

## ORDENANZAS DE CAPTACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LA ENERGÍA SOLAR Y COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE APROVECHAMIENTO ENERGÉTICO<sup>1</sup>

Por MARÍA JESÚS GARCÍA GARCÍA  
Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Valencia

### SUMARIO

1. LA REGULACIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LAS ORDENANZAS LOCALES.
2. EFICIENCIA ENERGÉTICA Y COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.
  - A. COMPETENCIAS MEDIOAMBIENTALES Y REGULACIÓN DE LA GESTIÓN ENERGÉTICA.
  - B. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y EL PRINCIPIO DE VINCULACIÓN NEGATIVA.
  - C. LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS.
3. EL CONTENIDO Y LOS LÍMITES DE LAS ORDENANZAS DE APROVECHAMIENTO ENERGÉTICO.
  - A. LAS ORDENANZAS LOCALES EN EL CONTEXTO DE LA AUTONOMÍA LOCAL.
  - B. EL CONTENIDO DE LAS ORDENANZAS LOCALES SOBRE APROVECHAMIENTO DE LA ENERGÍA SOLAR: LA NORMATIVA ESTATAL COMO NORMATIVA DE MÍNIMOS.
4. CONCLUSIONES.

<sup>1</sup> Este artículo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación «La regulación de las energías renovables: problemas jurídicos actuales y desafíos» (DER2012-39692-C03-03), VI Plan Nacional de I+D+I 2008-2011.

## RESUMEN

Algunos municipios han hecho uso de sus potestades normativas para aprobar ordenanzas dirigidas a fomentar el ahorro energético y a promover el uso de energías renovables tales como la energía solar con base en las competencias que la legislación de régimen local les reconoce en materias tales como urbanismo y medio ambiente. Esta actividad normativa suscitó algunas cuestiones relativas a la falta de competencia local para dictar tales normas, lo que dio lugar a su impugnación. En un primer momento dichos recursos fueron estimados, no sólo por los tribunales superiores de justicia, sino incluso por el Tribunal Supremo por falta de habilitación legal que sustentara las competencias normativas de las administraciones locales para regular tales materias. Sin embargo, esta línea jurisprudencial parece superada por recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo (Sentencias de 22 de mayo de 2015, recursos de casación 2436/2013 y 2433/2013) en los que la interpretación del principio de legalidad bascula hacia una posición más acorde con las exigencias derivadas del reconocimiento constitucional de la autonomía local.

*Palabras clave:* ordenanzas locales, principio de legalidad, autonomía local, energías renovables, eficiencia energética, energía solar.

## ABSTRACT

Local authorities have recently passed bye-laws intended to save energy and foster the use of renewable energies such as solar energy, based on the powers conferred upon them by the Local Government Act. The aforesaid bye-laws raised some issues on the basis of the lack of power available for municipalities to pass secondary legislation dealing with energetic efficiency. At the beginning, the appeals were upheld on the basis of the lack of legal authorization for local governments to regulate this subject. As a consequence, these bye-laws were overruled by the Spanish Supreme Court. Nevertheless, recent pronouncements of the Supreme Court (Judgments May 22 2015, appeals 2436/2013 and 2433/2013) have changed the standpoint held by the aforementioned Court by upholding the possibility of local authorities passing secondary legislation regarding energy savings due to a new understanding of the rule of law that makes it possible to meet the constitutional requirements of local autonomy.

*Keywords:* secondary legislation, bye-laws, rule of law, local autonomy, renewable energy, solar energy.

## 1. LA REGULACIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LAS ORDENANZAS LOCALES

La preocupación por el medio ambiente no es algo nuevo en nuestro ordenamiento jurídico. Desde que la Constitución estableciera el derecho a un medio ambiente adecuado en su artículo 45, la aproximación ambiental en los distintos ámbitos y sectores de actividad administrativa ha sido una constante por parte de los



poderes públicos a cuyo incremento ha contribuido sin duda la legislación europea<sup>2</sup> con la aprobación de normas ambientales de carácter vinculante, lo que ha generado un complejo entramado de normas y políticas ambientales por parte de los diferentes entes que componen la estructura territorial del Estado español.

Las entidades locales no son ajenas a este complejo entramado jurídico-administrativo, de forma que los municipios también han ejercido sus potestades normativas en relación al medio ambiente en el marco de las competencias atribuidas por la legislación de régimen local y la legislación sectorial.

Precisamente el ejercicio de potestades normativas en relación con el medio ambiente y la adecuación de este ejercicio normativo al ámbito competencial reconocido por la Ley de Bases de Régimen Local han dado lugar a una cierta controversia jurídica que tras varios pronunciamientos judiciales y una cierta evolución jurisprudencial ha culminado en un nuevo posicionamiento jurídico proclive a reconocer una mayor capacidad de intervención a las entidades locales en materia medioambiental. Nos referimos a las recientes Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015 (recursos de casación 2436/2013 y 2433/2013).

