

Administración local: Incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales*

LUCÍA CASADO CASADO

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES LOCALES TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LAS REGULACIONES EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL REALIZADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2.1. *Las dudas interpretativas suscitadas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en torno al alcance efectivo de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente.* 2.2. *La aplicación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local por las comunidades autónomas: su impacto sobre la definición de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente.* 3. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. 3.1. *La ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones y su impacto sobre las entidades locales.* 3.2. *Municipios y parques nacionales: los municipios en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales.* 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL. 4.1. *Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental.* A. El reconocimiento de amplias competencias a los municipios para regular los caminos rurales. B. La imposibilidad de que los municipios adopten medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria sobre instalaciones de radiocomunicación. C. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de ruido: la posibilidad de fijar por ordenanza los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y los laboratorios de ensayos

* Este trabajo se ha realizado en el marco de la "Red Mercado y Medio Ambiente. Propuestas jurídicas para una economía verde" (ECOVER) (R/2014/040), dirigida por Francisco Javier SANZ LARRUGA y otorgada por Resolución de 8 de octubre de 2014 por la que se conceden ayudas para la consolidación y estructuración de unidades de investigación competitivas del sistema universitario de Galicia, convocadas mediante la Orden de 14 de mayo de 2014.

para el control de calidad de la edificación. D. La prevalencia de las previsiones del planeamiento urbanístico sobre la finalidad de generación de energía renovable amparada por la normativa del Estado y de la Unión Europea: el planeamiento general de un municipio puede impedir la autorización para la instalación de un parque eólico. 4.2. *El alcance de las competencias municipales en el ámbito de la autorización ambiental integrada.* 4.3. *La inexistencia de competencias municipales sobre el fracking: la imposibilidad para los municipios de someter a consulta la prohibición del fracking.* 4.4. *¿Son competentes los municipios para la limpieza de los cauces de los ríos en zonas urbanas?: una cuestión todavía abierta.* 4.5. *Los ayuntamientos frente al ruido: la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica.* 5. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. 5.1. *Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental.* 5.2. *Algunos ejemplos de ordenanzas de interés en materia ambiental elaboradas por entes locales supramunicipales.* 6. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Desde la perspectiva ambiental local, continúa siendo noticia, un año después de su aprobación, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local –en adelante, LRSAL–, que modifica la LBRL y que introduce un nuevo modelo de delimitación competencial en el que las competencias municipales en materia ambiental se reducen y se confiere un mayor protagonismo a las Administraciones supramunicipales. En la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales se realizaba un examen detallado de las implicaciones que la aprobación de esta Ley tenía sobre las competencias ambientales de las Administraciones locales. Ahora, tras un año de aplicación de la LRSAL, se ahonda en las dudas interpretativas suscitadas por esta Ley en torno al alcance efectivo de las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente, dada la disparidad de interpretaciones que se han ido realizando en este primer año de aplicación; y se analiza también la aplicación de la LRSAL por las comunidades autónomas. La pretensión no es otra que determinar su impacto sobre la definición de las competencias ambientales locales, teniendo en cuenta la normativa que algunas comunidades autónomas han aprobado en su territorio para la aplicación de la LRSAL –que, en muchos casos, incluye previsiones sobre las competencias que ya se venían ejerciendo por las entidades locales y que, con la reforma, ya no tienen el carácter de propias– y las divergencias interpretativas suscitadas.

A pesar del protagonismo que cobra la aplicación de la LRSAL, existen otros aspectos destacables desde un punto de vista local. Con relación a

la normativa ambiental de incidencia local aprobada en 2014, examinamos especialmente el impacto de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones, sobre las entidades locales; y las previsiones de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales, que afectan a los entes locales, especialmente a los municipios.

Con relación a la jurisprudencia, son muchas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas que tienen interés desde una perspectiva local. Destacamos en particular aquellas que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia ambiental (especialmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2014, que configura en términos muy amplios la potestad reglamentaria municipal para regular los caminos rurales, aunque también se analizan otras en materia de instalaciones de radiocomunicación, ruido o planeamiento urbanístico); fijan el alcance de las competencias municipales en el ámbito de la autorización ambiental integrada (Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2014 y de 28 de octubre de 2014); niegan competencias a los municipios en materia de *fracking* (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014); plantean la titularidad de la competencia sobre la limpieza de los cauces públicos en las zonas urbanas (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2014); y plantean las consecuencias de la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 824/2014, de 23 de octubre de 2014 y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 44/2014, de 29 de enero de 2014).

También 2014 ha sido un año propicio para la elaboración de ordenanzas locales en materia ambiental. Como cada año, no han faltado iniciativas interesantes para afrontar la regulación a escala local de determinadas problemáticas ambientales. Destacamos especialmente, por su carácter más novedoso, la Ordenanza para la prevención del biorresiduo del Ayuntamiento de San Sebastián y la nueva Ordenanza para la apertura de actividades económicas del Ayuntamiento de Madrid. Tampoco han faltado ejemplos de políticas y actuaciones locales de interés en aras a conseguir una mayor sostenibilidad, a pesar del difícil contexto económico que envuelve a las Administraciones locales (por ejemplo, el Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de la ciudad de Madrid, Horizonte 2020).

2. LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES LOCALES TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LAS REGULACIONES EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL REALIZADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Un año después de la aprobación de la LRSAL, conviene hacer balance de la situación en que se encuentran las competencias locales en materia de medio ambiente, máxime si tenemos en cuenta los numerosos interrogantes que está planteando la aplicación efectiva de esta Ley; la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de 9 recursos de inconstitucionalidad (promovidos por la Asamblea de Extremadura, el Consejo de Gobierno de Andalucía, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el Parlamento de Cataluña, el Parlamento de Navarra, más de cincuenta diputados –de los Grupos Parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixo–, el Parlamento de Andalucía, el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de Canarias) y un conflicto en defensa de la autonomía local (promovido por cerca de 3.000 municipios) frente a la LRSAL; y la aprobación, en 2014, por parte de muchas comunidades autónomas de normas específicas para regular, en sus respectivos territorios, el ámbito competencial de las entidades locales.

2.1. LAS DUDAS INTERPRETATIVAS SUSCITADAS POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EN TORNO AL ALCANCE EFECTIVO DE LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Tal y como analizamos ampliamente en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, la aprobación de la LRSAL, modificatoria de la LBRL, 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–.

En cuanto a los municipios, ya vimos cómo el artículo 25.2 LBRL recoge ahora como competencia propia, además del “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” [apartado c)], el “medio ambiente urbano” [apartado b)] 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.

Con relación a las diputaciones provinciales, 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 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”. Y, en segundo lugar, la atribución a las diputaciones provinciales de la coordinación, 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). Para coordinar la prestación de estos servicios, la diputación debe proponer, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que deberá dar su aprobación, la forma de prestación (directa por la propia diputación o implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas). Tales municipios sólo podrán asumir la prestación de dichos servicios cuando justifiquen que pueden hacerlo a un coste efectivo menor que la propia Diputación. Mediante la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, se han establecido los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

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. Buena prueba de ello son las numerosas guías de aplicación que, elaboradas desde diferentes instancias, públicas o privadas (Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Fundación Democracia y Gobierno Local...), 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. Aun así, continúan suscitándose un buen número de interrogantes, que abren a la puerta a una notoria inseguridad jurídica en torno a cómo debe ser interpretada y aplicada, en algunos de

sus aspectos, la LRSAL, hasta que llegue el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la misma.

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 (por ejemplo, en materia de protección del medio natural). Aunque la posición mayoritaria de la doctrina al respecto –a la que nos adherimos– es que la enumeración del artículo 25.2 reviste la consideración de un mínimo ampliable por la legislación sectorial autonómica, 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, lo cierto es que otras instancias mantienen una posición totalmente contraria. Éste es el caso del Consejo de Estado, que, en su Dictamen 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, 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 sólo tienen las competencias propias derivadas del listado del artículo 25.2 LBRL, impidiéndose que el legislador sectorial pueda atribuirles como propias otras competencias no recogidas en ese listado. En su opinión, “La LRSAL ha modificado el artículo 25.2 de la LBRL con el objeto de que los Municipios sólo puedan ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas en dicho precepto, de forma que el ejercicio de competencias municipales sobre cualesquiera otras materias deberá atribuirse necesariamente por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 27 de la LBRL, o sujetarse a los requisitos específicos de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, establecidas en el artículo 7.4 de la LBRL” (FJ V.A.3). En esta misma línea, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en su Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, sobre la LRSAL, también mantiene que el listado del artículo 25.2 LBRL es un listado cerrado y tasado de materias con el que se fija un máximo competencial, lo que sería inconstitucional (FJ 6). Las dudas interpretativas, pues, están servidas.

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 –por ejemplo, sobre medio natural–, que contradice 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 (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”), con anterioridad a la LRSAL.

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, cuya comprensión “suscita enormes quebraderos de cabeza”, ya que no se aclara si el sintagma “cuando éstos no procedan a su prestación” se subordina sólo al servicio de prevención y extinción de incendios o también al de tratamiento de residuos (SANTAMARÍA ARINAS, p. 2698). 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 (este precepto configura como servicio municipal obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos); 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. Este precepto no contempla ni resuelve en todas sus variantes, como ha destacado el Consejo de Estado, el supuesto de que tales municipios no presten su conformidad a la forma de gestión propuesta por la diputación provincial. ¿Qué sucederá, en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes que no presten esta conformidad, con los servicios de recogida y tratamiento de residuos o de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales? El

artículo 26.2 LBRL sólo contempla la posibilidad de que los municipios presten directamente estos servicios en el caso de que puedan acreditar ante la diputación que pueden hacerlo a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación, pero no cuando su coste efectivo sea superior. Entonces, si la negativa de tales municipios impide que la diputación coordine la prestación de estos servicios y tampoco pueden prestarlos los propios municipios por ser su coste efectivo superior ¿quién los presta? No olvidemos que son servicios mínimos de prestación obligatoria. Para el Consejo de Estado, este precepto podría resultar inconstitucional. En efecto, entiende que “las consecuencias de orden constitucional que se derivan del alcance que deba darse a la expresión ‘conformidad de los municipios afectados’ empleada por el artículo 26.2 de la LBRL, unido al impacto que la utilización del ‘coste efectivo del servicio’ regulado en el artículo 116 ter de la LBRL como único criterio determinante de la asunción de servicios municipales por las diputaciones provinciales, puede tener sobre el ejercicio de las competencias propias de la práctica totalidad de los Municipios españoles, permiten apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para que las Entidades locales interesadas planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de tales preceptos” (FJ V.B.3).

2.2. LA APLICACIÓN DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: SU IMPACTO SOBRE LA DEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La entrada en vigor de la LRSAL y los numerosos interrogantes que plantea su aplicación ha llevado a un buen número de comunidades autónomas a aprobar legislación para aclarar la aplicación de la LRSAL en su territorio. Con este objetivo, han dictado normativa específica las comunidades autónomas de Andalucía (Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL), 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 74 de la LBRL), 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 Foral de Navarra (Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra), Extremadura (Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; y Decreto 265/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por las entidades locales de Extremadura), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL), Islas Baleares (Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Islas Baleares de la LRSAL), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja), Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la comunidad de Madrid a la LRSAL) y la 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 –previamente, el Decreto Ley 1/2014, de 27 de junio–). Otras comunidades autónomas han optado por aprobar otros instrumentos de carácter interpretativo o aclaratorio, a través de los cuales se dan pautas para la aplicación de la LRSAL en su territorio. Es el caso de Aragón (Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de la Administración Local sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL), Comunidad Valenciana (Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL) y País Vasco (Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la LRSAL). También cuentan con estos instrumentos, a pesar de haber aprobado normativa específica, Castilla y León (Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL) y Cataluña (Nota explicativa de 16 de abril de 2014, de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones Locales sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la LRSAL).

La mayor parte de estas normas autonómicas, con carácter general, determinan, entre otras cuestiones, la forma de ejercicio de las competencias atribuidas por las leyes autonómicas anteriores a la entrada en vigor de la LRSAL. Su aprobación se justifica por la necesidad de disponer de una norma jurídica que ofrezca seguridad jurídica, dadas las numerosas y contradictorias interpretaciones realizadas por parte de los entes locales; y de evitar que cada municipio haga una interpretación diferente, en cuanto a las materias sobre las cuales ostenta competencia, máxime si tenemos en cuenta que algunas entidades locales ya habían comenzado a aprobar sus propias guías interpretativas para la aplicación de la LRSAL.

