

El protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente¹

JOSEP RAMÓN FUENTES I GASÓ
LUCÍA CASADO CASADO

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LA NECESARIA ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL.—3. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. 3.1. *Las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía.* 3.2. *Las competencias ambientales de las administraciones locales en la legislación de régimen local.* A) Las competencias de los municipios. B) Las competencias de las administraciones supramunicipales. 3.3. *Las competencias ambientales de las administraciones locales en la legislación ambiental.*—4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.—5. LAS FORMAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. 5.1. *La ordenación normativa: la potestad reglamentaria local en materia ambiental.* 5.2. *Los principales instrumentos de intervención.* 5.3. *El control de las actividades con incidencia sobre el medio ambiente en el ámbito local: de la licencia de actividades clasificadas al nuevo contexto derivado de la Directiva de servicios en el mercado interior.* A) La Directiva de servicios y su impacto sobre los regímenes de autorización previa. B) La transformación de la intervención de los entes locales sobre las actividades. Las reformas introducidas por la Ley Ómnibus y por la Ley de Economía Sostenible. C) El cambio de paradigma en el control de actividades: del control *a priori* al control *a posteriori*.—6. LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA AGENDA 21 LOCAL.—7. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES MUNICIPALES.—8. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTAN LOS MUNICIPIOS EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS AMBIENTALES. LOS RETOS DE FUTURO.—9. BIBLIOGRAFÍA.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La Administración local ocupa una posición clave en el marco de la ordenación y gestión del medio ambiente. No puede cuestionarse en nuestros días que estos entes

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto «Derecho ambiental y libertad de servicios en el mercado interior: nuevos retos, transformaciones y oportunidades» (DER2010-19343), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

son y deben ser actores ineludibles en el decorado medioambiental, en la medida en que muchas de las demandas del entorno sólo pueden ser idóneamente conocidas y satisfechas desde la perspectiva local.

Se trata de un ámbito donde las competencias de las corporaciones locales tienen mayor tradición; incluso han sido pioneras en la lucha frente a ciertos problemas ambientales (la contaminación acústica o lumínica constituyen un buen ejemplo). La más lejana normativa medioambiental atribuía a los entes locales la competencia en bloque sobre el medio ambiente urbano, si bien dicho protagonismo fue objeto en el período preconstitucional de una progresiva reducción en pro de una centralización de competencias en esta materia. En el curso de este proceso de centralización irrumpe la Constitución Española de 1978, que inicia un camino contrario al descrito, al reconocer de una forma genérica a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus propios intereses, para lo que necesariamente tienen que disponer del suficiente cúmulo competencial –arts. 137 y 140 de la CE–. A partir de ese momento es inevitable la integración de la protección del medio ambiente entre los intereses a gestionar por las corporaciones locales.

Sin embargo, la Constitución huyó de la pormenorización de las competencias de carácter local, al no establecer un listado de competencias como sí hizo con las Comunidades autónomas y el Estado. En consecuencia, corresponde al legislador establecer el haz competencial que responda a la autonomía local garantizada por la Norma suprema. Por ello, el legislador estatal, al elaborar la Ley de bases de régimen local, en los artículos 25 y 26 apela a la regulación estatal y autonómica de los distintos sectores de acción pública, para que sean el Estado y las Comunidades Autónomas los que, de acuerdo con la distribución competencial, aseguren el derecho de las entidades locales a intervenir en los asuntos que afecten al círculo de sus intereses. Por ello, la definición de las competencias locales exige el continuo pronunciamiento del legislador, que deberá definir el círculo de intereses cuya gestión corresponde a las entidades, estando su actuación sometida a los dictados constitucionales. Al legislador ordinario le corresponde definir sector por sector, materia por materia, el círculo de intereses cuya gestión corresponde a los entes locales, respetando el reducto indisponible de la autonomía local que la Constitución garantiza. Y así ha sucedido efectivamente en la práctica. La gran mayoría de leyes ambientales reconocen importantes competencias a los entes locales (especialmente, a los municipios), si bien el protagonismo será mayor o menor en función del sector concreto de que se trate.

El protagonismo de los entes locales en las cuestiones del entorno se evidencia en su tarea de actuación de ejecutores de la normativa estatal y autonómica. En efecto, estos entes normalmente abarcarán funciones de policía, de fomento, de prestación de servicios y también funciones de coordinación general, planificación y sanción. Su labor es el necesario complemento al resto de incursiones de otras Administraciones en el sector ambiental. Sin embargo, su protagonismo se ve claramente dificultado por la falta de recursos humanos y técnicos para hacer frente a las competencias impuestas, teniendo en cuenta, además, la deficiente coordinación entre las administraciones

implicadas. En este ámbito más que en otros es imprescindible la cooperación y coordinación entre las diferentes administraciones con competencias ambientales. Asimismo, es imprescindible el apoyo económico y técnico de las administraciones locales supramunicipales para garantizar el ejercicio efectivo de las competencias ambientales por parte de los municipios y posibilitar el avance de nuevas políticas orientadas a una mayor sostenibilidad en el ámbito local.

Muchos de los problemas ambientales trascienden la esfera local y son problemas de carácter global que deben abordarse desde instancias superiores (el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la deforestación o la pérdida de biodiversidad son ejemplos paradigmáticos). Sin embargo, también es cierto que muchas cuestiones ambientales tienen una incidencia específica en el territorio donde ejercen sus competencias las administraciones locales, por lo que se convierten en instancias especialmente aptas para desarrollar y ejecutar políticas ambientales (también es paradigmático en este sentido el ámbito de la contaminación acústica, donde la actuación local es fundamental). Incluso en los ámbitos que son claramente de acción supralocal no puede o debe prescindirse de la participación de los entes locales que desarrollan actuaciones concretas sobre el territorio (piénsese, por ejemplo, en las importantes iniciativas llevadas a cabo por muchas administraciones locales para frenar el cambio climático o para fomentar el ahorro de agua). Conocido es en este sentido el lema «pensar globalmente, actuar localmente». Cuestión distinta será el grado de participación que corresponderá a los gobiernos locales en cada uno de los sectores ambientales, que será determinado por el legislador sectorial, respetando el principio de autonomía local. Pero lo cierto es que, como administraciones más próximas al ciudadano y sobre la base del principio de subsidiariedad, su intervención en materia de protección del medio ambiente no sólo está justificada, sino que progresivamente va ampliándose, reforzándose y afianzándose, a pesar de las enormes dificultades que deben afrontarse, sobre todo por la tradicional insuficiencia de medios.

2. LA NECESARIA ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL

Si bien es cierto que la Constitución Española no incluye un listado de competencias de los municipios y provincias, ni mucho menos una referencia expresa a sus competencias en materia ambiental, la existencia de responsabilidades locales en este ámbito es incuestionable y tienen su fundamento en el propio Texto Constitucional. Así se deriva tanto del reconocimiento de autonomía a municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses (cuestión sobre la que volveremos en el apartado siguiente) como del mandato a los poderes públicos, contenido en el artículo 45.2, de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

De este precepto constitucional arranca la función pública de tutela del ambiente. Esta función se encomienda a todos los «poderes públicos» (legislativo, ejecutivo y judicial, o, desde la perspectiva de la organización territorial, las diferentes Administraciones territoriales –estatal, autonómica y local–). Por lo tanto, dentro de los poderes públicos a que se refiere el artículo 45.2, deben entenderse incluidos, además del Estado y las Comunidades Autónomas, también los entes locales. Ellos tendrán, en consecuencia, la obligación de velar por el medio ambiente y ejercer las diferentes funciones a que se refiere este precepto: la preventiva o tutelar, destinada a evitar el deterioro y las conductas que dañan al medio ambiente; la promocional, o de mejora de la calidad de vida; y la restauradora, de reparación de daños al entorno. Y deberán ejercer estas funciones con el soporte de la indispensable solidaridad colectiva, que se configura en nuestro ordenamiento como valor informador de los derechos individuales y, especialmente, de los económicos.

De las anteriores consideraciones puede derivarse la configuración de la protección ambiental como función pública, cuyo contenido no es otro que la utilización racional de los aludidos recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. La propia Constitución otorga naturaleza de mandato a dicha función en el artículo 45, precepto que obliga a la Administración pública –también a la local– a intervenir y que constituye el arranque del ejercicio de potestades administrativas en esta materia. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo, entre otras en la Sentencia de 26 de octubre de 1995 (ponente: Eladio Escusol Barra), en la que afirma que

«El artículo 45 CE, no se limita a señalar que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, e imponer el deber de conservarlo, sino que obliga a los Poderes Públicos a proteger el medio ambiente. El medio ambiente es un bien jurídicamente protegido: de ahí que la Constitución Española contemple la necesidad de que la Administración Pública intervenga. El artículo 45 CE está redactado en términos de generalidad, pero tal precepto es el arranque del ejercicio de las potestades administrativas, no sólo para establecer medidas preventivas frente a nuevas actividades que puedan incidir negativamente en el medio ambiente, sino también para exigir que mediante la utilización de la técnica, se corrijan situaciones existentes que sean dañosas para dicho bien protegido desde la propia Constitución.»

Como consecuencia de esta configuración de la protección ambiental como función pública, la Administración, por imperativo constitucional, no puede adoptar una posición pasiva como había venido sucediendo, en buena medida, hasta ese momento, sino que está llamada a actuar para proteger el medio ambiente y para adoptar las oportunas medidas de intervención, pudiendo para ello ejercer las correspondientes potestades administrativas.

A la vista de lo expuesto, los entes locales asumen un rol relevante en la protección del medio ambiente y el ejercicio de competencias y su actuación en materia ambiental no es una mera posibilidad, es una obligación, que entronca tanto con el artículo 45.2 de la Constitución como con la propia Ley de bases de régimen local, como veremos a continuación. No cabe, en consecuencia, la abstención y debe afirmarse el compromiso

de los poderes públicos locales (y por ende de los municipios) de crear las condiciones, los medios y las formas para asegurar la protección del medio ambiente. Así se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que cuenta con algunos pronunciamientos de especial interés. En la Sentencia de 25 de abril de 1989 (ponente: Francisco González Navarro), a la que nos referiremos más adelante al hilo del análisis de las competencias municipales en la legislación de régimen local, el Tribunal Supremo afirma que el artículo 45, a pesar de ser un principio rector de la política social y económica, no constituye una norma programática, sino que tiene valor normativo y vincula a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlo operativo. En el caso concreto, establece la obligación de un Ayuntamiento de proceder a la realización de las obras necesarias, incluyendo la reserva del correspondiente crédito presupuestario, para acabar con las molestias padecidas por un vecino como consecuencia del vertido de aguas residuales y «para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado» (FFJJ 4º y 5º). En la misma línea, la Sentencia de 26 de julio de 2006 (ponente: Santiago Marínez-Vares García), apela al artículo 45.2 de la CE, y a su indudable valor normativo para derivar, teniendo en cuenta también los artículos 18 y 26 de la Ley reguladora de bases de régimen local, «la obligación municipal «correlativa con el derecho del recurrente» de proteger el medio ambiente» (FJ 5).

También puede citarse entre las sentencias que apelan al artículo 45 para justificar la necesaria intervención municipal en favor de la protección ambiental la de 30 de abril de 1990 (ponente: Francisco González Navarro). En ella el Tribunal Supremo afirma que

«(...) los poderes públicos intervinientes –en el caso, el Ayuntamiento de Solsona– quedaban vinculados por el artículo 45 de la Constitución, del que la citada Ley catalana y las normas subsidiarias son concreción o desarrollo y esto supone –puesto que tiene el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales– que el Ayuntamiento no puede limitarse a dictar unas primorosas normas subsidiarias y a calificar determinado suelo como de protección especial por su valor ecológico y paisajístico, sino que ha de cuidar de no dar licencias en esas zonas y sus aledaños sin agotar todos los medios necesarios para comprobar que esos valores quedan protegidos. Es claro que aquí el Ayuntamiento de Solsona no ha guardado las necesarias precauciones y ha dado una licencia sobre una petición concebida en términos tan vagos que la protección del medio ambiente se ha visto puesta en grave riesgo» (FJ 6).