En efecto, algunos municipios, en el nuevo contexto de un urbanismo sostenible<sup>3</sup>, han aprobado ordenanzas dirigidas a fomentar el ahorro energético<sup>4</sup> y a promover el uso de energías renovables<sup>5</sup> tales

<sup>2</sup> DELGADO PIQUERAS, F., «El marco jurídico de la Política Energética europea, con especial referencia a la electricidad verde», en *Estudios de la Unión europea*, dirigido por ORTEGA, L., DE LA SIERRA, S., Centro de Estudios Europeos, Universidad de Castilla La Mancha 2011. FERNÁNDEZ DE GATTA, D., «Política Ambiental de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales* 2008, Thomson-Aranzadi, 2008, págs. 55-80.

<sup>3</sup> Así el artículo 3 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, renovación y regeneración urbana establece los fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo. En su apartado h) establece entre dichos fines el de «priorizar las energías renovables frente a la utilización de las fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético.»

<sup>4</sup> GALERA RODRIGO, S., «Del Ahorro de Energía a la Eficiencia Energética: objetivos e instrumentos de las Políticas Europeas», *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* n° 288, marzo, 2014.

<sup>5</sup> Sobre energías renovables pueden verse, entre otras obras, GONZÁLEZ RÍOS, I., Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia

como la energía solar<sup>6</sup> con base en las competencias que la legislación de régimen local les reconoce en materias tales como urbanismo y medio ambiente. Tal es el caso de la Ordenanza municipal sobre la captación y el aprovechamiento de la energía solar<sup>7</sup> térmica en edificios, del Ayuntamiento de Burgos<sup>8</sup>. Igualmente la Ordenanza del mismo nombre del Ayuntamiento de Pamplona<sup>9</sup> así como la Ordenanza municipal de ecoeficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones, del Ayuntamiento de Zaragoza<sup>10</sup> entre otras.

Toda esta actividad normativa ha de inscribirse en el marco de la contribución de las entidades locales a la consecución de un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo, en el marco de las previsiones constitucionales del artículo 45 relativas al medio ambiente, si bien como decimos ha suscitado algunas cuestiones relativas a la competencia municipal para dictar tales normas. Efectivamente, estas ordenanzas fueron impugnadas por federaciones y asociaciones de constructores y promotores con el argumento de la falta de competencia municipal<sup>11</sup>. En un primer momento tales re-

energética, Aranzadi 2011; ALENZA GARCÍA, J.F. y SARASIBAR IRIARTE, M. Cambio climático y Energías Renovables, Aranzadi 2007. BECKER, F. CAZORLA PRIETO, L. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., (Dir.), *Tratado de energías Renovables*, Vol. I, Aranzadi 2010. DOMINGO LÓPEZ, E., *Régimen Jurídico de las Energías Renovables y la Cogeneración Eléctrica*, INAP, Madrid, 2000. PÉREZ MORENO, A., «Las Energías renovables», en PÉREZ MORENO, A., (Coord.), *El Derecho de la energía*, IAAP, Sevilla, 2006, pp. 455-508. SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «Energías renovables» en LOZANO CUTANDA, B. y ALONSO GARCÍA, E., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed. Iustel, Madrid, 2005, págs. 567-580.

<sup>6</sup> ORTIZ GARCÍA, M., «El marco jurídico de la generación distribuida de energía eléctrica: autoconsumo, redes inteligentes y derecho al sol», págs. 235 y ss., en GARCÍA RUBIO, F. y MELLADO, L., *Eficiencia energética y Derecho*, Dyckinson, 2013.

<sup>7</sup> CASTRESANA SÁNCHEZ, L.F., BLÁNQUEZ PALASÍ, L.M., RIESGO VARELA, M., ARMADA JIMÉNEZ, C. «El régimen jurídico de la energía solar fotovoltaica, solar termoeléctrica, la biomasa, tecnologías marinas y energía geotérmica», *Tratado de energías renovables*, obra cit., págs. 339-384.

<sup>8</sup> Aprobada en el Pleno celebrado el día 27 de Marzo de 2003

<sup>9</sup> Aprobada por acuerdo del Pleno de 12 de octubre de 2003.

<sup>10</sup> Aprobada por acuerdo del Pleno de 24 de julio de 2009.

<sup>11</sup> Además de las ordenanzas que han sido citadas por haber sido objeto de impugnación en las sentencias que se analizan, otros municipios han aprobado igualmente normas en este sentido. Tal es el caso de la Ordenanza de captación solar para usos térmicos del Ayuntamiento de Valencia, aprobada el 25 de febrero de 2005 y modificada el 29 de mayo de 2009; la Ordenanza sobre captación y aprovechamiento de la energía solar en el municipio de Palencia, de 15 de mar-

curso fueron estimados, no sólo por los tribunales superiores de justicia en los que se planteó la impugnación, sino incluso por el Tribunal Supremo sobre la base de la falta de habilitación legal, entendiéndose que los municipios carecían en las fechas en que se dictaron tales ordenanzas de un precepto normativo de rango legal que sustentara la regulación de tales materias efectuada por los municipios. Esto argumentos, ratificando los de la sentencia de instancia, podemos encontrarlos por ejemplo en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de junio de 2008<sup>12</sup>. Según la mencionada sentencia que resuelve el recurso de casación planteado por el Ayuntamiento de Pamplona en relación con la declaración de nulidad de la Ordenanza sobre captación y aprovechamiento de energía solar térmica en edificios, las competencias genéricas atribuidas por la LRBR a los municipios en materias tales como protección del medio ambiente, así como la atribución de potestad reglamentaria del artículo 4.1 a) no son suficientes para que las entidades locales puedan efectuar una regulación como la que se impugna, a falta de preceptos más concretos que les atribuyan competencias específicas para intervenir y regular materias como las que son objeto de tratamiento en las ordenanzas antedichas.

