

**LA DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA AMBIENTALE
NELL'ORDINAMENTO LOCALE SPAGNOLO SECONDO LA DOTTRINA
COSTITUZIONALE**

Josep Ramon FUENTES i GASO ¹

“La brama del potere e dell'avere non conosce limiti. In questo sistema, che tende a fagocitare tutto al fine di accrescere i benefici, qualunque cosa sia fragile, come l'ambiente, rimane indifesa rispetto agli interessi del mercato divinizzato, trasformati in regola assoluta”. FRANCESCO, *Evangelii Gaudium*, 2013².

INDEX

INTRODUZIONE

1. L'EVOLUZIONE DELLE COMPETENZE LOCALI IN MATERIA AMBIENTALE NELLA LBRL, A SEGUITO DELLA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA LRSAL.

1.1. L'evoluzione delle competenze proprie dei municipi: oltre lo 'spazio ambientale urbano'.

1.2. Le competenze dei municipi distinte dalle proprie e da quelle delegate.

1.3. Le competenze dei municipi esercitate per mezzo della delega.

1.4. Lo sviluppo delle competenze delle province.

CONCLUSIONI

¹ Professore Associato di Diritto Amministrativo e Coordinatore delle Relazioni Istituzionali - Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT) - Universitat Rovira i Virgili (URV)

² FRANCESCO, *Evangelii Gaudium*, Esortazione Apostolica sull'annuncio del Vangelo nel mondo attuale, 24 novembre 2013, n. 56, p. 48.

Questo lavoro analizza l'impatto della giurisprudenza costituzionale sulla Legge 27/2013, del 27 dicembre, riguardante la Razionalizzazione e la Sostenibilità dell'Amministrazione Locale, con speciale riferimento all'interpretazione che realizzano le ultime sentenze del 2017 sul nuovo riordino delle competenze locali e con impatto sulle competenze locali in materia ambientale. In concreto, focalizza l'attenzione sull'evoluzione delle competenze proprie dei municipi riguardo al denominato 'ambiente urbano', così come sulle competenze dei municipi distinte dalle proprie e da quelle attribuite per delega e sulle competenze delle Province, con riferimento alle prestazioni di servizi municipali ambientali.

Parole chiave: ambiente, municipio, competenze municipali, provincia.

INTRODUZIONE³

Gli enti locali dispongono di importanti competenze in materia di protezione dell'ambiente ed occupano un ruolo chiave nella gestione degli interessi ambientali⁴, come

³Vid. *in totum*, FUENTES I GASÓ, J. R., "Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, septiembre-diciembre 2018, pp. 49-98; CASADO CASADO, L., "Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana de la Unión Europea", in LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas ambientales 2018*, CIEMAT, Madrid, 2018, pp. 541-585; FUENTES I GASÓ, J. R., "Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales", in LOPEZ RAMON, F., *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, Madrid, 2017, pp. 607-946; FUENTES I GASÓ, J. R., "El alcance de las competencias locales en materia ambiental tras la jurisprudencia constitucional sobre la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", in JIMÉNEZ-CISNEROS CID, F. J., *Libro Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Reixach*, Tomo II, Civitas, Madrid, 2018, pp. 173-208.

⁴Si tratta di un ambito dove le competenze municipali hanno una tradizione più forte nel nostro paese, così come hanno segnalato SOSA WAGNER, F., "Las competencias ambientales en el derecho español. La capacidad de ejecución del derecho internacional y comunitario por las comunidades autónomas", nel *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones*, Commissione delle Comunità Europee, Asturie, 1990, p. 55; MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., "Competencias locales y medio ambiente", *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981; CASADO CASADO, L., "Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de

Pubblica Amministrazione più vicina ai cittadini⁵ che, proprio per questo motivo, risulta la più controllata e dibattuta⁶. Un ripasso generale su quanto avvenuto in materia ambientale

racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 32, 2015, p. 3.

⁵ Come afferma NAVARRO RODRÍGUEZ, oltre al fatto che molti problemi ambientali abbiano carattere globale e trascendano le frontiere locali, deve mantenersi l'importanza dell'azione locale-specialmente dei municipi-, in quest'ambito, per il carattere di Amministrazione prossima ai cittadini. *Vid.* NAVARRO RODRIGUEZ, P., “Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n. 46, 2018, p. 80.

⁶ In tal senso, GARCÍA RUBIO afferma che “*esa cercanía de las diferentes corporaciones locales a la ciudadanía hace que las normas que conocemos como 'derecho local' estén sometidas a una mayor controversia, o discusión que otras partes de nuestro ordenamiento jurídico que nos afectan con menor inmediatez, o mayor lejanía como el derecho nuclear o el parlamentario por citar solo algunos ejemplos de especial trascendencia, pero de mucho menor conocimiento general y discusión pública*”. GARCÍA RUBIO, F., *El derecho local tras la “racionalización”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 21.

durante gli ultimi anni, in una situazione di post-crisi economica⁷ e in un contesto di crisi climatica⁸, evidenzia l'importanza della scala locale nella protezione ambientale⁹.

Con l'approvazione della *Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (da qui in poi, LRSAL), s'introducono nell'ordinamento spagnolo importanti modifiche alle competenze ambientali locali, con lo scopo di cercare di eliminare le duplicità nell'esercizio delle competenze – attraverso il principio di “un'Amministrazione una competenza”¹⁰, e conseguire in questo modo la difficile sostenibilità finanziaria.

⁷ Secondo CASADO CASADO, “*el derecho ambiental en España ha experimentado una evolución significativa en los últimos años, en buena medida como consecuencia de la crisis económica. Las transformaciones principales han venido de la mano de los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa y han tenido reflejo en las normas ambientales aprobadas en los diferentes niveles de actuación (estatal, autonómico y local)*”. CASADO CASADO, L., “Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España”, *Revista de Derecho Económico e Socioambiental*, vol. 9, n. 1, gennaio - aprile, 2018, p. 32.

⁸ GIFREU I FONT sottolinea che “*no hay duda de que las administraciones locales también desempeñan un papel destacado en el reto de avanzar hacia un crecimiento sostenible e incluso que promueva un uso eficiente de recursos y combata el cambio climático*”. GIFREU I FONT, J., “La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la UE para los Horizontes 2020-2030. Las redes *district heating and cooling*”, *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. X, n. 1, 2019, p. 4.

⁹ Vid. FUENTES I GASÓ, J. R., “Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales”, in LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, Madrid, 2017, pp. 607-946; CASADO CASADO, L., FUENTES I GASÓ, J. R., “Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales”, in LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Madrid, 2015, pp. 583-634; CASADO CASADO, L., “Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana...”, *op. cit.*, pp. 530-576.

¹⁰ Principio per nulla pacifico all'interno della dottrina. Vid. FONT I LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, in FONT I LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local - Instituto

La LRSAL traccia un nuovo sistema di ripartizione delle competenze mediante una ridefinizione e riclassificazione delle competenze municipali previste nella *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (da qui in poi, LBRL), la legislazione quadro sugli enti locali¹¹. Tale riclassificazione risulta essere, probabilmente, uno degli aspetti fondamentali della riforma introdotta dalla LRSAL: in virtù di essa, le entità locali possono esercitare competenze distinte rispetto alle proprie e a quelle delegate, solo quando non venga messa a rischio la sostenibilità del bilancio municipale e non si produca un' esecuzione simultanea dello stesso servizio pubblico con un'altra Pubblica Amministrazione¹².

Questa previsione generale si materializza nel nuovo articolo 7 LBRL, stabilendo un nuovo paradigma, probabilmente il più significativo della Legge, rispetto alle competenze

de Derecho Público, Barcelona, 2013, pp. 14-15; TOSCANO GIL, F., “Las competencias municipales”, in CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, 2014, pp. 89-119.

¹¹ Come afferma VELASCO CABALLERO, l'asse della LRSAL sta nell'intento di ridurre l'attività municipale, come probabile fonte del deficit finanziario. *Vid.* VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Instituto de Derecho Local - Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 4.

¹² FORCADELL I ESTELLER, F. X., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, in SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 59-61.

municipali. Così, in sostanza, la LRSAL, cercò di attuare una riduzione e un riordino delle competenze attribuite agli enti locali¹³.

La citata LRSAL generò un importante rifiuto politico e dottrinale¹⁴: parte della dottrina considerava non accertata la pianificazione della legge, facendo riferimento ad alcuni degli interrogativi ed incertezze sul nuovo modello di delimitazione delle competenze stabilito dalla LRSAL per i soggetti chiamati ad applicarla¹⁵. Alle molteplici critiche dottrinali¹⁶ devono inoltre aggiungersi le numerose questioni di legittimità costituzionale. Numerosi articoli della stessa Legge furono infatti impugnati da differenti autorità legittimate davanti al Tribunale Costituzionale (da qui in poi, TC), allegando differenti motivi di incostituzionalità¹⁷.