Asimismo, en la Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (ponente: Francisco González Navarro), en un caso de contaminación acústica, considera que

«En este problema del respeto por el medio ambiente –en cualquiera de sus manifestaciones, la acústica entre ellas– los Ayuntamientos y, en general, todos los poderes públicos –por tanto, también los Tribunales– tienen que mostrarse particularmente rigurosos. Y este Tribunal Supremo, con machacona insistencia, así lo viene recordando con apoyo precisamente en el artículo 45 de la Constitución. Y obviamente, esto no es una moda jurisprudencial más o menos pasajera, porque ante preceptos constitucionales tan claros como el citado, no hay opción distinta de la aquí postulada (...) Y lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces

en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes».

En el caso concreto, el Tribunal alaba la actuación del Ayuntamiento de Rocafort al imponer una adecuada reducción del número de decibelios a un local de ocio, con lo cual «no ha hecho otra cosa que ajustarse ejemplarmente a lo que manda la Constitución» (FJ 3º).

Por otra parte, tampoco puede olvidarse el juego del principio de subsidiariedad en esta materia. El Tratado de la Unión Europea, en su artículo 5 dispone que en los ámbitos que, como la protección del medio ambiente no sean de competencia exclusiva de la Unión, esta intervendrá, en virtud del principio de subsidiariedad, sólo en caso de que, y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. En esta misma línea, también la Carta Europea de Autonomía Local precisa que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, «incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos» (art. 4.3). Es más, este precepto ha sido invocado por el Tribunal Supremo para destacar la importancia que poseen para las entidades locales sus competencias en materia de medio ambiente, dada su condición de administraciones más próximas a los ciudadanos. En la Sentencia 26 de julio de 2006 (ponente: Santiago Marínez-Vares García) afirma que:

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

De este modo, aun cuando muchos problemas ambientales tienen carácter global y trascienden las fronteras locales, debe tenerse presente la importancia de la acción local –especialmente de los municipios– en este ámbito, por su carácter de administración más próxima a los ciudadanos.

3. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La Constitución Española reconoce y garantiza la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus propios intereses (arts. 137 y 140), pero no enumera ni concreta las competencias específicas de que disponen estas administraciones. Sin

embargo, la efectividad de la autonomía local hace del todo necesario que los entes locales dispongan de competencias sobre aquellas materias que sean de su interés. Indudablemente, la protección del medio ambiente debe integrarse entre los intereses a gestionar por las corporaciones locales.

Ante el silencio del texto constitucional, corresponde al legislador establecer el haz competencial que corresponde a la autonomía local garantizada por la Norma Suprema. La definición de las competencias locales en materia de medio ambiente se ha producido por una doble vía: por la legislación reguladora del régimen local, que establece unas previsiones genéricas en la materia y recoge una serie de servicios mínimos de prestación obligatoria; y por la legislación sectorial ambiental –estatal y autonómica, de acuerdo con el sistema de distribución competencial que rige en este ámbito–, que debe definir en cada sector y en cada materia ambientales el círculo de intereses que corresponde gestionar a los entes locales, dentro del respeto a la autonomía local. Actualmente, deben tenerse en cuenta también las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía, algunos de los cuales han incluido referencias específicas a las competencias ambientales locales.

3.1. LAS PREVISIONES DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Tras las últimas reformas estatutarias, algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados han incluido previsiones detalladas sobre las competencias de los entes locales, incluyendo de forma expresa la protección del medio ambiente. Es el caso de los Estatutos de Andalucía y de Cataluña.

El nuevo Estatuto andaluz «garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad» (art. 92.1). A continuación, reconoce a los municipios competencias propias sobre un amplio abanico de materias, entre las que se encuentran la ordenación y prestación de los servicios básicos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria y prevención y extinción de incendios [art. 92.2.d)]; y la «cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública» [art. 92.2.h)]. El reconocimiento de estas competencias propias se hace «en los términos que determinen las leyes». Lo realmente interesante de la incorporación de estas previsiones al texto estatutario es el reconocimiento a los municipios de un mínimo competencial en estas materias, en cuanto que integran el «núcleo competencial propio» a que se refiere el artículo 92.1. En consecuencia, en estas materias la legislación autonómica necesariamente habrá de reconocer a los municipios un mínimo de competencias. En caso contrario, la ley autonómica podría impugnarse por vulnerar el Estatuto de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña también garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta únicamente a control de constitucionalidad y de legalidad (art. 84.1).

Y reconoce que los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre «La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible» [art. 84.2.j)], así como «La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad» [art. 84.2.c)], «La regulación y la gestión de los equipamientos municipales» [art. 84.2.d)], «La protección civil y la prevención de incendios» [art. 84.2.f)] y «La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña» [art. 84.2.n)]. Debe destacarse que estas competencias también se reconocen «en los términos que determinen las leyes», pero en el Estatuto catalán –a diferencia del andaluz–, se refieren no a los municipios, sino a los gobiernos locales (se incluyen, además de los municipios, las veguerías y las comarcas). Además, el Estatuto prevé que la distribución de las responsabilidades administrativas en estas materias entre las diversas administraciones locales «debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta europea de la autonomía local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera» (art. 84.3). Y establece que «La Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales» (art. 84.4).

A la vista de lo expuesto, debe destacarse la previsión específica, en los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña, de un listado de materias –entre las que se incluye la protección del medio ambiente– que constituyen competencias propias de los municipios (o, en su caso, de los gobiernos locales). De todas formas, la fórmula elegida ha sido la misma que la utilizada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la medida en que se parte de una lista de materias o funciones materiales, reconocidas como propias y acordes con el principio de autonomía local, a concretar por las leyes autonómicas, que deberán garantizar un núcleo competencial específico mínimo.

El resto de Estatutos reformados (Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y Navarra) no especifican las competencias de los entes locales, por lo que no se recogen referencias expresas a sus competencias ambientales.

3.2. LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL

La normativa reguladora del régimen local (fundamentalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, a nivel estatal) atribuye a las administraciones locales (municipios y otras administraciones supramunicipales) una serie de competencias que tienen una incidencia directa en la protección del medio ambiente y que se concretan, posteriormente, en la legislación sectorial ambiental.

A) Las competencias de los municipios

La normativa local atribuye a los municipios un conjunto de competencias relacionadas con la protección del medio ambiente. El punto de partida es el artículo 2 de la Ley de bases de régimen local, que les reconoce una competencia de participación. Para garantizar la efectividad de la autonomía local, este precepto prevé que la legislación estatal y autonómica reguladora de los distintos sectores de la acción pública deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en función de la materia de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, con arreglo a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Además, la propia Ley de bases de régimen local, en su artículo 25.1, reconoce que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

En la medida en que la protección del medio ambiente es una materia que afecta directamente los intereses locales y las necesidades de la comunidad vecinal, la propia Ley de bases de régimen local la configura, más adelante, como competencia propia municipal. Además, tanto la legislación estatal como la autonómica habrán de efectuar las correspondientes previsiones competenciales, de acuerdo con los principios y directrices mencionados.

Las previsiones de los artículos 2 y 25.1 se complementan con los artículos 25 a 28 de la Ley de bases de régimen local. Por una parte, el artículo 25.2.f), en aplicación de la garantía institucional de la autonomía municipal que proclama la Constitución, establece una cláusula general de apoderamiento a favor del municipio en relación con la protección del medio ambiente, configurada como competencia propia. Además de esta referencia general, se incluyen en la lista de materias del artículo 25.2, de forma separada, materias tradicionalmente incluidas dentro de la protección del medio ambiente, como el suministro de agua, la limpieza viaria, la recogida y el tratamiento de residuos, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales [art. 25.2.1)]; así como otras materias directa o indirectamente relacionadas con la protección del medio ambiente y con enormes implicaciones sobre la misma [por ejemplo, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas –art. 25.2.b)–; protección civil, prevención y extinción de incendios –art. 25.2.c)–; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, parques y jardines y conservación de caminos y vías rurales –art. 25.2.d)–; protección de la salubridad pública –art. 25.2.h)–]. Incluso materias que en apariencia no son ambientales o guardan *a priori* poca relación con el medio ambiente, tienen un contenido ambiental enorme (éste es el caso, por ejemplo, del transporte público de viajeros –art. 25.2.l)– o del turismo –art. 25.2.m)–).

A pesar del reconocimiento de la protección del medio ambiente –y de esas otras materias– como competencia propia de los municipios, la Ley de bases de régimen local

no atribuye directamente competencias a los municipios, sino que será la legislación sectorial la que habrá de concretar las competencias municipales en este ámbito. Así se deriva del artículo 25.2, al prever que el municipio ejercerá en todo caso estas competencias «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». En consecuencia, el reconocimiento de estas competencias en la legislación de régimen local constituye únicamente un primer escalón en la definición de las competencias locales, toda vez que será necesaria su concreción de la mano del legislador sectorial. Las materias enumeradas en el artículo 25 no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará. Son, por tanto, las leyes sectoriales ambientales las que habrán de reconocer y concretar las competencias de los municipios en cada uno de los sectores ambientales.

Por otra, este ámbito competencial genérico se concreta en el artículo 26 de la Ley de bases de régimen local mediante la especificación de una serie de actuaciones o prestaciones que, de forma obligada, deben llevar a cabo los municipios. Más que de competencias, se trata de servicios de prestación obligatoria. Este precepto incluye entre los servicios mínimos que obligatoriamente deben prestar los municipios, por sí –mediante fórmulas de gestión directa o indirecta– o asociados, algunos servicios ambientales. Se trata de servicios mínimos obligatorios que deben ser asegurados por todos los municipios –en función del número de habitantes–, con independencia de su ubicación y que deben llegar a todos los ciudadanos, si bien la propia Ley admite que puedan prestarse por los municipios o a través de fórmulas asociativas (mancomunidades y consorcios), muy extendidas en materia ambiental.

Concretamente, todos los municipios deben prestar el servicio de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado; los de más de 5.000 habitantes, el de tratamiento de residuos; los de más de 20.000 habitantes, los de protección civil y prevención y extinción de incendios; y los de más de 50.000 habitantes, el de protección del medio ambiente. Destaca la configuración de la protección del medio ambiente como servicio obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes. Si bien todos los municipios tienen reconocida como competencia propia la protección del medio ambiente, materia sobre la que las leyes sectoriales habrán de atribuirles facultades concretas, sólo los de mayor población tienen la obligación de implantar un servicio de protección del medio ambiente para llevar a cabo una política ambiental propia. Ahora bien, ello no significa que los de población inferior no tengan competencia en relación con la tutela ambiental. Todos ellos están legitimados para actuar en materia de protección del medio ambiente, si bien únicamente los de población media o superior deben adoptar obligatoriamente medidas que van más allá de las intervenciones concretas que los preceptos citados imponen a todos los ayuntamientos cualquiera que sea su población. No se concreta, sin embargo, en la Ley, qué se incluye dentro de ese «servicio de protección del medio ambiente», lo cual hubiera sido deseable.

Se utiliza, por tanto, en materia ambiental, al igual que en otras, el criterio del número de habitantes como parámetro para definir los servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios. La delimitación de las competencias municipales en función del número de habitantes debe ser objeto de crítica, ya que en materia ambiental no es éste el criterio más adecuado para la imposición de un servicio de protección. Esta es la posición mayoritaria de la doctrina, que ha defendido la conveniencia de aplicar otros criterios más ajustados, como la situación ambiental o las actividades potencialmente contaminantes desarrolladas en el municipio. También sería objeto de crítica el hecho de que se separe el servicio de protección del medio ambiente de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales, ya que difícilmente puede mantenerse que estos servicios no formen parte del servicio de protección del medio ambiente.

