

QDL46

**II.  
Protección  
del medio  
ambiente y  
competencias  
municipales**

# Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ

*Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> de Derecho Administrativo, GI “Derecho Público y Privado de la Innovación Tecnológica” (SEJ 200), Universidad de Almería.*

*Secretaria General de Medio Ambiente y Cambio Climático, Junta de Andalucía*

- 1. Delimitación del concepto de medio ambiente. Definiciones**
- 2. El papel de los entes locales en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático**
  - 2.1. Implicaciones de la Agenda Local 21 para los entes locales
  - 2.2. Competencias municipales en materia medioambiental: tradición y dificultades
- 3. La reordenación de las competencias medioambientales locales en la Ley de Bases de Régimen Local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local**
  - 3.1. Competencias propias de los municipios en materia medioambiental
    - 3.1.1. El listado del art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, mínimo ampliable o techo máximo competencial
    - 3.1.2. Competencias atribuidas antes de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local por alguna ley sectorial
  - 3.2. Nuevo régimen de los servicios mínimos obligatorios en materia medioambiental
  - 3.3. Competencias delegadas en materia medioambiental
  - 3.4. Competencias distintas de las propias y las delegadas en materia medioambiental: limitación de su ejercicio

- 3.5. Desaparición de las competencias complementarias en materia medioambiental
4. El reforzamiento de las competencias medioambientales de las provincias
5. Recapitulación
6. Bibliografía citada

## Resumen

Este artículo tiene por objeto analizar los cambios en las competencias ambientales locales producidos tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), unos cambios que se introducen en el panorama competencial general, con los objetivos iniciales muy loables de tratar de evitar o eliminar duplicidades (principio de “una Administración una competencia”, que por otra parte no es nada pacífico entre la doctrina) y de conseguir la difícil sostenibilidad financiera.

Tras un análisis pormenorizado de los cambios operados por la nueva normativa en materia medioambiental, llegaremos a la conclusión de que no solo no se ha conseguido la pretendida clarificación competencial perseguida por la LRSAL, sino que antes al contrario quedan aún muchas dudas en cuanto a su aplicación real y sus efectos sobre las competencias municipales y provinciales y la prestación de los servicios locales en materia medioambiental, tal y como se detalla a lo largo del presente trabajo.

Palabras clave: *medio ambiente; competencias municipales; cambio climático; desarrollo sostenible; Agenda 21 Local.*

***Environmental competences of local entities after the Law 27/2013, of 27 December, on rationalization and sustainability of local administration***

## Abstract

*This article analyzes the transformations on the environmental competences of local entities after the Law 27/2013, of 27 December, on rationalization and sustainability of local administration (LRSAL). These transformations tried to eliminate or avoid duplicities (to pursue the principle of “one administration one competence”) and to achieve the always difficult financial sustainability.*

*After this analysis, I conclude that the clarification of competences has not been accomplished. To the contrary, as the article shows, currently there are many doubts and uncertainties about the competences of municipalities and provinces over environmental policies.*

**Keywords:** environment; municipal competences; climate change; sustainable development; Agenda 21.

## 1

### Delimitación del concepto de medio ambiente. Definiciones

Con carácter previo a adentrarnos en lo que constituye el objeto principal del presente artículo doctrinal, entendemos que se torna imprescindible detenernos, siquiera de forma somera, en el concepto de medio ambiente, dado que no es algo ni mucho menos pacífico entre la doctrina que se ha ocupado de la materia.

En el ámbito interno español hemos de partir, como no podía ser de otra forma, de la definición que con carácter general nos proporciona el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española sobre el “medio ambiente”, que lo encuadra dentro de la voz “medio”, y que define este de la siguiente forma: “Conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un ser vivo”<sup>1</sup>.

Esa definición tan amplia y genérica del término “medio” se concreta un poco más si acudimos en el ámbito internacional a la UNESCO, que ha señalado que “(...) el concepto de medio ambiente se vuelve realmente funcional y operativo, y los conceptos de resto del universo, espacio circundante y medio circundante desaparecen, para ser reemplazados por el de ambiente, estando este último caracterizado por un conjunto bien definido de variables, que interactúan con el sistema bajo consideración”<sup>2</sup>.

En cuanto a las definiciones doctrinales, hay muchas y muy variadas, de entre las que nosotros destacamos desde el punto de vista jurídico la del profesor UTRERA CARO, tanto en la *Enciclopedia Jurídica Básica* de la editorial Civitas como en el *Diccionario Jurídico* de la editorial Espasa Calpe<sup>3</sup>,

1. *Vid.* [www.rae.es](http://www.rae.es).

2. UNESCO, Programa Internacional de Educación Ambiental (PNUMA), 1980 (216), p. 24.

3. UTRERA CARO, S., voz “medio ambiente”, en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, Edit. Civitas, 1995, pp. 4240 a 4248, y en el *Diccionario Jurídico*, Edit. Espasa Calpe.

definiciones a las que nos remitimos en estos momentos por motivos de limitación de la extensión del presente trabajo.

En todo caso, utilicemos la definición genérica (más común) o la doctrinal del término medio ambiente, de lo que no cabe duda es de que se trata de una expresión muy criticada por gran parte de la doctrina ius-ambientalista, especialmente por el profesor MARTÍN MATEO<sup>4</sup>, que fue el primero en poner en tela de juicio el término utilizado para referirse a dicho concepto, señalando que la expresión “medio ambiente” es el resultado de la unión de dos términos sinónimos o redundantes, proponiendo por tanto la utilización de un solo término para referirse a ese concepto: término “ambiente”.

También la jurisprudencia se ha ocupado del concepto de medio ambiente, destacando la definición del concepto de “medio ambiente” dada por el Tribunal Constitucional (en adelante, también, TC) en su Sentencia 102/1995<sup>5</sup>, primera en la que define de forma expresa lo que entiende el máximo intérprete de la Constitución española sobre el concepto de medio ambiente, configurándolo en sus fundamentos jurídicos 3 a 7 como un “concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar” que admite una pluralidad de acepciones. Así, desde el punto de vista semántico “medio” se refiere a un conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive el ser humano o grupo humano, y “ambiente” al conjunto de condiciones de un lugar. Y se añade que ese concepto tiene por tanto un doble componente: “antropocéntrico” en cuanto al entorno vital del hombre en un régimen de armonía, y “relativo”, pues “no hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica, fuera del tiempo y del espacio”.

Para el TC, desde el punto de vista normativo, medio ambiente sería el conjunto de elementos “cuyo soporte físico es el suelo y subsuelo que puede ser visto y regulado desde distintas perspectivas, como la ecológica, la dasocrática o forestal, la hidrológica, la minera o extractiva, la cinegética y la urbanística”. De ahí que se pueda afirmar que, a raíz de esta Sentencia del TC, desde el punto de vista jurisprudencial se considera al medio ambiente como la “asociación de elementos cuyas relaciones mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, reales o ideales de las personas y de las sociedades”, concepto recogido del primer Programa de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente<sup>6</sup>.

4. Vid. MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Edit. Trivium, 1998.

5. STC 102/1995, de 25 de junio. BOE de 30 de junio de 1995.

6. Comunicación de la Comisión al Consejo, JOC 26 mayo 1972.

Por tanto, de acuerdo con esta Sentencia, la descripción del medio ambiente incluye los recursos o elementos naturales clásicos de la naturaleza (flora, fauna y el espacio natural) y los históricos o culturales (los testimonios o monumentos y el paisaje entendido como modo de mirar del hombre, distinto en cada época y cultura). Este es el concepto que vamos a seguir en el presente artículo doctrinal.