¹³ Così evidenzia MEDINA GUERRERO M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 36-43. Vedi, inoltre, GARRIDO JUNCAL, A., “Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL”, *Dereito*, n. straordinario 1, 2016, pp. 215-228.

¹⁴ Questa norma è stata oggetto di molte critiche dottrinali. Si veda, tra gli altri, FONT I LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, giugno, 2014, pp. 11-45; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La reforma de 2013 del régimen local español*, *op. cit.*; MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, *op. cit.*

¹⁵ *Vid.* ALONSO MAS, M. J., “El nuevo régimen de las competencias municipales”, in DOMINGO ZEBALLOS, M. J., *Reforma del Régimen Local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Aranzadi, Madrid, 2014, p. 154.

¹⁶ *Vid.*, tra tutti, FONT I LLOBET, T., GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *op. cit.*; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La reforma de 2013 del régimen local español*, *op. cit.*; MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, *op. cit.*

¹⁷ In totale ci furono 9 ricorsi di incostituzionalità interposti contro la LRSAL. I ricorrenti furono: l'Assemblea di Extremadura, Parlamento e Consiglio del Governo di Andalusia, Consiglio di Governo di Asturia, Governo delle

Ad oggi, si continua a parlare ancora della LRSAL per via delle numerose le sentenze costituzionali (d'ora in poi, STC) ricadute sulla stessa, che hanno contribuito a definire l'evoluzione delle competenze locali, anche in materia ambientale¹⁸. Nel 2016 videro la luce le prime STC sulla LRSAL, che permisero di rischiarare alcuni dubbi riguardanti l'evoluzione delle competenze locali¹⁹ dei municipi così come delle province- in materia

Canarie, Governo e Parlamento della Catalogna ed il Parlamento di Navarra. In questo modo, più di 3000 comuni di tutta la Spagna promossero un conflitto di difesa dell'autonomia locale.

¹⁸ Numerose questioni di legittimità costituzionale interessarono articoli della LRSAL e furono sollevate da vari soggetti legittimati davanti al TC, allegando diversi motivi di incostituzionalità. In totale ci furono 9 questioni di legittimità costituzionale sollevati contro la LRSAL. I ricorrenti furono: l'Assemblea di Extremadura, Parlamento e Consiglio del Governo di Andalusia, Consiglio di Governo di Asturias, Governo delle Canarie, Governo e Parlamento della Catalogna ed il Parlamento di Navarra. In questo modo, più di 3000 comuni spagnoli promossero un conflitto di difesa dell'autonomia locale. Il TC dettò in merito le seguenti sentenze: STC 41/2016, del 3 marzo; STC 111/2016, del 9 giugno; STC 168/2016, del 6 ottobre; STC 44/2017, del 27 aprile; STC 54/2017, dell'11 maggio; STC 93/2017, del 6 luglio; e STC 101/2017, del 20 luglio.

¹⁹ In generale sulle competenze municipali, *Vid.* CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*, La Ley - El Consultor - Bosch, Barcellona, 2014, pp. 147-275; CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coord.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, *op. cit.*; CUESTA REVILLA, J., "Las competencias municipales: na aproximación a su nuevo régimen jurídico", in VV.AA., *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*, Monografico, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n. 34, 2014, pp. 98-125; GIL FRANCO, A. J., "Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Competencias propias versus competencias delegadas", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 4, 2014, pp. 371-382; MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., "Competencias municipales: competencias delegadas e impropias", in VV.AA., *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*, Monografico, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n. 34, 2014, pp. 71-79; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge", in SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, *op. cit.*, pp. 139-156.

ambientale²⁰. Ciononostante, nel 2017 il TC dettò cinque nuove STC per risolvere differenti questioni di legittimità costituzionale sollevate contro la LRSAL²¹. Tali sentenze consolidarono i criteri interpretativi fissati nelle precedenti sentenze del 2016 in relazione alle competenze dei municipi e delle province e chiarificarono definitivamente lo sviluppo delle competenze locali in generale e in materia ambientale.

La finalità di questo studio è quella di analizzare l'evolversi della configurazione delle competenze municipali e provinciali nell'ambito ambientale dopo l'approvazione della LRSAL e con l'interpretazione del TC nelle citate sentenze del 2016 e 2017²².

²⁰ STC 41/2016, del 3 marzo, ponente: Andrés Ollero Tassara; STC 111/2016, del 9 giugno, ponente: Antonio Narváez Rodríguez; STC 168/2016, del 6 ottobre, ponente: Juan Antonio Xiol Ríos; e STC 180/2016, del 20 ottobre, ponente: Juan José González Rivas.

²¹ STC 44/2017, del 27 aprile, ponente: Fernando Valdés Dal-Ré; STC 45/2017, del 27 aprile, ponente: Andrés Ollero Tassara; STC 54/2017, del 11 maggio, ponente: Santiago Martínez-Vares García; STC 93/2017, del 6 de luglio, ponente: Encarnación Roca Trías; y STC 101/2017, del 20 luglio, ponente: Alfredo Montoya Melgar), così come di un conflitto in difesa dell'autonomia locale pianificato da 2.393 municipi (STC 107/2017, del 21 settembre, ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón).

²² Così afferma PRESICCE, *“aunque el TC considera legítima esta operación reductora por parte del Estado, podemos convenir que con la LRSAL se ha producido un deterioro de las competencias municipales “garantizadas”, al reducir el elenco del art. 25.2 LBRL y al reconducir la cláusula general de competencia en las estrictas mallas del art. 7.4 LBRL”*. Vid. in totum, l'eccellente lavoro di PRESICCE. L., *“Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional”*, in CARBONELL PORRAS, E., PIPERATA, G., *La riforma del governo locale in Spagna e in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 173.

1. L'EVOLUZIONE DELLE COMPETENZE LOCALI IN MATERIA AMBIENTALE NELLA LBRL, A SEGUITO DELLA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA LRSAL.

1.1. L'evoluzione delle competenze proprie dei municipi: oltre lo 'spazio ambientale urbano'

Con riferimento alle competenze dei municipi in materia ambientale, l'articolo 25.2 LBRL, in seguito alla riforma avviata dalla LRSAL, dispone, come competenza propria dei municipi²³, oltre al “*abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales*” [(paragrafo c)], il “*medio ambiente urbano*” [(paragrafo b)]e ne elenca il contenuto: in particolare, parchi e giardini pubblici, gestione dei rifiuti solidi urbani e protezione contro la contaminazione acustica, luminosa ed atmosferica nelle zone urbane. Tale disposizione risulta, con la LRSAL, più ridotta rispetto alla competenza precedente di “*protección del medio ambiente*”. L'ambiente urbano si configura, inoltre, come servizio obbligatorio per i comuni di popolazione superiore ai 50.000 abitanti²⁴.

²³ La nuova redazione dell'articolo 25.2, attraverso la tecnica del raggruppamento dei contenuti, sistematizza l'ambito materiale nel quale i municipi svolgono le loro competenze. *Vid.*, VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Las competencias municipales propias en el vigente régimen local”, *Revista da Asesoría Xurídica Xeral*, n. 7, 2017, pp. 164-177.

²⁴ Sulla lista di competenze indicata nell'articolo 25.2 LBRL *Vid.*, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, *op. cit.*, pp. 143-145.

L'articolo citato ha suscitato importanti dubbi interpretativi²⁵: in particolare, se l'elenco delle competenze indicato nel comma 2²⁶, costituisse un tetto massimo di competenze per i municipi o uno minimo, ampliabile dalla legislazione statale settoriale o autonómica (delle *Comunidades Autónomas* o Comunità Autonome, CCAA); in altri termini, si dibatteva se fosse possibile o no attribuire ai municipi ulteriori competenze – come proprie – in materia ambientale, oltre quelle del “*medio ambiente urbano*” o “*abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales*” stabilite dall'articolo 25.2 (per esempio, in materia di protezione dell'ambiente naturale, dunque non urbano). La dottrina maggioritaria era portata a considerare che l'elenco contenuto nell'articolo 25.2 rivestisse la considerazione di un elenco minimo ampliabile dalla legislazione settoriale autonómica, la quale avrebbe potuto dunque aumentare l'elenco delle competenze proprie municipali stabilito dalla LBRL²⁷. Dello stesso parere risultava l'interpretazione contenuta

²⁵ SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los Municipios en la reciente reforma del Régimen Local básico”, in VV.AA., *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*, Monográfico, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n. 34, 2014, pp. 80-97; CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*, La Ley - El Consultor - Bosch, Barcellona, 2014, pp. 277-280; FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, L. C., “La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos”, in QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), CASARES MARCOS, A. (coord.), *La Reforma del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 167-242.