En cualquier caso, los servicios recogidos en el artículo 26 son servicios mínimos de prestación obligatoria que los municipios necesariamente deben prestar, por sí o asociados. Como correlato, el artículo 18.1.g) de la Ley de bases de régimen local incluye entre los derechos y deberes de los vecinos el de «exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio». En este sentido, es obligada la mención a la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989 (ponente: Francisco González Navarro), que, tras recordar el carácter obligatorio de la prestación de los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y el derecho de los vecinos exigir su prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio, por tratarse de una competencia municipal propia de carácter obligatorio, obliga al Ayuntamiento de Puigpunyent a adoptar las medidas necesarias para poner fin a la situación que dio origen al pleito. Como afirma el Tribunal,

«Esa obligación y este derecho, suponen que el Ayuntamiento tiene que cumplir lo que se le ha solicitado, lo que implica, además, la obligación de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que son más adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado. Y esto es así es decir que esa obligación de allegar incluso los medios económicos oportunos está ínsita dentro de la de establecer y conservar en óptimas condiciones las instalaciones de vertido de aguas residuales, porque de otro modo podría no tener efectividad el derecho del recurrente. Y por lo que hace a las medidas a tomar éstas serán las necesarias para terminar con la situación de insalubridad y de incidencia contaminante actualmente existente y que queda probada en autos» (FJ 5º).

En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1999 (ponente: Rodolfo Soto Vázquez) tampoco ha admitido que pueda argüirse la imposibilidad por falta de capacidad económica para que un Ayuntamiento quede exonerado de la obligación de prestación de los servicios de abastecimiento de aguas y alcantarillado (en esta ocasión, el Ayuntamiento de Arcones argumentaba que no disponía de caudal de agua suficiente para dar cumplimiento a la solicitud del demandante del servicio de abastecimiento de agua y desagüe de su edificio, por lo que sería preciso construir e

instalar redes de agua potable que supusiesen una ampliación de las ya existentes, cosa que le resultaba imposible por carecer de la necesaria capacidad económica).

El artículo 26.2 de la Ley de bases de régimen local contempla la dispensa de prestación de tales servicios que los municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma cuando «por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento». Asimismo, el artículo 26.3 prevé la asistencia de las diputaciones provinciales a los municipios para el establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, a la que nos referimos más adelante.

Las previsiones competenciales analizadas no tienen un carácter limitativo, ya que la Ley de bases de régimen local, en su artículo 28, otorga a los municipios, para la gestión de sus intereses, la competencia para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, entre otras materias, en la de protección del medio ambiente. Para la realización de estas actividades, los municipios, con arreglo a la disposición transitoria 2ª de la Ley de bases, pueden ejercer las potestades de ejecución que no estén atribuidas por la legislación a otras Administraciones públicas. Se trata de una opción abierta para aquellos municipios que deseen asumir un mayor protagonismo, a través de la prestación de servicios, la realización de actuaciones o la asunción de responsabilidades en ámbitos donde no es obligatorio hacerlo, de forma complementaria a la labor realizada por otras Administraciones públicas, como reforzamiento de la autonomía local. Esta competencia, como veremos más adelante, ha tenido una gran trascendencia en la práctica, habida cuenta que ha sido utilizada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para justificar la aprobación de ordenanzas locales en ámbitos de la protección ambiental donde no existan leyes estatales o autonómicas reguladoras –como en materia de contaminación odorífera– o la regulación existente resulte incompleta.

Este abanico competencial de los municipios en materia ambiental debe completarse con las competencias que puedan ejercer en este ámbito por delegación de otras administraciones. El artículo 27 de la Ley de bases de régimen local prevé que la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios (la protección del medio ambiente se encuentra en este grupo), siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. De producirse esta delegación, la disposición o el acuerdo en que se materialice debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.

Por otra parte, el artículo 86.3 de la Ley de bases de régimen local declara la reserva a favor de las entidades locales del abastecimiento y depuración de aguas y la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.

B) Las competencias de las administraciones supramunicipales

Además de los municipios, también disponen de competencias en esta materia otras administraciones supramunicipales. El ejercicio de las competencias atribuidas por la legislación de régimen local y por la legislación sectorial ambiental a los municipios exige para su desarrollo un conjunto de medios técnicos y económicos que muchos ayuntamientos no poseen. Esta circunstancia hace del todo necesaria la intervención de otras administraciones supramunicipales –fundamentalmente provincias, aunque en algunas Comunidades Autónomas también comarcas y otras entidades, como las veguerías en Cataluña– mediante el ejercicio de funciones de asistencia y cooperación con los municipios, especialmente relevantes en el ámbito de la protección ambiental.

En relación con las provincias, la Ley de base de régimen local define como competencias propias de las diputaciones provinciales las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios en todo el territorio de la provincia; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito; y, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

En este contexto, la actuación de las diputaciones provinciales en materia ambiental tiene una gran importancia, por cuanto ejercen funciones de asistencia y cooperación a los municipios, mediante la orientación y el asesoramiento jurídico, económico y técnico, para que puedan ejercitar sus competencias; les prestan asistencia administrativa; y también apoyo económico, mediante el otorgamiento de subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios, para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales. Estas funciones de asistencia y cooperación municipal deben ejercerse especialmente para el establecimiento y la prestación de los servicios mínimos ambientales que deben prestar los municipios. Además también ejercen funciones de coordinación de las administraciones municipales entre sí y con otras administraciones territoriales.

Además de las provincias, también pueden intervenir en materia ambiental otros entes locales que pueden crear las Comunidades Autónomas en su territorio, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, como las veguerías (en Cataluña), las comarcas (por ejemplo, en Cataluña, donde además de las funciones de asistencia y cooperación a los municipios, tienen atribuidas competencias ambientales en diversas leyes sectoriales –por ejemplo, en materia de prevención y control de actividades o en residuos–; o en Aragón, donde la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización, incluye entre sus competencias propias, la protección del medio

ambiente) u otras entidades que agrupen varios municipios; o las áreas metropolitanas, integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras (por ejemplo, también en Cataluña, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos). Deben tenerse en cuenta también las especialidades de los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y de los territorios insulares (Cabildos insulares de Canarias y Consejos Insulares de las Islas Baleares).

3.3. LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

El esquema general de las competencias locales en materia de medio ambiente debe concretarse con la legislación ambiental sectorial. Efectivamente, la Ley de bases de régimen local no atribuye competencias directamente a los municipios –sin perjuicio del reconocimiento de la protección del medio ambiente como competencia propia municipal– y se limita a incluir la protección ambiental entre las materias sobre las cuales la legislación sectorial debe atribuirles competencia. Por tanto, la concreción de las competencias locales en esta materia necesita de la legislación sectorial, tanto estatal (de acuerdo con el art. 149.1.23 de la Constitución al Estado corresponde la aprobación de la legislación básica sobre protección del medio ambiente) como autonómica (a las Comunidades Autónomas corresponde, de acuerdo con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y la facultad de dictar normas adicionales de protección).

En cualquier caso, la atribución de competencias a los municipios en materia de protección del medio ambiente por las leyes debe realizarse en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

No pueden analizarse ahora todas las competencias ambientales atribuidas por la legislación ambiental estatal y autonómica a los entes locales, por lo que únicamente realizaremos un brevísimo apunte. En la práctica, la legislación ambiental de carácter transversal u horizontal (evaluación de impacto ambiental de proyectos, prevención y control integrados de la contaminación, auditorías ambientales...) deja en general poco margen de actuación a los municipios. Quizá lo más destacable sea la intervención municipal en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, a través de la emisión de un informe sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia. De todas formas, estas escasas competencias locales en la aplicación de la legislación ambiental transversal no supone una pérdida de protagonismo municipal en la protección del medio ambiente, ya que en realidad lo que sucede es que se incrementan los instrumentos de intervención, de manera que a los tradicionales, de ámbito local, se van superponiendo otros de carác-

ter más amplio e integrador con el fin de abordar la lucha contra la degradación del entorno (LOZANO CUTANDA).

En cambio, se reconocen amplias competencias a los municipios en la mayor parte de la legislación sectorial (en materia de residuos, aguas, contaminación atmosférica, contaminación acústica, patrimonio natural y biodiversidad...). Destacamos, por los cambios que supone frente a las previsiones recogidas en la Ley de bases de régimen local, las competencias atribuidas a los municipios por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Con arreglo a esta Ley corresponde a las entidades locales, o a las Diputaciones forales cuando proceda, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del producto; y el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

Los entes locales gozan, en consecuencia, de importantes competencias en esta materia, a pesar de que la intervención local no tiene el mismo grado ni la misma intensidad en los diferentes subsectores ambientales.

4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Como se ha señalado, los municipios disponen de un amplio abanico de competencias en materia ambiental y son protagonistas en muchas esferas de la defensa del ambiente. El ejercicio de estas competencias requiere la existencia de una organización administrativa adecuada y, en gran parte, la eficacia de la acción administrativa dependerá de las estructuras administrativas de que dispongan. En efecto, la organización constituye el presupuesto de toda la actuación administrativa y es un medio para alcanzar los objetivos establecidos.

La dificultad de dar con una organización administrativa idónea para la protección del medio ambiente es inherente a la imposibilidad de identificarla con un determinado sector de la acción pública, dado el carácter expansivo de la acción ambiental, su conexión con otros sectores de intervención y el carácter pluridisciplinar de la propia temática de base. La globalidad del objeto conduce al debate entre diferentes fórmulas organizativas susceptibles de asunción (creación de un departamento o área específicos, dispersión de atribuciones en diferentes departamentos o áreas, creación de entes administrativos especializados...) en un intento de buscar una administración ambiental que responda a los principios constitucionales de eficacia, coordinación y descentralización. En el ámbito municipal se ha planteado la misma problemática suscitada a nivel estatal y autonómico sobre la conveniencia o no de agrupar en una misma instancia administrativa las diferentes competencias ambientales.

En materia de medio ambiente, la organización administrativa de los entes locales mantiene el esquema tradicional, reproducido por la Ley de Bases de Régimen Local. En el nivel municipal, los órganos con competencia ambiental son el alcalde y el pleno, en tanto que asumen competencias generales, pero serán los concejales correspondientes quienes asumirán un protagonismo importante en el diseño y la ejecución de las funciones municipales en este ámbito. Aunque inicialmente las competencias ambientales se distribuían entre las áreas de urbanismo, sanidad y servicios municipales, en los últimos años han proliferado los ayuntamientos que disponen de concejalías, gerencias o áreas dedicadas exclusivamente al medio ambiente (por ejemplo, los Ayuntamientos de Donostia –Dirección de Medio Ambiente–, Málaga –Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad– o Soria –Área de Medio Ambiente–), lo que supone un avance considerable. Otros muchos, sin embargo, alineándose con una tendencia últimamente en alza en la Administración General del Estado y en muchas de las Administraciones autonómicas, no tienen áreas o departamentos específicos que centralicen de forma exclusiva las competencias ambientales y continúan situando el medio ambiente junto con el urbanismo (es el caso, por ejemplo, de los Ayuntamientos de Sevilla, con el Área de Urbanismo, Medio Ambiente y Parques y Jardines; y de Bilbao, con el Área de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente), los servicios urbanos (es el caso del Ayuntamiento de Barcelona, con la Gerencia de Medio Ambiente y Servicios Urbanos, dependiente de la Gerencia de Hábitat Urbano), la movilidad (por ejemplo, los Ayuntamientos de Madrid –Área de Gobierno de Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad– y de Tarragona –Área de Medio Ambiente, Licencias, Movilidad y Cooperación–) u otros ámbitos de lo más variado (por ejemplo, en el Ayuntamiento de Zaragoza, Área de Cultura, Educación, Medio Ambiente y Participación Ciudadana; en el Ayuntamiento de Valladolid, Área de Desarrollo Sostenible y Coordinación Territorial; en el Ayuntamiento de Vitoria, Departamento de Medio Ambiente y Espacio Público; o en el Ayuntamiento de Almería, Área de Medio Ambiente y Agricultura).