## 2

### El papel de los entes locales en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático

Una vez delimitado el concepto de medio ambiente, de lo que no cabe duda es de que, utilicemos el concepto que utilicemos, el papel de los entes locales (en adelante, también, EELL) en su protección se torna en imprescindible, al ser las Administraciones más cercanas a los ciudadanos<sup>7</sup>. No en vano, y tal y como hemos destacado en trabajos anteriores<sup>8</sup>, las Administraciones locales actualmente ofrecen a los ciudadanos más del 35 % de los servicios (muchos de ellos relacionados directamente con la protección ambiental) que reciben por parte de las distintas Administraciones públicas, y cada día más son los propios vecinos los que demandan de sus municipios una mayor implicación en los problemas que se presentan en su día a día.

Este es el motivo por el cual el protagonismo de los EELL en el desarrollo sostenible ha estado presente desde el nacimiento de la *conciencia ambiental* a nivel mundial<sup>9</sup>, y ello a pesar de ser una preocupación relati-

---

7. Buena muestra de ello es la proliferación de oficinas o secciones específicas dedicadas a la lucha contra el cambio climático a nivel local constituidas en la mayoría de diputaciones provinciales desde hace ya varias décadas. Valgan como ejemplo dos: la Agencia Provincial de la Energía de Granada, como ente instrumental de la Diputación de Granada para el fomento de un modelo energético regional más sostenible asociado a la creación de actividad local en torno al sector, creada en el año 2001; y la Oficina Técnica de Mitigación del Cambio Climático creada en el seno de la Diputación Provincial de Almería en el año 2009.

8. *Vid., in extenso*, MUÑOZ AMOR, M.<sup>a</sup> M. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “Medidas locales de lucha contra el cambio climático: especial atención al caso de Andalucía”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 297, 2015, pp. 125-152.

9. Nacimiento que doctrinalmente se ha situado en 1972, en concreto en la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano, más conocida como Conferencia de Estocolmo. *Vid.*, por todos, LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, La Ley, 2010, p. 63.

vamente reciente, ya que apenas si cuenta con varias décadas de antigüedad<sup>10</sup>, tal y como señaló hace unos años el profesor MARTÍN MATEO de forma muy gráfica, con la siguiente frase: “el hombre tiene aproximadamente 2 millones de años, la Era Cristiana, 2000, la Revolución Industrial, 200, y la Reacción Ambiental, 20”<sup>11</sup>.

El primer antecedente importante a nivel mundial (auspiciado por Naciones Unidas) se sitúa en la conocida como **Conferencia de Estocolmo**, primera Cumbre de la tierra que, tal y como señala LOZANO CUTANDA, “constituye un gran hito del derecho internacional del medio ambiente, pues por primera vez un foro internacional centra su atención en el medio ambiente como un concepto comprensivo de una defensa global y sistemática de la naturaleza a escala mundial, superándose el utilitarismo y la visión sectorial y regional de los problemas ambientales hasta entonces imperante”<sup>12</sup>.

La Conferencia de Estocolmo supuso, pues, el inicio de la adopción por parte de la comunidad internacional de numerosos convenios, tanto a escala regional como mundial, así como la creación de diferentes instituciones relacionadas con la protección ambiental. Así, en 1983 la Asamblea General de las Naciones Unidas encargó a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo la misión de “reexaminar los problemas más acuciantes del medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas realistas para lidiar con ellos (...) y elevar el grado de comprensión y compromiso de los individuos, instituciones y Gobiernos para el logro de dichos cambios”<sup>13</sup>. Y es precisamente de esta revisión de donde podemos señalar que surge el segundo gran hito internacional en materia de protección ambiental, el Informe “Nuestro futuro común”, más conocido como **Informe Brundtland**. En este Informe se hicieron importantes propuestas de futuro, entre las que destaca la necesidad de que los Gobiernos e instituciones regionales e internacionales apoyaran un nuevo modelo de desarrollo económico, el ya conocido como “**Desarrollo Sostenible**”, que se define como “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un

---

10. Entre otras cuestiones por la propia dificultad de la comunidad científica para definir el objeto de esa necesaria protección, el término “medio ambiente”, tal y como hemos señalado en el punto anterior del presente artículo.

11. Vid. MARTÍN MATEO, R., *Manual (...), op. cit.*, p. 27.

12. *Op. cit.*, p. 67.

13. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental (...), op. cit.*, p. 70.

marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo”<sup>14</sup>.

Entre las recomendaciones del Informe Brundtland figuraba la de preparar –bajo los auspicios de las Naciones Unidas– una Declaración Universal y una Convención Internacional sobre protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, lo que finalmente desembocó en la “**Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo**” celebrada en **Río de Janeiro** en el año 1992. Pues bien, precisamente uno de los instrumentos adoptados en esta Conferencia es el de la conocida como **Agenda 21** (“Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI”), aprobada por 173 Gobiernos nacionales<sup>15</sup>. El Capítulo 28 de esa Agenda 21 animaba a las comunidades locales a crear su propia versión de la misma, lo que se vino a denominar como “Agenda 21 Local”<sup>16</sup>.

---

14. Para ampliar la información sobre estos temas, *vid., in extenso*, el trabajo de NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “Programa Ciudad Sostenible de Medio Ambiente Urbano: la versión 2.0 de la Agenda 21 Local en Andalucía”, *Revista Práctica Urbanística*, núm. 118, Sección “Perspectivas Sectoriales”, septiembre-octubre de 2012.

15. Naciones Unidas: <http://un.org/esa/sustdev/agenda21>.

El Principio 22 de la Cumbre de Río establecía lo siguiente: “Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”.

Sobre ello, *vid.* LOZANO CUTANDA, B., *op. cit.*, p. 75.

16. *Vid.*, respecto del concepto y la definición de la Agenda 21 Local, el trabajo de DÍEZ VÁZQUEZ, J. A., para quien la Agenda 21 Local puede definirse como “un documento que incorpora políticas, planes o programas de acción cuyo objetivo es conseguir un necesario equilibrio entre la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales y el modelo socioeconómico”: “La Agenda 21, instrumento básico para un Desarrollo Local Sostenible”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 47, Año 4, 2002, Edit. La Ley. *Vid.*, asimismo, el trabajo de RIEGO ARTIGAS, P. DEL, quien afirma que “la Agenda 21 local no es otra cosa que un plan de acción socioeconómico a la luz del Programa 21, pactado entre autoridades locales y ciudadanos de un municipio para emprender el desarrollo sostenible del mismo en toda su extensión y que se produce mediante el ejercicio de la participación más directa y posible, real y efectiva de los ciudadanos en consenso con las autoridades locales representativas”: “La Agenda 21 Local. Una institución tergiversada”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2008, Edit. La Ley.

En general, sobre la Agenda Local 21 y su actual implantación en España, *vid.* MUÑOZ AMOR, M.<sup>a</sup> M. (coord.), *Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013.



Tras la Conferencia de Río de Janeiro, Naciones Unidas ha venido realizando un seguimiento de los avances conseguidos en el cumplimiento de los Acuerdos allí adoptados y en especial de la aplicación de la Agenda 21 a nivel mundial. De esta forma, en 1997 se llevó a cabo una **Cumbre Extraordinaria en Nueva York** (conocida como **Río+5**), donde, entre otras cuestiones, se puso de manifiesto el retraso existente en la elaboración de este instrumento, destacándose la necesidad de darle un renovado impulso por los poderes públicos<sup>17</sup>.

Posteriormente se puso en marcha una segunda **Conferencia** en el año 2002 en **Johannesburgo** (conocida como **Río+10**), donde especialmente la Unión Europea hizo un gran esfuerzo para demostrar su compromiso y su liderazgo en esta materia, en particular mediante la aprobación, por el Consejo Europeo celebrado en junio de 2001 en Gotemburgo, de una **Estrategia de Desarrollo Sostenible Europea**<sup>18</sup>, así como la presentación de Estrategias Nacionales por la mayoría de los Estados Miembros de la Unión Europea.