²⁶ Si analizzano attentamente le differenti modifiche prodotte nell'elenco delle materie dell'articolo 25.1 LBRL in TOSCANO GIL, F., “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, n. 165, 2014, pp. 305-313.

²⁷ Alcuni autori hanno considerato eccessiva la pretesione che la legislazione quadro non attuasse come legislazione di minimo, come un denominatore comune, ma che marcasse un tetto massimo di attribuzione di competenze degli enti locali. In questo senso, *vid.* VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., *op. cit.*, p. 168; VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto...”, *op. cit.*, pp. 37-38; CASTILLO BLANCO,

della “*Nota Explicativa della Reforma Local*” de 27 ottobre 2016 del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*. Al contrario, parte della dottrina²⁸ così come il *Consejo de Estado* o Consiglio di Stato²⁹ ed il *Consell de Garanties Estatutaries* della Catalonia, mantenevano una posizione totalmente opposta, considerando che l’elenco in oggetto rappresentasse una lista chiusa e tassativa di materie, e dunque un limite massimo di competenze che, pertanto, impediva al legislatore settoriale la possibilità di attribuire, come proprie, competenze non incluse in detto elenco³⁰.

Il TC pose fine alla citata dualità interpretativa, sommandosi all’opinione dottrinale maggioritaria. Nella Sentenza 41/2016³¹, il TC considerò che la nuova redazione dell’articolo

F., “Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 2014.

²⁸ DE DIEGO GÓMEZ analizza i motivi principali che inducevano a considerare che dalle istanze statali si fosse voluto disegnare la lista dell’articolo 25.2 come un tetto massimo. *Vid.* DE DIEGO GÓMEZ, A., “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias”, *La Administración al día*, INAP, Madrid, 4 luglio 2014, pp. 1-18, file:///C:/Users/39869412-Q/Downloads/INAP_LAD_1503524.pdf

²⁹ Nei suoi pareri 567/2013, del 26 giugno, e 338/2014, del 22 maggio. *Vid.*, JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Proyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ALRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados (parte I)”, *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 2013.

³⁰ D’accordo con PRESICCE, “*la modificación del art. 25 LBRL llevada a cabo por la LRSAL, no sólo requiere requisitos más estrictos en cuanto a la asignación de competencias (...), sino que intenta acotar y circunscribir al máximo las competencias propias de los municipios*”. PRESICCE, L., “Las competencias municipales propias...”, *op. cit.*, p. 163.

³¹ La STC 41/2016 chiarisce i dubbi in merito all’articolo 25.2 LBRL stabilendo se si tratta di un *numerus clausus* di competenze o se si tratta solo un minimo ampliabile. Sull’argomento, *vid.*, CIDONCHA MARTÍN, A., “La garantía

25.2 LBRL, in linea con la precedente, identificasse le materie minime in cui a municipi dovessero essere assegnate “in ogni caso” competenze proprie³². Malgrado ciò, il TC sottolineava che l’elenco non attribuiva competenze specifiche, se non che

“la atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local [STC 214/1989, FJ 3 a) y b)]” (Fundamento Jurídico, FJ 10)³³.

In merito, il TC segnalò che la novità “*es la relativa restricción de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2*” (FJ 10)³⁴. Partendo da queste considerazioni, il TC considerò che

constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n. 45, 2017, p. 72-78.

³² VELASCO CABALLERO, F., “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal 2011*, Instituto de Derecho Local – Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 25-30.

³³ Nello stesso senso, FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO afferma che “*la mayor importancia se circunscribe tal y como se señala en la primera de las STC 41/2016 en la posibilidad de que las CC.AA. atribuyan competencias a los entes locales a través de leyes sectoriales*”. “Reflexiones en el ámbito local con ocasión de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 49, febrero, 2019, pp. 188-189.

³⁴ *Vid.* VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., *op. cit.*, p. 171.

“las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer "en todo caso" de competencias "propias", sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas” (FJ 10).

Pertanto

“la interpretación de que las "competencias propias" municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL resulta igualmente de previsiones generales de la Ley reguladora de las bases de régimen local que han permanecido inalteradas. Así, la precisión de que "las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación" (art. 7.1 LBRL) e l'obbligo che "la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias", garantiza "la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales" ed il "derecho" de "los Municipios, las Provincias y las Islas" a "intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia" (art. 2.1 LBRL).

Rispetto a quest'ultimo punto, la LRSAL ha aggiunto solo un ultimo inciso per includere la “stretta soggezione alla normativa di stabilità di bilancio e sostenibilità

finanziaria” come limite all'attribuzione delle competenze locali (art. 1.1, paragrafo 1)” (FJ 10).

Di conseguenza, il TC escluse l'interpretazione secondo cui i municipi potessero ottenere competenze proprie solo nelle materie enumerate nell'articolo 25.2 della LBRL. Considerò, inoltre, che negare con carattere generale alle CCAA la possibilità di attribuire ulteriori competenze proprie ai municipi ricadenti nel proprio ambito territoriale in qualsiasi altra materia, avrebbe significato invadere le competenze delle CCAA. Per cui,

“en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía” (FJ 10).

In effetti, il TC precisò che l'attribuzione di tutte le competenze proprie -anche quelle relative ad altre materie non incluse nell'articolo 25.2 LBRL si sarebbe dovuta adattare alle condizioni indicate nei commi 3 e 4 dell'articolo 25³⁵ (ossia valutazione della convenienza dell'impianto dei servizi locali d'accordo con i principi di decentramento, efficienza, stabilità e sostenibilità di bilancio; memoria economica che rifletta l'impatto sulle risorse finanziarie delle Pubbliche Amministrazioni interessate ed il compimento dei principi di stabilità, sostenibilità finanziaria ed efficienza del servizio o dell'attività; e dotazione delle risorse

³⁵ Affinchè non resti nessun dubbio sulla questione, il TC spiega che tanto la *voluntas legis* come la *voluntas legislatoris* sono concordi nel considerare che l'attribuzione di tutte le competenze proprie (commi 2, 3 e 4 dell'art. 25 LBRL), anche dunque quelle relative ad altre materie che potrebbero stabilire le CCAA e che non fossero nella lista, deve conformarsi alle condizioni indicate. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., *op. cit.*, p. 171.

necessarie per assicurare la sufficienza degli strumenti finanziari delle entità locali senza che ciò comporti uno spreco maggiore da parte delle Pubbliche Amministrazioni³⁶.

Nel caso contrario,

“se llegaría al absurdo de que el legislador básico habría puesto más trabas a la atribución de competencias propias, dentro de las materias que considera de claro interés municipal que, a la atribución de competencias propias en los demás ámbitos materiales, donde el interés local puede ser bajo o inexistente y el riesgo de desequilibrio presupuestario, quizá, más intenso” (FJ 10).

Alla luce di quanto detto, il TC considerò che l'articolo 25 LBRL risultava in linea con il testo costituzionale e, non solo non ledeva la garanzia costituzionale dell'autonomia locale, ma

“eleva el mínimo de autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140 CE), en la medida en que indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias propias en función de ese interés local”³⁷ e “no impide que,

³⁶ Secondo GARCÍA RUBIO, *“debemos aislar en primer lugar los servicios públicos que se corresponden con el ejercicio de la autoridad pública. Hay en el artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local 7/1985, de 2 de abril, muchos ámbitos de actuación que responden a dicho perfil: seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico, protección civil, prevención de incendios, disciplina urbanística, protección del medio ambiente, defensa de consumidores, etc.”. El derecho local..., op. cit., p. 339.*

³⁷ In questo senso, si pronuncia, tra altri, GIFREU I FONT, la quale afferma che il legislatore basico in una interpretazione molto restrittiva dei denominati temi di interesse locale, spianando il cammino ad una vulnerabilità del principio dell'autonomia locale nella misura nella quale si misura questa capacità effettiva dei municipi per regolare ed amministrare sotto la sua propria responsabilità i fatti che le sono propri. *Vid.* GIFREU I FONT, J., “Presentació del Dr. Manuel Zafra Víctor”, in FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., *La*

en cualesquiera otros ámbitos materiales, siga operando la garantía constitucional de la autonomía local, traducida en que el legislador (estatal o autonómico), al ejercer "su libertad de configuración" "gradúe el alcance o intensidad de la intervención local 'en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias"³⁸.

Quanto affermato dalla dottrina e dal TC, porta a considerare che, con riferimento alle competenze proprie dei municipi in materia ambientale, quando l'articolo 25.2 discorre di “*medio ambiente urbano*” fa riferimento ad una materia nella quale le leggi statali ed autonome devono necessariamente attribuire competenze proprie ai municipi. Nulla impedisce, d’altro canto, che le CCAA possano attribuire o togliere ulteriori competenze proprie ai municipi (per esempio, in materia di protezione dell'ambiente), senza altri limiti oltre quelli derivati dalla CE (art. 103.1, 135, 137 e 140), dai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 25 LBRL e, in caso, da quelli previsti dagli Statuti di Autonomia delle CCAA³⁹. In questo modo, l’eliminazione del riferimento alla protezione dell'ambiente nell'articolo 25.2 LBRL e la sua

reforma local. Reptes i oportunitats dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat, Diputació de Barcelona, Barcellona, dicembre 2013, p. 45.