Esta línea jurisprudencial parece sin embargo superada por recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo en los que la interpretación del principio de legalidad bascula hacia una posición más acorde con las exigencias derivadas del reconocimiento constitucional de autonomía local a los municipios y con las consecuencias que se derivan de ello en relación con el reconocimiento de la potestad normativa de los municipios y al valor jurídico asignado a sus normas.

## 2. EFICIENCIA ENERGÉTICA Y COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

### A. COMPETENCIAS MEDIOAMBIENTALES Y REGULACIÓN DE LA GESTIÓN ENERGÉTICA

La atribución de competencias medioambientales a los municipios queda patente en la Ley de Bases de Régimen Local. Con an-

zo de 2007; la Ordenanza para la captación de energía solar para usos térmicos del Ayuntamiento de Navalcarnero, de 10 de marzo de 2006 o la Ordenanza del mismo nombre, del Ayuntamiento de Alcobendas, por citar algunas.

<sup>12</sup> Recursos de casación 4236/2013 y 2433/2013.

terioridad a su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, los artículos 25.2 f), 26.1.d) y 84.1.a) (preceptos vigentes en el momento en que se impugnaron las ordenanzas) establecían la capacidad de intervención de las entidades locales en materia de medio ambiente. Además, el artículo 4.1.a) de la citada Ley reconoce la competencia normativa municipal para regular aquellas materias integradas en el ámbito de los intereses locales. La modificación efectuada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre establece las competencias relativas a este sector por referencia al medio ambiente urbano, particularizando las competencias con referencia a determinados ámbitos de actuación que han de entenderse como inexcusables pero no excluyentes. Así, el artículo 25.2. b) concreta la intervención en el medio ambiente urbano con referencias que implican parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Igualmente el artículo 26.1.d) adjetiva el medio ambiente en el que las entidades tendrán capacidad de intervención como urbano.

Por otro lado, y con independencia del listado de materias que conforme a los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local constituyen competencias locales, hay que tener en cuenta también los artículos 2.1 y 25.1 de la misma ley que permiten al municipio promover actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Este último precepto, si bien no establece un listado competencial es también importante en materia de gestión del medio ambiente urbano, ya que permite a las entidades locales el ejercicio de potestades normativas en relación con áreas o materias en las que estén implicados los intereses de los vecinos, siendo el medio ambiente urbano una de ellas.

Desde este punto de vista es fundamental que los ayuntamientos ostenten competencias para formular e implementar políticas municipales para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible del entorno urbano. Ello implícitamente implica el reconocimiento de la capacidad de las entidades locales para que puedan ejercer todas aquellas potestades conducentes a esta finalidad. Y entre esas potestades, destaca sin lugar a dudas el ejercicio de potestades normativas con las que concretarán y desarrollarán, en

el ámbito de sus intereses locales, otras normas más generales. La capacidad de intervención en aquellos asuntos que afecten directamente a sus intereses para satisfacer las necesidades de los vecinos les permite adoptar medidas de protección ambiental adicionales válidas en tanto en cuanto aseguren un mayor grado de protección ambiental respecto de la legislación estatal o autonómica.

Desde un punto de vista material, la relación entre medio ambiente y eficiencia energética<sup>13</sup> es claro, de forma que la racionalización y ahorro de energía generada a partir de combustibles fósiles es una de las medidas a adoptar para la protección y conservación del medio ambiente urbano. La intervención municipal en la gestión de la energía a través del ahorro y eficiencia energética así como la instalación de fuentes de energía no contaminantes, como los paneles solares son, sin lugar a dudas, actuaciones susceptibles de producir un impacto ambiental en el medio urbano.

Las medidas de ahorro energético son objeto de tratamiento normativo en tanto en cuanto medidas de protección del medio ambiente urbano<sup>14</sup>. Y esta es la finalidad a la que se dirigen las distintas ordenanzas a las que hemos hecho referencia.

#### B. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y EL PRINCIPIO DE VINCULACIÓN NEGATIVA

Para elaborar y aprobar estas ordenanzas los ayuntamientos han de tener competencia para racionalizar y promover el ahorro de energía generada a partir de materias primas convencionales o combustibles fósiles y para promocionar y fomentar el uso de energías renovables. En otras palabras, competencias para mejorar la gestión energética.

<sup>13</sup> ARENAS CABELLO, F.J., «Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 13, 2008.