La opción mayoritariamente seguida por esta normativa autonómica adoptada en aplicación de la LRSAL ha sido la de considerar que las leyes autonómicas que atribuían competencias a las entidades locales 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 éstas 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 artículo 7.2 LBRL (*vid.*, por ejemplo, las normas de Andalucía, Castilla y León o Madrid). En el caso de Cataluña, se concreta que, además de las competencias atribuidas por la legislación sectorial vigente a la entrada en vigor de la LRSAL, los entes locales seguirán ejerciendo como competencias propias las atribuidas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En consecuencia, estas competencias seguirán ejerciéndose como propias, por considerarse que el nuevo artículo 25.2 LBRL es un precepto de mínimos que no impide el ejercicio, como competencias propias, de otras competencias no recogidas en el listado que este precepto incorpora, atribuidas por el legislador sectorial.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, ello implica que, con arreglo a esta normativa, en algunas comunidades autónomas, los entes locales continuarán ejerciendo como competencias propias en materia de medio ambiente, además de las atribuidas por el artículo 25.2 LBRL, aquellas otras atribuidas por la legislación sectorial ambiental –o el Estatuto de Autonomía– existente con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, aun cuando ahora ya no se recojan en la LBRL. Así, por ejemplo, los municipios catalanes tendrían como competencia propia “La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible” –incluida en el artículo 84.2.j) del Estatuto de Autonomía de Cataluña como competencia propia de los gobiernos locales–, más amplia que la de “medio ambiente urbano” recogida en el artículo 25.2 LBRL. De esta forma, las comunidades autónomas que, tras la LRSAL, han aprobado

normas específicas para su aplicación o han regulado normativamente el régimen local en sus respectivos ámbitos territoriales en el sentido señalado, suponen una confrontación con la LRSAL y establecen “un aparente ‘cortafuegos’ normativo a la LRSAL”, ya que pretenden mantener el *status* competencial anterior a la misma (BELLO PAREDES).

A la vista de lo expuesto, la entrada en vigor de la LRSAL “ha incrementado en el nivel local de gobierno tanto las incertidumbres como la dosis de irracionalidad que (...) roza el verdadero caos en lo referente a su desarrollo aplicativo por las comunidades autónomas y por las entidades locales” (GALÁN GALÁN, p. 2). Un año después de su aprobación, se mantiene un buen número de interrogantes en torno a cómo debe aplicarse esta norma y no puede ocultarse la evidente inseguridad jurídica que se ha suscitado, a raíz de las diversas interpretaciones que se están realizando y de las diversas normas autonómicas aprobadas para su aplicación. Habrá que esperar la respuesta del Tribunal Constitucional para poner fin al desconcierto, a las incertidumbres y a la inseguridad jurídica desatadas por la aplicación de la LRSAL.

3. LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE INTERÉS PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

En este apartado se destacan algunas normas estatales dictadas en materia ambiental en 2014 y que son de interés desde el punto de vista de las Administraciones locales.

3.1. LA LEY 9/2014, DE 9 DE MAYO, DE TELECOMUNICACIONES Y SU IMPACTO SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones –en adelante LT–, establece un nuevo marco regulador en esta materia. Esta Ley se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones –prevista en el art. 149.1.21 CE–, si bien las disposiciones dirigidas a garantizar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones se dictan al amparo del artículo 149.1.1 CE, sobre regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y del artículo 149.1.13 CE, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. No estamos, por tanto, ante una ley de corte ambiental, sino ante una ley que regula la explotación de redes y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de libre competencia; las obligaciones de servicio público y los derechos y

obligaciones de carácter público en la explotación de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas; la evaluación de la conformidad de equipos y aparatos; el dominio público radioeléctrico; la administración de las telecomunicaciones; las tasas en este ámbito; y la inspección y el régimen sancionador.

Sin embargo, traemos a colación esta Ley, aun sin entrar a analizar íntegramente su contenido, para destacar algunas novedades de interés, desde el punto de vista local, dada la intervención de las corporaciones locales en esta materia y su incidencia medioambiental. Concretamente, nos referimos a las novedades que guardan relación con los instrumentos de planificación urbanística y el régimen de intervención administrativa en esta materia. En primer lugar, un aspecto especialmente conflictivo de esta Ley desde el punto de vista competencial es la exigencia de un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas (art. 35.2 LT). Dicho informe, que deberá emitirse en un plazo máximo de tres meses, versará sobre la adecuación de dichos instrumentos de planificación con la Ley de telecomunicaciones y con la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran. Transcurrido dicho plazo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 LRJAP, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación. A falta de solicitud de este informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones. En el caso de que el informe no sea favorable, los órganos encargados de la tramitación de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística dispondrán de un plazo máximo de un mes, a contar desde la recepción del informe, para remitir al Ministerio de Industria, Energía y Turismo sus alegaciones al informe, motivadas por razones de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación urbana y territorial. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a la vista de las alegaciones presentadas, emitirá un nuevo informe en el plazo máximo de un mes a contar desde la recepción de las alegaciones. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 LRJAP, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación. El informe tiene carácter

vinculante, de forma que si el informe vuelve a ser no favorable, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones (art. 35.2 LT).

En segundo lugar, por lo que respecta a los mecanismos de intervención administrativa en este ámbito, la Ley de telecomunicaciones mantiene la supresión de la licencia o autorización previa para las estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, contenida en la disposición adicional 3ª de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Esta supresión también es aplicable a la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas o de estaciones radioeléctricas en dominio privado distintas de las anteriores, a las cuales no podrá exigirse por parte de las administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental, ni otras licencias o aprobaciones de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización dicha instalación, en el caso de que el operador haya presentado a la administración pública competente para el otorgamiento de la licencia o autorización un plan de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas, en el que se contemplen dichas infraestructuras o estaciones, y siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha administración. En estos casos, las licencias o autorizaciones serán sustituidas por declaraciones responsables, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis LRJAP. La declaración responsable deberá contener una manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente, incluido, en su caso, estar en posesión de la documentación que así lo acredite. En todo caso, el declarante deberá estar en posesión del justificante de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo. La presentación de la declaración responsable, con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para ejecutar la instalación, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones de la infraestructura o estación radioeléctrica a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección, sanción, y, en general, de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable, o la no presentación

de la declaración responsable determinará la imposibilidad de explotar la instalación y, en su caso, la obligación de retirarla desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar (art. 34.6 LT). Con relación a la declaración responsable, la LT también prevé que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable (art. 35.6).

Por otra parte, la Ley excluye cualquier tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa por razones de ordenación del territorio, urbanismo o medioambientales, para la realización, sobre una infraestructura de red pública de comunicaciones electrónicas, fija o móvil, ya ubicada en dominio público o privado, de actuaciones de innovación tecnológica o adaptación técnica que supongan la incorporación de nuevo equipamiento o la realización de emisiones radioeléctricas en nuevas bandas de frecuencias o con otras tecnologías, sin variar los elementos de obra civil y mástil (art. 34.7 LT).

Finalmente, cabe destacar que la LT también insta al Ministerio de Industria, Energía y Turismo a aprobar recomendaciones, que podrán contener modelos de ordenanzas municipales elaborados conjuntamente con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, para la elaboración por parte de las administraciones públicas competentes de las normas o instrumentos que afecten al despliegue de redes e infraestructuras. Asimismo, se prevé que este Ministerio podrá crear, mediante real decreto, un punto de información único a través del cual los operadores de comunicaciones electrónicas accederán por vía electrónica a toda la información relativa sobre las condiciones y procedimientos aplicables para la instalación y despliegue de redes de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados. Tanto las comunidades autónomas como las corporaciones locales podrán adherirse a este punto de información único, mediante la suscripción del correspondiente convenio de colaboración con el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En este caso, los operadores de comunicaciones electrónicas deberán presentar en formato electrónico a través de dicho punto las declaraciones responsables y permisos de toda índole para ocupar el dominio público y privado necesario para el despliegue de dichas redes. Este punto de información único será gestionado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que será el encargado de remitir a la comunidad autónoma o entidad local que se haya adherido a dicho punto todas las declaraciones responsables y solicitudes que para la

instalación y despliegue de redes de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados les hayan presentado los operadores de comunicaciones electrónicas (art. 35.8 LT).

3.2. MUNICIPIOS Y PARQUES NACIONALES: LOS MUNICIPIOS EN LA LEY 30/2014, DE 3 DE DICIEMBRE, DE PARQUES NACIONALES

El pasado 4 de diciembre se publicó en el BOE la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales, que deroga la anterior Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, y que tiene por objeto “establecer el régimen jurídico básico para asegurar la conservación de los parques nacionales y de la Red que forman, así como los diferentes instrumentos de coordinación y colaboración” (art. 1). Se trata de una Ley dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación básica de protección del medio ambiente –con la salvedad de los artículos 32 y 13, adoptados al amparo de los arts. 149.1.13 y 149.1.29 CE, respectivamente–, y con un contenido predominantemente competencial (LÓPEZ RAMÓN, p. 89) que, aunque contiene algunos cambios, no introduce modificaciones relevantes en el modelo preexistente (LOZANO CUTANDA, p. 1). Entre los cambios más destacables, cabe mencionar el aumento de la superficie mínima necesaria para que un espacio pueda ser declarado parque nacional en el territorio peninsular; las modificaciones en el procedimiento de declaración de los parques nacionales; la inclusión de una cláusula indemnizatoria por cualquier privación en los bienes y derechos patrimoniales, en particular sobre usos y aprovechamientos reconocidos en el interior de un parque nacional en el momento de su declaración; la ampliación hasta 2020 de la moratoria para la supresión de la caza y otras actividades incompatibles en los parques nacionales; el establecimiento de algunos organismos e instrumentos jurídicos para favorecer la coordinación efectiva de la Red de Parques Nacionales en su conjunto y facilitar la labor de coordinación que corresponde al Estado (Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, Comisiones de Coordinación, intervención de la Administración del Estado en caso de conservación desfavorable de un parque nacional, declaración del estado de emergencia por catástrofe medioambiental...); y la especial atención dedicada a las medidas para el desarrollo territorial sostenible de las áreas de influencia socioeconómica.

Desde la perspectiva local que aquí nos interesa, contiene varias referencias a las entidades locales y a los municipios en varios de sus preceptos, que podríamos agrupar en diferentes bloques. Un primer bloque

vendría constituido por aquellos artículos que contemplan la participación de los municipios en el procedimiento de declaración de parque nacional y de elaboración de los instrumentos de planificación. Con relación al procedimiento de declaración de parque nacional, la Ley 30/2014 prevé, tras la aprobación inicial de la propuesta de declaración, su sometimiento a trámite de información pública por las respectivas comunidades autónomas y la emisión de los informes de los departamentos ministeriales y de las administraciones autonómicas afectadas, así como de aquellos municipios que aporten territorio a la propuesta de parque nacional (art. 8.5). También se prevé el informe de los entes locales afectados en el procedimiento de declaración en el caso de parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional (art. 8.8). Respecto a la participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planificación, en relación con el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que es el más elevado instrumento de planificación y ordenación de los parques nacionales, la Ley únicamente establece que para su elaboración y revisión “se seguirá un procedimiento de participación pública, con la intervención, al menos, de las comunidades autónomas y de los patronatos de los parques nacionales” (art. 19.3) y no prevé expresamente la intervención de los entes locales. Debe tenerse presente, sin embargo, que en los patronatos están representados los entes locales afectados. En cuanto a los planes rectores de uso y gestión, que serán el instrumento de planificación ordinaria y que prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico, la Ley prevé que las administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos planes antes de su aprobación o revisión (art. 20.2). Además, el procedimiento de elaboración de estos planes “incluirlá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta a las administraciones públicas afectadas, así como los informes previos del Consejo de la Red de Parques Nacionales y del Patronato” (art. 20.7).

Otro grupo de preceptos que regulan los órganos consultivos, de colaboración y de coordinación de los parques nacionales, contemplan la participación de los entes locales en algunos de estos órganos. En primer lugar, en el Patronato, que se constituirá en cada parque nacional para velar por el cumplimiento de las normas establecidas en interés de los parques nacionales y como órgano de participación de la sociedad en los mismos, estarán representadas “las administraciones públicas implicadas, incluyendo los entes locales afectados, los agentes sociales de la zona, los agentes que desarrollen actividades económicas en el seno del parque nacional, los propietarios públicos y privados de terrenos incluidos en el parque y aquellas

instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque o cuyos fines concuerden con los objetivos de la presente ley” (art. 24.1). En segundo lugar, también se prevé la participación de los municipios en el Consejo de la Red de Parques Nacionales, órgano de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Aun cuando la Ley remite al reglamento la regulación de la composición y funcionamiento de este órgano, presidido por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, determina que formarán parte del mismo “la Administración General del Estado, las comunidades autónomas en cuyo territorio estén situados los parques nacionales, una representación de los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales, los presidentes de los Patronatos, representantes del Comité Científico, una representación de las asociaciones sin ánimo de lucro y con ámbito de actuación estatal cuyos fines estén vinculados a la protección del medio ambiente y de las organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales de mayor implantación en el territorio nacional, así como una representación de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los parques nacionales” (art. 27.3).