³⁸ Vid. FJ 12 della STC 41/2016, del 3 marzo.

³⁹ Ciononostante, è necessario sottolineare che il TC si è pronunciato attraverso la STC 41/2016, del 3 marzo e la STC 111/2016, del 9 giugno, ed alcune CCAA, come Galizia, Andalusia, Aragona, Castiglia e Leon o Catalogna, avevano già scartato l'interpretazione restrittiva dell'articolo 25.2 ed avevano attuato di conseguenza approvando differenti strumenti, *vid.* VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., *op. cit.*, pp. 172-173; ZAFRA VÍCTOR, M., “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)”, *Diario del Derecho local*, Iustel, 2014; GALÁN GALÁN, A., “La aplicación autonómica de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. straordinario, 2015, pp. 97-112.

attuale limitazione all'ambiente urbano, non risulta contraria alla garanzia costituzionale dell'autonomia locale. Tale riduzione (e la conseguente esclusione di alcune materie, come l'ambiente naturale) significherebbe unicamente (per il TC) che, in quest'ambito, il legislatore statale ha ridotto il minimo dell'autonomia locale garantita dalla CE e che, sempre in questo ambito, la comunità autonoma ed il legislatore settoriale statale potranno attribuire ulteriori competenze proprie ai municipi, però senza essere obbligati a farlo “in ogni caso”. Così, il legislatore settoriale ambientale conserva la capacità di affidare ulteriori competenze ai municipi negli ambiti ambientali esclusi dall'elenco, rispettando comunque sempre la garanzia costituzionale dell'autonomia municipale (art. 137 e 140) e i principi di efficienza, efficacia e stabilità di bilancio (art. 31.2, 103.1 e 135 CE), oltre alle esigenze derivate dai commi 3, 4 e 5 dell'art. 25 LBRL e, nel caso nelle CCAA, alle indicazioni che eventualmente includano gli Statuti di Autonomia⁴⁰.

1.2. Le competenze dei municipi distinte dalle proprie e da quelle delegate

Riguardo le competenze distinte dalle proprie⁴¹ e da quelle attribuite per mezzo delega⁴², il TC si era già pronunciato nella Sentenza 41/2016, sulla conformità dell'art. 7.4

⁴⁰ Questa interpretazione dell'articolo 25.2 LBRL si mantiene nelle sentenze del 2017, che omettono di pronunciarsi direttamente su questa questione e richiamano solo i due motivi di legittimità costituzionale che chiamò in causa l'Assemblea di Estremadura, motivo per il quale, rimettono alla STC 41/2016.

⁴¹ VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades autónomas”, *Revista Catalana de Dret Públic (RCDP)*, n. 48, 2014, p. 5.

⁴² Rispetto alle competenze delegate, come afferma TOSCANO GIL, quest'opzione del legislatore statale non è innocua, dato che “*apostar por competencias municipales delegadas supone estar por una configuración del municipio como elementos de la organización del Estado, mientras que decantarse por competencias propias supone*”

LBRL alla Costituzione Spagnola (da qui in poi, CE). El TC ricordò che l'esercizio di queste competenze non richiede un'abilitazione legale specifica, essendo sempre possibile quando si rispettino una serie di requisiti. Nello specifico, quando non vi è rischio per la sostenibilità finanziaria dell'Amministrazione Municipale; quando non si produca l'esecuzione simultanea dello stesso servizio con un'altra Pubblica Amministrazione; e previo preavviso, di natura vincolante, all'Amministrazione competente per materia (che deve eventualmente segnalare l'esistenza di duplicità) e dell'Amministrazione alla quale è in capo la tutela finanziaria (che deve pronunciarsi sulla sostenibilità finanziaria delle nuove competenze). Nell'opinione del TC, l'art. 7.4 LBRL⁴³, stabilisce, in sostituzione alle regole abilitanti generali, anteriormente contenute negli articoli 25.1⁴⁴ e 28⁴⁵ LBRL, una regola ulteriore che permette ai municipi (e

reforzar su posición de ente autonómico en un Estado descentralizado". "El nuevo sistema de competencias...", *op. cit.* p. 312-313.

⁴³ TOSCANO GIL discute sulla costituzionalità di questo controllo ricordando la dottrina affermata nella STC 4/1981, del 2 febbraio (FJ 3), secondo la quale "*el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales*". *Ibidem, op. cit.* p. 316-317.

⁴⁴ *Id.* GONZÁLEZ BUSTOS, M. A., "Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias municipales en materia de mercado de abastos", *Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica (REALA)*, n. 6, novembre 2016, pp. 86-91.

⁴⁵ Nonostante sia stato eliminato, d'accordo con GIFREU I FONT, sebbene "*en un principio los tribunales negaron que los municipios pudieran aprobar ordenanzas en materia de eficiencia energética y energías renovables, la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo les reconoce esta posibilidad, encuadrándola en las competencias de protección del medio ambiente y de ordenación urbanística, así como en la realización de actividades complementarias de las propias de otras administraciones (esta última competencia ha sido eliminada por la LRSAL)*". GIFREU I FONT, J., "La integración...", *op. cit.*, p. 16.

ad altre entità locali) di esercitare qualsiasi competenza, però rispettando esigenti condizioni materiali e formali. Questa previsione

“contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales. Al prever que los entes locales "podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", el legislador básico viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, por tanto, en ámbitos donde en principio solo las Comunidades Autónomas tienen capacidad para asignar poder local. Sin embargo, la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones; entre ellas, informes previos y vinculantes de las propias Comunidades Autónomas. Consecuentemente, no puede afirmarse que el Estado haya atribuido de manera indiscriminada y general competencias locales en materias que los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas, ni que haya sacrificado relevantes intereses supralocales o autonómicos” (FJ 12)⁴⁶.

Per tal motivo, il TC considera che l'art. 7.4 LBRL, *“se apoya en intereses supralocales (vinculados a la racionalización de las Administraciones públicas, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria) para restringir la posibilidad de ejercicio de "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación"”* (FJ11), e non lede nè le competenze statutarie delle CCAA nè la garanzia costituzionale dell'autonomia locale (art. 137, 140 e 141 CE) (FJ12). La lesione dell'autonomia locale si

⁴⁶ D'accordo con GARCÍA RUBIO, *“antes, el art. 28 LRBRL habilitaba sólo para la prestación de 'actividades complementarias' de las propias de otras Administraciones Públicas, mientras que ahora no se limita el carácter de la intervención, aún excepcional, del ente local, y se enunciaban, aún con carácter no taxativo, los posibles ámbitos de intervención (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente), ahora sin limitación”*. *El derecho local...*, op. cit., p. 8.

verificherebbe solo se, attraverso i pareri e i requisiti materiali previsti dall'articolo 7.4 LBRL, si impedisse ai comuni di intervenire nelle materie che li riguardassero, con un grado di partecipazione commisurato all'intensità dei loro interessi⁴⁷.

E tale impossibilità, a giudizio del TC,

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

Il TC distinse, inoltre, tra le competenze proprie dell'articolo 25 della LBRL e quelle derivate dall'articolo 7.4 LBRL. Così segnalò che queste si differenziano

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

⁴⁷ Vid. CIDONCHA MARTÍN, A., *op. cit.* p. 68.

In base agli argomenti segnalati, il TC rigettò anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7.4 LBRL, considerandolo conforme a Costituzione. Dall'interpretazione realizzata in merito al citato articolo, secondo la quale questo conterrebbe un'abilitazione in grado di permettere agli enti locali di esercitare le competenze in qualsiasi ambito materiale, deriverebbe, agli effetti che ci interessano, che, in materia ambientale, esiste autonomia per esercitare competenze locali in determinati ambiti, anche laddove manchi un titolo abilitante specifico, sempre rispettando le strette condizioni stabilite⁴⁸.

Tra le sentenze pronunciate nel 2017, possiamo fare riferimento, in relazione con questa questione, alla STC 107/2017, del 21 settembre. La sentenza, che interviene su una questione di legittimità costituzionale sollevata dagli enti locali, obbliga il TC a pronunciarsi su nuove questioni⁴⁹.

Nello specifico, il TC non solo conferma quanto affermato nella Sentenza precedente (STC 41/2016⁵⁰) ma formula anche considerazioni in merito all'articolo 7.4 della LBRL, poiché i ricorrenti introducono nuove argomentazioni in merito.