<sup>14</sup> En este sentido por ejemplo, la Ordenanza sobre la captación y el aprovechamiento de la energía solar térmica en edificios señala: «En este contexto, el Ayuntamiento de Burgos, como administración local encargada de gestionar los intereses de sus ciudadanos y ocuparse por ello de los temas que les preocupan (...) pretende en el ámbito de sus competencias fomentar el uso en la ciudad de las energías renovables y en consecuencia disminuir el uso para fines energéticos de los combustibles fósiles.»

Hasta el momento, el problema que han afrontado los ayuntamientos que se han aventurado a regular estas cuestiones ha sido la ausencia de precepto legal que expresamente les habilitara para el ejercicio de potestades normativas en el sentido indicado. En efecto, hasta fechas muy recientes, la jurisprudencia ha venido considerando que la ausencia de un precepto legal expreso que específicamente habilitara a los municipios a regular estas materias constituía un impedimento para ello. Bajo las exigencias del principio de legalidad, la existencia de un precepto legal que de manera genérica atribuyera competencias a los municipios en materia de medio ambiente era insuficiente para el ejercicio de potestades en aquellas materias que no hallaran soporte normativo y habilitación legal específica en la legislación sectorial. Según el principio de vinculación positiva que tradicionalmente ha inspirado la interpretación del principio de legalidad<sup>15</sup>, los tribunales de justicia han venido anulando aquellas ordenanzas que incumplían estas exigencias. Buena prueba de ello es la sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de junio de 2008 que confirma la nulidad de la Ordenanza sobre la captación y el aprovechamiento de la energía solar térmica en edificios, aprobada definitivamente el 2 de octubre de 2003 por el Pleno del Ayuntamiento de Pamplona. La citada sentencia establece: «... alcanza aquel pronunciamiento de nulidad de pleno derecho al entender que el Ayuntamiento, en aquella fecha en que aprobó la Ordenanza, carecía de habilitación legal para dictarla, pues tal habilitación no la prestan ninguno de los preceptos invocados (en suma, los artículos 4.1.a), 84.1.a), 25.2.f) y 26.1.d) de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y los artículos

A lo largo de los trabajos realizados para desarrollar la Agenda 21 en la ciudad se ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la gestión energética. Uno de estos aspectos implica promocionar las energías alternativas, como es el caso de la energía solar térmica.

El aprovechamiento de la energía solar, y en concreto para usos térmicos en el ámbito de la presente Ordenanza, por su carácter autóctono, inagotable y no contaminante, responde plenamente al objetivo anteriormente citado, en el convencimiento de que el desarrollo y aplicación de esta fuente de energía limpia en la disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub> y otros gases generados por las calderas, influirá sin ninguna duda, en una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de Burgos».

<sup>15</sup> Un examen de este principio y de su evolución hacia una vinculación negativa del reglamento a la ley puede verse en EMBID IRUJO, A., *La potestad reglamentaria de la entidades locales*, Iustel, 2010.

34.1.a) y 27 de la Ley Foral 10/1990). Sin desconocer el efecto beneficioso de las previsiones de la Ordenanza, dirá la Sala de instancia, es necesario para que el Ayuntamiento imponga las obligaciones que establece que disponga de un título competencial más concreto y específico que los invocados; título que no existe actualmente en nuestra legislación.»

La evolución jurisprudencial apuntada en relación al principio de legalidad se pone de manifiesto con la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015. La citada sentencia dando un giro a su línea jurisprudencial anterior señala que las competencias municipales no pueden sustentarse sobre el criterio de la vinculación positiva, según el cual un ayuntamiento sólo tiene competencia normativa cuando la misma ha sido atribuida específicamente por una norma legal en un determinado ámbito material de la actuación administrativa. Conforme a la referida sentencia, el criterio a aplicar en lo sucesivo pasa por la vinculación negativa a la ley, conforme al cual, la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que se dicta la ordenanza, siempre y cuando no esté excluida esa competencia. El límite es que el ejercicio de la citada competencia no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica que resulte de aplicación y que por tanto no vulnere competencias estatales o autonómicas.

Semejantes conclusiones se fundamentan en dos órdenes de razones. Por una parte, el principio de autonomía local impone conceder a las entidades locales cierta capacidad de decisión en el ámbito de los intereses que les afectan<sup>16</sup>. El Tribunal Constitucio-

<sup>16</sup> En todo caso, algunas sentencias, partiendo igualmente del principio de autonomía local han llegado a conclusiones contrarias, justificando la necesidad de que una norma atribuya a las corporaciones locales la competencia correspondiente. En este sentido por ejemplo, puede citarse la STSJ del País Vasco de 31 de marzo de 2005, recurso 2771/2002 que señalaba: «Lo primero que tales pronunciamientos obligan a tener en cuenta es que la autonomía local constitucional y legalmente consagrada, nunca es expresión de soberanía y sí alusiva a unos poderes limitados, y su clave se encuentra en definitiva en que, como señala la sentencia constitucional 84/1982, de 23 de diciembre, lo es nada más para la gestión de los intereses respectivos del artículo 137 de la Constitución. La determinación de cuales sean esos intereses locales es obra de la Ley que atribuye competencias concretas dentro de un marco garantizado mínimo, mientras que dicha autonomía no se garantiza para incidir en otros intereses generales o par-

nal interpreta el principio de autonomía local de los artículos 137 y 140 de la Constitución como la capacidad para realizar una acción de gobierno bajo la propia responsabilidad del ente local, que incluye la capacidad de ordenación o regulación de los asuntos de su competencia, así como una acción meramente ejecutiva. En un sentido similar, el artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía local considera que *«por autonomía se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»*.

