estos costes son su-

(104) SSTC 214/1989, FJ 1; y 41/2016, FJ 3 a), 5, 6 c) y 7 c).

(105) ARROYO GIL, Antonio, «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, págs. 710 y ss.

periores a los de los servicios coordinados o prestados por ello, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios.

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 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 (106).

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 in-

(106) CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: ...», *cit.*, págs. 556-557.

tegrada» 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)].

IV. Consideraciones finales (107)

Las Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en 2016 y 2017 sobre la LRSAL aportan una serie de criterios interpretativos en relación con las competencias de los municipios y las provincias, que ponen fin a las incertidumbres desatadas en torno al alcance de las competencias locales en materia ambiental, tras la reforma de la LBRL operada por la LRSAL.

Esta jurisprudencia constitucional demuestra que la llamada «reforma local» ha quedado frustrada en sus objetivos principales, sobre todo en

(107) Vid. 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», en JIMÉNEZ-CISNEROS CID, Francisco Javier, *Libro Homenaje al Profesor Angel Menéndez Reixach*. Madrid, 2018, págs. 200-201.

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 de los municipios que se pretendía ha quedado, en buena medida, mitigado. Por una parte, el listado de materias sobre las que los municipios disponen de competencias propias, contenido en el artículo 25.2 de la LBRL, se interpreta como *numerus apertus*, por lo que existe posibilidad de atribución a los municipios por parte del legislador sectorial de otras competencias propias, más allá de las recogidas en este precepto. Eso sí, cumpliendo los requisitos estrictos que determinan los apartados 3, 4 y 5 del propio artículo 25 de la LBRL. Desde la perspectiva ambiental, la reducción operada en las competencias propias municipales, al reducirlas al «medio ambiente urbano» queda así mitigada, al ser posible la atribución de otras competencias ambientales que no entren dentro de este concepto (por ejemplo, sobre protección del medio natural). Por otra, la interpretación que se realiza del artículo 7.4 de la LBRL también permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales, si bien la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones.

En cuanto al alcance de las competencias provinciales, lo cierto es que en materia ambiental se amplían, tanto por la atribución a las provincias de la competencia propia sobre «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», que ha sido declarada conforme con la Constitución, como por su papel coordinador, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes —el 96,19% de los municipios—, 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). Sin embargo, el alcance de esta ampliación debe relativizarse. En efecto, cabe destacar que su objetivo inicial de reforzamiento de las provincias a través de su ampliación competencial ha quedado en una mera 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.

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.

En consecuencia, cada vez hay más partidarios de proceder a un cambio constitucional, no tanto para reforzar la posición institucional de la provincia, sino para flexibilizar y, por tanto, eliminar su actual carácter necesario en la estructura y organización territorial del Estado. En este sentido, por ejemplo, se ha pronunciado ESCRIBANO COLLADO afirmando que la provincia «requiere un final definitivo que actúe sobre el problema originario, es decir, sobre la regulación constitucional [...]», se muestra partidario de [...] una reforma constitucional que modifique el carácter necesario de la provincia como entidad local y, en consecuencia, la exigencia de un régimen uniforme a nivel estatal, dando entrada en la organización supramunicipal a un principio de diversidad y pluralismo que deberá determinarse por cada comunidad autónoma, de acuerdo con sus intereses, tradiciones y perspectivas de organización territorial» (108).

Sin embargo, esta pretendida reforma constitucional que viniera a suprimir la consideración de la provincia como entidad garantizada constitucionalmente no parece viable en estos momentos en el Estado español. En consecuencia, si descartamos por ahora una reforma constitucional, el margen de que dispone el legislador básico estatal es mínimo.

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

(108) ESCRIBANO COLLADO, Pedro, «Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto constitucional», en BAÑO LEÓN, José María (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo II. CEPC. Madrid, 2016, págs. 199 y ss.

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.

Por tanto, la superación de la situación actual requiere una reflexión jurídica profunda sobre qué características, dentro de los límites permitidos por la Constitución, ha de tener el nivel intermedio del Gobierno local. Pero, sin duda, también se requiere de un debate político, más allá de planteamientos puramente coyunturales, sobre el futuro que se desea para las Diputaciones.

V. Bibliografía

- ALMONACID LAMELAS, Víctor, «TC versus LRSAL: segundo asalto», en *Blog Administración Pública* en [legaltoday.com](http://www.legaltoday.com/blogs/transversal/blog-administracion-publica/emtc-versus-lrsal-segundo-asaltoem). <http://www.legaltoday.com/blogs/transversal/blog-administracion-publica/emtc-versus-lrsal-segundo-asaltoem>
- ALONSO MAS, M.^a José, «El nuevo régimen de las competencias municipales», en DOMINGO ZABALLOS, José Manuel (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*. Aranzadi. Cizur Menor, 2014, págs. 153-186.
- ARROYO GIL, Antonio, «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, págs. 701-716.
- AYMERICH CANO, Carlos, GARCÍA PÉREZ, Marta y MORA RUIZ, Manuela, «Estudio sobre las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús, *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*. Comares. Granada, 2014, págs. 303-382.
- CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción, «Régimen local. Anulación parcial del régimen competencial de la reforma local. Tres conclusiones y una reflexión», en *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal*, núm. 6, 2016, págs. 55-66.
- CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción, «Régimen local. Competencias municipales. Desmontando la LRSAL. Segunda anulación parcial por inconstitucionalidad», en *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal*, núm. 9, 2016, págs. 47-58.
- 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*. La Ley-El Consultor. Las Rozas (Madrid), 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», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, 2015, págs. 201-283.