Y con posterioridad se celebró la Cumbre de la Tierra conocida como **Río+20**, celebrada nuevamente en Río de Janeiro del 20 al 22 de julio de 2012<sup>19</sup>. Sin embargo, y tal y como señaló ya en su momento el profesor CHINCHILLA, “una vez más se ha puesto de manifiesto que la utilización sostenible de los recursos naturales y energéticos ha empeorado sustancialmente, y la disminución de la sensibilidad mundial sobre el medio ambiente como consecuencia de la crisis económica global, ha sido sentida como un nuevo fracaso o una nueva oportunidad perdida”<sup>20</sup>.

Ya estrictamente en el plano europeo, desde estos años, el desarrollo urbano y la política ambiental han sido ejes prioritarios de trabajo impulsados por la Comisión Europea, especialmente a raíz de la publicación en 1990 del “**Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano**”<sup>21</sup>. Así, después

17. [http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/conf.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm);

<http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm> (documento de antecedentes).

18. Comunicación de la Comisión Europea, COM (2001) 264 final, “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible”.

19. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>.

20. CHINCHILLA PEINADO, J. A., en “El concepto de desarrollo sostenible y la Agenda Local 21. De la conferencia de Río a Río+20”, en MUÑOZ AMOR, M.<sup>a</sup> M. (coord.), *Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local*, op. cit.

21. Comunicación de la CE, COM (90)218, “Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano”.

de diversas reuniones y de la aprobación de varios documentos, se puso en marcha, el 27 de mayo de 1994 en la ciudad de Aalborg (Dinamarca), la “**Campaña Europea de Ciudades Sostenibles**”, dando lugar a la denominada “**Carta de Aalborg**”<sup>22</sup>, documento de compromiso para las entidades locales y que desde entonces se convirtió en una declaración fundamental e indispensable para todos aquellos municipios que quisieran elaborar e implantar su propia Agenda 21.

Un fragmento de la Carta de Aalborg da buena cuenta de ello al señalar lo siguiente: “Estamos convencidos de que la vida humana en este planeta no puede ser sostenible sin unas comunidades locales viables. El Gobierno local está cerca del lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cerca de los ciudadanos; comparte además con los Gobiernos todos los niveles de responsabilidad del bienestar del hombre y de la naturaleza. Por consiguiente, las ciudades tienen una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo y de las pautas de distribución del espacio”<sup>23</sup>.

## 2.1

### Implicaciones de la Agenda Local 21 para los entes locales

Ya desde su concepción inicial, para un importante sector doctrinal el éxito de la Agenda 21 en el nivel global debía pivotar en la escala local, debido a la interrelación existente entre los procesos globales y las acciones locales. No en vano, la incidencia de la esfera local como nivel más apropiado de implantación de políticas en busca del desarrollo sostenible se ha manifestado en la guía elaborada por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (MORRIS, 1997), en la que además se subraya cómo en el marco de un proceso de Agenda 21 Local (en adelante, de forma indistinta, A21L o AL21) las autoridades locales deben trabajar conjuntamente con todos los sectores de la comunidad

22. ICLEI (Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales), <http://www.iclei.org>.

23. Como el propio Informe Brundtland señala: “El Programa 21 aborda los problemas acuciantes de hoy y también trata de preparar al mundo para los desafíos del próximo siglo” (CNUMAD, 1992). En otras palabras, el discurso sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas instaurado en la Agenda 21, puede considerarse que promete, en última instancia, una mejora de la calidad de vida.

local en la elaboración de unos planes de acción para la sostenibilidad en el nivel local<sup>24</sup>.

Así, como ha señalado MUÑOZ AMOR, “la A21L se ha convertido en el instrumento que aspira a contener las actuaciones locales que intentan trasladar el concepto del desarrollo sostenible desde la retórica política a nivel global a la esfera operativa y real en la escala local. La A21L propugna un desarrollo sostenible descentralizado pero concertado, en el que se requiere de una respuesta proactiva desde el Gobierno local, puesto que son los pueblos y ciudades quienes mejor conocen cuáles son sus propios intereses medioambientales, sociales y económicos. Al mismo tiempo, esas políticas han de estar instauradas en un marco espacial más amplio, así como ser coherentes con el resto de las políticas de los niveles administrativos superiores. Asimismo, la A21L debe aspirar a ser absolutamente participativa y llegar hasta el ciudadano, animándole a tomar parte en este proyecto cuyo éxito va a depender –en un porcentaje muy importante– de su cambio de actitud y conducta ante estos nuevos retos”<sup>25</sup>.

Centrándonos en el ámbito concreto español, en 1998 las corporaciones locales que habían suscrito la Carta de Aalborg eran aproximadamente 70. Actualmente, España es el país líder de la Unión Europea en implantación de la A21L, según el número de municipios españoles que han firmado la Carta de Aalborg. La implantación de la A21L en el territorio español alcanzaba más del 40 % del total de los municipios en el año 2010, es decir, alcanzaba en ese momento a más de 2500 municipios rurales y a más de 1000 municipios urbanos en 2010. Esto supone que en esa fecha el 77 % del total de municipios que estaban en proceso de A21L en España eran rurales<sup>26</sup>.

No hay que perder de vista que en España hay cerca de 5000 municipios de menos de 1000 habitantes, lo que a priori dificulta bastante la implantación de estrategias de sostenibilidad. Y es ahí donde destaca el importante papel que están llevando a cabo las diputaciones y los Gobiernos autonómicos a la hora de promover su implantación, concediendo ayudas vía financiación de determinadas actuaciones en favor de un mayor desarrollo sostenible y dando apoyo técnico, por ejemplo con la creación de

24. Sobre este tema, *vid., in extenso*, MUÑOZ AMOR, M.<sup>a</sup> M. (coord.), *Agenda Local 21 (...)*, *op. cit.*

25. MUÑOZ AMOR, M.<sup>a</sup> M. (coord.), *Agenda Local 21 (...)*, *op. cit.*

26. MARCOS FERNÁNDEZ, A. DE, “La Agenda Local 21 y las comunidades autónomas”, en MUÑOZ AMOR, M.<sup>a</sup> M. (coord.), *Agenda Local 21 (...)*, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

oficinas con personal específicamente dedicado a asesorar u orientar a las corporaciones locales sobre estas materias. Incluso algunas comunidades autónomas (como Andalucía) han llegado a elaborar sus propios planes o estrategias de desarrollo sostenible (EDS) como marco donde establecer las líneas prioritarias y los objetivos en su territorio en relación con el desarrollo sostenible en general y la AL21 en particular.

También debemos señalar que existen importantes experiencias de cooperación entre municipios, a través de la creación de *redes de ciudades sostenibles*, la mayoría de las veces fuertemente impulsadas desde las comunidades autónomas.

Este es el caso de la Red Andaluza de Ciudades Sostenibles o la Red Local de Sostenibilidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Los fines que persiguen estas redes se fundamentan, habitualmente, en el intercambio de experiencias, la difusión de información relevante para los ayuntamientos o la promoción de proyectos conjuntos, permitiendo además acceder a una financiación exterior (sobre todo, fondos europeos) de un modo que, individualmente, no sería posible. Asimismo, no se puede obviar la importancia del papel de las federaciones de municipios y provincias, sobre todo a la hora de poner en contacto a los diferentes ayuntamientos y sus diferentes experiencias<sup>27</sup>.