⁴⁸ Così si consolida l'interpretazione dottrinale secondo la quale le nuove competenze dall'articolo 7.4 LBRL sono, in realtà, "*competencias propias generales*". Si riscontra quest'interpretazione in VELASCO CABALLERO, F., "Reforma de la Administración local: Una nueva distribución territorial del poder", in CASTILLO BLANCO, F., *La reforma del sector público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 2014, pp. 79-81.

⁴⁹ Per un'analisi di queste sentenze, *vid.* l'eccellente lavoro di CASADO CASADO, L., "Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana...", *op. cit.*

⁵⁰ CIDONCHA MARTÍN s'interroga su questa interpretazione del TC ed afferma che l'Alto Tribunale eccede nel suo lavoro, "*pues hace decir al legislador lo que no dice en ningún caso, o, para ser más exactos, añade a la disposición contenida en el art. 7.4 LBRL una norma de cosecha propia: la Administración competente emitirá*

Il primo dei motivi apportati, difatti, riguarda la proibizione d'esecuzione simultanea dello stesso servizio prevista dall'articolo 7.4 della LBRL, che, nell'opinione dei ricorrenti, sarebbe direttamente ricollegabile al divieto delle chiamate "*actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas*", concretamente quelle relative all'ambito autonomico, "*relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente*". Il TC nella Sentenza 107/2017 considerò che

"de acuerdo con el artículo 7.4 LBRL, una prestación no queda automáticamente excluida como servicio municipal por el solo hecho de replicar la desarrollada en otro nivel de gobierno, en general, o en el autonómico, en particular, que es el supuesto que importa específicamente a los municipios impugnantes cuando se refieren a las actividades "complementarias" del antiguo artículo 28 LBRL".

Per il TC, dunque, la duplicità delle competenze non deve essere necessariamente contraria alla previsione della prestazione del servizio a livello municipale. Se il servizio che il municipio pretende "duplicare" è - d'accordo con i principi di autonomia locale (art. 137, 140 e 141 CE) e di prossimità (art. 2.1 LBRL) - più consono alla gestione municipale, sarebbe quello il livello adeguato per l'esercizio della competenza.

informe favorable cuando no aprecie duplicidad o cuando aprecie duplicidad pero no pueda justificar, en virtud de una ponderación de intereses, que el servicio no debe prestarlo la entidad local. Esto no lo dice en absoluto la Ley ni tampoco viene impuesto por la CE. Además, por coherencia, si procede exigir ponderación a la Administración que ha de emitir el informe de duplicidad (o no) desde la perspectiva de la autonomía local, ¿acaso no procede también exigir esa misma ponderación a la Administración que emite el informe de sostenibilidad financiera?". Op. cit., pp. 70-71.

Il tutto passerebbe dunque per la ponderazione degli interessi locali ed autonomici involucrati (FJ 3.b). Di conseguenza, il TC considerò che se l'Amministrazione competente per valutare il livello di gestione della competenza avesse emesso un parere negativo, concentrandosi solo sul dato della duplicità delle competenze, senza ponderare gli interessi territoriali in gioco, si sarebbe vulnerata l'autonomia degli enti locali. Questa eventuale vulnerabilità sarebbe imputabile solo ad un'attuazione amministrativa concreta, controllabile tramite gli organi della giurisdizione contenzioso-amministrativa. D'altra parte, il TC affermò che davanti l'assenza di una definizione precisa del concetto di "duplicità", la competenza di specificarla sarebbe dovuta ricadere sulle CCAA. Affermò dunque che

“los problemas que, bajo la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pudieran derivar del desarrollo o aplicación, por parte de las Comunidades Autónomas, de un concepto excesivamente amplio de “duplicidad” o alejado de sus rasgos conceptuales objetivos serán achacables a ese eventual desarrollo o aplicación, pero no al artículo 7.4 LBRL” (FJ 3.b).

Pertanto, il TC rifiutò che l'articolo 7.4 LBRL avesse escluso l'intervento municipale *a priori* in ambiti di competenza esecutiva autonómica.

Il secondo dei motivi addotti sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7.4 della LBRL si basò sui rapporti stabiliti da questo precetto, che avrebbero dovuto fondarsi solo sulla duplicità e sulla sostenibilità finanziaria. Il TC rifiutò anche questo motivo per due ragioni: considerò che il fatto in sé (che l'art. 7.4 della LBRL confidasse in altre istanze politiche e poteri decisori mediante rapporti vincolanti), non infrange gli articoli 137, 140 e 141 CE. Inoltre considerò non contraria alla garanzia costituzionale dell'autonomia locale, la

possibilità che municipi simili in termini di popolazione o socioeconomici possano raggiungere distinti volumi di competenze.

Il TC analizzò inoltre se l'articolo 7.4 della LBRL – quando assoggetta gli enti locali a quei pareri vincolanti, cosa che costituisce una restrizione dell'autonomia locale – adempie al mandato di predeterminazione normativa derivante dal riconoscimento costituzionale dell'autonomia locale (art. 137, 140 e 141 CE), dato che alcuni aspetti di tale intervento restrittivo sono rimasti normativamente indeterminati.

Su questa questione, il TC concluse che l'articolo 7.4 della LBRL non nega quell'esigenza di predeterminazione normativa, poiché *“establece claramente que los municipios tienen atribuida la competencia para gestionar cualquier asunto de interés municipal a la vez que, con igual claridad, subordina su ejercicio a nada más que dos condiciones materiales”*. In questo modo le Pubbliche Amministrazioni che effettuano i pareri possono mantenere solo la barriera che l'articolo 7.4 LBRL impone inizialmente alla gestione di qualsiasi funzione di interesse locale per ragioni di sostenibilità finanziaria e duplicità delle competenze, essendo non precedenti le considerazioni di opportunità e tenendo comunque sempre in considerazione le garanzie dell'autonomia locale - non solo quelle stabilite nella Costituzione (art. 137,140 e 141 CE) e nella legislazione quadro (tra altri, gli art. 2.1 e 25.5 LBRL), ma anche quelle eventualmente previste in altre leggi, e quelle previste da alcuni Statuti di Autonomia - . Per il resto, il concetto di sostenibilità finanziaria, anche se non definito nella LRSAL, si ritrova nell'articolo 4 della *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (FJ 3.c).

Di conseguenza, il TC affermò che l'articolo 7.4 LBRL risulta pienamente conforme alla CE. Dall'interpretazione realizzata su questa disposizione si può affermare che, in materia

ambientale, esiste autonomia per esercitare competenze locali in determinati ambiti laddove manchi un titolo abilitante specifico, sempre rispettando le esigenti condizioni, formali e materiali, che si stabiliscono.

1.3. Le competenze dei municipi esercitate per mezzo di delega

L'articolo 27 LBRL, dopo la LRSAL, stabilisce una nuova disciplina delle competenze delegate, sottoposta a requisiti più stringenti. Nella questione di legittimità costituzionale presentata contro la LRSAL, l'Assemblea dell'Estremadura sosteneva l'incostituzionalità dell'articolo 27 LBRL in connessione all'articolo 7.4 LBRL e la disposizione addizionale 9 della LRSAL, che imponeva, con data massima 31 dicembre 2014, l'adattamento alla LRSAL delle convenzioni già sottoscritte tra le CCAA e gli enti locali, che stabilivano il finanziamento delle competenze delegate, disponendo che, in caso contrario, tali deleghe non avrebbero prodotto effetti.

La questione presentata considerava che la delega fosse una tecnica strumentale di libero esercizio da parte del titolare della competenza e, per tanto, una formula rispetto la quale la comunità autonoma avrebbe dovuto avere piena disponibilità. Secondo l'opinione del ricorrente, l'articolo 27 LBRL, pur non limitando le materie suscettibili di delega, avrebbe fissato in modo dettagliato le condizioni delle stesse, e ciò si sarebbe potuta considerare un'invasione da parte dello Stato, delle competenze autonome. Allo stesso modo, avrebbe violato la Costituzione al disporre per le CCAA la possibilità di prevedere strumenti di direzione e controllo di opportunità ed efficienza, nei casi in cui detti strumenti avessero impedito ai comuni di svolgere competenze proprie.

Il TC, nella Sentenza 41/2016, non accolse questo argomento e non considerò l'articolo 27 incostituzionale:

“la nueva redacción del art. 27 LBRL, más que ocupar mayor espacio normativo que la versión anterior, altera el sentido político de la delegación de competencias en los municipios. Conforme a la redacción anterior, la delegación servía esencialmente para extender el poder local a competencias cuya titularidad retiene la Comunidad Autónoma o el Estado, por predominar los intereses supralocales sobre los municipales. La delegación permite proteger los intereses locales involucrados (mediante la descentralización del ejercicio de la competencia en los entes locales) sin riesgo para los intereses supralocales que justifican la centralización de la titularidad (siguen tutelados mediante las facultades de dirección y control que se reserva la entidad delegante y que acepta la entidad delegada). El nuevo régimen no es ajeno a esta lógica, pero desarrolla otra hasta ahora menos presente: la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales. El propio precepto dispone que la delegación garantizará la suficiencia financiera del municipio, mejorará el servicio a la ciudadanía, incrementará la transparencia de los servicios públicos y contribuirá a los procesos de racionalización administrativa, evitando duplicidades administrativas y generando un ahorro neto de recursos (apartados 1 y 3)” (FJ 11).