En otras palabras, la efectividad de la autonomía local de los municipios dependerá de la capacidad normativa reconocida a sus ordenanzas locales y de la vinculación de las mismas con la ley. Si se quiere que las competencias propias de las entidades locales y su autonomía local lleguen a sus últimas consecuencias, ha de partirse de una ampliación de la capacidad normativa de las normas locales.

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de julio de 2006<sup>17</sup>, recurso 1346/2004 ya señaló: *«Por tanto, la autonomía local no está constituida por un catálogo de competencias objetivamente determinado o que pueda determinarse sobre la base de unas características invariables, sino más bien mediante la facultad de asumir, sin título competencial especial, todas aquellas tareas que afecten a la comunidad vecinal que integra el municipio y que no hayan puesto en funcionamiento otras administraciones públicas.»*

El segundo motivo que justifica esta nueva línea jurisprudencial se basa en la aplicación del principio de subsidiariedad, derivada del artículo 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 y conforme al cual, *«las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa*

*ticulares distintos de los propios de la entidad local, STC 4/1981 de 2 de febrero, al caracterizarse la autonomía local como cualitativamente inferior a la autonomía política de que gozan, entre otros poderes, las comunidades autónomas. Por tanto, será la norma concreta la que atribuya al ayuntamiento la competencia correspondiente y es así que en el caso en estudio, la Sala asume el criterio de la recurrente puesto que ninguna de las normas reguladoras de la materia otorgan al ayuntamiento demandado competencia alguna como la ejercitada.»*

<sup>17</sup> Que cita la STSJ Extremadura 716/2010 de 23 de septiembre.

*en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.»* De acuerdo con dicho principio, las competencias y responsabilidades públicas han de ser ejercidas por la institución más próxima al ciudadano que se encuentre en condiciones de ejercerlas.

### C. LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS

La aplicación del criterio de vinculación negativa requiere el cumplimiento de una condición, y es que el ejercicio de las competencias locales que comporte la regulación normativa de los aspectos relativos a la eficiencia energética y al aprovechamiento de la energía solar ha de respetar las competencias del Estado y de las comunidades autónomas<sup>18</sup>. Y esta es una cuestión importante, en la medida en que no existe un ámbito competencial local previamente diseñado por el constituyente, sino que éste se configura por el legislador en la Ley de Bases de Régimen Local primero y por el legislador sectorial después. La consecuencia lógica es que no hay existen competencias exclusivamente de carácter local, esto es, no existen ámbitos competenciales exentos cuyo interés corresponda única y exclusivamente a la Administración local. Pero de la misma forma que las entidades locales no gozan de competencias exclusivas, tampoco la exclusividad de las competencias por parte de otras instancias territoriales priva a las entidades locales de competencias en ese ámbito, bien sobre la base del mismo título competencial, bien sobre la base de títulos competenciales diferentes. Y esto es especialmente relevante en materia de medio ambiente, al tratarse de un

<sup>18</sup> En su sentencia de 26 de abril de 2012 el Tribunal Supremo recurrió al título competencial estatal relativo a la planificación general de la actividad económica para atribuir competencias al Estado en materia de regulación de las energías renovables. Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puede verse BACIGALUPO SAGESSE, M., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables», en BECKER, F., CAZORLA PRIETO, L.M y MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ, J., (Dirs.), *Tratado de energías renovables: Aspectos jurídicos*, vol. II, Aranzadi, 2010, págs. 49-78. También del mismo autor, «La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de energías renovables», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 10, 2010, págs. 286-329.

ámbito material de carácter transversal con capacidad de proyectarse sobre otros muchos ámbitos de actividad sectorial, con lo que la aplicación del criterio de vinculación negativa en el ejercicio de competencias es extremadamente importante para que la competencia medioambiental proyecte todo su potencial.

En todo caso, y con independencia de estas consideraciones, la aprobación del Código Técnico de la Edificación<sup>19</sup>, Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, ha venido a proporcionar la habilitación legal cuya ausencia motivó la impugnación de las ordenanzas locales sobre aprovechamiento energético por entender que la Ley de Bases de Régimen Local no proporcionaban habilitación legal suficiente para que los municipios pudieran aprobar ordenanzas en este sentido.

Señalan las sentencias de 22 de mayo de 2015 que a partir de la aprobación del Código Técnico de la Edificación la cobertura normativa de las ordenanzas relativas al aprovechamiento de la energía solar encuentra acomodo en el citado texto legal, que tiene carácter de legislación básica. Esta norma se dicta en desarrollo de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cuya disposición segunda habilita al Gobierno para la aprobación de un Real Decreto en el que se establezcan las exigencias básicas que deben cumplirse en los edificios en relación a los requisitos relativos a la seguridad y a la habitabilidad que se enumeran en los apartados b) y c) del artículo 3.1 de la referida Ley.