## 2.2

### Competencias municipales en materia medioambiental: tradición y dificultades

Pese a que, como se ha señalado en el apartado anterior, la preocupación científica por el medio ambiente es relativamente reciente, no es menos cierto que se trata de un ámbito donde las competencias municipales tienen

---

27. En este contexto, destaca el hecho de que en 2005 se creó la *Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible* al amparo del Ministerio de Medio Ambiente. Esta Red se define como “foro de debate e intercambio de experiencias entre las distintas redes que a nivel autonómico y provincial trabajan por la Agenda Local 21, con el propósito de promover un concepto de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente, considerando, a su vez, el adecuado equilibrio entre el medio urbano y el rural”. Esta Red está formada a su vez por más de 20 redes, además de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y diversos expertos en la materia. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente representa al Secretariado.

mayor tradición en nuestro país, tal y como han señalado los profesores SOSA WAGNER<sup>28</sup>, MARTÍNEZ MARTÍN<sup>29</sup> y CASADO CASADO<sup>30</sup>.

De hecho, como sucede de forma paradigmática en el caso de la contaminación acústica, es justamente en el ámbito local donde surge la acción protectora del medio ambiente, por lo que la importancia de las competencias locales en este ámbito es fundamental.

Y esto, a pesar de existir dos dificultades importantes en esta materia, que son las siguientes:

1. La primera dificultad estriba en la perspectiva bifronte del medio ambiente, que como es sabido implica que:
  - Por un lado, la mayoría de los problemas ambientales son de carácter global, por lo que trascienden la esfera local y deben abordarse desde instancias superiores (como ocurre por ejemplo con el cambio climático).
  - Por otro lado, muchas cuestiones ambientales tienen una incidencia específica en el ámbito local, por lo que los EELL son los más indicados para desarrollar y ejecutar políticas ambientales, como las Administraciones más cercanas a los ciudadanos.

Entre las posibles soluciones a aplicar para resolver o al menos paliar esta primera dificultad estaría, siguiendo el famoso lema de “pensar globalmente, actuar localmente”, aplicar el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”, así como el principio de subsidiariedad, que ha sido invocado en muy diversas sentencias por el propio Tribunal Supremo, para subrayar la importancia de los EELL en la defensa y protección del medio ambiente. Entre esas sentencias, destaca la STS de 26 de julio de 2006, en

---

28. Vid. SOSA WAGNER, F., “Las competencias ambientales en el derecho español. La capacidad de ejecución del derecho internacional y comunitario por las comunidades autónomas”, en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones*, Comisión de las Comunidades Europeas, Asturias, 1990, p. 55.

29. Vid. MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., “Corporaciones locales y medio ambiente”, *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981, que en la p. 105 sostiene que los motivos de esto son de carácter histórico en nuestro ordenamiento jurídico.

30. Vid. CASADO CASADO, L., “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32/2015, p. 3.

la que el Alto Tribunal español ha señalado lo siguiente (FJ 5): “Si nos aproximamos ahora a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente no ofrece duda la trascendencia que la misma posee para los vecinos que conviven en cada uno de los municipios, ya que, como es sabido, si algo caracteriza a la Administración local es su cercanía a los ciudadanos y la intermediación con los problemas. Ello sin duda la cualifica de modo especial para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. De ahí la importancia del principio de subsidiariedad que se introduce en el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local según el cual ‘el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos’. Lo expuesto lleva consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente si bien corresponde al legislador estatal y autonómico determinar el concreto alcance que corresponde a los entes locales en la materia”.

Por tanto, y como recapitulación, se puede afirmar que 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.

2. Y la segunda dificultad a la que nos enfrentamos en esta materia consiste en que la Constitución española de 1978 solo delimita las competencias entre las comunidades autónomas y el Estado (arts. 148 y 149), pero no pormenoriza o detalla las competencias municipales en materia de medio ambiente, al no establecer un listado como sí hizo con las comunidades autónomas y el Estado.

Esto no implica que los EELL no tengan responsabilidades en materia medioambiental, ya que las mismas se derivan de un doble mandato constitucional:

- Por un lado, la previsión del art. 137 de la Constitución española, en la que claramente reconoce la autonomía local a municipios y provincias en la gestión de sus respectivos intereses (entre los que se encontrarían, como no puede ser de otra manera, las cuestiones medioambientales).
- Por otro lado, el mandato del art. 45.2 de la Constitución española, que establece que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”, incluyéndose, como es lógico, los EELL como uno de los tres po-

deres territoriales del Estado, junto con comunidades autónomas y Administración General del Estado. Aunque no es menos cierto que los EELL encuentran graves dificultades a la hora de poder desarrollar esa función, debido a la escasez de recursos económicos, humanos y técnicos, a lo que se añaden algunos entrecruzamientos de competencias y la ausencia de cooperación interterritorial en algunos casos entre diferentes Administraciones territoriales<sup>31</sup>.

Así pues, y a diferencia de la ausencia de pormenorización de las competencias locales en materia medioambiental en la CE, es el legislador sectorial el que va estableciendo el conjunto de competencias de los EELL en esta materia, así como los estatutos de autonomía, destacando el hecho de que la mayoría de los mismos, en sus más recientes versiones reformadas (como los de Andalucía y Cataluña), sí que incluyen de forma expresa la competencia municipal de protección del medio ambiente, como competencia propia, de forma que en los municipios de esas comunidades autónomas la protección del medio ambiente ya no se considera como una mera posibilidad, sino como una obligación, que es invocable y exigible directamente por los ciudadanos, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en diversas ocasiones<sup>32</sup>.

En concreto, el art. 92.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece de forma literal que “se garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción solo a los controles de constitucionalidad y legalidad”, sobre materias como la ordenación y prestación de los servicios básicos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria y prevención y extinción de incendios [art. 92.2.d)]; y la “cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública” [art. 92.2.h)].

Por su parte, la gran mayoría de leyes ambientales de esas mismas comunidades autónomas reconocen importantes competencias a los EELL (especialmente, a los municipios), con mayor o menor intensidad en función del sector concreto de que se trate.

---

31. Sobre este tema se ha ocupado en profundidad ALLI TURRILLAS, J. C., en “Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural”, dentro de la obra colectiva de PARADA VÁZQUEZ, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 233-279.

32. *Vid.* las SSTs de 30 de abril y de 7 de noviembre de 1990, siendo ponente en ambas Francisco González Navarro.



Pero donde más claramente se establece la delimitación competencial de los EELL en materia medioambiental es en la normativa general de régimen local, esto es, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, también, LBRL), que ha sido profundamente reformada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, también, LRSAL), tal y como veremos en el siguiente apartado.

### 3

#### La reordenación de las competencias medioambientales locales en la Ley de Bases de Régimen Local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Con la aprobación en diciembre de 2013 de la LRSAL, se introducen importantes cambios en las competencias ambientales locales, con los objetivos iniciales muy loables de tratar de evitar o eliminar duplicidades (principio de “una Administración una competencia”, que por otra parte no es nada pacífico entre la doctrina<sup>33</sup>) y conseguir la difícil sostenibilidad financiera.

Y es que, tal y como ha destacado TOSCANO GIL, con esta clarificación del régimen de las competencias municipales, y la consiguiente supresión de duplicidades derivada de la misma, lo que se pretendía era contribuir al recto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, o eficiencia en el uso de los recursos locales<sup>34</sup>.

De hecho es la propia Exposición de Motivos de la LRSAL la que denuncia la existencia de “problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones”, culpa, según señala, del modelo competencial dise-

33. De hecho este principio ha sido duramente cuestionado por los profesores FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., debido a las dudas que les provoca, y que pueden sintetizarse en las siguientes: “¿es de verdad posible la separación absoluta de competencias? ¿O es más realista aceptar la intersección de competencias como algo habitual, por mor de la complejidad actual, y profundizar en los mecanismos de colaboración y coordinación?”. Cfr: FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pp. 14 y 15.

34. TOSCANO GIL, F., “Las competencias municipales”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (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), 2014, pp. 89-119.