En otro orden de cosas, los municipios tienen una especial consideración en las áreas de influencia socioeconómica, que son territorios constituidos por los términos municipales que aportan terreno al parque nacional, así como, excepcionalmente, por otros directamente relacionados, cuando así se considere en las leyes declarativas, en los que las administraciones públicas llevarán a cabo políticas activas para su desarrollo. La Ley establece que las administraciones públicas, en la aplicación de los regímenes de apoyo a las áreas de influencia socioeconómica, “tendrán en especial consideración, tanto cualitativa como cuantitativamente, a los municipios que aportan terrenos a los parques nacionales” (art. 31.3). En todo caso, el establecimiento de estas áreas de influencia socioeconómica lleva aparejado una atención singular de las administraciones públicas a asegurar la integración del parque nacional con la misma, así como a potenciar las actividades económicas sostenibles ligadas a la dinamización del entorno del parque nacional. A tal efecto, las administraciones públicas, de forma coordinada, desarrollarán las actuaciones que sean necesarias.

Por último, la Ley, que dedica un título –el X– a la proyección y participación social, también apela a la importancia de la intervención de los municipios en este ámbito. Los parques nacionales, como se pone de manifiesto en el Preámbulo, “deben constituir un referente no solo en su forma de hacer conservación sino también en su manera de gestionarse y de implicar a la sociedad en sus actividades, de manera que se

busca integrar sectores y colectivos en las actividades de gestión así como implicar y apoyar a la población local residente, con el objetivo de lograr la cohesión territorial de las áreas en donde están situados". En este contexto, las actividades de gestión "deberán primar la integración de los municipios afectados, sectores y colectivos, y conformarse como un instrumento para la cohesión territorial de las áreas en donde están situadas. En particular, se prestará especial atención a la implicación social, a la participación de los municipios afectados en la toma de decisiones y al apoyo singularizado a las poblaciones locales residentes en el interior de los parques nacionales" (art. 35).

A pesar de estas previsiones en relación con los municipios incluídas en la Ley 30/2014, más amplias que las recogidas en la anterior Ley, la Asociación de Municipios con Territorio en Parques Nacionales (AMUPARNA) ha criticado esta Ley y ha reivindicado un mayor papel de los municipios en la gestión de los parques nacionales. En definitiva, aún podría haber una mayor y más directa participación de los municipios en este ámbito.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

En 2014 se ha dictado un amplio número de sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. De todas ellas, hemos realizado una selección, destacando especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria local en este ámbito.

4.1. ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

A. El reconocimiento de amplias competencias a los municipios para regular los caminos rurales

En la Sentencia de 11 de febrero de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Segundo Menéndez Pérez), el Tribunal Supremo fija el alcance de la potestad reglamentaria municipal para regular los caminos rurales. Se cuestionaba en esta Sentencia la legalidad de la Ordenanza reguladora de los caminos rurales del municipio de Perales de Tajuña, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 26 de marzo de 2009, a raíz del recurso de casación interpuesto por una entidad mercantil contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de noviembre de 2010,

que había estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra dicha Ordenanza y había anulado su artículo 12, declarando los restantes preceptos impugnados ajustados a derecho. Antes de pronunciarse sobre la potestad normativa municipal en este ámbito, el Tribunal Supremo comienza negando una determinación de las competencias municipales basada en una concepción del principio de legalidad como vinculación positiva, con arreglo a la cual las corporaciones locales sólo podrían actuar en la forma y hasta donde de modo previo y expreso hubieran sido habilitadas por el legislador sectorial. Para el Tribunal, “no es esa concepción la que mejor se adecua a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, al principio de autonomía reconocido a los Municipios ‘para la gestión de sus intereses’ por el artículo 137 CE; ni a una que atienda, como también lo es, a otra norma incorporada a nuestro Ordenamiento con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado, cual es la Carta Europea de Autonomía Local” (FJ 2º). Por ello, apela a la idea de una vinculación negativa –de la que ya se ha hecho eco en sentencias anteriores–, que permite a las corporaciones locales “actuar, y disponer a través de Ordenanzas, en todo lo que no sea ajeno, extraño o impropio al ámbito de alguna de las ‘materias’ de su competencia, siempre que al hacerlo no contradigan ni vulneren la legislación sectorial que pudiera existir” (FJ 2º).

Partiendo de esta premisa y citando también dos sentencias anteriores de 21 de mayo de 1997 y de 30 de enero de 2008, realiza una interpretación amplia de las competencias municipales para regular los caminos rurales. En primer lugar, afirma que los caminos rurales constituyen una materia que cae dentro del ámbito de las competencias atribuidas a los municipios, al hallarse recogida –con anterioridad a la reforma operada por la LRSAL– en el artículo 25.2d) LBRL (“conservación de caminos y vías rurales”). En segundo lugar, considera que esta materia “abarca también, por necesidad, la de regulación de sus usos y de sus tránsitos, si ésta guarda lógica relación de medio a fin con aquélla” (FJ 2º). En tercer lugar, como complemento para determinar el ámbito a que puede extenderse la competencia en esta materia, menciona expresamente los preceptos que regulan las potestades que corresponden a los municipios sobre los bienes de dominio público local, entre los que se encuentran los que, como los caminos, están destinados a un uso público cuya conservación es de la competencia de la entidad local (arts. 79 y ss. LBRL; 74 y ss. TRRL; 4, 5, apartados 1, 2 y 4, 6, 28, 41, 50, 55, 84, 92, etc., de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas; o 1.2.e), 2, 3, 44 y 74 y ss. del Reglamento de bienes de las entidades locales; o 20 del TRHL).

A la vista de lo expuesto, tras configurar en términos muy amplios la competencia municipal sobre caminos y vías rurales, el Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto y confirma la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de noviembre de 2010.

Tras la LRSAL, la LBRL ya no recoge de forma expresa como competencia propia de los municipios la conservación de caminos y vías rurales, si bien sí recoge como competencia propia, utilizando una fórmula amplia, la de “Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad” [art. 25.2.d)].

B. La imposibilidad de que los municipios adopten medidas adicionales más restrictivas de protección sanitaria sobre instalaciones de radiocomunicación

Durante este último año, aunque se ha reducido muchísimo el número frente a años anteriores, también se han dictado algunas sentencias –del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia– sobre el alcance y límites de la potestad reglamentaria municipal para ordenar las instalaciones de radiocomunicación. Desde esta perspectiva, destacamos especialmente la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Ramón Trillo Torres). Con motivo del examen de la validez de la Ordenanza municipal para la instalación y funcionamiento de instalaciones de radiocomunicación de telefonía móvil en el término municipal de Son Servera (Mallorca), aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de julio de 2007, el Tribunal Supremo confirma su jurisprudencia más reciente, de conformidad con la cual los municipios no pueden incorporar en sus ordenanzas reguladoras de las instalaciones de radiocomunicación medidas de mayor protección sanitaria, ya que las corporaciones locales no tienen competencia para fijar medidas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica, tanto en relación con los límites de emisión radioeléctrica como en la fijación de distancias mínimas a las correspondientes infraestructuras (FJ 2º). Por ello, en el caso concreto, considera que deben anularse los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la Ordenanza analizada, que establecía la obligación de ubicar las instalaciones en suelo no urbanizable, a una distancia de al menos 100 metros de zonas habitables y de 300 metros de centros educativos, sanitarios, geriátricos o análogos, pudiendo ser revisada dicha distancia según el tipo de tecnología aplicada, así como permitir el establecimiento de las instalaciones en

suelo urbanizable o urbano en supuestos excepcionales. El Tribunal Supremo, citando su Sentencia de 6 de junio de 2013, tampoco considera ajustado a derecho el artículo 6 de la Ordenanza, por el que se consagra el principio de revisión de las instalaciones cada dos años, con la finalidad de asegurar su adaptación a las mejoras tecnológicas que hubiere en cada momento, en función de la minimización del impacto visual y ambiental o a la modificación sustancial de las condiciones del entorno que hagan necesario reducir el impacto.

C. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de ruido: La posibilidad de fijar por ordenanza los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 4 de abril de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: José Matías Alonso Millán) se examina la legalidad de la Ordenanza municipal del ruido, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Burgos en sesión ordinaria de 14 de diciembre de 2012, a raíz del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la misma. El tema central que se plantea es determinar si se ajusta a derecho la regulación que realiza esta Ordenanza de las entidades de evaluación acústica para la ejecución de los trabajos técnicos de control de la edificación y control de actividades (estudios acústicos, ensayos y certificaciones). En particular, se plantea si la exclusividad que otorga esta Ordenanza a estas entidades de evaluación acústica para la realización de estos cometidos, con apoyo en la Ley 5/2009, de 4 de junio, de ruido de Castilla y León, es o no contraria a la normativa estatal (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, y Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que la desarrolla, en lo referente a la zonificación acústica, los objetivos de calidad y las emisiones acústicas; y Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las Entidades de Control de Calidad de la Edificación y a los Laboratorios de Ensayos para el Control de Calidad de la Edificación, para el ejercicio de su actividad.), que habilita para el ejercicio de dichas funciones a los Laboratorios de Ensayos para el Control de Calidad de la Edificación y a las Entidades de Control de Calidad de la Edificación. En definitiva, el recurrente cuestiona –en su condición de Laboratorio de Ensayo para el Control de la Calidad de la Edificación, que tiene capacidad en todo el territorio nacional para realizar pruebas de servicio de aislamiento acústico,

medición y ensayo en los campos de ruido—, que una Ordenanza pueda excluir en un ámbito municipal lo que autoriza una norma estatal.

En particular, el Tribunal Superior de Justicia debe entrar a analizar si el artículo 25 de la Ordenanza que determina los requisitos que deben cumplir las entidades de evaluación acústica, es o no nulo de pleno derecho. De conformidad con este precepto, las Entidades de Evaluación Acústica, que realizan las funciones que se les atribuye en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León, deben estar acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Además, para desarrollar su actividad en el Municipio de Burgos, deben adjuntar junto con los certificados acústicos, copia de la declaración responsable de que cumplen con los requisitos establecidos para el ejercicio de su actividad y que disponen de documentación que así lo acredita, según lo previsto en el artículo 18 de la Ley 5/2009. Para dar respuesta a esta cuestión, el Tribunal Supremo parte de que la Ley 37/2003 y el Real Decreto 1367/2007, que se refieren a la materia específica “ruido”, deben considerarse de preferente aplicación frente a lo recogido en la Ley 38/1999 y el Real Decreto 410/2010, atendiendo al principio de especialidad. Y esta normativa específica en materia de ruido se remite a las administraciones públicas competentes para que velen sobre la capacidad técnica adecuada, por lo que se permite a estas administraciones el exigir el requisito de estar acreditadas por la ENAC y esta exigencia puede establecerse por el legislador autonómico. A la vista de estas consideraciones, entiende que la exigencia incorporada por la Ordenanza de que estas Entidades de Evaluación Acústica estén acreditadas por la ENAC no vulnera norma de rango superior, en la medida en que esta exigencia viene recogida por la Ley 5/2009, que en ningún caso se entiende que pueda vulnerar la normativa estatal regulada por la Ley 37/2003 y el Real Decreto 1367/2007 (FJ 9º). De ahí que se declare la conformidad a derecho del artículo 25 de la Ordenanza objeto de controversia.

En la misma línea argumental, el Tribunal Superior de Justicia tampoco declara la nulidad de los artículos 26.1 (“La obtención de licencias de primera ocupación de edificios requerirá la previa presentación, por parte del promotor, de los informes de ensayos acústicos “in situ” a los que se hace referencia en el artículos 29 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León”) y 32 (“Las Entidades de Evaluación Acústica deberán incluir en los informes de ensayo, una certificación relativa a si los resultados obtenidos cumplen o no cumplen los aislamientos acústicos o los niveles sonoros, conforme establece el apartado 1 del artículo 29 de la Ley 5/2009, de junio, del ruido de Castilla y León”), habida cuenta que “los laboratorios de ensayos también son Entidades de Evaluación Acústica si

cumplen los requisitos exigidos por la Ley 5/2009; y si estos laboratorios de ensayos realizan actividades de las recogidas y a las que se refiere esta Ley es indudable que deben cumplir los requisitos, para poder ejercer estas actividades, establecidos por la Ley 5/2009, que son compatibles con los recogidos por la Ley estatal 37/2003 y el Real Decreto 1367/2007 que desarrolla esta última Ley” (FJ 10°).