Con todo, las consideraciones realizadas por la sentencia en relación a la cobertura normativa de la ordenanza por las disposiciones establecidas por el Código Técnico de la Edificación revisten sólo carácter secundario, toda vez que lo importante de este pronunciamiento judicial es el reconocimiento que el mencionado pronunciamiento efectúa sobre el principio de vinculación negativa, que a partir de este momento justificará que las entidades locales puedan regular aspectos medioambientales aún en ausencia de previsión o atribución específica de potestades normativas. Las consi-

<sup>19</sup> El Código Técnico de la Edificación tiene carácter básico y se dicta al amparo de las competencias que se atribuyen al Estado en los artículos 149.1.16, 23 y 25 de la Constitución relativas a las bases y coordinación nacional de la sanidad, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético.

deraciones efectuadas por el Tribunal Supremo abren un amplio margen a los municipios para que puedan regular no solo cuestiones referentes a la eficiencia energética en relación con la energía solar, sino además otros aspectos medioambientales sobre la base de argumentos similares.

Por las razones expuestas, no se entiende muy bien la afirmación efectuada por la Sentencia de 22 de mayo de 2015: «Conviene tener en cuenta que lo expuesto no contradice nuestra Sentencia, de 24 de junio de 2008 (recurso de casación nº 4236/2005), que cita la sentencia recurrida, pues la misma se refería a una ordenanza municipal aprobada en 2003, es decir, antes de aprobarse el Código Técnico de la Edificación en 2006.»

Desde mi punto de vista, lo expuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015, contradice y mucho lo establecido en la anterior sentencia de 2008. Y ello porque con independencia o no de la vigencia del Código Técnico de la Edificación en el momento en el que se aprobaron las ordenanzas recurridas, los pronunciamientos jurisprudenciales no dejaban lugar a dudas sobre la necesidad de una habilitación legal expresa y específica para que las entidades locales pudieran ejercer potestades normativas relacionadas con el aprovechamiento energético, frente al criterio de la vinculación negativa, abiertamente sostenido en la más reciente jurisprudencia.

### 3. EL CONTENIDO Y LOS LÍMITES DE LAS ORDENANZAS DE APROVECHAMIENTO ENERGÉTICO

#### A. LAS ORDENANZAS LOCALES EN EL CONTEXTO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El principio de vinculación negativa reconocido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015 justifica el ejercicio de potestades normativas por parte de las entidades locales aun en aquellos casos en que tales competencias no se encuentren específicamente atribuidas por una norma con rango legal de carácter sectorial, y en tanto en cuanto su ejercicio por los municipios no contravenga las competencias estatales y autonómicas. Ello significa que la cobertura normativa necesaria para que las entidades locales puedan ejercer sus competencias se determina en términos negativos, que la ley no lo prohíba, en vez de en términos positivos

(que la ley habilite específicamente a los municipios a ejercer sus potestades en determinado ámbito).

Sin embargo, la aplicación del principio de vinculación negativa no solo comporta el reconocimiento de potestades normativas aun en ausencia de habilitación legislativa específica, sino que es necesario dar un paso más para determinar el posible contenido de las ordenanzas locales resultantes del reconocimiento de esa capacidad normativa. Y en este sentido, los mismos principios de autonomía local y subsidiariedad que justificaban el reconocimiento de competencias locales serán también de aplicación para justificar el contenido y límites de las normas locales.

La autonomía ha de entenderse no sólo como capacidad de acción ejecutiva, sino también normativa, de forma que la potestad normativa es consustancial a la autonomía local<sup>20</sup>. Pero además es necesario que la potestad normativa reconocida los entes locales tenga capacidad de innovar, es decir, de crear un ordenamiento jurídico propio, adaptado y determinado por los límites competenciales conferidos a los entes locales. Hablamos por tanto de la capacidad normativa de los entes locales y en definitiva de su capacidad para innovar el ordenamiento jurídico, porque ese alcance innovador ha de ser suficiente para que pueda hablarse de autonomía real y efectiva. La autonomía local sólo es tal si la administración municipal dispone de capacidad suficiente para regular aquellas materias que caen dentro de la esfera de sus competencias con cierta capacidad de innovación.

En el esquema de las fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, las relaciones entre ley y reglamento se han construido tradicionalmente sobre los principios de jerarquía normativa y de la posición subordinada del reglamento, llamado a cumplir una función de desarrollo, complemento o colaboración con la ley.

Sin embargo, la aplicación del principio de vinculación positiva en el ámbito de la administración local condenaría a las ordenanzas locales al papel de meros reglamentos ejecutivos sin capacidad de innovación o regulación propia. En algunos casos incluso, la

<sup>20</sup> En este sentido PAREJA Y LOZANO, A., «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales», *Revista de Administración pública*, n° 138, 1995, pág. 107 y ss.

falta de previsión legal condenaría a la administración local a la imposibilidad de regular aspectos consustanciales a sus intereses por falta de tratamiento legislativo previo. Las consecuencias derivadas de la aplicación de este principio son incompatibles con la autonomía local en los términos en que hemos hecho referencia anteriormente. Ello invita a reconsiderar las relaciones entre la ley y la norma local desde el punto de vista de las exigencias derivadas del principio de autonomía local, en tanto en cuanto principio de origen constitucional.