ñado, hace casi 30 años, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Entre las “disfuncionalidades” de este modelo competencial se encuentran no solo las duplicidades competenciales o en la prestación de servicios, sino también “que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones”. Este segundo problema, que se suma al de las duplicidades administrativas, es el de las conocidas como competencias impropias, que en el texto legal reciben la denominación de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” (art. 7.4 LBRL), para cumplir con las sugerencias del Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013<sup>35</sup>.

De forma muy resumida, podríamos sintetizar el nuevo modelo competencial de los municipios españoles, en torno a los tres tipos de competencias municipales que se reconocen en la misma:

1.º Las competencias propias, previstas en el art. 25 de la LBRL, que como su nombre indica 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<sup>36</sup>”.

Así, aunque el nuevo modelo de ordenación de competencias en la LRSAL mantiene la distinción entre competencias propias y delegadas, esta

---

35. Así, en el Considerando VI.a) de su Dictamen de 26 de junio de 2013, el Consejo de Estado critica “que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría de competencias la de ‘competencias impropias’ (...). Se sugiere por ello asignarles otra denominación (por ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como ‘competencias distintas de las propias y de las delegadas’”. Además, el Consejo de Estado también critica la utilización del término duplicidades, por considerarlo “vago e impreciso, sin un contenido jurídicamente delimitado”. Así, como ha señalado muy certeramente TOSCANO GIL, “uno de los principales problemas de la LRSAL es haber convertido en jurídicos conceptos que, hasta ahora, no lo eran, como las duplicidades administrativas y las competencias impropias, sin realizar una acotación previa de qué deba entenderse por tales expresiones, ni un estudio empírico serio acerca de la trascendencia de las mismas”. De hecho, los análisis más completos de este tema en la doctrina española son casi coetáneos a la tramitación del Anteproyecto de la LRSAL: GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012; VELASCO CABALLERO, F., “Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 5, 2012, pp. 21-60.

36. CASADO CASADO, L., “Las competencias (...)”, *op. cit.*, p. 23 *in fine*.

norma persigue una mayor clarificación de las competencias municipales (algo insistentemente solicitado por la doctrina), lo que a su vez exige distinguir con precisión qué competencias son municipales y cuáles estatales y autonómicas, evitando a su vez las duplicidades competenciales, y haciendo efectivo el principio de “una Administración una competencia”. Y como ha señalado TOSCANO GIL, “esta clarificación pasa por la redefinición o reelaboración del listado de materias del art. 25.2 de la LBRL, en las que el legislador sectorial ha de atribuir competencias propias a los municipios. El nuevo listado debe permitir diferenciar con precisión cuáles son las competencias municipales, para que así no se confundan, incurriendo en duplicidad, con las de otras Administraciones públicas. Y, ello solo es posible, conforme al planteamiento de la Ley, si las competencias municipales propias parten en todo caso de dicho listado”<sup>37</sup>.

Aunque parte de la doctrina defiende que prácticamente se mantienen igual que en la redacción anterior de la LBRL<sup>38</sup>, la mayor parte de la misma sostiene que las competencias propias son objeto de reducción en la LRSAL, bien porque directamente se suprimen algunas de ellas, bien porque se modifican los términos empleados para acotar su contenido<sup>39</sup>. Y entre las mismas, destacan las dedicadas a la materia medioambiental, tal y como ha señalado entre otros MARTÍN-RETORTILLO<sup>40</sup>.

2.º Las competencias delegadas o atribuidas por delegación, reguladas en el art. 27 de la LBRL. Estas ya no son competencias de los municipios, sino del Estado o de la comunidad autónoma, que se las atribuye por delegación, para asegurar la adecuada prestación de un servicio. La LRSAL incluye como novedad en este caso que la delegación debe ser sostenible financieramente (esto es, con dotación presupuestaria específica y concreta), y debe gozar de cierta estabilidad (al menos 5 años).

37. TOSCANO GIL, F., “Las competencias (...)”, *op. cit.*

38. Entre los autores que defienden esa postura estarían SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “El régimen (...)”, *op. cit.*, pp. 141-145, y TOSCANO GIL, F., “Las competencias (...)”, *op. cit.*

39. VELASCO CABALLERO, F., “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 58, y CASADO CASADO, L., “Las competencias (...)”, *op. cit.*, p. 24.

40. Sobre el enorme contenido medioambiental incluido en la lista de materias del artículo 25.2 llama la atención MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Administración local y medio ambiente”, en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, pp. 50-51.

3.º Las “competencias impropias”, que son creadas por la LRSAL en el apartado 4.º del art. 27 de la LBRL, ya que hasta la fecha no se encontraban recogidas expresamente en la LBRL, y que llama “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, siguiendo la recomendación del Consejo de Estado.

Pero en este artículo las vamos a denominar “competencias impropias”, ya que esta es la nomenclatura utilizada en los primeros borradores y en el Anteproyecto de Ley.

En todo caso, la LRSAL insiste en el argumento de la sostenibilidad financiera, al establecer que “estas competencias solo podrán ejercerse cuando no supongan un riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en una duplicidad de servicios entre Administraciones públicas”.

A estos tres grandes grupos de competencias, habría que añadir un cuarto apartado dedicado a los servicios municipales de prestación obligatoria, que el nuevo art. 26 de la LBRL continúa recogiendo, aunque con algunas novedades importantes como son las dos siguientes:

- 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 parte, se refuerza el papel de las provincias, por ejemplo con la previsión de la coordinación por las diputaciones provinciales –o entidades equivalentes– de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.

A continuación vamos a centrarnos en cómo queda la configuración de estos cuatro tipos de competencias en el ámbito medioambiental tras la aprobación de la LRSAL, partiendo de la base de que este nuevo modelo de delimitación competencial de la LRSAL afecta de forma importante a las competencias de los municipios en materia de medio ambiente, que para autores como CASADO CASADO son objeto de “redefinición”<sup>41</sup>, e incluso para otros como BOIX PALOP y PAREJO ALFONSO son objeto de “recentralización”<sup>42</sup>.

41. CASADO CASADO, L., “Las competencias (...)”, *op. cit.*, p. 25.

42. BOIX PALOP, A., “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014, pp. 12-15; PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, p. 12.

## 3.1

**Competencias propias de los municipios en materia medioambiental**

Entre el listado de competencias propias que se establece en el art. 25.2 de la LBRL en el ámbito medioambiental, la primera gran novedad que introduce la LRSAL consiste en que desaparece como tal la protección genérica del “medio ambiente”, que es sustituida por el concepto más limitado y reducido de “medio ambiente urbano”.

De esta forma, desde la aprobación de la LRSAL en diciembre de 2013, ya no es una competencia municipal propia todo el medio ambiente en términos amplios y generales, sino solo determinados ámbitos que se incluyen en el concepto de “medio ambiente urbano” (entre los que se enumeran de forma expresa en ese mismo precepto los siguientes: “parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”). En todo caso, se trata de una enumeración que es *numerus apertus*, es decir, que no se excluyen otras materias potencialmente encuadrables en el medio ambiente urbano como por ejemplo la lucha contra el cambio climático.

Este cambio ha sido bien valorado por la doctrina en general, aunque algunos autores lo han criticado, como MELLADO RUIZ, que ha llegado a afirmar que este y otros cambios de redacción de la nueva norma respecto de la anterior demuestran “la intención limitadora de la reforma respecto de la asunción competencial por parte de los entes locales”<sup>43</sup>.

Además del “medio ambiente urbano”, también se incluyen entre las materias sobre las que los municipios ejercerán competencias propias el “abastecimiento de agua potable a domicilio” y la “evacuación y tratamiento de aguas residuales” [art. 25.2.c)], aunque no se entiende muy bien por qué se incluyen estos conceptos de forma separada y no dentro del concepto de “medio ambiente urbano”.