Finalmente, el Tribunal tampoco aprecia vulneración por parte de la Ordenanza de la Ley 17/2009, sobre libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio, ya que ni la Ordenanza, ni la Ley 5/2009 imponen que las actividades atribuidas a las Entidades de Evaluación Acústica no puedan ser realizadas por profesionales autónomos, sin perjuicio de que estas actividades exijan una mayor o menor capacidad empresarial para realizarlas en la forma exigida legalmente, exigiendo un adecuado conjunto de medios materiales, personales y técnicos para realizar adecuadamente el servicio prescrito en la normativa autonómica. Indudablemente, parece más lógico, atendiendo a la amplitud de la actividad, que se desarrolle a través de una persona jurídica, pero estas entidades no tienen por qué estar constituidas por sociedades, pudiendo ser personas físicas las que constituyan estas entidades; así, no se exige por lo recogido en el artículo 25 de la Ordenanza que deban ser personas jurídicas, y se desprende con claridad de lo dispuesto en el artículo 18.3.a) de la Ley 5/2009 (Escritura de constitución y estatutos de la entidad o documentación que acredite la personalidad jurídica del empresario)” (FJ 11°).

D. La prevalencia de las previsiones del planeamiento urbanístico sobre la finalidad de generación de energía renovable amparada por la normativa del Estado y de la Unión Europea: El planeamiento general de un municipio puede impedir la autorización para la instalación de un parque eólico

Desde una perspectiva local y en relación con la autorización para la instalación de parques eólicos tienen gran interés dos Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente en ambas: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat). En ellas se resuelven sendos recursos de casación presentados por la entidad mercantil Instituto de Energías Renovables, SL, contra dos Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 28 de abril de 2011, desestimatorias de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra los Acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 29 de agosto de 2008 y de 19 de diciembre de 2008, que desestiman los recursos de reposición

formulados contra estos acuerdos, mediante los cuales se denegaba, respectivamente, la autorización para la instalación del Parque Eólico “Sierra Hermosa”, ubicado en el término municipal de Oliva de Mérida, y del Parque Eólico “Sierra de los Angeles”, ubicado en los términos municipales de Torrecilla de los Ángeles y Hernán Pérez, siendo parte recurrida la Junta de Extremadura.

En esencia, se plantea en estos casos si puede autorizarse la instalación de un parque eólico, teniendo en cuenta que parte de los aerogeneradores se ubicarían en terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial interés paisajístico, con arreglo a las Normas Subsidiarias de Planeamiento. La cuestión estriba, por tanto, en determinar si estas previsiones del planeamiento urbanístico imposibilitan o no la instalación de estos parques eólicos, que tienen un régimen especial en la normativa sectorial y sirven a la finalidad de generación de energía renovable, amparada por una normativa estatal y europea específica. El Tribunal Superior de Justicia, en las Sentencias objeto de casación, considera que la normativa urbanística prevalece respecto de la aplicación de la legislación sectorial reguladora de la producción de energía eléctrica, pues la autorización de instalaciones de parques eólicos está condicionada a las disposiciones relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente, por lo que considera ajustados a derecho los Acuerdos de la Junta de Extremadura que denegaban la instalación de los mencionados parques eólicos, por resultar incompatibles con la preservación de los valores ecológicos existentes en dicho ámbito espacial.

Para el Tribunal Supremo, un dato fundamental para mantener la validez de los Acuerdos impugnados es la existencia de afecciones negativas e irreversibles a la Red Natura 2000 y el impacto crítico de los aerogeneradores sobre determinadas especies de aves protegidas, tal como consta en las correspondientes declaraciones de impacto ambiental desfavorables (FJ 4º). Asimismo, considera que la Sala de instancia, al estimar preferente la aplicación del planeamiento urbanístico del municipio en que se pretende instalar el parque eólico y considerar que no puede autorizarse su instalación por resultar incompatible con la preeminencia de la ordenación territorial, ha actuado correctamente, en cuanto que “dicho razonamiento es conforme con la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 14 de octubre de 2013, que condiciona la autorización para la instalación de parques eólicos a que se garanticen los valores medioambientales presentes en la zona donde se proyecta su emplazamiento, de modo que cabe prohibir las instalaciones eólicas de producción de energía eléctrica cuando

los aerogeneradores o las infraestructuras de transporte y distribución asociadas se encuentren en terrenos ubicados en la zona de influencia de espacios protegidos distinguidos como Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o lugares de interés comunitario (LIC), como acontece en el supuesto examinado en este proceso, a tenor de la Declaración de Impacto Ambiental” (FJ 5º). Por ello, rechaza que la Sala de instancia haya infringido la doctrina del Tribunal Supremo, formulada en relación con la resolución de conflictos entre intereses o bienes jurídicos de distinta naturaleza que concurren en la autorización de parques eólicos –producción de electricidad y preservación del medio ambiente–, pues “debe determinarse en la sentencia el concreto fundamento legal sobre el que se ha hecho prevalecer un bien jurídico sobre el otro, lo que, en el supuesto enjuiciado, se ha cumplido, al exponerse en la sentencia recurrida las normas urbanísticas y medioambientales que impiden la autorización del parque eólico (...), por afectar negativamente a hábitats protegidos por la Red Natura 2000” (FJ 5º). Además, desde la perspectiva urbanística y medioambiental, la instalación de parques eólicos no sería viable, aun cuando sólo una parte de los aerogeneradores previstos se hallen en terrenos clasificados por las normas urbanísticas de suelo no urbanizable de especial protección paisajística, dada la unidad con que debe contemplarse el proyecto.

Por otra parte, el Tribunal Supremo también apunta que la existencia de normativa específica de la Unión Europea que promueve la electricidad generada a partir de fuentes de energías renovables, aunque contemplan la necesidad de que los Estados miembros revisen los procedimientos administrativos de autorización de instalaciones de producción de electricidad a partir de fuentes de energías renovables, no promueven la inaplicación de las Directivas relativas a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres o de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que tratan de promover la integridad de los hábitats naturales (FJ 5º).

Con arreglo a esta jurisprudencia, queda claro que la implantación de parques eólicos, aun cuando tiene un régimen especial en la normativa sectorial y conlleva la consecución de objetivos de interés general, por cuanto sirve a la finalidad de generación de energía renovable, no pueden prevalecer sobre objetivos ambientales esenciales como los relativos a los usos del suelo y/o la protección de los hábitats y especies. Desde esta perspectiva, el planeamiento urbanístico adquiere una relevancia singular, ya que, de acuerdo con esta jurisprudencia, prima la determinación del planeamiento urbanístico cuando se clasifique el suelo como no urbanizable de especial protección y, por tanto, incompatible con la implantación de

parques eólicos. En consecuencia, las limitaciones que impone la normativa urbanística resultan aplicables en los procedimientos de autorización de parques eólicos y cabe prohibir su construcción cuando hay valores específicos medioambientales que preservar.

4.2. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL ÁMBITO DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: José Suay Rincón) es relevante para fijar el alcance de las competencias de los municipios en los procedimientos de autorización ambiental integrada. Desde la perspectiva local, dos son las cuestiones fundamentales que se analizan. Por una parte, cabe determinar qué alcance debe darse al informe municipal urbanístico previsto en el artículo 15 de la Ley 16/2002. Se plantea, en definitiva, si este informe municipal es o no vinculante y si puede llegar o no a impedir el otorgamiento de una autorización ambiental integrada por una comunidad autónoma. Con arreglo a dicho precepto, previa solicitud del interesado, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación debe emitir el informe urbanístico acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en el plazo máximo de treinta días. Además, el propio artículo 15 prevé que “si el informe urbanístico regulado en este artículo fuera negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la Comunidad Autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones”. El Tribunal Supremo considera en esta Sentencia que este informe urbanístico “tiene carácter vinculante, si resulta negativo o desfavorable”. Ahora bien, ello “no significa que procede atribuir a aquél el indicado carácter siempre y en todo caso. Dependerá del alcance del propio informe o, si se prefiere, de los extremos abarcados por el mismo, porque dicho informe puede no resultar vinculante en todos sus extremos: su vinculatoriedad, en efecto, se contrae a los extremos urbanísticos contenidos en el mismo” (FJ 4º). De este modo, “el informe municipal posee carácter vinculante en los extremos concernientes a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. A este ámbito urbanístico se contrae, consiguientemente, la vinculatoriedad de dicho informe. En dicho ámbito, la Administración autonómica no tiene opción y no puede decidir la continuación del procedimiento administrativo. Fuera de dicho ámbito, en cambio, el informe carece de los efectos

obstativos apuntados –cabe añadir, incluso en extremos atinentes a otros ámbitos de competencia municipal–” (FJ 5º).

Con esta interpretación y con la configuración del informe municipal como vinculante en cuanto a los extremos urbanísticos se evitan situaciones indeseables como la que dio lugar a esta Sentencia: el otorgamiento de una autorización ambiental integrada habiendo un informe en sentido desfavorable a su otorgamiento por parte del Ayuntamiento de Redondela por desarrollarse la actividad dentro de un espacio protegido, incluido en la lista gallega de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Europea Natura 2000 y declarado zona de especial protección de los valores naturales según el anexo I del artículo 1 del Decreto 72/2004; y por no serle aplicable a dicha actividad la categoría de industria limpia compatible con áreas residenciales por su escaso nivel de contaminación acústica, de humos, gases o vertidos descrita por las normas subsidiarias de planeamiento municipal y no tener, en consecuencia, encaje en el ámbito de la clasificación del suelo existente para la zona y ser incompatible con las previsiones de las Normas Subsidiarias.

Por otra parte, en esta misma Sentencia, el Tribunal Supremo también se pronuncia sobre el informe municipal previsto en el artículo 18 de la Ley 16/2002, sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia, para considerar que no aparece revestido de carácter vinculante (FJ 5º). No es así, sin embargo, en la normativa de algunas comunidades autónomas. Sirva como ejemplo la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, que, en los procedimientos de autorización ambiental, configura como preceptivo y vinculante el informe que debe emitir el municipio sobre todos los aspectos ambientales sobre los cuales tiene competencia y, específicamente, sobre ruidos y vibraciones, calor, olores y vertidos al sistema público de saneamiento o alcantarillado municipal (art. 22.1).

En materia de prevención y control integrados de la contaminación, también resulta de interés, desde una perspectiva local, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Mariano de Oro-Pulido López). Entre otras cuestiones, en esta Sentencia se cuestionaba la validez de una condición impuesta en la resolución de otorgamiento de una autorización ambiental integrada a la Central Diesel Los Guinchos (La Palma), conforme a la cual se establecía la obligación para la entidad destinataria de la autorización de cumplir con los valores límites establecidos en las ordenanzas municipales en materia de ruido y vibraciones vigentes en

el municipio de Breña Alta (La Palma). Esta condición fue cuestionada ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en el marco del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Unión Eléctrica de Canarias Generación SAU contra la resolución de otorgamiento de la citada autorización ambiental integrada. La entidad recurrente argumentaba que dicha condición obligaba a cumplir los valores límite de ruidos establecidos en la Ordenanza municipal en materia de ruidos vigente en el municipio de Breña Alta, aprobada por el Pleno de la Corporación de 10 de abril de 2001, que, a su juicio, no se ajustaba a la legislación básica del Estado, aprobada en 2007. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en la Sentencia de 27 de julio de 2012, rechaza dicha argumentación y declara la validez de tal condición. Posteriormente, en el recurso de casación interpuesto contra dicha Sentencia por la misma entidad, el Tribunal Supremo tampoco acoge dicha argumentación. Por una parte, el Tribunal recuerda que aunque el Real Decreto 1367/2007 se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 y 23 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y condiciones generales de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, también atribuye facultades a los ayuntamientos para aprobar ordenanzas en relación con dicha materia. En efecto, el alcance de esta Ley “es comprensivo tanto del ruido propiamente dicho, perceptible en forma de sonido, como de las vibraciones; y tanto uno como otros se incluyen en el concepto de “contaminación acústica” cuya prevención, vigilancia y reducción constituyen su objetivo” (FJ 5º). Además, en su artículo 6 establece “de una parte, que corresponde a los Ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con la materia objeto de la misma, y de otra, que dichas Corporaciones deberán adoptar las ordenanzas existentes, y el planeamiento urbanístico, a las disposiciones de esta Ley y de sus normas de desarrollo” (FJ 5º). En este contexto, el Tribunal Supremo entiende que la autorización ambiental integrada “se ha limitado, pues, en la condición cuestionada a incorporar una previsión legal, por lo que ninguna tacha de ilicitud puede señalarse en este sentido. El hecho de que la Ordenanza local en cuestión entrase en vigor con anterioridad a la vigente legislación básica del Estado, determinará la necesidad de su adaptación a la misma, pero en ningún caso puede comportar, como se pretende, la nulidad de la indicada condición, dada su conformidad con el ordenamiento jurídico” (FJ 5º). En consecuencia, rechaza este motivo de casación.