Sulla base di tali argomentazioni, il TC considerò che alcune previsioni dell'articolo 27 LBRL richiassero direttamente la sufficienza finanziaria del municipio. In questo modo, era possibile ricollegarsi all'articolo 149.1.14 CE, e ad almeno una previsione della normativa quadro locale, ex articolo 149.1.18 CE. Così, in particolare, l'esigenza che la delega dovesse essere sempre accompagnata dal corrispondente finanziamento con la conseguente dotazione di risorse adeguata e sufficiente da parte della Pubblica Amministrazione delegante, per ogni

esercizio economico di riferimento. Inoltre, rispetto all'articolo 27 LBRL nel suo insieme, si deve tener conto che la legislazione quadro degli enti locali comprende i principi e le disposizioni relative agli aspetti istituzionali- organizzativi e funzionali- e le competenze locali, tra le quali quelle delegate. Per questo, il TC osservò che

“a través del precepto controvertido, el legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). El precepto fija un tope temporal (la delegación "no podrá ser inferior a cinco años") y requisitos formales (memoria económica y contenidos de la disposición o acuerdo de delegación) (apartados 1 y 7), pero permanece en el terreno de los principios y criterios generales, precisando que el modo en que las competencias delegadas hayan de ejercerse dependerá de la legislación aplicable; estatal o autonómica, según corresponda (apartado 8). Recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas "podrán delegar" (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias” (FJ 11).

Inoltre,

“al condicionar la efectividad de la delegación a la aceptación municipal (apartado 5), establece una base destinada a "concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada" (SSTC 103/2013, FJ 4, y 143/2013, de 11 de julio, FJ 3). Lo mismo cabe afirmar respecto de otra serie de previsiones que, vinculadas a la suficiencia financiera del municipio fusionado, son bases del régimen local cuando no normas sobre haciendas locales ex art. 149.1.14 CE: el ente local puede renunciar a la delegación si la Administración delegante incumple sus obligaciones financieras o ante la imposibilidad suficientemente justificada de

desempeñar la competencia delegada sin menoscabo en el ejercicio de las competencias propias (apartado 7); puede también compensar las obligaciones financieras incumplidas por la Administración delegante con los créditos que ésta tenga frente a él (apartado 6, párrafo segundo)” (FJ 11)

D'altra parte, i poteri di controllo e direzione, già attribuiti all'Amministrazione delegante nella redazione anteriore della disposizione, sono consustanziali alla tecnica della delega e non suppongono, in nessun modo, vulnerazione della garanzia costituzionale dell'autonomia locale. Il fondamento si ritrova, da un lato, nel fatto che l'ente locale ha la libertà di accettare o rifiutare la delega e, dall'altro, che l'Amministrazione delegante sia titolare della competenza, senza la possibilità di potersi disinteressare degli interessi supra locali che giustificano il fatto che abbia trattenuto tale titolarità.

Nella Sentenza 101/2017, del 20 luglio, il TC ritornò sulla costituzionalità dell'articolo 27 LBRL, risolvendo una nuova questione di legittimità costituzionale fondata su argomenti diversi⁵¹. Così, il Governo delle Canarie, nella questione di legittimità costituzionale contro la LRSAL, difese che l'articolo 27.1 LBRL sarebbe potuto essere interpretato come la proibizione per le altre entità locali di delegare competenze ai municipi del proprio ambito territoriale, che avrebbe portato ad una violazione della garanzia costituzionale dell'autonomia locale. Il TC considerò che, anche se la nuova redazione non menzionava (come faceva la anteriore) altre entità locali, non poteva essere interpretata come una norma destinata a proibire la possibilità per la *Diputación* o consiglio provinciale, il

⁵¹ CASADO CASADO, L., “Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana...”, *op. cit.*, pp. 234-235.

Cabildo o *Consell Insular* o consigli insulari o il *Ayuntamiento* o consiglio comunale di delegare competenze ai municipi del loro ambito territoriale (FJ 5.c').

Un'altra questione di costituzionalità ricadde sul sesto comma, secondo paragrafo dell'articolo 27 LBRL. Il TC rifiutò tale motivo di impugnazione, poichè

“el artículo 27.6 LBRL recoge un supuesto de compensación de créditos entre distintas instancias políticas, pero, en realidad, no afecta a las relaciones financieras del Estado con las Comunidades Autónomas ni, por tanto, penetra en ámbitos materiales que debieran regular sólo las leyes orgánicas” (FJ 4).

Allo stesso modo, una ulteriore questione si riferì alla possibilità di permettere che lo Stato potesse delegare competenze ai municipi senza considerare la comunità autonoma. Ciò avrebbe potuto vulnerare le esigenze di partecipazione che impone il sistema costituzionale di distribuzione delle competenze. Il TC rifiutò l'argomento affermando che la nuova redazione dell'articolo 27 LBRL, anche se non impone la partecipazione delle CCAA, non la esclude. Le previsioni normative relative ai settori o ambiti materiali a cui si riferiscono le competenze delegate, rispettando il livello di intensità degli interessi autonomi involucrati, possono stabilire molti meccanismi partecipativi per l'integrazione di questi interessi territoriali (FJ 9).

Pertanto, il TC confermò nuovamente la costituzionalità del nuovo regime di delega delle competenze municipali, stabilito dall'articolo 27 della LBRL, nella nuova redazione data dalla LRSAL.

Rispetto all'elenco delle competenze delegate stabilito nel terzo comma dell'articolo 27 LBRL, la STC 54/2017, dell'11 maggio, ricordando la STC 41/2016, affermò che

“el tenor del precepto impugnado en modo alguno admite la interpretación de que las únicas competencias delegables son las específicamente enumeradas en su apartado tres. Tal como subrayó la STC 41/2016, FJ 11 a), el artículo 27 LBRL “recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas ‘podrán delegar’ (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias” (FJ 3.c).

1.4. L’evoluzione delle competenze delle province

Per quanto riguarda le competenze delle province⁵², la LRSAL ne ha previsto un rinforzo⁵³: sia per quanto riguarda le tradizionali funzioni di cooperazione⁵⁴ ed assistenza sia prevedendo un nuovo ruolo come prestatori di servizi⁵⁵. Per quanto riguarda la prospettiva ambientale, sottolineiamo già da ora la configurazione, come competenza propria delle province, de “la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de

⁵² Vid. SARMIENTO ACOSTA, M. J., “La opción por la gestión supramunicipal: la potenciación de las Diputaciones Provinciales y de los Cabildos y Consejos insulares”, in RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Comares, Granada, 2014, pp. 90-135.

⁵³ Per il principio di sostenibilità finanziaria, vid. MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 7, 2014, pp. 70-82.

⁵⁴ Le funzioni di coordinamento si rinforzano nella LRSAL mediante una serie di strumenti. Vid. MEDINA GUERRERO, M., “La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales”, in VV.AA., *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*, Monográfico, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n. 34, 2014, pp. 147-161.

⁵⁵ Sulle Province dopo la LRSAL, si veda GARCÍA RUBIO, F., “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 de régimen local español*, *op. cit.*, pp. 195-303.

menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación” (art. 36.1 c) LBRL). A ciò si aggiunge l'attribuzione alle province della coordinazione, nei municipi con popolazione inferiore a 20.000 abitanti -che rappresentano il 96,19% dei municipi spagnoli-, della prestazione di determinati servizi obbligatori, tra i quali alcuni con caratteristiche ambientali (ad esempio, la raccolta e trattamento di rifiuti, approvvigionamento idrico potabile a domicilio, evacuazione e trattamento di acque reflue e pulizia viaria)⁵⁶.