Por otra parte, se mantienen en el art. 25.2, aunque con mayor precisión, otras materias directa o indirectamente relacionadas con la protección del medio ambiente, como son el urbanismo, la protección civil, la prevención y extinción de incendios, el tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad; y la protección de la salubridad pública. Así como materias que tienen un importante contenido ambiental como el transporte colectivo urbano de viajeros.

---

43. MELLADO RUIZ, L., “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, p. 6.

Tras la enumeración del art. 25.2, el mismo precepto establece que los municipios ejercerán estas competencias “en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas”: por tanto, la determinación de las competencias de los EELL sigue siendo una cuestión reservada a la ley sectorial –estatal o autonómica–, aunque ahora también se tendrán en cuenta elementos económicos (previsión de que lleven aparejada una memoria económica y no aumentar los gastos previstos, sino con la aportación de recursos equivalentes a las competencias que se reconozcan).

En todo caso, persisten dos dudas interpretativas de gran calado sobre las competencias propias de los EELL en medio ambiente, en las que no hay consenso entre la doctrina, centradas en determinar si el listado del art. 25.2 constituye un techo máximo competencial para los EELL, o se trata de un mínimo básico que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica, y en saber qué sucede con las competencias atribuidas con anterioridad a la LRSAL por alguna ley sectorial.

### 3.1.1

#### **El listado del art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, mínimo ampliable o techo máximo competencial**

Tal y como ha señalado CASADO CASADO, la primera y más importante duda interpretativa que provoca la enumeración de materias como competencias propias de los EELL prevista en el artículo 25.2 de la LBRL (algunas de ellas, tal y como hemos señalado en el apartado anterior, claramente ambientales o relacionadas con el medio ambiente) es si este listado constituye un techo máximo competencial para los EELL, de modo que la legislación sectorial no podría atribuir a los mismos otras competencias propias; o, por el contrario, se trata de un mínimo básico que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica, a través del reconocimiento a los EELL de competencias en materias distintas a las previstas en dicho precepto<sup>44</sup>. Así lo ha puesto de manifiesto SOUVIRÓN MORENILLA, que incluso ha aportado argumentos a favor de ambas posibilidades<sup>45</sup>.

44. Sobre este asunto, *vid., in extenso*, CASADO CASADO, L., “Las competencias ambientales (...)”, *op. cit.*, pp. 34-40.

45. *Vid.* SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.<sup>a</sup>, “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, pp. 93 y 94.

En el caso que nos ocupa en el presente estudio, la duda que se plantea se centraría en dilucidar si es posible que una ley pueda atribuir a los EELL otras competencias propias en materia ambiental, más allá de las de “medio ambiente urbano” o “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” recogidas en el art. 25.2. Por ejemplo: ¿podría una ley atribuir a los municipios competencias propias en materia de protección del medio natural, lucha contra el cambio climático o fomento de las energías renovables y eficiencia energética (materias no incluidas en dicho precepto)?

A estos efectos, hay que aclarar que nada impide que los EELL puedan ejercer competencias distintas de las recogidas en el listado del art. 25.2. Ahora bien, la cuestión es, como ha señalado CARBONELL PORRAS, si solo pueden hacerlo si se cumplen las exigencias del art. 7.4 de la LBRL y sin que ello suponga calificar tales competencias como propias, o, en cambio, pueden asumirlas como propias, al margen de lo establecido por el art. 7.4<sup>46</sup>.

La mayoría de la doctrina se ha pronunciado a favor de considerar la enumeración del art. 25.2 de la LBRL como mínimo ampliable por la legislación sectorial (así lo han afirmado expresamente, entre otros, CARBONELL PORRAS<sup>47</sup>,

---

46. En este sentido, CARBONELL PORRAS, E., en su trabajo titulado “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, p. 774, señala que no “cabe apreciar grandes diferencias entre los criterios del art. 25 (de nuevo, los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, la dotación financiera y la no atribución simultánea a otra Administración pública) y los del art. 7.4 (que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública). En el primer caso, corresponderá a la propia Ley, a la memoria económica que debe acompañarla, la apreciación de esos criterios; en el segundo caso se exigen dos informes preceptivos y vinculantes”. Sin embargo, advierte que “el artículo 7.4 LBRL no resulta de aplicación a los legisladores, estatal o autonómicos según los criterios constitucionales de distribución de competencias, sino a las propias entidades locales, que son las que, mientras el Tribunal Constitucional no diga otra cosa, para ejercer competencias distintas de las propias y delegadas deberán contar con los dos informes favorables. No tiene sentido que el legislador autonómico (que es el que debe atribuir competencias propias) esté condicionado por dos informes preceptivos y vinculantes de la propia Administración autonómica en la mayoría de los casos si decide ampliar las competencias de los municipios de su territorio en materias de su competencia”.

47. CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma...”, *op. cit.*, p. 775.

CASADO CASADO<sup>48</sup>, FUENTES I GASÓ<sup>49</sup> y VELASCO CABALLERO<sup>50</sup>). Así lo entendemos nosotros también.

Y esta parece ser también la interpretación que se deriva de la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al establecer que el art. 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, “sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas”<sup>51</sup>.

Pero a pesar de todo lo anterior, sigue sin ser esta una cuestión pacífica, dado que tanto el Consejo de Estado como el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya han mantenido y siguen manteniendo una posición totalmente contraria a considerar el listado del art. 25.2 como un mínimo ampliable<sup>52</sup>, a lo que habría que añadir algunos autores (entre los que destacan MEDINA GUERRERO<sup>53</sup>, SOUVIRÓN MORENILLA<sup>54</sup> y TOSCANO GIL<sup>55</sup>) que también se han posicionado en contra, al afirmar que consideran el listado del art. 25 como totalmente cerrado, y por tanto un techo competencial insuperable por ninguna ley.

48. CASADO CASADO, L., “Las competencias ambientales (...)”, *op. cit.*, p. 39.

49. FUENTES I GASÓ, J. R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, p. 74.

50. VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma...*, *op. cit.*, pp. 92-93.

51. “Nota Explicativa de la Reforma Local”, *op. cit.*, p. 3.

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

53. MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 40-43.

54. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.<sup>a</sup>, “Competencias...”, *op. cit.*, p. 85.

55. TOSCANO GIL, F., “El nuevo...”, *op. cit.*, pp. 299-303.



### 3.1.2

#### Competencias atribuidas antes de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local por alguna ley sectorial

La segunda duda interpretativa que se ha suscitado a la luz del listado de competencias propias de los EELL que establece el art. 25.2 de la LBRL es qué sucede con aquellas competencias de los municipios concretadas en leyes sectoriales autonómicas –también estatales– anteriores a la aprobación de la LRSAL.

Más en concreto, la cuestión se centraría en dilucidar si pueden o deben los municipios seguir ejerciendo esas competencias, y si mantienen esas competencias como propias.

En nuestra opinión, debe entenderse vigente la atribución de competencias propias a los municipios en materia de medio ambiente realizada por las leyes sectoriales anteriores a la LRSAL. Así lo ha señalado también CASADO CASADO, afirmando que “esta interpretación es coherente con la propia configuración del art. 25.2 de la LBRL (como mandado que trata de asegurar que Estado y comunidades autónomas atribuyan competencias a los municipios en las materias en él incluidas y no como una atribución inmediata de competencias) y con el carácter abierto de las materias en él contenidas que hemos defendido y, desde un punto de vista práctico, viene avalada por un elemental principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos locales”<sup>56</sup>.