En cualquier caso, la decisión sobre el modelo organizativo a aplicar para la gestión de las competencias ambientales municipales recae plenamente en la órbita municipal, en base a la potestad de autoorganización de los municipios, por lo que los modelos que pueden hallarse son de lo más diverso. Así lo ha declarado, por ejemplo, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 16 de marzo de 2004 (ponente: Antonio Martí García), que reconoce que los Ayuntamientos disponen de amplias facultades conforme al artículo 140 CE, que tutela la autonomía municipal en temas de su gobierno y administración, y los artículos 4.1.a) y 20.1.c) de la Ley de bases de régimen local, para decidir su organización en materia ambiental. Con base en ello, el Tribunal desestima el recurso de casación presentado contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 de junio de 2000, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo deducido contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Orense por el que se había aprobado la remodelación de la Concejalía de Medio Ambiente y Servicio de Medio Ambiente, para incorporarle el Servicio de Parques y Jardines, suprimiéndolo como tal.

También se advierte en los últimos años una tendencia en muchos municipios españoles –sobre todo, en municipios grandes– a la creación de órganos de participación ciudadana en materia de medio ambiente. Se trata de organismos de consulta y asesoramiento, sin competencias decisorias y, por lo tanto, con poca incidencia sobre la toma de decisiones, pero que permite canalizar la participación ciudadana en un ámbito especialmente relevante como el ambiental. Puede citarse, a título de ejemplo, el Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad de Barcelona, formado un centenar de personas representantes de diferentes sectores de la sociedad (organizaciones cívicas y ecologistas, empresas, grupos de expertos, universidades, administraciones...).

Por otra parte, no pueden ocultarse las dificultades de carácter económico y técnico que deben afrontar los municipios para ejercer sus competencias ambientales, así como la insuficiencia territorial para hacer frente a muchos de los servicios mínimos obligatorios. Estas circunstancias explican, por un lado, la importancia de la intervención en este ámbito desde administraciones supramunicipales. Resulta especialmente importante en este sentido el ejercicio por parte de las diputaciones provinciales de las funciones –recogidas en el artículo 36.1 de la Ley de bases de régimen local– de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y de coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. Por otro, el recurso frecuente por parte de los municipios a la utilización de fórmulas asociativas, como la asociación de varios municipios (mancomunidades de municipios, recogidas en el art. 44 de la Ley de bases de régimen local) o de municipios con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro, que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las administraciones públicas (consorcios, previstos en el art. 87 de la citada Ley), para garantizar la prestación de determinados servicios.

Finalmente, también en la administración local se está produciendo el debate entre el derecho público y el derecho privado y está proliferando la utilización de fórmulas organizativas propias del derecho privado (especialmente, sociedades mercantiles) para la gestión directa de muchos servicios ambientales. Todo ello, sin perjuicio del recurso –también habitual– a diferentes formas de prestación indirecta de estos servicios, especialmente la concesión administrativa, muy utilizada, por ejemplo, en el ámbito de la gestión de los residuos.

5. LAS FORMAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Las Administraciones locales, como se puesto de relieve, gozan de importantes competencias en materia ambiental, derivadas tanto de la legislación general de régimen local como de la propia legislación ambiental sectorial. El ejercicio de estas competencias por parte de los entes locales se materializa, por una parte, mediante la utilización de

facultades normativas, con la aprobación de las correspondientes ordenanzas locales en materia ambiental, inherentes a la competencia material propia sobre protección del medio ambiente, en medida en que, como efectivamente ha sucedido, se dote a esta materia de contenido por la legislación sectorial. Por otra, debe tenerse presente que las competencias locales en este ámbito son fundamentalmente ejecutivas y para su ejercicio los entes locales podrán realizar los diferentes instrumentos de intervención administrativa recogidos en la normativa vigente.

5.1. LA ORDENACIÓN NORMATIVA: LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

En la medida en que los entes locales disponen de importantes competencias en materia ambiental, también tienen reconocida la potestad reglamentaria. El reconocimiento de la autonomía local conlleva, necesariamente, la atribución paralela de la potestad normativa y, por tanto, de la capacidad de dotarse de un ordenamiento jurídico propio en relación con aquellos ámbitos que, como la protección del medio ambiente, conforman la esfera de sus competencias. La potestad reglamentaria (reconocida en la Ley de bases de régimen local a los municipios, las provincias y las islas, dentro de la esfera de sus competencias) constituye, en consecuencia, un instrumento de enorme importancia en el ámbito local, siendo las ordenanzas un instrumento fundamental para canalizar la intervención de los entes locales sobre la protección del medio ambiente y las líneas de actuación en este ámbito.

En cuanto a la potestad reglamentaria de los municipios en materia ambiental, halla su justificación tanto en el reconocimiento de la protección del medio ambiente como competencia propia (art. 25.2.f), como en la inclusión expresa de la materia ambiental entre las actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas que los municipios podrán realizar (art. 28). Por otra parte, la legislación sectorial ha concretado, desarrollando las genéricas previsiones del artículo 25.2 de la Ley de bases de régimen local, las competencias específicas que les corresponden en este sector. Actualmente, los municipios ostentan importantes competencias en materia de contaminación atmosférica, acústica, lumínica, residuos, saneamiento de aguas residuales..., ámbitos sobre los cuales podrán ejercer su potestad reglamentaria mediante la aprobación de ordenanzas municipales, con el alcance que se derive de la legislación sectorial correspondiente. Se desarrollaría, de este modo, el campo dejado a la actuación municipal por la legislación sectorial ambiental, estatal o autonómica. En algunos casos, se remiten materias enteras a la potestad reglamentaria municipal (por ejemplo, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido habilita a los ayuntamientos para regular el ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos). También existen ámbitos en los que la aprobación de ordenanzas no es una mera posibilidad, sino una obligación (por ejemplo, en relación con las ordenanzas reguladoras de los vertidos de aguas residuales, el Reglamento del dominio público hidráulico exige su aprobación, habida cuenta que la solicitud de autorización de vertido que efectúen las entidades locales debe incorporar un plan de saneamiento que incluirá el correspon-

diente reglamento u ordenanza de vertidos; o en Cataluña, es obligatorio para todos los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes la aprobación de ordenanzas de ruido, con arreglo a la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica).

Desde esta perspectiva, las ordenanzas municipales, subordinadas a la legislación estatal y autonómica, cumplen una función de gran importancia en materia ambiental, en cuanto fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental en el ámbito municipal y lo adaptan a sus necesidades y peculiaridades; o regulan bloques normativos enteros. La ordenanza municipal, dentro del ámbito normativo reconocido por la ley, tendrá como cometidos principales la regulación de los fines y objetivos a alcanzar en cada uno de los sectores o materias objeto de la competencia municipal; la determinación de las diferentes modalidades de actuación municipal (planificación, control –autorizaciones, medidas correctoras, vigilancia e inspección de actividades, comunicaciones...–, sanción, fomento y servicio público); el establecimiento de la organización municipal a través de la cual deben gestionarse las competencias atribuidas a los municipios; así como la previsión y la regulación de las posibles relaciones entre las competencias de protección ambiental y las de otros sectores de la acción municipal (por ejemplo, el urbanismo).

Sin embargo, las ordenanzas municipales pueden ir más allá y pueden utilizarse para regular materias que no lo están en la legislación estatal o autonómica. Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo en materia de contaminación odorífera, al considerar legal la Ordenanza de liberación de olores a la atmósfera del Ayuntamiento de Lliçà de Vall. Efectivamente, en las Sentencias de 26 de julio de 2006 (ponente: Santiago Marínez-Vares García) y de 30 de enero de 2008 (ponente: Santiago Martínez-Vares García), conjugando el artículo 28 de la Ley de bases de régimen local con el principio de subsidiariedad que introduce el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, el Tribunal Supremo reconoce a los municipios funciones de ejecución residuales en materia de protección del medio ambiente (y, por tanto, en materia de olores en tanto que manifestación de contaminación atmosférica), siempre que la legislación sectorial no haya conferido esa competencia a otras administraciones o, como en el caso que nos ocupa, habiéndose conferido a la administración autonómica, no haya sido desarrollada. Ello le lleva a admitir la posibilidad de adopción por parte de los ayuntamientos catalanes de ordenanzas reguladoras de los olores, siempre que la comunidad autónoma no haya ejercido sus competencias al respecto, respetando los límites establecidos en la normativa autonómica. Además, también invoca el Tribunal Supremo, dentro de esta línea argumental, el artículo 2 de la LBRL (FJ 5º). Es más, va más allá y considera que los entes locales deben actuar y ocupar el lugar que no lleguen a cubrir las demás administraciones:

«Y es que es preciso que los entes locales cumplan su función constitucional de protección de los intereses de sus vecinos ocupando el lugar que no alcancen a cubrir las demás administraciones y hasta tanto aquéllas no lo hagan, con respeto a esa legislación sectorial ya existente a la que complementan» (FJ 5).

De esta forma, sienta una doctrina más favorable a las competencias locales, ampliando el alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de olores. La justificación de la potestad reglamentaria municipal en este ámbito la halla en el artículo 28 de la LBRL en relación con su disposición transitoria 2ª, segundo párrafo, en los términos siguientes:

«(...) es impensable que en una localidad como la que rige el ayuntamiento demandado en la que existe una fuerte contaminación atmosférica mediante la emisión al aire de olores que perjudican a la salud de los vecinos y en el que la autoridad que posee competencias para controlar esas emisiones no las ejercita, no pueda el ente local activar los medios para efectuar ese control siempre que respete el mandato legal y se ajuste a la legislación vigente. Y ello podrá hacerlo ejerciendo esas actividades complementarias de las de las demás Administraciones Públicas que la legislación básica del Estado le otorga, artículo 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en relación con la Disposición Transitoria Segunda segundo párrafo» (FJ 7).

A la vista de lo expuesto, el Tribunal Supremo reconoce al municipio recurrente la posibilidad de asumir las competencias de ejecución en materia de medio ambiente que no se están aplicando en su término municipal por la administración autonómica, siempre que no contradiga el contenido de la norma sectorial que con rango de Ley ha dictado la Comunidad Autónoma. En definitiva, las corporaciones locales, en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias, como sucede con la protección del medio ambiente, pueden ejercerlas por medio de ordenanza en los aspectos en que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente, para de ese modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones a que se refiere el artículo 28 de la Ley reguladora de las bases de régimen local. Todo ello sin perjuicio de que, si la administración autonómica ejerce sus competencias, la Ordenanza se adapte a ellas o se dicte otra que cumpla con esa finalidad.

Más recientemente, varias sentencias del Tribunal Supremo (entre otras, las de 7 de octubre de 2009 –ponente: Segundo Menéndez Pérez–, 14 de octubre de 2009 –ponente: Enrique Lecumberri Martí–, 15 de octubre de 2009 –ponente: Santiago Martínez-Vares García–, 5 noviembre de 2009 –ponente: Enrique Lecumberri Martí– y tres de 9 de diciembre de 2009 –ponente: Antonio Martí García–) dictadas al hilo del análisis de la legalidad de las ordenanzas dictadas por varios municipios catalanes sobre aplicación de estiércol, purines y fangos de depuración, han continuado esta línea jurisprudencial, ampliando las posibilidades reglamentadoras municipales con base en la teoría de la vinculación negativa de la ley sobre la ordenanza municipal. El sindicato de agricultores recurrente –Unió de Pagesos de Catalunya– consideraba, tomando como base la clásica concepción de la vinculación positiva de la ordenanza a la ley, que dichas ordenanzas excedían del marco legal y debían considerarse nulas, habida cuenta que su contenido no estaba previsto ni en la normativa estatal ni en la autonómica. Sin embargo, el Tribunal Supremo no acoge estos argumentos. Así, por ejemplo, en la Sentencia de 5 de noviembre de 2009, considera que no puede admitirse

«una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía

el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local sólo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello. Sin embargo, hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cual es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir» (FJ 4).