Y ello pasa por otorgar capacidad normativa para innovar el ordenamiento jurídico, atribuyendo a las ordenanzas locales un estatus diferenciado del que ostentan los reglamentos estatales y autonómicos, derivado principalmente de las exigencias impuestas por el principio de autonomía local y precisamente para hacerlo compatible con la misma<sup>21</sup>.

Ello comporta una nueva forma de entender las relaciones entre la ley y la ordenanza basadas en la idea de vinculación negativa que conlleva la consideración de la ley como un límite al reglamento y no como una exacta delimitación de posibilidades del contenido de la potestad reglamentaria local. Desde este punto de vista, la ley sigue teniendo una posición preminente respecto al reglamento, y éste sigue estando subordinado a la ley, pero desde una perspectiva negativa que le permite incidir y regular ex novo todas aquellas materias dispuestas en el ámbito de sus competencias siempre que no contradigan o se opongan a lo establecido por la ley. Esto significa que la administración local pueda ejercer sus competencias reglamentarias en el marco de la ley previa y sin contradecir sus previsiones, pero con margen suficiente para ejercer sus competencias propias. Los principios de autonomía local y legitimidad democrática de los entes locales obligan a plantear la relación normativa desde el punto de vista del principio de vinculación negativa, que impide que la ordenanza local se constituya como una norma de mera ejecución de la ley, limitada a regular o desarrollar lo ya regulado por aquella.

Como resultado, las relaciones entre ley y las ordenanzas locales no se articulan únicamente en base al principio de jerarquía

<sup>21</sup> En este sentido, PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

normativa, sino también en base al principio de competencia<sup>22</sup>, lo que supone el compromiso del legislador estatal o autonómico de respetar la autonomía local dejando margen a los municipios para innovar el ordenamiento jurídico, sobre todo en aquellas materias más próximas o donde estén más presentes los intereses locales. En este sentido ha de citarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de enero de 1998, que en base a estos argumentos admite la posibilidad de que las ordenanzas locales puedan establecer previsiones que superen los criterios fijados por la legislación estatal, que en este caso funcionarían como criterios mínimos.

La autonomía local derivada de la posición de la administración local desde el punto de vista de la estructura territorial del Estado constituye un factor en base al cual considerar la posición y el valor jurídico de las ordenanzas y reglamentos locales<sup>23</sup>. Las ordenanzas tienen así una posición peculiar en el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, que deriva no tanto de su naturaleza jurídica como de la administración de la que proceden, y de las características que definen a esta y a sus órganos de gobierno, y que hacen que sus manifestaciones normativas, aun teniendo naturaleza reglamentaria presenten ciertas singularidades que los distinguen de otras manifestaciones reglamentarias procedentes del Estado o de las comunidades autónomas<sup>24</sup>.

El valor jurídico de las normas locales ha de determinarse no solo desde el punto de vista de las relaciones establecidas entre la ley y el reglamento, sino también teniendo en cuenta la división

<sup>22</sup> STS de 14 de enero de 1998, recurso número 185/1992.

<sup>23</sup> Las diferentes posiciones jurídicas sustentadas en relación a los reglamentos locales y a su posición en el sistema de fuentes puede verse en REBOLLO PUIG, M. e IZQUERDO, M., «Comentarios al artículo 84 de la Ley reguladora de bases de régimen local» en el libro dirigido y coordinado por los mismos autores, *Comentarios a la Ley reguladora de bases de régimen local: comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, 2007, págs. 2153-2255.

<sup>24</sup> Algunos autores han señalado la posibilidad de que las ordenanzas locales puedan incidir incluso en materias reservadas a la Ley «sin necesidad de una concreta habilitación por ley formal, pero dentro siempre del marco de la legalidad formal vigente en cada momento», excepción hecha a favor de los derechos fundamentales y libertades públicas, que tienen una reserva de ley orgánica. Esta opinión se justifica en el hecho de que estas normas provienen de un órgano que goza de legitimación democrática directa, de manera que los reglamentos locales tienen fuerza material de ley. PAREJO ALFONSO, L., *obra cit.*, pág. 32.

territorial del Estado y los distintos niveles de autonomía reconocidos en el texto constitucional como consecuencia una interpretación amplia y flexible del principio de legalidad. La sinergia entre estos principios contribuye a ampliar las posibilidades normativas de las administraciones locales, de forma que el papel del reglamento en el ámbito local no es solo el de aclarar, desarrollar y concretar los preceptos legales, sino también innovar el ordenamiento jurídico, incrementando por ejemplo las exigencias establecidas por la legislación estatal o autonómica para la protección del medio ambiente.