Y esa ha sido también la interpretación seguida mayoritariamente por la normativa autonómica adoptada en aplicación de la LRSAL<sup>57</sup>, al consi-

56. CASADO CASADO, L., “Las competencias ambientales (...)”, *op. cit.*, p. 41.

57. Es el caso, por ejemplo, de Andalucía (Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL), Castilla y León (Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL), Cataluña (Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL –derogado tras su falta de convalidación por el Parlamento autonómico–, y Decreto-ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL), Comunidad Valenciana (Decreto-ley 4/2015, de 4 de septiembre, de medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicional 15.ª y transitorias 1.ª y 2.ª de la LRSAL), Extremadura (Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; y Decreto 265/2014, de 9 de diciembre,



derar que las leyes autonómicas que atribuían competencias a los EELL con anterioridad a la LRSAL no han perdido su vigencia con su entrada en vigor, de modo que estas competencias deben seguir siendo ejercidas por ellos de conformidad con las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 7.2 LBRL.

### 3.2

#### Nuevo régimen de los servicios mínimos obligatorios en materia medioambiental

La LRSAL establece en su art. 26.1 un nuevo régimen jurídico de los servicios mínimos obligatorios o de prestación obligatoria, esto es, aquellos que se considera por la propia normativa local que de forma inexcusable u obligatoria deben prestar los municipios afectados (entre los que se encuentran algunos relacionados con la protección del medio ambiente).

El nuevo régimen jurídico que se instaura con la aprobación de la LRSAL se puede resumir del siguiente modo:

- Todos los municipios deben prestar los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado.
- Los municipios con población superior a los 5000 habitantes, además de los anteriores, deberán prestar obligatoriamente el servicio de tratamiento de residuos. En relación con esta materia, tal y como han señalado diversos autores como CASADO CASADO<sup>58</sup>, resulta del

---

por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por las entidades locales de Extremadura), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL), Islas Baleares (Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Islas Baleares de la LRSAL), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja), Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL), Principado de Asturias (Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LBRL), y Región de Murcia (Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL).

<sup>58</sup>. CASADO CASADO, L., “Las competencias ambientales (...)”, *op. cit.*

todo punto criticable el hecho de que la LRSAL haya preferido mantener la misma redacción que tenía la LBRL, en lugar de adaptarla a las previsiones de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, que también atribuye importantes competencias a los municipios en esta materia, por lo que se provocan algunas dudas interpretativas que hubieran sido fácilmente evitables por el legislador con la LRSAL.

- Los municipios con población superior a los 20 000 habitantes, además de los servicios anteriores (esto es, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado y tratamiento de residuos), deberán prestar también de forma obligatoria los servicios de protección civil y prevención y extinción de incendios.

Además de lo anterior, hay que destacar 3 grandes novedades que aporta la LRSAL en relación con el régimen jurídico anterior, previsto en la LBRL, que son las siguientes:

1. Para municipios de más de 50 000 habitantes, ya no se considera como servicio obligatorio todo el medio ambiente, sino solo el medio ambiente urbano, quedando fuera de ese concepto más restringido los espacios naturales y el suelo no urbanizable preservado o de especial protección.  
Sin embargo, como contraposición, no se especifica qué ha de entenderse por “medio ambiente urbano”, que hubiera sido lo más lógico para evitar problemas interpretativos.
2. En los municipios con menos de 20 000 habitantes será la provincia o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios mínimos: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. Esta es, sin duda, la principal novedad que introduce la LRSAL, en línea con la atribución de mayores competencias y mayor peso específico a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, tal y como veremos más adelante de forma específica.
3. Desaparece la posibilidad de prestación “mancomunada” de dichos servicios, ya que no se prevé que puedan prestarlos “por sí o asociados”, tal y como se establecía con anterioridad en la redacción inicial de la LBRL.

### 3.3

#### Competencias delegadas en materia medioambiental

Las competencias delegadas en general están previstas en el art. 27 de la LRSAL, que incluye como gran novedad la previsión de su apartado 3.º, que regula específicamente la posibilidad de delegar determinadas competencias ambientales como son la “vigilancia y control de la contaminación ambiental” y la “protección del medio natural”.

Esto, claro está, no impide que puedan delegarse otras competencias ambientales, ya que la enumeración del art. 27.3 es solo a modo de ejemplo, siendo por tanto *numerus apertus*.

Y en todo caso otra novedad que se introduce por la LRSAL es la exigencia de mayores requisitos para la delegación, que ahora siempre será recepticia, y deberá:

1. Mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser conforme a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (garantizándose, pues, la viabilidad económica de la prestación del servicio que ha sido objeto de la delegación).
2. Determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, con un límite temporal de 5 años como mínimo, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que le asigne, sin que pueda conllevar un mayor gasto de las Administraciones públicas.
3. Acompañarse de una memoria económica donde se valore el impacto en el gasto de las Administraciones públicas afectadas, sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.
4. Incluir su financiación específica, con dotación presupuestaria concreta y específica en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación, e implicando en su defecto una causa justificada de renuncia por parte de la Administración delegada.
5. Ser aceptada expresamente por el municipio interesado o afectado por la delegación, de ahí que la calificaremos como de “recepticia”.

## 3.4

### Competencias distintas de las propias y las delegadas en materia medioambiental: limitación de su ejercicio

Otra de las novedades introducidas por la LRSAL es que la misma limita en gran medida el ejercicio por parte de los EELL de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Así, de acuerdo con el nuevo apartado 4.º del art. 27 de la LBRL, los municipios únicamente podrán ejercer estas competencias “cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública”. Y para garantizar el cumplimiento de estos requisitos, la Administración competente por razón de la materia deberá emitir dos informes preceptivos y vinculantes, uno asegurando la inexistencia de duplicidades y otro sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Con esta regulación, sin duda más exigente que la anterior, 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. Ahora bien, el problema reside ahora en determinar exactamente qué competencias cabe incluir en esta categoría de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. Y esto dependerá, lógicamente, de cómo se interprete el concepto de competencias propias, y sobre todo de si se entiende que el listado de materias recogido en el art. 25.2 de la LBRL tiene carácter abierto o cerrado.

Para VELASCO CABALLERO, puesto que la LRSAL suprime el art. 28 de la LBRL, las competencias distintas de las propias serían las competencias locales genéricas contenidas en las leyes autonómicas<sup>59</sup>.

Frente a ello, TOSCANO GIL defiende que bajo este nuevo género “caerían todas las competencias municipales propias determinadas por leyes sectoriales estatales o autonómicas que rebasaran del máximo establecido por el nuevo art. 25.2 LBRL. Y, bajo esta consideración caben tanto competencias específicas como competencias genéricas, en los casos en que las leyes sectoriales hayan recurrido a cláusulas de competencias genéricas”<sup>60</sup>.

59. VELASCO CABALLERO, F., “La Ley...”, *op. cit.*, pp. 54 y 55.

60. TOSCANO GIL, F., “El nuevo...”, *op. cit.*, p. 315.

Todo ello en pura lógica, dado que entiende el listado del art. 25.2 como tasado.

### 3.5

#### **Desaparición de las competencias complementarias en materia medioambiental**

Otra novedad que incluye la LRSAL, como correlato de la limitación y excepcionalidad con que se configuran ahora las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, es la supresión de la previsión anterior del art. 28 de la LBRL, que contenía una cláusula de competencias complementarias (en el que se había apoyado el Tribunal Supremo para justificar la potestad reglamentaria municipal en materias ambientales donde no existían leyes estatales o autonómicas reguladoras –como en materia de contaminación odorífera– o la regulación existente resultaba incompleta), y con ello la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras Administraciones.

Esta supresión está basada en el objetivo más que loable de llevar a cabo un “cambio político sustancial de manifiesta disminución y recorte del efectivo ejercicio de actuaciones y servicios por parte de los municipios”.