De este modo, teniendo en cuenta la amplitud con que la Constitución concibe la garantía institucional de la autonomía de gobierno y administración de los municipios, interpretada de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad recogida en el artículo 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, así como la idea de la vinculación negativa de la ordenanza a la ley, el Tribunal Supremo ha admitido en las Sentencias anteriores que puedan dictarse ordenanzas sobre aplicación de estiércol, purines y fangos de depuración, si al hacerlo no se contradice la legislación sectorial que pudiera existir. Sin embargo, la Sentencia de 30 de noviembre de 2010 (ponente: Antonio Martí García) ha introducido algunos matices a esta línea jurisprudencial. En esta ocasión, abordando una vez más el análisis de la legalidad de una ordenanza municipal reguladora de la aplicación de purines y fangos de depuración, el Tribunal Supremo anula algunos de sus preceptos, por incorporar prohibiciones absolutas. Frente a las ordenanzas examinadas en las Sentencias anteriores, que únicamente recogían prohibiciones relativas, restringidas a determinados lugares o momentos y que no prohibían de un modo absoluto la utilización de las sustancias en cuestión a efectos del desarrollo de la agricultura, en este caso existía una limitación altamente restrictiva, para lo cual habría de existir una justificación de su racionalidad, no existente en el caso concreto. En opinión del Tribunal,

«Pesa en nuestro criterio (...) la limitación que se produce de una actividad profesional y comercial, que si bien puede ser limitada por razones relacionadas con la protección del medio ambiente, como en las ya citadas sentencias hemos afirmado, ello será posible siempre que la restricción concretamente impuesta obedezca a una razón justificada, en cuanto que derechamente orientada a la consecución de una finalidad de interés público o general» (FJ 2).

Cuestión diferente es si a través de las ordenanzas los municipios pueden adoptar medidas adicionales de protección en relación con las establecidas por la normativa estatal o autonómica y fijar, por ejemplo, condiciones más estrictas de protección. En principio, los municipios, sin vulnerar los mínimos contenidos en la legislación básica estatal y, en su caso, en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, podrían establecer normas de protección ambiental más rigurosas. La configuración del ordenamiento jurídico ambiental permite que cada escalón infe-

rior pueda añadir un plus de protección al establecido en el escalón inmediatamente superior. Desde esta perspectiva, las Comunidades Autónomas podrían reforzar la protección ambiental mínima establecida por el Estado y los municipios la fijada por la Comunidad Autónoma, eso sí, respetando siempre los intereses de mayor alcance territorial que concurran.

Esta cuestión se ha planteado en reiteradas ocasiones en la jurisprudencia del Tribunal Supremo al hilo del análisis de la legalidad de diferentes ordenanzas municipales en materia de instalaciones de radiocomunicación. Ha sido este un ámbito donde los municipios en muchas ocasiones han incluido previsiones más rigurosas que las establecidas por la normativa estatal o autonómica (por ejemplo, límites o condiciones complementarios a los establecidos en el Real Decreto 1066/2001; fijación de distancias de protección frente a determinadas zonas sensibles –colegios, hospitales, parques públicos–...). Estas ordenanzas han sido consideradas como ajustadas a Derecho en muchas Sentencias que admiten que los Ayuntamientos establezcan en sus reglamentos medidas adicionales de protección a las fijadas por el Estado (por ejemplo, en las de 17 de noviembre de 2009; de 6 de abril de 2010; y de 23 de abril de 2010 –ponente: Antonio Martí García–), si bien en algún caso se ha exigido habilitación legal (Sentencia de 28 de marzo de 2006 –ponente: Antonio Martí García–). Sin embargo, más recientemente, en la Sentencia de 15 de noviembre de 2011, el Tribunal Supremo, a raíz de la Sentencia de 22 de marzo de 2011 (en la que se analizaba la legalidad del Decreto catalán 148/2001, de 29 de mayo, de ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación), y de la aplicación de su doctrina al caso concreto, ya no admite que los municipios puedan imponer medidas adicionales de protección a las establecidas por el Real Decreto 1066/2001, en la medida en que podría desvirtuarse la unidad del mercado, que se garantiza a través de esa regulación única y común. Se separa, de esta forma, motivadamente, de la jurisprudencia anterior.

A la vista de lo expuesto, no puede ocultarse que las ordenanzas municipales, subordinadas a la legislación estatal y autonómica, cumplen una función de gran importancia en materia ambiental. En efecto, fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus necesidades y peculiaridades. Asimismo, cuando no existe esta regulación general constituyen la única normativa en la materia, como ha sucedido durante muchos años en algunos sectores ambientales –la contaminación acústica y la lumínica son ejemplos paradigmáticos–. Además, en la medida en que muchos delitos ambientales (por ejemplo, el tipo básico del artículo 325 del Código Penal) tipifican la conducta objeto de sanción penal mediante la técnica de la ley penal en blanco, con remisión a la contravención de las leyes y disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, las ordenanzas locales también integrarán el tipo delictivo. También pueden las ordenanzas tipificar infracciones y sanciones administrativas, con arreglo a lo establecido por los artículos 139, 140 y 141 de la Ley de bases de régimen local.

Por otra parte, en cuanto a la potestad reglamentaria municipal en materia ambiental, cabe plantear la cuestión de la técnica legislativa a seguir. Dos son los modelos

potencialmente utilizables: la opción por una ordenanza general reguladora del medio ambiente; o bien la opción por la adopción de diferentes ordenanzas sectoriales en función de las prioridades de actuación que se plantean en esta materia. Esta última opción, coherente por lo demás con la legislación ambiental estatal, totalmente sectorializada y falta de una ley general de protección del medio ambiente –existente, en cambio, en algunas Comunidades Autónomas–, ha sido la mayoritaria entre los municipios españoles. Sin embargo, existen ya algunas ordenanzas generales de protección del medio ambiente. Paradigmática en este sentido es la Ordenanza del medio ambiente de Barcelona, aprobada por el Plenario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, en sesión de 25 de febrero de 2011.

En cuanto a los límites que afectan a la potestad reglamentaria municipal en materia de protección del medio ambiente, se derivan tanto de la posición de las ordenanzas en el ordenamiento jurídico como de las particulares características de los municipios y de la propia materia ambiental. En primer lugar, la potestad normativa de los entes locales en materia ambiental está subordinada a las leyes estatales y autonómicas, siempre que sean respetuosas con la Constitución y, en particular, con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de establecer, en determinados casos, medidas adicionales o complementarias de protección del medio ambiente. En segundo lugar, también los reglamentos del Estado o de las Comunidades Autónomas actúan como límite de la potestad reglamentaria municipal, siempre que provengan de una habilitación en una norma con rango de ley formal y no se excedan de ésta. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que el territorio, el interés general y la solidaridad colectiva también actúan como límites a la efectividad de la competencia ambiental, en la medida en que muchos de los problemas ambientales exceden de las fronteras de los municipios y necesitan una solución normativa eficaz, abordada desde instancias superiores que puedan dar respuesta a los intereses generales extra o supramunicipales.

Finalmente, debe tenerse presente la importancia de la actuación de las Administraciones locales supramunicipales en este ámbito. Sin perjuicio de la capacidad normativa reconocida expresamente por la Ley de bases de régimen local a la provincia y a la isla –y por otras normas autonómicas a otros entes locales, como las comarcas–, estas Administraciones también pueden colaborar activamente con los municipios mediante la elaboración de ordenanzas tipo que faciliten la posterior aprobación de ordenanzas municipales. Así lo han hecho algunas diputaciones provinciales, que han elaborado ordenanzas tipo en materia de ruido, ahorro de agua, etc. que los municipios posteriormente han adoptado, bien reproduciendo su articulado, bien adaptándola a su realidad local.

5.2. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

Más allá de la ordenación normativa, los entes locales pueden articular su intervención en materia de protección del medio ambiente y canalizar sus competencias de gestión

a través de un amplio elenco de mecanismos de intervención de índole muy diversa. Como dispone el artículo 25.1 de la Ley de bases de régimen local, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, los municipios pueden promover toda clase de actividades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Desde esta perspectiva, la intervención de las corporaciones locales en materia ambiental se realiza bajo las diferentes formas de acción administrativa y alcanza intervenciones de limitación y control, de carácter sancionador, de fomento y de prestación de servicios.

No es posible analizar en un trabajo como éste la amplia variedad de instrumentos de intervención potencialmente utilizables en el ámbito local para la protección del medio ambiente. De ahí que hayamos optado por centrar nuestra atención en un tema de especial relevancia en el ámbito local cual es el del control de actividades por parte de los municipios, materia además que ha sufrido profundas transformaciones los últimos dos años a raíz de la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva de servicios en el mercado interior. A esta materia dedicamos el apartado siguiente.

Ello no es óbice, sin embargo, para que se apunte brevemente el interés que suscita en materia de protección del medio ambiente la aplicación, junto a los mecanismos de limitación y control y los mecanismos sancionadores, que han constituido la vía clásica de intervención de las administraciones públicas en materia ambiental, de los instrumentos de fomento o incentivo económico. Estos mecanismos, al alcance de los entes locales, contribuyen, de forma complementaria y no sustitutiva de los anteriores, a garantizar una mejor protección del medio ambiente. A través de ellos la Administración incentiva y estimula la realización de determinadas actividades por parte de los ciudadanos, ofreciendo ventajas y otorgando ayudas que también redundan en un beneficio para el medio ambiente o constituyendo cargas u obstáculos para dificultar por medios indirectos las actividades contrarias u opuestas a los objetivos que busca la Administración. De ahí que en estas medidas sea fundamental que la Administración sea capaz de movilizar el interés del destinatario. Actualmente, existe un amplio abanico de medidas de incentivo o fomento para la preservación del medio ambiente, si bien en algunas de ellas la intervención local es prácticamente inexistente (así sucede, por ejemplo, con el etiquetado ecológico o las auditorías ambientales). Entre los instrumentos de fomento que más juego pueden tener en el ámbito local pueden mencionarse las subvenciones o ayudas públicas que los entes locales pueden otorgar para incentivar conductas respetuosas con la protección del medio ambiente; la valoración del factor ambiental en la contratación pública, mediante la integración de los aspectos ambientales en los contratos públicos, en el momento de determinar las especificaciones técnicas y los criterios de selección y adjudicación del contrato; y los incentivos fiscales. Este último instrumento reviste gran interés, aun cuando el margen de actuación local es muy limitado. Ciertamente, la Constitución establece una reserva de ley en materia tributaria (arts. 31.3 y 133), por lo que los entes locales no disponen de una potestad tributaria originaria –por mucho que la Ley de bases de régimen local atribuya a los municipios, provincias e islas la potestad tributaria y la financiera–, siendo necesario que una ley establezca los elementos esenciales de los tributos locales. El carácter reglamentario de las ordenanzas locales obliga a las Administraciones locales

a respetar la configuración de los tributos efectuada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales. Además, la legislación vigente no contempla impuestos locales de carácter ambiental –existentes, en cambio, en el ámbito autonómico–. Por este motivo, son limitadas las posibilidades que, en principio, tienen los entes locales para aplicar instrumentos tributarios al servicio de la protección del medio ambiente, a pesar de las amplias competencias de que disponen en materia ambiental. Ello no impide, sin embargo, que los municipios dispongan, por un lado, de algunos mecanismos para la introducción de la variable ambiental en los impuestos municipales (a través de la introducción en las ordenanzas fiscales de bonificaciones fiscales previstas con carácter general por el legislador); y, por otro, puedan, en el ámbito de las tasas, introducir a nivel local políticas de incentivo de conductas ambientalmente respetuosas (por ejemplo, definiendo tarifas marginalmente crecientes para el consumo de agua, implantando sistemas de pago por generación de residuos, tasas discriminatorias sobre los tratamientos finalistas de residuos, tasas de entrada a espacios naturales...). Sin duda, estos instrumentos pueden contribuir al cumplimiento de los objetivos de las políticas ambientales y a hacer efectivo el principio de prevención.