Per coordinare la prestazione di questi servizi⁵⁷, la provincia deve proporre, in accordo con i municipi interessati e al *Ministerio de Hacienda y de Administracions Públicas*, che dovrebbe darne l'approvazione, la forma della prestazione (art. 26.2 LBRL, diretta, in

⁵⁶ Si osserva un'ampia e complessa applicazione delle competenze provinciali che, come afferma MARTÍNEZ PALLARÉS, si è indirizzato dall'esclusiva prospettiva del contenimento dello spreco e del correlativo monitoraggio del bilancio, a fine di garantire il compimento del principio di stabilità di bilancio ed equilibrio finanziario. *Op. cit.*, pp. 77-78. Così ha manifestato buona parte della dottrina, *Vid.*, tra altri, VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto...”, *op.cit.*, pp. 23-60; MUÑOZ MACHADO, S., “Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local”, *Diario de Derecho Municipal*, 10 de junio de 2013; PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, in VV.AA., *La revisión del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013*, Monografico, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n. 34, 2014, pp. 11-20; SABATÉ I VIDAL, J. M., “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, giugno, 2014, pp. 129-150. Allo stesso modo, si pronuncia il *Consejo de Estado*, nel *Dictamen o Parece* 567/2013, 26 giugno, rispetto all'*Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Affermava, riguardo alla nuova conformazione delle competenze municipali, che “*el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en los que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los municipios*”.

⁵⁷ *Vid.* SÁNCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación administrativa*, n. 230-231, 1992, p. 24.

capo alla stessa provincia o attraverso formule di gestione condivisa come per esempio consorzi, confederazioni ed altre formule). I municipi potranno solo assumere la prestazione di detti servizi quando giustifichino che possono farlo ad un costo effettivo minore di quello della propria provincia.

Questa nuova funzione di coordinamento suppone un'alterazione dei meccanismi per conseguire una prestazione di qualità dei servizi minimi, alterando la relazione esistente tra le diverse formule di intermunicipalità. Ciò presenta, oltre a notorie insufficienze tecniche, seri problemi di costituzionalità⁵⁸. I problemi rilevati sono differenti⁵⁹: innanzitutto, ciò poteva supporre una diminuzione delle competenze dei municipi sulla base di un unico criterio, rappresentato dal “costo effettivo del servizio”. In secondo luogo, l'Amministrazione dello Stato assumeva competenze che corrispondevano alle CCAA⁶⁰ ed anche agli enti locali⁶¹. Nelle Sentenze 111/2016 e 168/2016, il TC⁶² ebbe occasione di pronunciarsi sullo

⁵⁸ VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada...”, *op. cit.* p. 11-15.

⁵⁹ Su questo avverti anche il *Consejo de Estado* pronunciandosi sul progetto di Legge della LRSAL nel suo *Dictamen* del 22 maggio 2014.

⁶⁰ VELASCO CABALLERO, F., “Reforma del régimen local: la nueva cultura de la intervención”, *Boletín del IDL-UAM*, n. 42, aprile –giugno, 2012, https://www.idluam.org/images/files/boletines/index_def_42_archivos/Page426.htm

⁶¹ Secondo CASADO CASADO, con la crisi economica derivata dalla crisi finanziaria globale “*se confieren al Estado nuevas funciones regulatorias y supervisoras o se refuerzan las que ya tenía, 68 con la consiguiente invasión de ámbitos competenciales propios de las CC. AA. —y también de las administraciones locales— y limitación de su autonomía*”. CASADO CASADO, L., *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2018, p. 46.

⁶² Su questa sentenza, *vid.* ALMONACID LAMELAS, V., “TC versus LRSAL: segundo asalto”, in *Blog Administración Pública* in [legaltoday.com](http://www.legaltoday.com). <http://www.legaltoday.com/blogs/transversal/blog-administracion-publica/emtc-versus-lrsal-segundo-asaltoem>. CAMPOS ACUÑA, M. C., “Desmontando la LRSAL. Segunda

sviluppo delle competenze proprie delle province⁶³ “di prestazione dei servizi di trattamento dei rifiuti nei municipi con meno di 5000 abitanti, e di prevenzione ed estinzione di incendi in quelli con meno di 20000 abitanti, quando questi non procedano alla loro propria prestazione”⁶⁴. La *Junta de Andalucía*, nella questione di legittimità costituzionale contro la LRSAL, argomentava che lo Stato, sull'attribuzione di questa competenza alle province, avrebbe oltrepassato i limiti del suo titolo compenziale (art. 149.1.18 CE), rendendo vulnerabili le competenze statutarie della Comunità Autonoma di Andalusia in materia di regime locale (arts. 60, 92 e 96 dello Statuto di Autonomia dell'Andalusia) ed avrebbe infranto allo stesso modo la garanzia costituzionale dell'autonomia municipale (art. 137 e 140 CE), scartando il fatto che le attribuzioni previste nell'articolo 36 LBRL, a differenza di quelle regolate nell'articolo 26.2 LBRL -anche questo impugnato- non supportano l'esercizio alla “conformità del municipio”. Senza dubbio, il TC non accolse tali argomenti ed affermò la costituzionalità dell'articolo 36.1.c) *in fine* LBRL, nel quale si stabilisce la competenza in questione. Secondo il TC,

anulación parcial por inconstitucional”, *La Administración Práctica. enciclopedia de administración municipal*, n. 9, settembre, 2016, pp. 47-58.

⁶³ Vid. VAZQUEZ PITA, J. M., “Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales”, in RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. (dirs.), *op. cit.*, p. 48.

⁶⁴ Questa sentenza tratta inoltre delle competenze provinciali, ma a differenza della prima, la STC 41/2016, del 3 maggio, aggiunge una migliore prospettiva di analisi per gli interessi municipali, perché la *Junta de Andalucía* non oppone unicamente la vulnerabilità delle competenze autonome nella regolazione dell'articolo 36 LBRL, ma anche la vulnerabilità della garanzia istituzionale dell'autonomia municipale in relazione al ruolo delle Province. Ciò obbliga il TC a pronunciarsi espressamente su questa questione, senza necessità di aspettare la risoluzione del conflitto in difesa dell'autonomia locale.

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

Per questo motivo, il TC considerò che la competenza statale per adottare legislazione quadro sugli enti locali permette allo Stato di adottare delle disposizioni come quelle esaminate, che fa leva sulla provincia per assicurare che anche i vicini delle zone rurali o meno popolate possano accedere ai servizi indispensabili. In realtà, ciò costituisce l'evoluzione di una competenza stabilita genericamente (*“la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”*), già prevista nella legislazione anteriore ed il cui carattere di norma quadro, ex articolo 149.1.18 CE, era stato già dichiarato dal TC (STC 103/2013, FJ 5c).

Inoltre, sebbene la LBRL configura il trattamento di rifiuti e la prevenzione ed estinzione di incendi come servizi obbligatori in municipi con più di 5000 e 20000 abitanti, rispettivamente,

“naturalmente, el art. 26.1 LBRL no impide que los municipios que no alcanzan esas barreras poblacionales desarrollen también estos servicios. No les impone la obligación de establecerlos, simplemente; la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales, podrán configurar tales servicios como municipales [STC 41/2016, FFJJ 10 b) y e), 12 b), 13 c)] (FJ 10).

Allo stesso modo, la normativa in questione

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

Nella Sentenza 111/2016, il TC si pronunciò anche sulla costituzionalità dell'articolo 26.2 LBRL, che, come ricordavamo, attribuisce alle province⁶⁵, nei municipi con popolazione inferiore a 20000 abitanti, la prestazione di determinati servizi obbligatori, tra i quali la raccolta ed il trattamento dei rifiuti, il rifornimento di acqua potabile a domicilio, l'evacuazione e il trattamento di acque reflue e la pulizia delle strade. Tutti questi servizi - salvo il trattamento delle acque reflue- sono previsti come servizi che, necessariamente, devono proporzionare tutti i municipi o, almeno, quelli con più di 5000 abitanti, nel caso del trattamento dei rifiuti⁶⁶. Per questo motivo, il TC considerò che si tratta di competenze che la legislazione quadro ha attribuito specificatamente e direttamente ai comuni e che l'articolo 26.2 LBRL non nega la titolarità municipale di tali servizi e la gestione nei municipi con meno di 20000 abitanti.