4.3. LA INEXISTENCIA DE COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE EL *FRACKING*: LA IMPOSIBILIDAD PARA LOS MUNICIPIOS DE SOMETER A CONSULTA LA PROHIBICIÓN DEL *FRACKING*

La polémica sobre el *fracking* ha llegado también al ámbito municipal. Si primero fueron algunas comunidades autónomas las que aprobaron leyes específicas para prohibir en su territorio esta técnica de extracción de hidrocarburos (pioneras en este sentido fueron Cantabria, La Rioja y Navarra), ahora son los municipios los que se plantean prohibiciones similares en su ámbito territorial. En este contexto cabe situar la decisión del Ayuntamiento de Kuartango (Álava) de celebrar una consulta popular relativa a si el plan general de ordenación urbana de dicho municipio debía recoger como uso autorizado del suelo, el de la prospección o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica, cuya autorización fue denegada por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013.

En la Sentencia de 19 de noviembre de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Eduardo Espin Templado), el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre esta cuestión, con motivo del examen del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Kuartango contra el citado acuerdo del Consejo de Ministros, denegatorio de la autorización para celebrar la mencionada consulta. La cuestión principal a dilucidar en esta Sentencia es si los municipios disponen o no de competencias en esta materia. El Ayuntamiento de Kuartango sostiene que se trata de un asunto de competencia municipal, habida cuenta que la formulación del instrumento de planeamiento municipal es una competencia municipal; y que versa sobre una materia de carácter local, ya que la consulta versa sobre una materia cuyo objeto o alcance no trasciende más allá del término municipal. En cambio, el Abogado del Estado se opone a la demanda por considerar que esta materia no es de competencia municipal, sino estatal, y que la cuestión excede del ámbito territorial municipal, en la medida en que tales técnicas suelen abarcar territorios amplios superiores a los de un término municipal. El Tribunal Supremo acoge los argumentos del Abogado del Estado y niega la competencia municipal para celebrar esta consulta. En su opinión, “el uso de técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos, que es sobre lo que versa la consulta pretendida, ni es competencia municipal ni se trata de un asunto que se circunscriba al ámbito local, requisitos exigidos por el artículo 71 de la Ley de Bases del Régimen Local” (FJ 3º). Para justificar esta posición, afirma que “la regulación sobre las referidas técnicas, su uso, restricciones y demás aspectos que hayan de ser contemplados son en todo caso competencia estatal, pues se trata de cuestiones que corresponden a la normativa sobre régimen energético

y a las bases de la ordenación económica general, dada la trascendencia de la materia energética sobre la economía general del país” (FJ 3º). Y esta competencia estatal no queda menoscabada por la circunstancia de que necesariamente las labores de prospección o extracción de recursos energéticos se realicen, como no puede ser de otra manera, sobre terreno que necesariamente corresponderá a municipios concretos, ya que “ello no quiere decir que tal circunstancia otorgue a éstos capacidad para determinar o condicionar la utilización de dichas técnicas” (FJ 3º). En consecuencia, “hay que concluir que la consulta pretendida versa sobre una materia respecto a la que el Ayuntamiento carece de competencias, por mucho que se enmarque dentro del ámbito de una competencia municipal como lo es el plan de ordenación urbana” (FJ 3º). Asimismo, el Tribunal Supremo niega que la cuestión sobre la que se proyecta la consulta se circunscriba al ámbito local, ya que “aunque la consulta se refiera al uso de las técnicas controvertidas en el territorio municipal, es evidente que la regulación sobre dichas técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos y su uso se proyecta sobre todo el territorio nacional. En consecuencia, la consulta, con independencia de su carácter no vinculante, versa sobre una cuestión de interés territorial general respecto a la que la regulación sobre la materia por parte del titular de la competencia, el Estado, siempre abarcará todo el territorio nacional” (FJ 3º).

En consecuencia, con una posición similar a la mantenida por el Tribunal Constitucional en relación con las comunidades autónomas, en las Sentencias 106/2014, de 24 de junio, 134/2004, de 22 de julio, y 208/2014, de 15 de diciembre, recaídas, respectivamente, sobre las leyes prohibitorias del *fracking* de Cantabria, La Rioja y Navarra, niega la existencia de competencias municipales en materia de *fracking*, por tratarse de un ámbito de competencia estatal (al Estado corresponde la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y de interés territorial general. En la medida en que el uso de técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos, materia sobre la que versa la consulta pretendida por el Ayuntamiento de Kuartango, ni es de competencia municipal ni se trata de un asunto que se circunscriba al ámbito local, el Tribunal Supremo desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Kuartango, por lo que no podrá realizarse en este municipio la consulta popular pretendida. Se imposibilita, así, que los municipios puedan realizar consultas sobre esta materia.

4.4 ¿SON COMPETENTES LOS MUNICIPIOS PARA LA LIMPIEZA DE LOS CAUCES DE LOS RÍOS EN ZONAS URBANAS?: UNA CUESTIÓN TODAVÍA ABIERTA

En materia de aguas y en relación con el alcance de las competencias de los municipios en este ámbito, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez). En ella se plantea a qué Administración corresponde la limpieza de los cauces de los ríos en zonas urbanas (en esta ocasión, se trataba de la limpieza del río Tormes a su paso por Salamanca). El Ayuntamiento de Salamanca había realizado, en junio de 2008, un requerimiento previo a la Confederación Hidrográfica del Duero, para que reconociese su competencia para la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca. Contra la resolución del presidente de la citada Confederación Hidrográfica, desestimatoria de dicho requerimiento, el Ayuntamiento de Salamanca interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que fue desestimado en la Sentencia de 29 de diciembre de 2011, por no encontrar ningún fundamento normativo para afirmar que la Confederación Hidrográfica del Duero fuese competente para la limpieza del cauce del río Duero a su paso por Salamanca. Posteriormente, frente a dicha Sentencia, el Ayuntamiento de Salamanca interpuso recurso de casación que resuelve el Tribunal Supremo en la sentencia objeto de comentario.

El Ayuntamiento de Salamanca fundamenta este recurso en un único motivo, formulado al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA, si bien subdividido en cuatro apartados diferentes. En el primero, alega infracción de los artículos 25 y 26 LBRL, en los que no se incluyen, ni al regularse las competencias propias de los municipios ni los servicios municipales de prestación obligatoria, la limpieza del cauce de los ríos. Además, considera que esta actividad no puede subsumirse en la recogida y tratamiento de residuos, ámbito de competencia municipal. En el segundo apartado, alega infracción de los artículos 2, 4, 23, 24 y 92 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante, TRLA), así como de la jurisprudencia. En su opinión, estos preceptos imponen a los organismos de cuenca un deber de protección del dominio público hidráulico, lo que implicaría, a su juicio, que son competentes para la limpieza del cauce de los ríos. Además, se citan varias sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que parecen sustentar la competencia de los organismos de cuenca en la materia controvertida, y varias sentencias del Tribunal Supremo relativas al deber de policía de los

organismos de cuenca y a la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños derivados del incumplimiento de tal deber. En el tercer apartado, el Ayuntamiento alega infracción del artículo 28.4 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, ya que, en su opinión, si bien este precepto atribuye las actuaciones en cauces públicos a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo hace “sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico”, y esta salvedad comportaría la competencia de los organismos de cuenca en materia de limpieza. Por último, en el cuarto, alega infracción de los artículos 6 y 62.1.b) de la LRJAP, por considerar que la Sentencia de instancia peca de incoherencia, habida cuenta que si la Confederación Hidrográfica del Duero no es competente para la limpieza del río Tormes a su paso por Salamanca, tampoco sería competente –como afirma la sentencia impugnada– para celebrar, llegado el caso, convenios de colaboración con los municipios para asumir las tareas de limpieza de los cauces y, en cambio, acredita que ha celebrado varios convenios de esta índole con distintos municipios.

El Tribunal Supremo, tras clarificar que el enfoque del problema se va a realizar desde el punto de vista de las operaciones de limpieza ordinaria del cauce de un río a su paso por una zona urbana, sin tomar en consideración esporádicas actuaciones extraordinarias de mayor envergadura, así como la inexistencia de precedentes claros y directos sobre este tema en su jurisprudencia, entra a analizar las argumentaciones del Ayuntamiento de Salamanca. En primer lugar, considera que no cabe apreciar la infracción de los artículos 25 y 26 LBRL, ya que de estos preceptos no se desprende que la competencia para la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas corresponda a las Confederaciones Hidrográficas. No se pronuncia, sin embargo, sobre si la competencia es municipal, por entender que la cuestión litigiosa es si dicha competencia corresponde a la Confederación Hidrográfica –en este caso, a la del Duero– y no si, en defecto de competencia del organismo de cuenca, la competencia es forzosamente municipal. Además, deja abierta la cuestión de si efectivamente los artículos 25 y 26 LBRL atribuyen a los municipios la competencia de limpieza de cauces en zonas urbanas, al afirmar que “Ciertamente se podría discutir si dichos preceptos legales atribuyen a los municipios la competencia de limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas. Y tal vez cupiera argumentar que la idea de “recogida y tratamiento de residuos” no se refiere a la limpieza fluvial, sino únicamente a la de las vías públicas; algo que, en todo caso, esta Sala ahora ni afirma ni niega” (FJ 4º).

En segundo lugar, el Tribunal Supremo tampoco aprecia la infracción de los artículos 2, 4, 23, 24 y 92 TRLA, ya que dichos preceptos no permiten concluir que la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas sea competencia del organismo de cuenca. Afirma el Tribunal que “En ningún lugar se dice, en suma, que los trabajos cotidianos de limpieza del cauce de los ríos sean competencia del organismo de cuenca. Es verdad que tampoco se dice a quién competen, del mismo modo que seguramente lo es que el organismo de cuenca, precisamente como consecuencia de sus funciones de inspección y policía, no podría legalmente desentenderse de que los cauces de los ríos estén suficientemente limpios. Pero de aquí no se sigue que las operaciones materiales de limpieza ordinaria del cauce no sean encomendadas por la ley a otra Administración pública o, en su caso, a otras personas” (FJ 5º).

En tercer lugar, el Tribunal Supremo considera que la clave para resolver el problema está en el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, precepto que tampoco considera infringido, aun cuando el recurrente lo consideraba vulnerado por la sentencia impugnada. Con arreglo a este precepto, las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponden “a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico”. El Tribunal interpreta que, en la medida en que la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas no es competencia del organismo de cuenca, ello significa que “dicha actividad queda fuera “de las competencias de la Administración Hidráulica sobre el dominio público hidráulico” de que habla el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional y, por consiguiente, que cae dentro del ámbito de aplicación de la regla general establecida por dicho precepto legal, a saber: que se trata de una de esas “actuaciones” genéricamente encomendadas a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo” (FJ 6º). Por ello, considera que el recurrente carece de razón al invocar como infringido el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, ya que, en su opinión, presupone erróneamente que la limpieza del cauce está legalmente incluida dentro del ámbito competencial del organismo de cuenca. Además, realiza dos observaciones adicionales. Por un lado, de forma un tanto sorprendente, considera que la expresión “zonas urbanas” empleada por el mencionado precepto legal “no puede ser entendida –como en algún momento sugiere el Abogado del Estado en su escrito de oposición al recurso de casación– como equivalente de lo que, con arreglo a la antigua legislación urbanística, era el suelo urbano. La idea de “zonas urbanas” tiene aquí un

significado autónomo, pues lo determinante no es tanto la concreta clasificación urbanística de los terrenos que atraviesa el río, cuanto que se trate de un espacio materialmente urbano; esto es, de un pueblo o ciudad y de sus aledaños” (FJ 6º). Por otro, no entra a determinar cuáles son las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por entender que se trata de una cuestión de derecho autonómico. En consecuencia, “no afirma ni niega, por exceder de su función en esta sede, que la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca compete al Ayuntamiento de esa ciudad” (FJ 6º).

Por último, el Tribunal supremo tampoco considera que haya infracción de los artículos 6 y 62.1.b) LRJAP. Según su parecer, la sentencia impugnada no adolece de falta de coherencia, ya que “No tener atribuida la competencia para la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas sólo significa que el organismo de cuenca no tiene el deber legal de llevar a cabo dicha actividad. No significa que por vía convencional no pueda asumirla en determinados términos municipales. Tan es así que tanto el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional como, en términos más generales, el art. 23.1.e) del Texto Refundido de la Ley de Aguas dan base para que los organismos de cuenca celebren esta clase de convenios con las entidades locales” (FJ 7º). Por lo demás, “estar legalmente habilitado para celebrar convenios en una determinada materia no implica que exista un deber de hacerlo. De aquí que, en esta sede casacional, resulte irrelevante que la Confederación Hidrográfica del Duero hubiese celebrado convenios con ciertos municipios para asumir la actividad de limpieza de cauces” (FJ 7º).