Las formas de la acción administrativa local en materia de medio ambiente apuntadas deben completarse con la prestación de servicios ambientales, que en este ámbito adquiere gran relevancia, por cuanto, como se ha analizado previamente, la legislación de régimen local incluye entre los servicios mínimos de prestación obligatoria por los municipios muchos servicios ambientales (abastecimiento, alcantarillado, recogida de residuos...). Estos servicios habrán de prestarlos obligatoriamente los municipios, si bien podrán utilizar las distintas formas de gestión directa –gestión por la propia entidad local, organismo autónomo local, entidad pública empresarial local, y sociedad mercantil local, cuyo capital sea de titularidad pública– o indirecta –mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de contratos del sector público– previstas por la Ley de bases de régimen local; u optar por fórmulas asociativas, como mancomunidades y consorcios. Todo ello sin perjuicio del apoyo que la Administración supramunicipal podrá prestar a los municipios para garantizar la prestación de estos servicios.

5.3. EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES CON INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE EN EL ÁMBITO LOCAL: DE LA LICENCIA DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS AL NUEVO CONTEXTO DERIVADO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR

Tradicionalmente, la intervención local sobre las actividades se ha articulado a través del régimen de licencia previa. Paradigmática en este sentido ha sido la licencia de actividades clasificadas –regulada por el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, si bien mantenía su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tuvieran normativa aprobada en la materia, en tanto no se dictase dicha normativa–, o

licencias equivalentes recogidas en la normativa autonómica, como instrumento fundamental sobre el cual ha gravitado la intervención administrativa sobre las actividades con incidencia ambiental durante varias décadas. Sin embargo, este sistema tradicional de intervención a través de licencia previa está dejando paso progresivamente a nuevas técnicas de intervención, como la comunicación previa y la declaración responsable, que van ganando terreno, en detrimento de las autorizaciones administrativas y en las que el control *a priori* es sustituido por un control *a posteriori*. Esta tendencia, claramente en alza en el ordenamiento jurídico español, a raíz de la incorporación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, tiene su reflejo en la administración local. La intervención de los entes locales sobre las actividades no ha escapado a este proceso de reconversión de los tradicionales mecanismos de intervención –aun cuando *a priori* el ámbito de la protección del medio ambiente parecía que no iba a quedar afectado al caer dentro de las excepciones invocables para no liberalizar servicios– y ello plantea interesantes retos de futuro.

A) La Directiva de servicios y su impacto sobre los regímenes de autorización previa

La Directiva de servicios tiene como objetivo impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, eliminando los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados Miembros y limitan la libre circulación de servicios entre Estados y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos. Esta Directiva ha sido transpuesta al ordenamiento español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Paraguas). Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que no resulten justificadas o proporcionadas. Para dar cumplimiento a esta finalidad, incluye las disposiciones y los principios generales que deben regir la regulación de las actividades de servicios.

La Ley Paraguas se aplica a los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro, con algunas exclusiones recogidas en su artículo 2.2. Para estos supuestos a los que resulta de aplicación, la Ley parte de la libertad de establecimiento. Por ello, la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo cuando concurren determinadas condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Dichas condiciones son la no discriminación (que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento

se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social); la necesidad (que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general); y la proporcionalidad (que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control *a posteriori* se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz). Además, en los casos en que pueda estar justificada la exigencia de una autorización previa en base a la concurrencia de dichos requisitos, deberá tratarse de autorizaciones regladas y se garantizará la aplicación general del silencio administrativo positivo (los supuestos de silencio negativo sólo pueden darse en el caso de excepciones previstas en una norma con rango de Ley y justificadas por razones imperiosas de interés general).

**B) La transformación de la intervención de los entes locales sobre las actividades.
Las reformas introducidas por la Ley Ómnibus y por la Ley de Economía Sostenible**

Partiendo del contexto general de liberalización de servicios recogido en la Ley Paraguas, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Ómnibus), introduce varias modificaciones de interés en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Con relación a la modificación de la Ley 30/1992, se añade un nuevo artículo 39 bis con el título «Principios de intervención de las administraciones públicas para el desarrollo de una actividad», en el que se impone que las administraciones públicas que establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, «deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias»; e impone a la administración la obligación de velar por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, habilitándolas para comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias. Asimismo, introduce el nuevo artículo 71 bis, que regula las figuras de la declaración responsable y la comunicación previa, sustitutorias del control previo administrativo.

Por lo que hace referencia a la Ley de bases de régimen local, se introducen dos modificaciones. Por una parte, se añade un nuevo apartado –el 4– al artículo 70 bis, con el objeto de que los prestadores de servicios puedan realizar trámites por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio; y, a través

de la ventanilla única, obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes. Por otra, se modifica el artículo 84, con el fin de que los regímenes de licencia se adecúen a las previsiones de la Ley Paraguas y de especificar que las entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, con arreglo a lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992. También se ha modificado, mediante el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, para adecuar su contenido a las nuevas previsiones de la Ley de bases de régimen local. La finalidad última de estas reformas no es otra que reflejar el carácter excepcional de la exigencia de licencia municipal previa –limitada en el ámbito de las actividades de servicios a los supuestos en que concurran las siguientes condiciones: no discriminación, necesidad y proporcionalidad– y la sustitución de dicho mecanismo por regímenes de comunicación previa o declaración responsable.

Posteriormente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, con el fin de profundizar en la línea de simplificación administrativa ya adelantada por la Ley Paraguas y de frenar la utilización de las licencias municipales, introduce dos nuevos preceptos en la Ley de bases de régimen local: el 84 bis y el 84 ter. El primero de ellos prohíbe con carácter general el sometimiento a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. Se exceptúan de esta prohibición y podrán someterse a licencia o control preventivo «aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada». Añade, además, otra limitación, en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra administración, habida cuenta que en estos supuestos «la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente». De este modo, se impide la duplicación de controles (autonómico y local).

Para clarificar en qué supuestos podría exigirse licencia de actividad por parte de los entes locales y facilitar la aplicación del artículo 84 bis, se introduce la disposición adicional octava en la Ley de Economía Sostenible. Con arreglo a esta disposición, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Gobierno evaluaría la existencia de razones incluidas en el nuevo artículo 84 bis en las previsiones existentes sobre licencias locales de actividad. De acuerdo con los resultados de dicha evaluación, presentaría en el mismo plazo un proyecto de ley de modificación de las normas en las que no concurran las razones citadas, eliminando la correspondiente exigencia de licencia, sin perjuicio de su sustitución por otras formas de verificación y control administrativo. Las comunidades autónomas y las entidades locales, en un plazo de doce meses tras la entrada en vigor de la Ley de economía sostenible –ya expirado– y en el ámbito de sus competencias, adaptarían igualmente su normativa a lo previsto en el citado artículo de

la Ley de bases de régimen local. Los municipios también deberán adoptar un acuerdo que dé publicidad a los procedimientos en los que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 84 bis de la Ley de bases de régimen local, subsiste el régimen de sometimiento a la licencia local de actividad, manteniendo dicha relación adecuada a la normativa vigente en cada momento.

El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, a pesar de no tratarse de una norma ambiental, procede a la modificación de diversas leyes ambientales con el fin de revisar las licencias municipales previstas en la legislación estatal y suprimir aquellas en las que se considera que no concurren las razones enunciadas por el nuevo artículo 84 bis de la Ley de bases de régimen local. Mediante este Real Decreto-ley se da cumplimiento a la disposición adicional octava de la Ley de economía sostenible, en el ámbito de la legislación estatal. Concretamente, en materia ambiental, se modifican el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido; la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Las referencias efectuadas en estas leyes a las licencias se sustituyen ahora por expresiones como «actuaciones relativas a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos» o similares; también se eliminan las referencias a las licencias de actividades clasificadas. De las modificaciones efectuadas cabe destacar la supresión definitiva de la licencia municipal relativa al ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en los casos en que se requiera autorización ambiental integrada de acuerdo con la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Hasta ese momento, el artículo 29.1 de dicha Ley mantenía la necesidad de la licencia municipal de actividades clasificadas («El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá el procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas..., salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autorización municipal», siendo la autorización ambiental integrada «vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a los aspectos medioambientales»), sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables. Ahora se suprime definitivamente dicha licencia, en la línea de lo que ya habían hecho la mayoría de normas autonómicas.

Aparte de dichas modificaciones concretas, la disposición adicional séptima del Real Decreto Ley 8/2011 establece que, a excepción de las autorizaciones que se impongan en cumplimiento de la legislación de patrimonio de las administraciones públicas y de armas y explosivos, las menciones contenidas en la legislación estatal a las licencias o autorizaciones municipales relativas a la actividad, el funcionamiento o la apertura

se entenderán referidas a los distintos medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, según los principios del artículo 39 bis de la Ley 30/1992 y contemplados en el artículo 84.1 LBRL.

Por su parte, el artículo 84 ter precisa que cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, «las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial».

En conexión con estos cambios en la intervención sobre actividades, la Ley de economía sostenible también ha modificado la letra i) del artículo 20.4 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con el fin de que las entidades locales puedan establecer tasas no sólo por el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos, sino también por «la realización de la actividad de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial cuando se trate de actividades no sujetas a autorización o control previo».

C) El cambio de paradigma en el control de actividades: del control *a priori* al control *a posteriori*

La incorporación de la Directiva de servicios al ordenamiento jurídico español, unida a las recientes modificaciones introducidas en la Ley de bases de régimen local por la Ley de economía sostenible, ha supuesto la sustitución masiva de las licencias en el ámbito local por regímenes de comunicación previa o declaración responsable, en pro de la simplificación y agilización administrativas. Sólo de darse las condiciones previstas en la Ley Paraguas (no discriminación, necesidad –conurrencia de una razón imperiosa de interés general, teniendo en cuenta a los efectos que aquí nos interesan que la protección del medio ambiente y del entorno urbano lo es– y proporcionalidad) o en el nuevo artículo 84 bis de la Ley de bases de régimen local (afección a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, si, además, está justificada y resulta proporcionada) podrán mantenerse regímenes de autorización previa. Cabe destacar que la protección del medio ambiente se recoge como razón imperiosa de interés general tanto en la Directiva de servicios como en la Ley Paraguas, por lo que en el ámbito de las actividades de servicios podría justificar el mantenimiento de la licencia previa. Asimismo, también se recoge en el artículo 84 bis como posible ámbito de excepción. De todas formas, ello no ha sido óbice para que los regímenes de comunicación avancen y sean la técnica utilizada por los municipios –con arreglo a la legislación de muchas comunidades autónomas– para el control de las actividades con menor incidencia ambiental. En la legislación autonómica se ha avanzado hacia la liberalización de actividades anteriormente sometidas a licencia de actividad. Caso paradigmático es el de Cataluña, donde a partir de la Ley 20/2009, de

4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, las actividades de baja incidencia ambiental –recogidas en su Anexo III– se someten exclusivamente a un régimen de comunicación previa ante el ayuntamiento, sin que exista la posibilidad de sustituir esa comunicación por un sistema de licencia previa mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza municipal, como sucedía bajo la vigencia de la ya derogada Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la administración ambiental.

Se sustituyen, de esta forma, los tradicionales controles administrativos *a priori* que suponía el otorgamiento de licencias, por controles *a posteriori* de las actividades. Ello va a suponer, sin duda, una notable agilización administrativa y va a simplificar la puesta en marcha de nuevas actividades al no ralentizar su inicio. Sin embargo, también va a suponer un cambio importante de paradigma en la actuación de las administraciones públicas –por lo tanto, también de los entes locales– y un reto importante al que deberá hacerse frente los próximos años. La sustitución de autorizaciones por comunicaciones y declaraciones responsables no supone una pérdida de control por parte de la administración, sino un cambio en el momento en el que éste se lleva a cabo.