In quanto alla questione relativa a se la disciplina controversa potesse supporre una lesione alla garanzia costituzionale dell'autonomia municipale (art. 137 e 141 CE) e le competenze statutarie della *Junta de Andalucía*, il TC considerò che non mette a rischio l'autonomia locale costituzionalmente garantita, tenuto conto che il precetto permette al municipio di opporsi a qualsiasi forma di prestazione di questi servizi proposta dalla provincia e, pertanto, a quelle che potrebbero limitare in maniera più decisa la sua autonomia. Dopo aver segnalato che la previsione controversa chiama “coordinamento” le formule che

⁶⁵ L'articolo 26.2 LBRL materializza questa competenza di coordinamento attraverso una tecnica non esente da polemica nella tramitazione della norma e di complessa realizzazione pratica. CAMPOS ACUÑA, M. C., *op. cit.*, p. 56

⁶⁶ GARRIDO JUNCAL sottolinea l'inadeguato uso della parola “coordinazione” e la tecnica legislativa impiegata nell'articolo 26.2 LBRL risulta migliorabile. *Op. cit.*, pp. 217-218; MIGUEZ MACHO, L., “As competencias locais tras a Lei de racionalización e sostenibilidades da Administración local”, *Revista Galega de Administración Pública*, n. 147, 2015, p. 208.

la dottrina costituzionale denomina “collaborazione”, “cooperazione” o, per tutto il resto, “coordinazione volontaria”, il TC insiste che

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

Inoltre, il TC fa notare che la competenza provinciale regolata nell'articolo 26.2 LBRL corrisponde alla enunciata nell'articolo 36.1 h) LBRL (include come competenze proprie delle province “*el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia*”, determinando che “*Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes*”), il cui tenore non getta dubbi neppure sul carattere volontario di queste formule denominate di coordinamento. Si collegano anche direttamente a queste formule volontarie gli stimoli finanziari previsti nella disposizione addizionale 15, sulla “*gestión integrada o coordinada de servicios*”, del *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de*

marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Conseguentemente, il precetto analizzato non è incostituzionale e non lede l'autonomia locale. Il TC considera incostituzionali gli incisi dell'articolo 26.2 LBRL, che prevedono la proposta da parte della Provincia al *Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas* della forma di prestazione dei servizi ai quali facciamo riferimento e dunque l'intervento del Ministero per valutare, con il fine di ridurre i costi effettivi dei servizi, la proposta formulata (FJ 12). Il TC stabilisce che l'articolo 149.1.18 CE non disponga la necessità di derivare in favore dello Stato funzioni di carattere esecutivo⁶⁷, così come ha sostenuto il proprio TC reiteratamente (STC 214/1989, FJ 1 y STC 41/2016, FJ 3 a), 5, 6 c) e 7 c)), da lì che debba considerarsi come un'invasione della competenza autonoma l'attribuzione di una funzione di tale carattere in favore del Ministero, nel riferito articolo 26.2 LBRL⁶⁸.

Bisogna precisare, pertanto, che il TC non considera vulnerata l'autonomia municipale, poiché questa competenza provinciale si interseca con quella enunciata nell'articolo 36.1 h), relativa alla sorveglianza dei costi effettivi dei servizi prestati dai municipi della corrispondente provincia, determinando che quando la provincia rilevi che

⁶⁷ D'accordo con CASADO CASADO, è necessario ricordare che “*el Estado, excepcionalmente, también puede ejercer algunas competencias ejecutivas, lo que supondrá, en determinados casos, un desapoderamiento de dichas competencias autonómicas de gestión. Tampoco puede olvidarse el reconocimiento constitucional de la autonomía local que, en relación con la materia que aquí nos interesa, implica necesariamente el ejercicio de determinadas competencias ejecutivas por parte de los entes locales*”. *La recentralización de competencias...*, op. cit., p. 140.

⁶⁸ ARROYO GIL, A., “Otra vuelta de tuerca a la autonomía local”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38, 2016, pp. 710-712.

questi costi siano superiori a quelli dei servizi coordinati o prestati per questa, offrirà ai municipi la sua collaborazione per una gestione coordinata più efficiente di detti servizi.

Nella Sentenza 107/2017 il TC ha avuto modo di tornare sul carattere determinante della conformità del municipio, per giustificare la costituzionalità del precetto. Uno dei nuovi argomenti utilizzato dai ricorrenti – rispetto all'applicazione dell' articolo 26.6 LBRL riferito alle comunità autonome uni-provinciali –, è che l'attribuzione di funzioni tipicamente municipali ad un livello di governo che attua fuori dalle mura del sistema locale, supporrebbe una lesione del principio costituzionale di autonomia locale. Il TC afferma che province e comuni conformano uno stesso livello di Governo e ciò ha un riflesso costituzionale. A partire da qui, il TC afferma che l'applicazione dell'articolo 26.2 LBRL da parte di comunità uni provinciali, implicherebbe la sottrazione al sistema locale di determinate decisioni relative alla gestione di servizi di titolarità locale *“típicamente municipales”*. Senza dubbio, *“bajo la óptica de la autonomía local, resulta a la postre irrelevante que no haya concejales integrados en la instancia territorial”* che applica il citato precetto, perché il *“municipio conserva en todo caso la capacidad de oponerse”* alla sua applicazione. La questione rilevante è la conformità del municipio e per questo la norma, di per sè, non vulnera l'autonomia locale, neppure qualora venisse applicata da una comunità uni provinciale. In questo modo, si rigetta il nuovo motivo di incostituzionalità relativo all'articolo 26.6 della LBRL.

CONCLUSIONI

Le ultime sentenze del TC del 2017 sulla LRSAL consolidano i criteri interpretativi fissati nelle Sentenze del 2016 in relazione alle competenze dei municipi e le province e

chiarificano definitivamente lo sviluppo delle competenze locali generali e, per quello che interessa il nostro studio, ambientali.

La giurisprudenza costituzionale analizzata ha frustrato gli obiettivi principali della riforma locale che avrebbe voluto operare la LRSAL, soprattutto rispetto al riordino delle competenze.

Da un lato, il TC fa un'interpretazione dell'elenco delle materie su cui i comuni hanno competenze proprie, contenuto nell'articolo 25.2 della LBRL, come *numerus apertus*, per cui esiste la possibilità che il legislatore settoriale, statale o autonomico, attribuisca ai comuni altre competenze come proprie, oltre a quelle incluse nel precetto analizzato. Ad ogni modo, devono essere rispettati i rigorosi requisiti di cui all'articolo 25, comma 3, 4 e 5, della LBRL.

Nello specifico, dal punto di vista ambientale, la riduzione delle competenze comunali all' "*medio ambiente urbano*", risulta in questo modo mitigata, in quanto è possibile attribuire ai comuni ulteriori competenze ambientali che non rientrano in questo concetto (ad esempio, riferiti alla protezione dell'ambiente naturale). D'altro canto, l'interpretazione dell'articolo 7.4 della LBRL consente alle autorità locali di esercitare poteri in qualsiasi ambito materiale, sebbene la possibilità di esercitare tali poteri sia soggetta alle analizzate condizioni rigorose.

Per quanto riguarda le competenze provinciali, va inoltre notato che l'obiettivo iniziale di rafforzare le province attraverso l'ampliamento delle competenze delle stesse si è tradotto in una mera espansione quantitativa di funzioni che sono una semplice specificazione delle attribuzioni strumentali che si erano sviluppate fino a quel momento, senza alcun

apporto dell'attribuzione di competenze materiali o senza il presunto rafforzamento delle funzioni di coordinamento e cooperazione e di assistenza.

Senza dubbio, il dibattito sulle province in Spagna risulta ancora vivo e, d'accordo con una buona parte della dottrina, si dovrebbe procedere ad un cambio costituzionale, non tanto per rinforzare la posizione istituzionale della provincia, ma per renderle flessibili e, pertanto, per eliminarne l'attuale carattere necessario nella struttura ed organizzazione territoriale dello Stato. In questo senso, si può affermare che la provincia *“requiere un final definitivo que actúe sobre el problema originario, es decir, sobre la regulación constitucional”*⁶⁹.

Pertanto, superare la situazione attuale richiede una profonda riflessione giuridica su quali caratteristiche, entro i limiti consentiti dalla Costituzione, debba avere il livello intermedio di governo locale. Ma, indubbiamente, è anche necessario un dibattito politico, al di là degli approcci puramente congiunturali, sul futuro desiderato per i consigli provinciali.

Tuttavia, questa presunta riforma costituzionale che sopprimerebbe la considerazione della provincia come un'entità costituzionalmente garantita non sembra

⁶⁹ ESCRIBANO COLLADO si mostra sostenitore di *“una reforma constitucional que modifique el carácter necesario de la provincia como entidad local y, en consecuencia, la exigencia de un régimen uniforme a nivel estatal, dando entrada en la organización supramunicipal a un principio de diversidad y pluralismo que deberá determinarse por cada comunidad autónoma, de acuerdo con sus intereses, tradiciones y perspectivas de organización territorial”* ESCRIBANO COLLADO, P., “Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto constitucional”, in BAÑO LEÓN, J. M., *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 1996.

praticabile in questo momento nel panorama spagnolo. Di conseguenza, se scartiamo una riforma costituzionale, per ora il margine disponibile per il legislatore statale è minimo.

Ad ogni modo, prescindendo dalla conformazione delle province, resta in sospenso una vera riforma strutturale, integrale e sistematica del modello di governo locale che rispetti il principio fondamentale dell'autonomia locale. Di conseguenza, occorre affrontare la sfida di una riforma costituzionale finalizzata all'autonomia locale.⁷⁰

⁷⁰ In questo senso, tra gli altri, PRESCICE afferma che è necessaria una *“reforma del régimen local que, salvando las positividads introducidas por la LRSAL, intervenga en las cuestiones que se mantienen como zonas grises”*. PRESCICE, L., *“Las competencias municipales propias...”*, *op. cit.*, p. 181.