Con esta Sentencia, queda claro que la competencia de limpieza ordinaria de los cauces de los ríos a su paso por zonas urbanas no corresponde a los organismos de cuenca. Sin embargo, queda abierta la cuestión de si esta competencia recae o no en los municipios, ya que, aplicando el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, considera que se trata de una actuación genéricamente encomendada a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo que exige determinar, con arreglo al derecho autonómico, cuáles son las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cosa que el Tribunal no hace por exceder de su función. Ahora bien, aunque no se afirma, tampoco se niega que la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca pueda competir al Ayuntamiento de esta ciudad.

4.5. LOS AYUNTAMIENTOS FRENTE AL RUIDO: LA INACTIVIDAD MUNICIPAL EN EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

De nuevo, en 2014, se han dictado algunas Sentencias interesantes en relación con la intervención municipal en materia de ruido y, en particular, en relación con la inactividad de los municipios en el control del ruido, que puede determinar su responsabilidad patrimonial por falta de actuación frente a la contaminación acústica, así como su responsabilidad por la vulneración de derechos fundamentales por contaminación acústica tolerada. Desde esta perspectiva, destacamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 824/2014, de 23 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Marta María García Pérez), en la que se analiza la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Sanxenxo, a raíz de los numerosos escritos y denuncias presentados por un residente en la primera planta de un edificio colectivo de viviendas por el exceso de ruidos –procedentes de un supermercado que ocupaba la planta baja del inmueble– que sufría a causa de las presuntas infracciones normativas en materia de contaminación acústica en dicho establecimiento. En la medida en que el Ayuntamiento, aunque no había incoado procedimiento alguno, sí había desarrollado algunas actuaciones ante los escritos presentados, se trataba, en esta ocasión, de determinar si las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento habían sido eficaces o, por el contrario, simplemente habían sido actuaciones superfluas e ineficaces que habían permitido la prolongación en el tiempo de una actividad no amparada por la normativa vigente. Para el Tribunal Superior de Justicia, “el Ayuntamiento llevó a cabo ciertas actividades, pero insuficientes o ineficaces y, desde luego, ajenas al ejercicio de la potestad de investigación o inspección y de la potestad sancionadora o de disciplina ambiental y urbanística que le confiere el ordenamiento jurídico. Coincidimos en este punto con la jurisprudencia que equipara la actividad ineficaz con inactividad o, dicho de otro modo, que no restringe la inactividad administrativa a un estricto “no hacer”, sino que considera igualmente inactividad la apariencia de actividad que encubre una verdadera inactividad por comprender un conjunto de actividades que por ineficaces, vagas o indeterminadas son completamente insuficientes para lograr el fin perseguido por las potestades atribuidas a la Administración” (FJ 2º). Por ello, considera que las diversas actividades realizadas por el Ayuntamiento “suponen una inactividad real bajo una apariencia de actividad meramente formal” (FJ 2º). Existe, por tanto, inactividad respecto al ejercicio de las potestades de inspección, de reposición de la legalidad y sancionadora, atribuidas de modo claro por el ordenamiento jurídico a la Administración municipal. Por ello, declara

la inactividad administrativa del Ayuntamiento de Sanxenxo contraria a derecho y lo condena a incoar y tramitar los expedientes de reposición de la legalidad y sancionador que procedan contra la entidad mercantil, por incumplimiento de la normativa de ruidos. De todas formas, no deja de ser llamativo que, aunque el recurrente obtiene un pronunciamiento favorable, el problema de contaminación acústica no desaparece, al pasar de nuevo la solución a manos de la Administración, que habrá de incoar y tramitar los correspondientes expedientes que, durante años no había llegado a tramitar.

Esta Sentencia se une, pues, a otras Sentencias anteriores de otros Tribunales Superiores de Justicia, como la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 19 de diciembre de 2013, de la que dábamos cuenta en el informe del Observatorio de Políticas Ambientales 2014, que consideran que existe inactividad no sólo cuando no hay actuación de la Administración en sentido estricto, sino también cuando ésta, aun realizando diferentes actuaciones, éstas no son eficaces y son totalmente insuficientes para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y salvaguardar los intereses legítimos de los ciudadanos.

En la misma línea, en la Sentencia núm. 44/2014, de 29 de enero de 2014, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana declara la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de La Romana y lo condena a indemnizar a cada uno de los recurrentes en la suma de 8.000 euros. En esta ocasión, los recurrentes habían presentado diversas reclamaciones ante el Ayuntamiento denunciando los ruidos y molestias derivados del irregular funcionamiento de diversas empresas de procesamiento industrial de piedra natural en la zona donde se ubican sus viviendas. Concretamente, ante lo que calificaban de inactividad municipal frente a la actividad ilegal de tales empresas, reclamaban una indemnización por daños morales, físicos y materiales, consecuencia de la excesiva emisión de decibelios. Y el Tribunal les da la razón, al quedar constatado que, aunque las molestias ya se denunciaban repetidamente desde el año 2000, no fue hasta el 27 de noviembre de 2007 cuando consta que el Ayuntamiento reaccionó por vez primera frente a las actividades manifiestamente clandestinas, dictando los primeros Decretos de Alcaldía ordenando el cese de éstas. En efecto, concluye que “los recurrentes han sufrido un daño antijurídico, prolongado en el tiempo, que no tenían obligación legal de soportar, y que resulta imputable a la Administración demandada, al no actuar diligentemente, con los medios que le reconoce el ordenamiento jurídico, frente a los responsables del daño” (FJ 3º).

5. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de protección del medio ambiente constituye un instrumento de extraordinaria importancia para canalizar la intervención de los entes locales sobre esta materia. Las ordenanzas locales fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus particularidades; y, en algunos casos, en defecto de legislación estatal o autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente. Por ello, resulta de gran interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. Dada la imposibilidad de poner a analizar en el marco de este estudio todas las ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2014, por el amplio número de Administraciones locales existentes en nuestro país, hemos optado por destacar algunas de las ordenanzas ambientales aprobadas por municipios que son capitales de provincia. Asimismo, se da cuenta de algunas ordenanzas aprobadas por Administraciones locales supramunicipales.

5.1. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

Son varias las ordenanzas municipales en materia ambiental aprobadas en 2014. Por su carácter más novedoso, destacamos la aprobación, por el Pleno del Ayuntamiento de San Sebastián de 25 de septiembre de 2014, de la Ordenanza para la prevención del biorresiduo (BOP de Guipúzcoa núm. 191, de 8 de octubre de 2014), que pone de manifiesto la importancia del compostaje de la materia orgánica biodegradable como sistema de prevención de residuos. Esta Ordenanza tiene por objeto regular las condiciones del programa municipal de prevención del biorresiduo mediante compostaje y ofrece a toda persona física o jurídica, que de forma voluntaria desee hacerlo, la oportunidad de gestionar su materia orgánica biodegradable mediante compostaje. Su ámbito de aplicación se extiende a todo el término municipal de San Sebastián y, exclusivamente, a las personas físicas o jurídicas que participen voluntariamente en el programa municipal de prevención del biorresiduo mediante cualquiera de las modalidades de compostaje, excluyéndose la recogida separada de biorresiduos para destinarlos al compostaje que se realiza a través del contenedor marrón, regulada en la Ordenanza municipal de recogida de residuos urbanos. Pueden participar en este programa las personas físicas que sean propietarias, usufructuarias o arrendatarias de una edificación destinada

a vivienda en la ciudad, que constituya su domicilio y residencia habitual; y las personas físicas o jurídicas, titulares de las actividades de restauración. En cualquier caso, para participar deberán darse de alta e inscribirse en el Registro Municipal de Compostaje. La inscripción en este Registro es compatible con la participación voluntaria en el depósito separado de biorresiduo a través del contenedor marrón. La Ordenanza prevé tres modalidades de compostaje: el doméstico o autocompostaje, el comunitario privado (cuando la instalación de compostaje se ubique en un terreno de titularidad privada) y el comunitario público (cuando se ubique en un terreno de titularidad pública) y configura como voluntaria la participación en cualquiera de estas modalidades. La Ordenanza también especifica cuestiones tan importantes como cuáles son las materias compostables y no compostables, el proceso de compostaje (seguimiento del proceso por parte del Ayuntamiento, parámetros de calidad del compost obtenido en los recintos de compostaje, condiciones de utilización del compost...) y los derechos y obligaciones de las personas participantes en el programa de prevención del biorresiduo. Entre los derechos de los participantes se incluyen los de obtener una guía o manual práctico de compostaje facilitado por el Ayuntamiento; recibir del Ayuntamiento, en depósito, el material para hacer compostaje, en caso de compostaje doméstico y comunitario privado; utilizar el servicio de asistencia técnica para la formación en la materia, ofrecido por el Ayuntamiento; aprovechar y utilizar el compost obtenido; y beneficiarse de las medidas económicas, financieras y fiscales que el Ayuntamiento acuerde establecer por la participación en el programa. Entre las obligaciones, las de asistir a las sesiones de formación en compostaje organizadas o impartidas por el Ayuntamiento; realizar un uso adecuado de las instalaciones; realizar el proceso de compostaje conforme a las instrucciones que se dicten; y colaborar con la labor inspectora del Ayuntamiento. El incumplimiento de alguna de estas obligaciones determinará, previa la tramitación del correspondiente expediente contradictorio, la baja forzosa en el Registro Municipal de Compostaje, así como la pérdida y/o la obligación de restituir el material cedido para el compostaje, así como las ayudas económicas o beneficios fiscales de los que la persona incumplidora se haya podido favorecer.

En materia de residuos, también cabe mencionar la Ordenanza municipal de residuos del Ayuntamiento de Segovia, aprobada por acuerdo del Pleno de 3 de febrero de 2014 (BOP de Segovia núm. 34, de 19 de marzo de 2014); y la Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla el 25 de julio de 2014 (BOP de Sevilla núm. 235, de

9 de octubre de 2014). La primera de ellas es una ordenanza extensa (55 artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y 5 anexos), que regula, en el ámbito de las competencias del Ayuntamiento de Segovia, todas aquellas conductas y actividades dirigidas al depósito y recogida de residuos de competencia municipal, respetando el principio de jerarquía, con objeto de conseguir el mejor resultado ambiental global, mitigando los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente. En ella, además de establecerse las competencias municipales y las prohibiciones y obligaciones generales de los ciudadanos en este ámbito, se regulan los servicios de recogida –ordinaria y especial–, la inspección y el control y el régimen sancionador. En una línea similar, la Ordenanza del Ayuntamiento de Sevilla, aún más extensa (123 artículos, dos disposiciones transitorias, 3 disposiciones finales y una disposición derogatoria), regula, dentro del ámbito de las competencias municipales, la recogida y gestión de los residuos municipales de esta ciudad, si bien también incluye previsiones sobre la limpieza y el ornato de la vía pública en lo referente al uso por los ciudadanos y las acciones encaminadas a evitar el ensuciamiento de la misma. Uno de los aspectos que más ha trascendido de esta ordenanza es el relativo al nuevo sistema de gestión de los aceites vegetales usados que recoge el artículo 102. De conformidad con este precepto, Lipasam (sociedad mercantil del Ayuntamiento de Sevilla Limpieza Pública y Protección Ambiental Sociedad Anónima Municipal) establecerá los sistemas más adecuados para realizar la recogida selectiva de los aceites vegetales usados generados en domicilios particulares y en comercios, servicios, establecimientos de hostelería o restauración y otros lugares asimilables, ya que la producción de aceite vegetal usado en estos establecimientos tiene la consideración de residuos municipales, estando por tanto obligados a participar en el Sistema de Recogida determinado por Liapasam. Este nuevo sistema de recogida de aceites vegetales usados del Ayuntamiento de Sevilla se ha adjudicado a la empresa Biouniversal S.L., a través de Lipasam, y ello ha suscitado una problemática importante por el cambio de modelo que supone. Si hasta ahora los establecimientos del sector, bares y restaurantes podían vender libremente estos residuos a empresas del sector del tratamiento y reciclaje de aceites, obteniendo un ingreso económico, con el nuevo sistema deben entregarlos gratuitamente a Biouniversal S.L. Ello ha provocado el rechazo del sector de la hostelería. Asimismo, la Asociación Nacional de Gestores de Residuos de Aceites Vegetales y Grasas (GEREGRAS) se opone a este sistema de gestión, considerando que va en contra del principio de libre competencia del mercado, y ha decidido la impugnación de esta ordenanza, con solicitud de la

suspensión del artículo 102, por entender que impide el libre ejercicio de la actividad por parte del sector de la recogida de aceites usados.