Como consecuencia de la incorporación de la Directiva de servicios en el mercado interior, la intervención de los entes locales sobre las actividades se basará en controles *a posteriori* más que en licencias previas y ello va a imponer profundas reformas estructurales en la organización de los servicios, dada la necesidad de dotarse de una verdadera estructura inspectora, con medios suficientes y adecuados. Los nuevos regímenes de comunicación previa y declaración responsable exigen potenciar la función inspectora y el establecimiento de controles periódicos. Asimismo, es necesario que las administraciones se doten de más efectivos (personales, materiales...) para desarrollar estas nuevas funciones. Por ello, los entes locales deben hacer frente a un importante cambio de orientación para implantar gradualmente un modelo de control e inspección que sea eficaz, lo cual no será fácil en un momento de grave crisis económica como el actual y de fuertes restricciones presupuestarias. En este contexto, las administraciones supramunicipales también están llamadas a jugar un papel relevante, en su labor de colaboración y asistencia a los municipios, dadas las dificultades de muchos municipios para realizar eficazmente los controles posteriores y desarrollar una función inspectora adecuada. Igualmente, es imprescindible reforzar los mecanismos de sanción para garantizar que la eliminación del control previo no se traduzca en un incumplimiento de la normativa vigente.

6. LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA AGENDA 21 LOCAL

El análisis de las competencias y de las formas de intervención de los municipios en el ámbito de la protección ambiental debe completarse con una referencia a la Agenda 21 local, que tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Entre otros

instrumentos, en el marco de esta Conferencia internacional, se adoptó la Agenda 21 («Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI»), que constituye un instrumento de carácter no vinculante en el que se recoge un plan de acción dirigido a la comunidad internacional que detalla un amplio conjunto de acciones en todos los ámbitos para alcanzar el desarrollo sostenible del planeta, objetivo prioritario. El Capítulo 28 de la Agenda 21 se dedica a las iniciativas de las autoridades locales en apoyo del programa 21. En él se pone de manifiesto el papel determinante que tienen las autoridades locales para el logro de los objetivos del Programa y se insta a los poderes locales a ejercer su responsabilidad y a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas para adoptar un plan de actuación ambiental y de desarrollo especialmente aplicado a los problemas, las oportunidades y los valores locales, el «Programa 21 Local» (conocido como «Agenda 21 Local»). Se concretarían, de este modo, en el ámbito local, los objetivos, las actividades y los medios de actuación necesarios definidos en la Agenda 21 para lograr un desarrollo sostenible.

Con idéntica filosofía, en el ámbito de la Unión Europea, el Quinto Programa de acción comunitario impulsó la promoción y el uso del concepto de responsabilidad compartida y la colaboración, además de la participación de un abanico más amplio de agentes en la gestión ambiental, como elementos básicos para la integración del desarrollo sostenible en el ámbito local. También ha habido iniciativas dirigidas a impulsar y articular mecanismos de cooperación para la implantación de las Agendas 21 locales, en la medida en que la Comisión se comprometió a promoverlas como parte integrante de los compromisos de la Conferencia de Río de Janeiro. Así, los principios de la Agenda 21 aprobados en la Cumbre de Río de Janeiro se concretan, más adelante, en el marco de la primera Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles, que tuvo lugar en Aalborg (Dinamarca), entre el 24 y el 27 de mayo de 1994, bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Europea y la ciudad de Aalborg y organizada por el Consejo internacional de iniciativas ambientales locales. En esta reunión, se adoptó la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad –o Carta de Aalborg–, firmada inicialmente por 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, centros científicos, asesores y particulares. Dicha Carta estaba integrada por tres partes: declaración de consenso de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad, campaña de ciudades europeas sostenibles y participación en las iniciativas locales del Programa 21 (planes de acción local a favor de la sostenibilidad).

Con la firma de la Carta de Aalborg, las ciudades, poblaciones menores y unidades territoriales de Europa se comprometen a desarrollar sus Agendas 21 Locales y a impulsar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible en Europa, dentro de la campaña de ciudades europeas sostenibles. El compromiso fundamental de los firmantes consiste en desarrollar los procesos de la Agenda 21 local, siguiendo los principios que establece el propio documento. Como parte más destacable de estos procesos figura la elaboración de un Plan de acción local para la sostenibilidad, más conocido como Agenda 21 local.

A esta primera conferencia de ciudades europeas sostenibles han seguido tres más (segunda conferencia, celebrada en Lisboa en 1996; tercera conferencia, celebrada en Hannover en 2000; y cuarta conferencia, celebrada en Aalborg en 2004), que dan continuidad a la Carta de Aalborg. La nueva Declaración surgida de la cuarta conferencia constata que los gobiernos locales afrontan retos importantes y se pronuncia a favor de adoptar un enfoque más enérgico e integrado de la política local, mediante la armonización de los objetivos medioambientales, sociales, culturales y económicos; y garantizar que los esfuerzos para mejorar la calidad de vida local no pongan en peligro la calidad de vida de personas de otras regiones del mundo o de las generaciones futuras. También se formula un nuevo conjunto de compromisos –«Los compromisos de Aalborg»–, que suponen una actualización de los de la Carta de Aalborg de 1994 y que plantean 50 objetivos que ponen el acento en los aspectos de las políticas públicas y la gobernabilidad.

La Agenda 21 local debe recoger los objetivos generales de la Agenda 21 y traducirlos en planes y acciones concretas para una localidad específica. No existe un único sistema para elaborar la Agenda 21, por lo que cada municipio puede escoger la metodología que mejor se adapte a su situación, si bien en el diseño de estas Agendas 21 locales suele incorporarse habitualmente un conjunto de etapas. Entre ellas, destacan, en primer lugar, la realización de auditorías que localicen los problemas y sus causas por medio de mecanismos amplios de participación ciudadana. Ello va a permitir la realización de una diagnosis de la situación del municipio y una visión global de los factores ambientales, económicos, sociales, organizativos... En segundo lugar, a partir del diagnóstico de la realidad, la consideración y diseño de estrategias que conducirán al establecimiento de un plan de acción local a largo plazo que incluya propuestas y objetivos medibles que integrarán el Plan de Acción de la Agenda 21. En tercer lugar, la preparación de un calendario y una declaración del reparto de responsabilidades entre los participantes y el establecimiento de sistemas y procedimientos para el seguimiento de la aplicación del plan. Y, por último, la aprobación de la Agenda 21 local. Por otra parte, es fundamental en estos procesos la participación pública, que puede canalizarse a través de diferentes vías (orgánica, consultas públicas...) y la articulación de mecanismos de revisión periódica de los indicadores de sostenibilidad que se hayan fijado, con el fin de actualizar los objetivos fijados y su adaptación a las nuevas realidades del municipio.

En cualquier caso, aun tratándose de procesos a desarrollar en el ámbito local y que han de partir de las características propias de cada municipio, las diputaciones provinciales y las administraciones autonómicas están desempeñando un papel importante para promover su implantación, a través de su apoyo económico, técnico, metodológico... y la oferta de líneas de financiación a los municipios.

Los principios fundamentales que deben inspirar una Agenda 21 local son la integración de los objetivos de desarrollo sostenible en la Administración local, sus políticas y actividad de gestión con el fin de articular el desarrollo económico y la protección ambiental; la sensibilización y educación en temas ambientales y de desarrollo sostenible; el acceso público a la información ambiental; la participación y consulta públicas,

la colaboración con empresas, organizaciones no gubernamentales...; y la evaluación, seguimiento y presentación de informes sobre los avances hacia la sostenibilidad.

Este proceso ha puesto de relieve la importancia de la integración de la política ambiental en las otras políticas públicas a todos los niveles y también en el ámbito del gobierno local, principio recogido en la actualidad en el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como principio general que guía el proceso de construcción europea. Actualmente, la integración de la política ambiental con las políticas económicas y sociales, como parte del concepto de desarrollo sostenible, debe situarse en el centro del proceso de elaboración de las políticas públicas a todos los niveles y también en el ámbito del gobierno local. En este contexto, deben situarse las agendas 21 locales que muchos municipios españoles ya han elaborado o están elaborando y que se configuran como un interesante instrumento de planificación y gestión.

Los procesos de agenda 21 local han experimentado un gran avance en España hasta el punto de ser, como consta en el Informe del Observatorio de la Sostenibilidad en España «Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural» (2008), el país de la Unión Europea con más municipios con Agenda 21 local. Y ello a pesar del gran número de municipios pequeños, de menos de 1.000 habitantes que existe en nuestro país (cerca de 5.000), con las dificultades que ello implica en orden a la implantación de este instrumento. Precisamente esta circunstancia ha llevado, como consta en el citado informe, a la aparición de nuevas figuras de implantación de Agenda 21 local como las Agendas 21 mancomunadas o comarcales; y a la creación de estructuras de tutela y seguimiento como las redes de municipios para la sostenibilidad, promovidas por algunas diputaciones provinciales y Administraciones autonómicas (la red más antigua es la «Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat», promovida por la Diputación de Barcelona) y que conforman la Red de redes de Municipios para la Sostenibilidad que se integra en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Según datos del informe anual del Observatorio de la Sostenibilidad en España de 2009 («Sostenibilidad en España 2009»), 3.763 municipios han iniciado el proceso para la implantación de la Agenda 21 local, lo que supone un 46,42 % del total de los municipios españoles. Sin embargo, a pesar de esta amplia difusión, como consta en el citado informe, la Agenda 21 Local, aunque se ha entendido como un proceso participativo para la elaboración de planes de acción a largo plazo, no se ha desarrollado como una verdadera herramienta para el desarrollo sostenible, sino más bien para el desarrollo de planes ambientales que contemplen acciones de mejora ambiental. Además, en muchos casos, los planes de acción desarrollados en las Agendas 21 locales se han elaborado sin tener en cuenta los ejes directores básicos de desarrollo de la Comunidad Autónoma, provincia y/o comarca a la que pertenecen, por lo que corren el riesgo de quedar en meras declaraciones de intenciones o metas inalcanzables. Debe avanzarse, en consecuencia, hacia una mayor integración de lo ambiental en el resto de políticas ambientales sectoriales y hacia una mayor integración de las Agendas 21 locales en un marco espacial más amplio, con el fin de que sean coherentes con las líneas de acción acometidas por niveles administrativos superiores. Asimismo, es fundamental la con-

cienciación de la ciudadanía y su involucración en estos procesos para avanzar en el camino de la sostenibilidad, por lo que queda aún un largo camino por recorrer.

7. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES MUNICIPALES

En las páginas precedentes se ha constatado la existencia de importantes competencias de los municipios en materia ambiental, reconocidas tanto por la legislación de régimen local como por la propia legislación sectorial ambiental. Asimismo, se ha puesto de manifiesto la amplitud con que la reciente jurisprudencia contencioso-administrativa –tomando como base el artículo 28 de la Ley de bases de régimen local– configura la potestad normativa municipal en relación con la protección del medio ambiente; y la relevancia de los procesos de creación de las Agendas 21 locales, a modo de planes o programas de objetivos que marcan líneas de actuación para la integración del medio ambiente en todas las políticas locales. Llegados a este punto y a la vista del análisis efectuado de la actuación municipal en materia ambiental, debe plantearse si el ejercicio de las competencias ambientales permite a los municipios el desarrollo de políticas ambientales propias. La respuesta debe ser positiva y, de hecho, la formulación de políticas ambientales municipales forma parte de las Agendas 21 locales. Así lo ha defendido, por ejemplo, ALONSO GARCÍA, en cuya opinión los municipios pueden optar por modelos de mayor protección del medio ambiente y pueden poner en marcha políticas ambientales propias, aunque ello conlleve una tensión constante con el Estado o la Comunidad Autónoma.