- CASADO CASADO, Lucía, «Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España», en *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, núm. 1, enero-abril, 2018, págs. 18-63.
- CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2018.
- CASADO CASADO, Lucía, «Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas ambientales 2018*. CIEMAT. Madrid, 2018, págs. 541-585.
- CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*. Thomson-Aranzadi. Cizur Menor, 2015, págs. 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», en *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 2014.
- CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel, *El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*. La Ley-El Consultor-Bosch. Barcelona, 2014.
- CIDONCHA MARTÍN, Antonio, «La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, 2017, págs. 12-100.
- CUESTA REVILLA, José, «Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014, págs. 98-125.
- 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», en *La Administración al Día*, 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», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181, 2016, págs. 351-376.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro, «Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto constitucional», en BAÑO LEÓN, José María (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo II. CEPC. Madrid, 2016, págs. 1995-2017.
- 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», en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.), CASARES MARCOS, Ana Belén (coord.), *La Reforma del Régimen Local*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014, págs. 167-242.

- FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», en FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2012*. Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público. Madrid, 2013.
- FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?», en 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*). Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público. Madrid, 2014, págs. 11-45.
- 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», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2013, págs. 57-73.
- FRANCO ESCOBAR, Susana Eva, *La autorización administrativa en los servicios de interés económico general*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.
- 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», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, págs. 55-88.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*. CIEMAT. Madrid, 2017, págs. 607-646.
- 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», en JIMÉNEZ-CISNEROS CID, Francisco Javier, *Libro Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Reixach*, Madrid, 2018, págs. 174-205.
- FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier, «La reforma de la LBRL por la Ley 27/2013 en el Tribunal Constitucional», en *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 189, 2016, págs. 36-53.
- GALÁN GALÁN, Alfredo, «La aplicación autonómica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. extraordinario, 2015, págs. 1-15.
- GARCÍA GARCÍA, M.^a Jesús, «Ordenanzas de captación y aprovechamiento de la energía solar y competencias locales en materia de aprovechamiento energético», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 303, 2016, págs. 117-138.
- GARCÍA MATÍES, Rafael, «Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030»,

- en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 5, 2016, págs. 1-10.
- GARCÍA RUBIO, Fernando, «La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 de régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2014, págs. 195-303.
- GARRIDO JUNCAL, Andrea, «Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL», en *Dereito*, Vol. 24, núm. extraordinario, 2016, págs. 215-228.
- GIFREU I FONT, Judith, «Presentació del Dr. Manuel Zafra Víctor», en 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*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2013.
- GIFREU I FONT, J., «La protección y utilización del demanio marítimo-terrestre a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional. Hacia una ordenación integrada y sostenible del litoral de Cataluña», *Práctica Urbanística*, Sección Estudios, ed. La Ley, núm. 140, 2016, págs. 1-35.
- 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, 2014, págs. 371-382.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a 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», en *REALA. Nueva Época*, núm. 6, 2016, págs. 79-91.
- GRACIA RETORTILLO, Ricard, «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local», en FONT I LLOVET, Tomás; GALÁN GALÁN, Alfredo, *Anuario del Gobierno Local 2015/16*. Democracia y Gobierno Local. Fundación Madrid, 2016, págs. 225-280.
- 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)», en *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 2013.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional», en *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 25 de octubre de 2016.
- MARTÍNEZ MARTÍN, Diego José, «Competencias locales y medio ambiente», en *Derecho y Medio Ambiente. CEOTMA-MOPU*. Madrid, 1981.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis, «La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, 2014, págs. 70-82.

- MEDINA GUERRERO, Manuel, «La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014, págs. 147-161.
- MEDINA GUERRERO, Manuel, *La reforma del régimen local*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014.
- MERINO ESTRADA, Víctor, «¿Qué fue de la reforma local?», en *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 190, 2016, págs. 12-33.
- MIGUEZ MACHO, Luis, «Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 47, 2014, págs. 513-548.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014, págs. 71-79.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local», en *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», en *Cuadernos de Derechos Local (QDL)*, núm. 46, 2018, págs. 68-103.
- PALOMAR OLMEDA, Antonio, «Incertidumbre sobre futuro y de la operatividad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre», en *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 189, 2016, págs. 54-68.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014, págs. 11-20.
- 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», en GARCÍA RUBIO, Fernando (dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. INAP. Madrid, 2015, págs. 511-576.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, «Medio ambiente urbano», en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, 2018, págs. 341-366.
- 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», en 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*). Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público. Madrid, 2014, págs. 129-150.

- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «La coordinación administrativa como concepto jurídico», en *Documentación administrativa*, núm. 230-231, 1992, págs. 11-30.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2013.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, 2.ª ed. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2014, págs. 139-156.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús, «La opción por la gestión supramunicipal: la potenciación de las Diputaciones Provinciales y de los Cabildos y Consejos insulares», en 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*. Comares. Granada, 2014, págs. 90-135.
- SERROLLONGA Y SIVILLA, M.ª Montserrat, «Aguas. Vertido de aguas residuales. Autorización provisional. Es necesaria la presentación del proyecto técnico para otorgar la autorización definitiva. Competencia del ayuntamiento», en *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal*, núm. 7, 2016, págs. 115-120.
- SOSA WAGNER, Francisco, «Las competencias ambientales en el derecho español. La capacidad de ejecución del derecho internacional y comunitario por las comunidades autónomas», en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones*. Comisión de las Comunidades Europeas. Asturias, 1990.
- SOUVIRÓN MORENILLA, José María, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los Municipios en la reciente reforma del Régimen Local básico», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34 (dedicado a *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*), 2014, págs. 80-97.
- TOSCANO GIL, Francisco, «Las competencias municipales», en 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*. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley). Madrid, 2014, págs. 89-119.
- 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», en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 165, 2014, págs. 305-313.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «Las competencias municipales propias en el vigente régimen local», en *Revista de Asesoría Jurídica Xeral*, núm. 7, 2017.

- VÁZQUEZ PITA, José María, «Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales», en 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*. Comares. Granada, 2014.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales», en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 25-30.
- 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», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, 2013, págs. 23-60.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, «Reforma de la Administración local: Una nueva distribución territorial del poder», en CASTILLO BLANCO, Federico (coord.), *La reforma del sector público*. Instituto García Oviedo. Sevilla, 2014, págs. 79-81.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, «El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades autónomas», en *Revista catalana de dret public*, núm. 48, 2014, págs. 1-23.
- VILLAR ROJAS, Francisco José, «Crisis económico-financiera; crisis de la Administración Pública», en GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés María (dir.), *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego*, Barcelona, Atelier, 2013, págs. 43-83.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel, «Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)», en *Diario del Derecho local*, lustel, 2014.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel, «En torno a la representación local en las instituciones autonómicas. Comentarios sobre una sentencia del Tribunal Supremo», en *La Administración al Día*, Instituto Nacional de Administración Pública, 10 de mayo de 2016.

Trabajo recibido el 16 de julio de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 21 de septiembre de 2018

LABURPENA: Lan honetan, Toki administrazioaren arrazionalizazioari eta iraunkortasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legean jurisprudentzia konstituzionalak duen inpaktua aztertu da, eta bereziki 2016ko eta 2017ko azken epaiek tokiko eskumenen banaketa berriari eta horrek ingurumen alorreko tokiko eskumenetan dituen inpaktuari buruz egiten dituzten interpretazioak, alegia. Kasu honetan udalek «hiriko ingurumenaren» inguruan dituzten eskumenen irismena, udalen beste eskumen batzuk, eskumen propioez eta eskuordetzaz esleitutakoez gain, eta probintziek ingurumeneko udal zerbitzuak emateari buruz dituzten eskumenak aztertu dira.

HITZ GAKOAK: Ingurumena. Eskumenak. Toki erakundeak. Udalerriak. Probintziak.

RESUMEN: Este trabajo analiza el impacto de la jurisprudencia constitucional sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a la interpretación que realizan las últimas sentencias, recaídas en 2016 y 2017, de la nueva reordenación de las competencias locales y a su impacto sobre las competencias locales en materia ambiental. En este caso, se aborda el alcance de las competencias propias de los municipios sobre el llamado «medio ambiente urbano», las competencias de los municipios distintas de las propias y de las atribuidas por delegación y las competencias de las provincias sobre la prestación de servicios municipales medioambientales.

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Competencias. Entes locales. Municipios. Provincias.

ABSTRACT: This work analyzes the impact of the constitutional case law upon Act 27/2017 of December 27th on the rationalization and sustainability of the Local Administration, with particular reference to the interpretation provided by the last judgments, delivered in 2016 and 2017, concerning the new re-ordering of local competences and their impact over municipalities' own competences in environmental matters. In this case, the article deals with the scope of the municipalities own competences regarding the so called «urban environment», the municipalities' competences different to their owns and to those allocated by delegation and the provinces' competences over the provision of environmental services by municipalities.

KEYWORDS: Environment. Competences. Local entities. Municipalities. Provinces.