En materia de actividades, destacamos, en primer lugar, la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión ordinaria celebrada el día 28 de febrero de 2014 (BO Comunidad de Madrid, núm. 67, de 20 de marzo de 2014), que deroga la Ordenanza por la que se establecía el régimen de gestión de control de las licencias urbanísticas de actividades de 29 de junio de 2009 y todos los protocolos aprobados para su desarrollo. Recordemos que la regulación de las entidades colaboradoras en esta Ordenanza había sido especialmente conflictiva y que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en dos Sentencias de 17 de febrero de 2011 (Sentencias núm. 303/2011 –Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Sara González de Lara Mingo– y núm. 311/2011 –Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Juan Francisco LÓPEZ DE HONTANAR SÁNCHEZ–), había anulado determinados preceptos de la Ordenanza y declarado la nulidad de buena parte del régimen de las entidades colaboradoras previsto, por carecer de cobertura legal suficiente para su adopción por parte del órgano municipal, habiendo desestimado el Tribunal Supremo, en Sentencia de 10 de diciembre de 2013, el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid frente a las referidas Sentencias. Ahora, la nueva Ordenanza para la apertura de actividades económicas, cuyo objeto es regular los procedimientos de intervención municipal en la apertura y funcionamiento de actividades económicas en la ciudad de Madrid, introduce novedades significativas en el sistema de colaboración de entidades privadas en el ejercicio de funciones administrativas. Esta Ordenanza plantea dos novedades destacables. Por una parte, la simplificación de los medios de intervención, que se pone de manifiesto en el paso de cinco procedimientos a dos: declaración responsable, que constituye el medio de intervención con carácter general –regulado ampliamente en el Título I de esta Ordenanza–; y licencia, de carácter residual y reservada únicamente para aquellos supuestos en que esté justificado por razones de seguridad o protección del medio ambiente y estas razones no puedan salvaguardarse con la presentación de una declaración responsable –regulada en el Título II–. Por otra, introduce, a nivel municipal, una nueva regulación –en el Título III– de las entidades colaboradoras –definidas como entidades de carácter técnico con personalidad jurídica propia, debidamente homologadas y autorizadas para el desempeño adecuado de las funciones de verificación, inspección y control que determina la Ordenanza–, configurando esta colaboración con carácter opcional para el

interesado. Queda, pues, exclusivamente en manos de los particulares la decisión sobre la intervención de estas entidades colaboradoras. Libremente, podrán decidir si desean gestionar su solicitud directamente ante el Ayuntamiento de Madrid, o bien acudir a una entidad colaboradora.

En segundo lugar, la Ordenanza municipal para el control ambiental de instalaciones y actividades, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Santander el 27 de junio de 2014 (BOP núm. 135, de 15 de julio de 2014). El objeto de esta Ordenanza es regular la actuación municipal para la protección del medio ambiente urbano, contra las perturbaciones por ruidos y vibraciones, así como las condiciones técnicas que deben reunir los sistemas de evacuación de humos de las actividades sometidas a licencia, dentro del término municipal de Santander. Quedan fuera de su ámbito de aplicación los espectáculos públicos y actividades que se celebren con motivo de las fiestas patronales locales o análogas que tengan su regulación específica y cuenten con las preceptivas autorizaciones; las molestias entre vecinos, excepto las que superen los límites tolerables fijados por esta Ordenanza, que encuentran su regulación en la Ley de propiedad horizontal; y las molestias derivadas de los desórdenes públicos y algaradas, sin perjuicio de que las autoridades locales, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, ejerzan las facultades que les correspondan de acuerdo con la normativa vigente.

En ámbitos sectoriales, cabe destacar, en materia de contaminación acústica, la Ordenanza municipal contra la contaminación acústica, ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Sevilla, aprobada por el Pleno el 25 de julio de 2014 (BOP de Sevilla núm. 251, de 29 de octubre de 2014), que tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, con el fin de evitar y reducir los daños que de ésta puedan derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente urbano, completando y desarrollando la regulación del marco jurídico que el Ayuntamiento de Sevilla tiene asignado en esta materia. Asimismo, la Ordenanza de protección contra la contaminación acústica y térmica del Ayuntamiento de Guadalajara, de 10 de enero de 2014 (BOP de Guadalajara núm. 13, de 29 de enero de 2014), aprobada para regular el ejercicio de las competencias que en materia de protección del medio ambiente y de salud pública corresponden al Ayuntamiento en orden a la protección de las personas y los bienes contra las agresiones derivadas de la contaminación acústica y térmica; la Ordenanza de protección contra la contaminación acústica de A Coruña, aprobada con carácter definitivo en julio de 2014 (BOP de A Coruña, núm. 151, de 11 de agosto de 2014), y cuyo objeto es la prevención,

control y corrección de la contaminación acústica en sus formas más significativas: ruidos y vibraciones, dentro del término municipal de A Coruña, ya sean de titularidad pública o privada, con la finalidad de proteger la salud de sus ciudadanos y contribuir a mejorar la calidad medioambiental de la ciudad; y la Ordenanza de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Murcia, aprobada definitivamente el 24 de noviembre de 2014 (BO de la Región de Murcia núm. 282, de 9 de diciembre de 2014), con el objeto de regular la actuación municipal para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones por ruidos y vibraciones en el término municipal de Murcia. Por su parte, el Ayuntamiento de Orense también ha aprobado, el 30 de mayo de 2014, la modificación de la Ordenanza municipal sobre protección contra ruidos y vibraciones, de 3 de mayo de 2002 (BOP de Orense núm. 212, de 15 de septiembre de 2014).

Otros Ayuntamientos, como los de Palencia y Zamora, han aprobado ordenanzas reguladoras de los huertos urbanos como espacios ecológicos urbanos. De este modo, a las Ordenanzas aprobadas en 2013 por los Ayuntamientos de Granada, Segovia y Oviedo, de las que dábamos cuenta en la edición anterior del Observatorio, han seguido en 2014 la Ordenanza reguladora de los “huertos urbanos Villa Luz” del Ayuntamiento de Palencia, aprobada por el Pleno el 24 de abril de 2014 (BOP de Palencia núm. 80, de 4 de julio de 2014) y la Ordenanza reguladora de los huertos de ocio del Ayuntamiento de Zamora, aprobada, mediante acuerdo plenario, el 31 de julio de 2014 (BOP de Zamora núm. 140, de 26 de noviembre de 2014).

Por su parte, el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, en sesión ordinaria del Pleno de 6 de junio de 2014, ha aprobado definitivamente la Ordenanza de paisaje urbano de Santa Cruz de Tenerife (BOP de Santa Cruz de Tenerife núm. 145, de 5 de noviembre de 2014), con el objeto de establecer las normas reguladoras de la protección y fomento del paisaje urbano, así como también el régimen de los usos de sus elementos en un sistema de desarrollo urbano sostenible. La finalidad no es otra que proteger, mantener y mejorar los valores fundamentales del paisaje urbano y la imagen de la ciudad; proteger, conservar, valorar, restaurar, difundir y fomentar y defender los valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad y de sus elementos naturales y urbanos de interés; impulsar el uso ordenado y racional del paisaje urbano, como instrumento decisivo para la conservación del entorno; desarrollar la participación de la sociedad civil y del sector privado, tanto en la responsabilidad del mantenimiento como en la directa recuperación del paisaje; coordinar todas las partes que intervienen en el

modelo del paisaje urbano; y proteger específicamente los elementos fundamentales del paisaje urbano, así como también de los paramentos exteriores de los edificios. Con estos fines, se aplica, por una parte, a los usos o las actividades públicas y privadas que se produzcan en esta ciudad y que incidan en el paisaje urbano; y, por otra, a los aspectos concretos relativos a la conservación y el mantenimiento de los parámetros exteriores de los edificios.

Finalmente, también se han aprobado algunas ordenanzas sobre protección de los animales. Es el caso, por ejemplo, de la Ordenanza sobre protección, tenencia y venta de animales del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada por el Consejo Plenario el 25 de julio de 2014; y de la Ordenanza municipal reguladora de la tenencia y protección de animales del Ayuntamiento de Guadalajara, aprobada definitivamente por el Pleno el 30 de mayo de 2014 (BOP de Guadalajara núm. 82, de 9 de julio de 2014).

5.2. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL ELABORADAS POR ENTES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

En el ámbito supramunicipal destacamos, en primer lugar, la aprobación definitiva de la Ordenanza insular reguladora de las infraestructuras eólicas y fotovoltaicas de generación de energía eléctrica, aprobada definitivamente por el Pleno del Cabildo Insular de Tenerife, en sesión ordinaria de 28 de febrero de 2014 (BOP de Santa Cruz de Tenerife núm. 40, de 24 de marzo de 2014). Su objeto es regular las condiciones mínimas de implantación territorial de las infraestructuras eólicas y fotovoltaicas de generación de energía eléctrica, así como las infraestructuras asociadas a las mismas, en aquellas categorías de suelo rústico en las que este uso no estuviera expresamente prohibido por el planeamiento; y se aplica en la Isla de Tenerife, en los suelos clasificados como suelo rústico por el planeamiento. Se trata de una Ordenanza que se establece con independencia de las determinaciones de la legislación sectorial aplicable y con carácter complementario a las previstas en el planeamiento territorial, urbanístico y de los espacios naturales. Sus determinaciones, como afirma su propio artículo 3, tienen carácter de recomendaciones como determinaciones escritas o gráficas de carácter orientativo para las Administraciones y los particulares, que cuando no sean asumidas deberán ser objeto de justificación expresa. Esta Ordenanza se estructura en un Título Preliminar, tres títulos y un anexo, y consta de 28 artículos. El Título preliminar se refiere a su objeto, ámbito de aplicación y alcance. El Título I incluye una serie de condiciones

generales y aquellas que se consideran comunes a las infraestructuras eólicas y fotovoltaicas, como las relativas a la accesibilidad exterior a los parques eólicos y fotovoltaicos, las líneas de evacuación, la protección del paisaje, de las aguas, del patrimonio histórico y de los cultivos, y las condiciones para el desmantelamiento de las infraestructuras. El Título II hace referencia específica a las condiciones de las infraestructuras eólicas y a los elementos que las componen (movilidad interior, aerogeneradores, edificaciones y líneas interiores). El Título III se centra en las condiciones de las infraestructuras fotovoltaicas, diferenciando entre las que se localicen en suelo, las que se localicen en edificaciones y las que se localicen en la cubierta de invernaderos. Por último, en su anexo se regula el contenido de los proyectos a través de los que se legitimen las infraestructuras.

En segundo lugar, la aprobación por parte de la Diputación de Almería de la Ordenanza de 15 de octubre de 2014, de vertidos a la red de alcantarillado en los municipios de la provincia de Almería en los que la diputación presta los servicios del ciclo integral del agua (BOP de Almería núm. 197, de 15 de octubre de 2014), que se aplica a todos aquellos usuarios que realicen vertidos de aguas residuales asimilables a urbanas, directos o indirectos, a conducciones de saneamiento que viertan, a través de acometidas autorizadas, a la red pública de los municipios a los que se preste servicio, o que evacuen directamente a las estaciones depuradoras de aguas residuales de aquéllos. El objeto de esta Ordenanza es regular las condiciones a las que deberán adecuarse los vertidos de aguas residuales procedentes de las instalaciones domésticas, urbanas e industriales ubicadas en el ámbito de competencias municipales y provinciales encargadas a Gestión de Aguas del Levante Almeriense, SA (GALASA), con el propósito de proteger el medio receptor de las aguas residuales, preservar el medio ambiente, velar por la integridad y seguridad de los ciudadanos, favorecer la reutilización de los fangos obtenidos en las instalaciones de depuración y asegurar la mejor conservación de las infraestructuras de saneamiento. Para dar cumplimiento a estas finalidades, regula ampliamente el vertido de aguas residuales industriales, las autorizaciones de vertido, las descargas procedentes de equipos autoaspirantes, las descargas accidentales, la inspección, la vigilancia y la toma de muestras, y las infracciones y sanciones.