De este modo, los municipios podrán adoptar decisiones de gran trascendencia en materia ambiental y desarrollar una política ambiental propia, más protectora. Por ejemplo, pueden optar por regular a través de ordenanza materias sobre las que no existe una normativa estatal o autonómica específica pero sobre las cuales se considera necesario intervenir, atendiendo a la situación específica de su término municipal (así está sucediendo, por ejemplo, en el ámbito de la contaminación odorífera o del cambio climático, donde algunos municipios ya han aprobado ordenanzas específicas); introducir políticas de incentivo de determinadas conductas ambientales (ahorro de agua, recogida selectiva de residuos...); optar por un determinado modelo de ciudad sostenible; priorizar la actuación sobre determinados problemas ambientales (en este sentido son interesantes las iniciativas de algunos municipios en materia de eficiencia energética y cambio climático)... En esta línea, más allá de la aprobación de ordenanzas municipales en materia ambiental –que podrán ser más o menos novedosas e introducir mayores o menores restricciones– deben destacarse las Agendas 21 elaboradas por algunos municipios, ciertamente ambiciosas, así como otras actuaciones, últimamente en auge, en pro de la eficiencia energética y para la lucha contra el cambio climático (por ejemplo, el Proyecto Madrid Compensa, aprobado por el Ayuntamiento de Madrid el 25 de octubre de 2010, en el marco del Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático y con arreglo al cual las empresas radicadas en la ciudad pueden aportar voluntariamente su esfuerzo a la lucha contra la contaminación atmosférica local y global compensando sus emisiones de gases de efecto invernadero mediante la

plantación de árboles en Madrid; o el Plan de Energía, Cambio Climático y Calidad del Aire de Barcelona 2011-2020, adoptado por el Ayuntamiento de Barcelona como instrumento de planificación estratégica y que contiene una serie de medidas para la mejora de la eficiencia energética, el impulso de las energías renovables, la mejora de la calidad del aire de la ciudad y la reducción de las emisiones procedentes de gases de efecto invernadero).

De todas formas, el desarrollo de políticas ambientales propias no es una opción absoluta y existen límites que necesariamente deben respetarse, como el reparto de competencias en materia ambiental –y también en otras materias conexas–, habida cuenta que determinadas competencias corresponderán al Estado o a las Comunidades Autónomas. Por ello, es necesario respetar el margen marcado para el ejercicio de las competencias ambientales propias de los municipios por las leyes estatales y autonómicas –tanto las ambientales como aquellas otras que puedan incidir en la materia–. También debe tenerse presente el respeto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, que vinculan a todos los poderes públicos, y la garantía de los mismos establecida por el art. 53.1 (por ejemplo, determinadas decisiones locales podrían suponer un ataque a la libertad de empresa, reconocida en el art. 38 de la Constitución, para lo cual sería necesaria una habilitación legal); y los principios de coordinación y solidaridad con el resto de administraciones públicas (ALLI TURRILLAS). Además, cabe recordar que la Ley de bases de régimen local, en su artículo 7, si bien prevé que las competencias propias –como la protección del medio ambiente– se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, también afirma que debe atenderse siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones públicas. Y realmente en el ámbito de la protección del medio ambiente, por las propias peculiaridades de esta materia, resulta fundamental una actuación coordinada de todas las administraciones implicadas para conseguir una respuesta eficaz a los principales problemas.

8. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTAN LOS MUNICIPIOS EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS AMBIENTALES. LOS RETOS DE FUTURO

Este trabajo ha puesto de relieve el progresivo afianzamiento de las competencias locales en materia ambiental y el protagonismo municipal en este ámbito. Como administraciones más próximas a los ciudadanos, los municipios están llamados a desempeñar un papel de primer orden en la gestión ambiental. Existe además una firme voluntad del legislador de responsabilizar a los municipios del ejercicio de importantes funciones materia de protección del medio ambiente, tal como se deriva de la legislación ambiental sectorial, tanto estatal como autonómica, y de las atribuciones competenciales a los municipios que contiene.

Ciertamente, en los últimos años se han producido avances considerables en la protección ambiental a nivel local. Sin embargo, no pueden ocultarse algunas de las

dificultades a las que tradicionalmente se enfrentan los municipios en este ámbito. Progresivamente han ido asumiendo un amplio abanico de responsabilidades en materia ambiental, en algunos casos yendo incluso más allá de las estrictas exigencias impuestas por la legislación y acometiendo por sí mismos determinadas actuaciones de gestión ambiental no estrictamente obligatorias, pero este crecimiento de la intervención municipal no siempre ha ido acompañado del necesario apoyo económico. En el ámbito de la protección del medio ambiente es tradicional la insuficiencia de medios de muchos municipios españoles para hacer frente a las competencias que tienen atribuidas. Existen, además, casi 5.000 municipios de menos de 1.000 habitantes, lo que dificulta enormemente el ejercicio de las competencias ambientales y la implantación de estrategias de sostenibilidad, debido a la falta de medios. El ejercicio efectivo de las competencias ambientales y el desarrollo de políticas de sostenibilidad requeriría adecuar las necesidades orgánicas, funcionariales y de medios al nivel de responsabilidades asumidas, algo ciertamente difícil en tiempos de acentuada crisis económica y de continuos recortes presupuestarios, si tenemos en cuenta además el alto nivel de endeudamiento municipal.

Por ello, teniendo en cuenta esta situación, es necesario fortalecer el escalón supra-municipal y potenciar el papel a desempeñar por las provincias u otras administraciones locales supramunicipales. Asimismo, resulta del todo imprescindible la búsqueda por parte de los municipios de fórmulas de cooperación interadministrativa (asociación de municipios o de municipios con otras administraciones y/o entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines ambientales).

Por otra parte, es preciso que la materia ambiental sea abordada de forma transversal e integral con el resto de políticas públicas sectoriales. No basta con realizar intervenciones exclusivamente adoptadas para el sector del medio ambiente. El reto es la integración de la materia ambiental en el resto de políticas locales y éste debe ser un camino por el que debe continuar avanzándose. De hecho, muchos municipios, a partir de sus Agendas 21, ya lo están haciendo y están introduciendo consideraciones ambientales en materia de transporte, energía, turismo... Sólo así podrá darse una respuesta adecuada a los problemas que plantea el medio ambiente. Para ello, también será imprescindible la coordinación entre todos los organismos locales con competencias medioambientales.

También es fundamental que las políticas ambientales locales tengan en cuenta el marco autonómico (y estatal) en que se insertan para garantizar una actuación coordinada. Realmente en el ámbito de la protección del medio ambiente, por las propias peculiaridades de esta materia, resulta fundamental una actuación coordinada de todas las administraciones implicadas para conseguir una respuesta eficaz a los principales problemas. Por ello, no pueden diseñarse políticas ambientales locales de forma aislada o sin tener en cuenta las directrices o líneas que guían la actuación autonómica en este ámbito, y no sólo porque los problemas ambientales ignoran las divisiones administrativas, sino porque la planificación y la gestión coordinada son condiciones necesarias para una actuación efectiva en este campo.

A pesar de las carencias, existen importantes avances en las políticas ambientales locales en los últimos años teniendo en cuenta la situación de que se partía y debe valorarse positivamente el esfuerzo realizado. Así debe valorarse la implantación de las Agenda 21 locales, que han impulsado una nueva sensibilidad en este campo y han supuesto un impulso considerable a la gestión ambiental sostenible; el desarrollo de interesantes iniciativas para frenar la contaminación; o la aprobación de un gran número de ordenanzas ambientales en nuestros municipios. De todas formas, no basta con la mera aprobación de normas, deben instrumentarse también las correspondientes medidas de control, inspección y sanción para garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa ambiental.

También existen importantes retos de futuro a afrontar. Entre ellos, conseguir que la situación actual, marcada por una difícil coyuntura económica que va a suponer limitaciones importantes, no anule los objetivos de protección ambiental y puedan seguir desarrollándose políticas ambientales y actuaciones de protección ambiental en el ámbito local. Se trataría, en definitiva, de que el frenazo de este tipo de actuaciones, que ya estamos acusando en este último período, sea lo menor posible.

Y desde una perspectiva material son varios los ámbitos de actuación donde los municipios podrían realizar importantes aportaciones los próximos años, bien a través de instrumentos normativos o de otras medidas de intervención. Las políticas de ahorro y eficiencia energética, de lucha contra el cambio climático y de protección del paisaje deberían ocupar un lugar de primer orden en las agendas de los responsables municipales, dado el potencial de la administración local para poner en marcha soluciones innovadoras en este ámbito. También debiera insistirse a nivel local en el fomento de la educación ambiental y de la participación ciudadana, si realmente quiere avanzarse hacia un modelo de desarrollo sostenible y hacerse más eficaz la gestión del medio ambiente urbano.

En definitiva, los municipios y los entes locales en general tienen un reto y un papel clave en la gestión del medio ambiente para hacer efectivo el mandato del artículo 45.2 de la Constitución y el propio derecho a un medio ambiente adecuado proclamado en el apartado primero de este mismo precepto. En su calidad de administración más próxima a los ciudadanos y más permeable a los problemas y a sus posibles soluciones, la administración local está llamada a jugar un papel de primer orden en las políticas de protección del medio ambiente y de prevención de su deterioro.

9. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO MORALEJO, I., BARRUTIA LEGARRETA, J. M. y ECHEBARRIA MIGUEL, C., «La Agenda 21 Local en España», *Ekonomiaz*, núm. 64, 2007, pgs. 174-213.
- ALLI TURRILLAS, J. C., «Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural», en PARADA VÁZQUEZ, J. R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2007, pgs. 261-279.

- ALONSO GARCÍA, E., «La gestión del medio ambiente por las entidades locales», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición (1ª en Iustel), Tomo II, Iustel, Madrid, 2011, pgs. 2453-2527.
- ALONSO GARCÍA, E. y LOPERENA ROTA, D., voz «Medio ambiente local», en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pgs. 803-826.
- BOUAZZA ARIÑO, O., «Medio ambiente acústico municipal», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición (1ª en Iustel), Tomo II, Iustel, Madrid, 2011, pgs. 2529-2563.
- CASADO CASADO, L. y FUENTES GASÓ, J. R., *Medi ambient i ens locals*, Cedecs, Barcelona, 2008.
- CASTELLS ARTECHE, J. M., «Responsabilidades municipales en el ámbito del medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pgs. 401-420.
- CHOY TARRÉS, A., «Competències i funcions del municipi en matèria de medi ambient», en *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 15, 1992, pgs. 77-95.
- DOMPER FERRANDO, J., «Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 252, 1991, pgs. 821-854.
- EMBED IRUJO, A., *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010.
- ESCRIBANO COLLADO, P., «El alcance de las ordenanzas locales en la protección del medio ambiente», en *Ponències del Seminari de Dret Local*, IV edición (curso 1991-92), Ayuntamiento de Barcelona, 1993.
- ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.
- *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006.
- FUENTES I GASÓ, J. R. (dir.), *Ens locals i energia*, 2ª edición, Associació Catalana de Municipis i Comarques, Barcelona, 2011.
- JIMÉNEZ PLAZA, M. C., «Las competencias locales en materia de gestión de residuos», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición (1ª en Iustel), Tomo III, Iustel, Madrid, 2011, pgs. 2633-2700.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición de la obra (1ª en La Ley), La Ley, Madrid, 2010.
- MARTÍN MATEO, R., «Entes locales y protección del medio ambiente», en *Ponències del Seminari de Dret Local*, IV edición (curso 1991-92), Ayuntamiento de Barcelona, 1993.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Administración local y medio ambiente», en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, pgs. 23-60.
- MUÑOZ MACHADO, S., «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en materia de medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, pgs. 351-382.
- ORTEGA BERNARDO, J., «Iniciativa y responsabilidad de las entidades locales en la lucha contra la contaminación: el fundamento originario de la potestad reglamentaria local y el alcance de la obligación de adaptarse y ejecutar con eficacia la legislación ambiental

en los casos de contaminación lumínica y acústica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2010, pgs. 61-74.

PARADA VÁZQUEZ, J. R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2007.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Medio ambiente y Administración local», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 188, 2001, pgs. 173-191.

SANZ PÉREZ, D., «El medi ambient a l'àmbit local», en GIFREU FONT, J. y FUENTES GASÓ, J. R. (dirs.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pgs. 817-839.

VERA JURADO, D. J. (dir.), *El medio ambiente urbano*, CEMCI, Granada, 2003.

— (coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCI, Granada, 2009.