De este modo, se elimina la posibilidad, anteriormente recogida en este precepto, de que los municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Ello no implica, sin embargo, que los municipios estén obligados a dejar de intervenir en estas materias, sino que su intervención deberá encuadrarse, según los casos, en algunas de las categorías competenciales ya analizadas, esto es: competencias propias, como por ejemplo la protección del medio ambiente (ya que el “medio ambiente urbano” se contempla como competencia propia, con el alcance concreto que las leyes determinen en cada caso), competencias delegadas o competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

## 4

## El reforzamiento de las competencias medioambientales de las provincias

Tal y como ha señalado, entre otros, CARBONERO GALLARDO, la LRSAL refuerza el papel de las provincias o entidades equivalentes, atribuyéndoles nuevas competencias<sup>61</sup>.

Su propio Preámbulo señala que la Ley pretende reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes. Este objetivo se lleva a cabo mediante diversas medidas, como la coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes; la atribución a estas de nuevas funciones; su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros; y su labor de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas, en los procesos de fusión de municipios.

Así, las principales novedades que aporta la LRSAL en esta materia son las siguientes:

- Asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en municipios de menos de 5000 habitantes (art. 36.1).
- Atribución a las diputaciones provinciales de la coordinación de la prestación de servicios obligatorios en los municipios de menos de 20 000 habitantes (96 %), como los de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y limpieza viaria.

Para coordinar la prestación de estos servicios, se prevé que la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación (prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras). En todo caso, la decisión final es del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que ha sido duramente criticado por buena parte de la doctrina.

Cuando sea la diputación –o entidad equivalente– quien asuma la prestación de estos servicios, esta repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados

---

61. *Vid.* CARBONERO GALLARDO, J. M., “El nuevo papel de las diputaciones provinciales”, en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma...*, *op. cit.*, pp. 237-263.

por tasas y asume su prestación, será a esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

También cabe la posibilidad de que los propios municipios asuman la prestación y coordinación de los servicios, siempre que justifiquen ante la diputación que pueden hacerlo.

El problema que puede plantearse es que, si no prestan su conformidad con la fórmula de gestión propuesta por la diputación, ¿quién presta estos servicios, que son obligatorios?

## 5

### Recapitulación

De todo lo afirmado a lo largo del presente artículo, podemos extraer las siguientes conclusiones, a modo de breve recapitulación:

1. Utilicemos el concepto que utilizamos de medio ambiente, el papel de los EELL en su protección se torna imprescindible, al ser las Administraciones más cercanas a los ciudadanos. De ahí que la delimitación de sus competencias sea tan importante.
2. Tras la aprobación en 2013 de la modificación de la LBRL, mediante la LRSAL, se reduce el ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente, al cambiar el concepto de “protección del medio ambiente”, anteriormente utilizado, por el de “medio ambiente urbano”, sin duda más reducido. Ahora bien, lo cierto es que, en nuestra opinión, debe relativizarse ese alcance restrictivo del cambio de nomenclatura, ya que a efectos prácticos las materias afectadas o protegidas vienen a ser prácticamente las mismas.
3. En todo caso, no cabe duda de que no solo no se ha conseguido la pretendida clarificación competencial perseguida por la LRSAL, sino que antes al contrario deja muchas dudas en cuanto a su aplicación real y sus efectos sobre las competencias municipales y provinciales y la prestación de los servicios locales. Buena prueba de ello son las numerosas guías de aplicación aprobadas tras la entrada en vigor de la Ley, incluso por el propio Ministerio.
4. En el ámbito concreto de lo ambiental, las dudas interpretativas se acrecientan por la absoluta descoordinación existente entre las previsiones de la LRSAL y las de la legislación de residuos en relación con las competencias locales en materia de residuos, ya que

- la atribución por parte de la LRSAL de competencias en este ámbito a provincias y municipios no ha tenido en cuenta las previsiones de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados.
5. Por otra parte, la exigencia del cumplimiento de los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el mayor control económico a que se sujeta tras la aprobación de la LRSAL el ejercicio de competencias (objetivos muy loables en sí mismos) puede suponer en algunos casos un efecto perverso como es un freno a la actuación municipal en materia ambiental.
  6. Por último, es de reseñar el reforzamiento del papel de las provincias en materia de competencias medioambientales, operado por la LRSAL, tanto en las tradicionales funciones de cooperación y asistencia de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes como en su nuevo papel como prestadoras de servicios, especialmente en los municipios de menor población. Pero ni siquiera en este ámbito la nueva norma ha sido lo suficientemente clara, ya que ha dejado también abiertas algunas dudas interpretativas, tal y como hemos señalado con anterioridad.

## 6

### Bibliografía citada

- ALLI TURRILLAS, J. C., “Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural”, en PARADA VÁZQUEZ, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 233-279.
- BOIX PALOP, A., “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014, pp. 1-21.
- CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, pp. 765-781.
- CARBONERO GALLARDO, J. M., “El nuevo papel de las diputaciones provinciales”, en CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (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), 2014, pp. 237-263.



- CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (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), 2014.
- CASADO CASADO, L. y FUENTES I GASÓ, J. R., “Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 583-634.
- “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32/2015.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A., “El concepto de desarrollo sostenible y la Agenda Local 21. De la conferencia de Río a Río+20”, en MUÑOZ AMOR, M.<sup>a</sup> M. (coord.), *Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013.
- DÍEZ VÁZQUEZ, J. A., “La Agenda 21, instrumento básico para un Desarrollo Local Sostenible”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 47, 2002.
- ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pp. 14 y 15.
- FUENTES I GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 527-573.
- GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, La Ley, 2010.
- MARCOS FERNÁNDEZ, A. DE, “La Agenda Local 21 y las comunidades autónomas”, en MUÑOZ AMOR, M.<sup>a</sup> M. (coord.), *Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013.

- MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Edit. Trivium, 1998.
- “Entes locales y protección del medio ambiente”, en *Ponències del Seminari de Dret Local*, IV edició (curso 1991-92), Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1993.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Administración local y medio ambiente”, en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, pp. 23-60.
- MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., “Corporaciones locales y medio ambiente”, *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981.
- MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- MELLADO RUIZ, L., “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, pp. 1-36.
- MUÑOZ AMOR, M. M.: *La Agenda 21 como Instrumento de revalorización Local*, Coord.: Muñoz Amor, M.M., Editorial La Ley-El Consultor Madrid, 2013.
- MUÑOZ AMOR, M.<sup>a</sup> M. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “Medidas locales de lucha contra el cambio climático: especial atención al caso de Andalucía”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 297, 2015, pp. 125-152.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “Programa Ciudad Sostenible de Medio Ambiente Urbano: la versión 2.0 de la Agenda 21 Local en Andalucía”, *Revista Práctica Urbanística*, núm. 118, Sección “Perspectivas Sectoriales”, septiembre-octubre de 2012.
- PARADA VÁZQUEZ, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, p. 12.
- RIEGO ARTIGAS, P. DEL, “La Agenda 21 Local. Una institución tergiversada”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2008.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 139-156.
- SOSA WAGNER, F., “Las competencias ambientales en el derecho español. La capacidad de ejecución del derecho internacional y comunitario por las comunidades autónomas”, en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y*

- comunicaciones*, Comisión de las Comunidades Europeas, Asturias, 1990.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.<sup>a</sup>, “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, pp. 80-97.
- TOSCANO GIL, F., “Las competencias municipales”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (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), 2014, pp. 89-119.
- UTRERA CARO, S., voz “medio ambiente”, en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, Edit. Civitas, 1995, pp. 4240 a 4248, y en *Diccionario Jurídico*, Edit. Espasa Calpe.
- VELASCO CABALLERO, F., “Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 5, 2012, pp. 21-60.
- “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 43-81.
- “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 75-136.