En tercer lugar, la aprobación por el Pleno de la Diputación Provincial de Orense de la Ordenanza de 13 de febrero de 2014, reguladora de la red provincial de centros de recogida de animales abandonados (BOP de Orense núm. 39, de 17 de febrero de 2014), cuyo objeto es regular la Red Provincial de Centros de Recogida de Animales Abandonados de Ourense,

creada en virtud del convenio marco de cooperación entre la Diputación Provincial de Orense y los ayuntamientos de la provincia para la ordenación y gestión de este servicio, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 4 de enero de 2013. Esta Red está integrada por el conjunto de medios humanos, materiales y financieros de titularidad de la Diputación Provincial de Orense y de los ayuntamientos adheridos, destinados a la prestación del servicio intermunicipal de recogida de animales abandonados. Se trata de un servicio público de titularidad de los municipios adheridos a la Red, cuya ordenación y gestión corresponde a la diputación provincial por delegación de los ayuntamientos y que comprende las siguientes prestaciones: servicio de recogida de animales abandonados o extraviados; servicio de recepción y mantenimiento de animales domésticos que sean entregados voluntariamente en los centros de recogida; servicio de entrega en adopción de animales acogidos en los centros de la Red; servicio de sacrificio; y servicio de cremación. El ámbito territorial de aplicación de esta ordenanza y de prestación de los servicios de la Red Provincial de Centros de Recogida de Animales Abandonados estará integrado por los términos municipales de los ayuntamientos adheridos al citado convenio marco de cooperación entre la Diputación Provincial de Orense y los ayuntamientos de la provincia. Se considerarán incluidos aquellos ayuntamientos que se integren con posterioridad a la entrada en vigor de la ordenanza. Esta Ordenanza se estructura en dos Títulos, destinados a regular, respectivamente, los servicios prestados por la Red Provincial de Centros de Recogida de Animales Abandonados (arts. 2 a 6) y los procedimientos de gestión de los animales bajo tutela de esta Red (arts. 7 a 12).

En cuarto lugar, la aprobación por parte del Pleno de la Diputación Provincial de Segovia, el 19 de marzo de 2014, de la Norma Subsidiaria de ruido y vibraciones de la provincia de Segovia (BOP de Segovia núm. 37, de 26 de marzo de 2014). Se da cumplimiento, de este modo, a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León, con arreglo al cual corresponde a las diputaciones provinciales aprobar una norma subsidiaria de ámbito provincial en relación con las materias objeto de esta Ley, aplicable a todos los municipios de menos de 20.000 habitantes. En ella se contienen disposiciones sobre el planeamiento urbanístico, el control acústico en la edificación, el control acústico de actividades y emisores acústicos, los índices y valores límite y la inspección de actividades y el régimen sancionador.

Por último, mencionamos la iniciativa de la Diputación de Granada de adoptar, siguiendo el ejemplo de otras diputaciones provinciales, una Ordenanza tipo de protección contra la contaminación sonora y vibraciones,

orientada a la tipología de los municipios de su ámbito territorial, de tamaño pequeño y mediano, con escasos recursos técnicos y humanos, con el fin de ponerla a su disposición y facilitarles así la aplicación del Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía.

6. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

En 2014 también hemos encontrado numerosas iniciativas en pro de la protección del medio ambiente en el ámbito local. Dada la imposibilidad de analizar en el marco de este estudio todas las políticas ambientales y actuaciones de protección ambiental emprendidas por los entes locales, nos limitamos a destacar algunas que nos han parecido especialmente interesantes en materia de cambio climático y de contratación pública verde.

Con relación al cambio climático, destacamos el Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de la ciudad de Madrid, Horizonte 2020, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en su sesión de 8 de mayo de 2014. Este Plan tiene por objeto establecer un marco estratégico que integre las medidas de eficiencia energética, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y adaptación frente al cambio climático que se desarrollarán en el periodo 2014-2020. La finalidad es hacer de Madrid una ciudad menos dependiente de los recursos energéticos externos, con un desarrollo económico y social desacoplado del consumo de combustibles de origen fósil, a la vanguardia de la innovación en aprovechamiento y eficiencia energética y con una mayor capacidad para adaptarse a escenarios climáticos adversos.

Con esta visión, el Plan establece unas líneas estratégicas y una serie de objetivos, globales y específicos, que determinan las bases de la estrategia de actuación. Las líneas estratégicas son avanzar hacia una ciudad baja en carbono, reducir la dependencia energética y fomentar la generación distribuida, incrementar la eficiencia energética y el uso de energías renovables, involucrar a la sociedad en el uso sostenible de la energía, optimizar la gestión municipal en materia energética y ambiental y adaptar la ciudad al cambio climático. Como objetivos globales sobre uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático se destacan dos: alcanzar una reducción en el año 2020 superior al 35% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del municipio de Madrid respecto al año 2005; y alcanzar una reducción en el año 2020 del 20% en la intensidad energética final respecto a 2011. También se recogen objetivos específicos de ámbito estratégico para la ciudad de Madrid, dirigidos al conjunto del término

municipal (alcanzar una reducción en el año 2020 superior al 35% en las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la ciudad de Madrid respecto a 2005; alcanzar una reducción del 20% en la intensidad energética final; generar en el municipio el 10% de la energía consumida en Madrid; reducir en un 20% la importación de productos petrolíferos; incrementar la contribución de la movilidad peatonal y ciclista y el transporte público en el reparto modal; reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas con el transporte rodado; reducir un 10% el consumo de energía final en el sector residencial, comercial e institucional; promover el acceso a la información, la sensibilización y participación ciudadana y la formación del personal municipal en el ámbito de la energía y el cambio climático; y reducir la vulnerabilidad de la ciudad de Madrid frente a los efectos del cambio climático); y específicos del ámbito municipal, dirigidos a servicios e instalaciones dependientes del Ayuntamiento de Madrid (reducir un 25% el consumo de energía final en edificios e instalaciones municipales; aumentar en un 20% la producción energética municipal; desarrollar una infraestructura de suministro de combustibles alternativos y recarga eléctrica para el transporte; reducir la huella de carbono de la flota municipal en un 50%; impulsar modelos de gobernanza, de gestión y de contratación local que promuevan un uso eficiente y responsable de los recursos con criterios ambientales y energéticos; y desarrollar las herramientas y sistemas de obtención, análisis y acceso a la información sobre la energía y emisiones de la ciudad).

El Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de Madrid también incluye un Plan de Acción, desarrollado a partir de cuatro grandes bloques temáticos (suministro y distribución de energía; generación de energía; consumo de energía; y adaptación al cambio climático), a los que se une otro de carácter transversal focalizado en el desarrollo de medidas generales de diagnóstico y seguimiento de las variables energéticas y climáticas del municipio. Cada uno de estos bloques comprende unas líneas de trabajo que agrupan conjuntos de medidas específicas, desglosadas en acciones que responden a actividades definidas y concretas cuyo conjunto constituye el Plan de Acción. Este Plan de Acción aporta flexibilidad al Plan de Energía y Cambio Climático, ya que, como el presupuesto y los mecanismos de financiación contemplados para su implementación, tiene un carácter revisable que permitirá introducir modificaciones.

Finalmente, este Plan también incluye una estimación del gasto público municipal destinado a las medidas incluidas en este Plan, limitada al

horizonte temporal de 2016; y detalla el procedimiento de seguimiento, así como los instrumentos de participación y consulta.

En materia de ambientalización de la contratación pública destacamos algunas iniciativas de interés emprendidas por algunas diputaciones provinciales que buscan fomentar la contratación de bienes y servicios respetuosos con el medio ambiente, dados los resultados positivos y beneficios, tanto ambientales como económicos, sociales o laborales, que pueden derivarse. En esta línea, destacamos la Instrucción de Ambientalización de la Contratación aprobada por la Junta de Gobierno de la Diputación de Barcelona el 24 de julio de 2014; y las Guías de buenas prácticas para la compra verde en la Administración pública y en las empresas lucenses que la Diputación de Lugo ofrece a Administraciones y empresas y que han sido elaboradas en el marco del Proyecto LugO2Provincial, cofinanciado en un 80% por fondos FEDER.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ARENILLA SÁEZ, M., “Génesis y finalidad de la reforma local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extraordinario, 2015.
- ARJONES GIRÁLDEZ, D., “La (in)actividad de las Administraciones locales ante la contaminación acústica: breve comentario y propuestas al hilo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 824/2014, de 23 de octubre de 2014”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2 de febrero de 2015 (URL: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2015/01/2015_02_02_Arjones_Giraldez_Contaminación_acustica_Comentario.pdf –último acceso, 5 de febrero de 2015–).
- BASSOLS COMA, M., “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: Panorama general”, *Cuadernos de derecho local*, núm. 34, 2014, pp. 21-48.
- BELLO PAREDES, S. A., “Las competencias locales: balance de situación”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extraordinario, 2015.
- CAMPOS DAROCA, J. M., *La reforma de la Ley de bases de régimen local: Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Bosch, Barcelona, 2014.
- CANDELA TALAVERO, J. E., “La intervención de la Administración local en la protección del medio ambiente”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 287, 2014, pp. 103-142.

- CAÑADA, J., "Novetat legislativa: El Projecte de llei de governs locals, norma bàsica del règim local de Catalunya", *Activitat parlamentària*, núm. 26, 2014, pp. 91-97.
- CARBONELL PORRAS, E., "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014, pp. 765-781.
- 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, Madrid, 2014.
- CASADO CASADO, L., "Las competencias ambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: breve apunte", *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 25, 2014, p. 13 (URL: http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL25.pdf –último acceso, 30 de enero de 2015–).
- CASADO ECHARREN, A., "La regulación de la declaración responsable en el sistema de colaboración público privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación estatal y autonómica", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 288, 2014, pp. 13-61.
- CUESTA REVILLA, J., "Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 98-125.
- DE JUAN CASERO, J. L., "Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)", *La Administración al día*, Instituto Nacional de Administración Pública, 14 de marzo de 2014.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 490-508.
- FORCADELL ESTELLER, X., PIFARRÉ ESTRADA, M., SABATÉ I VIDAL, J. M. (Coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Col·lecció Testimonis Parlamentaris 35, Barcelona, 2014.

- FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., (Coords.), *La reforma del sector públic local. Com efecten els projectes de llei de reforma local als ens instrumentals que formen el sector públic local? 10 de desembre de 2013 Barcelona: Cicle Jornades Governos Locals Km 0: interrogants i reptes sobre el futur*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014.
- GALÁN GALÁN, A., “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extraordinario, 2015.
- GARCÍA RUBIO, F., “Las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 162-195.
- GIL FRANCO, A., “Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Competencias propias versus competencias delegadas”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2014, pp. 371-382.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Nota Explicativa de la Reforma Local* (URL: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> –último acceso, 5 de febrero de 2015–).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias “municipales distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”, *La Administración al día*, Instituto Nacional de Administración Pública, 17 de marzo de 2014.
- LAGO NÚÑEZ, G., “La tercera reforma del Régimen Local en España”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, La Ley 24/2014.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “Trayectoria del régimen jurídico de los parques nacionales en España”, *Revista Ambient@*, núm. 106, 2014 (URL: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Lopez14.htm> –último acceso, 5 de febrero de 2015–).
- LOZANO CUTANDA, B., “Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave”, Gómez-Acebo & Pombo (URL: <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/ley-30-2014-de-3-de-diciembre-de-parques-nacionales-las-cinco-reformas-clave.pdf> –último acceso, 5 de febrero de 2015–).

- MEDINA GUERRERO, M., "La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 147-161.
- MERINO ESTRADA, V., "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local al año de su entrada en vigor", *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, núm. 176, 2015, pp. 12-33.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., "Competencias municipales: competencias delegadas e impropias", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 71-79.
- "Las competencias municipales en Andalucía (Las medidas contenidas en el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo)", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014, pp. 13-40.
- ORTEGA OLIVENCIA, L., "El coste de los servicios públicos locales ¿Punto y seguido o inicio real de su valoración efectiva para una eficiencia económica y social de los recursos públicos utilizados en la gestión pública local?", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 575-584.
- PALLARÈS SERRANO, A., "Estudio sobre el aumento del papel coordinador del Estado en la reforma de la regulación de los parques nacionales", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, vol. III, 2014, pp. 2289-2312.
- 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*, núm. 34, 2014, pp. 11-20.
- QUINTANA LÓPEZ, T., (Dir.), *La Reforma del régimen local: comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- RIVERO ORTEGA, R., "Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número extraordinario, 2015.
- SALVADOR CRESPO, M., "Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 126-144.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J., "¿Hacia la economía circular europea sin los municipios?: una crítica sectorial de la Ley de racionalización y

- sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, vol. III, 2014, pp. 2671-2701.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014.
- SANZ RUBIALES, I., “Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 25, 2014, pp. 5-12 (URL: http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL25.pdf –último acceso, 30 de enero de 2015–).
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 80-97.
- TOSCANO GIL, F., “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 285-320.
- VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 48, 2014, pp. 1-23.
- “Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 29-69.
- ZAFRA VÍCTOR, M., “Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 49-67.