#### B. EL CONTENIDO DE LAS ORDENANZAS LOCALES SOBRE APROVECHAMIENTO DE LA ENERGÍA SOLAR: LA NORMATIVA ESTATAL COMO NORMATIVA DE MÍNIMOS

El principio de vinculación negativa descrito anteriormente permite por tanto delimitar el contenido y los límites de las ordenanzas locales en base a las exigencias derivadas del principio de autonomía de local, y la configuración de las normas locales como normas reglamentarias de naturaleza especial, capaces de trascender el carácter de normas reglamentarias de carácter ejecutivo o de desarrollo de la ley en la medida en que están facultadas para innovar el ordenamiento jurídico siempre y cuando se dicten en ejercicio de competencias locales, no vulneren las competencias de otras instancias territoriales y se mantengan en los límites establecidos por las normas de rango legal.

En el caso concreto de las competencias sobre medio ambiente, y en concreto en el caso de las ordenanzas que regulan la utilización de los recursos naturales y particularmente la energía solar, la aplicación del principio de vinculación negativa implica reconocer a las entidades locales la capacidad de ampliar o aumentar las previsiones fijadas por la legislación estatal, al entender que dichas previsiones tienen meramente el carácter de mínimos que las ordenanzas locales pueden superar. La capacidad de innovación de las ordenanzas locales reside precisamente su capacidad para establecer una regulación que supere las exigencias mínimas fijadas por la legislación estatal, adecuando esos estándares mínimos a las peculiaridades e intereses locales del ámbito en el que se aplican.

El artículo 15 del Código de la edificación, en sus apartados 4º y 5º establece unas cantidades en relación a la contribución de la energía solar para la disposición de agua caliente sanitaria<sup>25</sup>. Pero estas cantidades tienen carácter de mínimos, lo que permite a las administraciones competentes establecer valores más estrictos que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial.

Aplicando el principio de vinculación negativa en la interpretación del principio de legalidad, las sentencias de 22 de mayo de 2015 consideran que esas otras administraciones competentes son las comunidades autónomas y las entidades locales, y que los criterios apuntados en el Código Técnico de la edificación constituyen valores mínimos que los anteriores entes territoriales han de respetar, pero que pueden incrementar. En efecto, el apartado 4º del citado artículo 15 establece como exigencias básicas, la contribución solar mínima de agua caliente sanitaria<sup>26</sup> y el apartado 5º prevé la contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica<sup>27</sup>. De acuerdo con el criterio jurisprudencial fijado tras las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015, esta referencia a las

<sup>25</sup> NEBREDÁ PÉREZ, J.M., «El régimen especial de producción eléctrica», en *Derecho de la regulación económica*, dirigido por Muñoz Machado, S., Vol. 3, Tomo 1, 2010 (Sector energético), págs. 381-444.

<sup>26</sup> 15.4. «Exigencia básica HE 4: Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria

*En los edificios con previsión de demanda de agua caliente sanitaria o de climatización de piscina cubierta, en los que así se establezca en este CTE, una parte de las necesidades energéticas térmicas derivadas de esa demanda se cubrirá mediante la incorporación en los mismos de sistemas de captación, almacenamiento y utilización de energía solar de baja temperatura adecuada a la radiación solar global de su emplazamiento y a la demanda de agua caliente del edificio o de la piscina. Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de valores que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial.»*

<sup>27</sup> 15.5. «Exigencia básica HE 5: Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica

*En los edificios que así se establezca en este CTE se incorporarán sistemas de captación y transformación de energía solar en energía eléctrica por procedimientos fotovoltaicos para uso propio o suministro a la red.*

*Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial.»*

administraciones competentes, incluye también a las Entidades locales que pueden de esta manera adaptar las previsiones estatales a sus propias peculiaridades y a las necesidades que conforman sus específicos intereses locales.

La sentencia comentada es desde luego importante, no sólo por el reconocimiento de competencias y los amplios límites que establece para que los municipios puedan regular cómo se aprovecha la energía solar en el ámbito territorial de cada uno de ellos, sino también porque abre la posibilidad de que las entidades locales puedan desarrollar un importante papel en materia medioambiental, al aplicar las premisas de la sentencia a otros ámbitos o materias que pudieran también estar relacionadas con sus competencias sobre medio ambiente. Por tanto, la capacidad de intervención municipal en aquellos asuntos que afecten directamente a sus intereses les permite a dichos entes adoptar medidas de protección ambiental adicionales a las establecidas por el Estado y las comunidades autónomas, válidas en cuanto aseguren un mayor grado de protección ambiental.

Sin embargo, sin negar el importante contenido jurisprudencial de la sentencia mencionada, hay que reconocer que conclusiones similares ya fueron alcanzadas por este mismo Tribunal en pronunciamientos muy anteriores en el tiempo, aunque ajeno a la materia medioambiental. El pronunciamiento al que estoy haciendo referencia es la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de enero de 1998, recurso de apelación 185/1992, conforme a la cual: « *La relación entre la Ordenanza primera de prevención de incendios del Ayuntamiento de Madrid y los Reales Decretos por los que primero se aprobaron y después se modificaron las normas Básicas de Edificación-control de prevención de incendios, no pueden articularse, como pretende la sociedad actora, a través del principio de jerarquía, sino que por el contrario debe serlo a través del de competencia.*»

Es competencia municipal, y esto nadie lo discute, la prevención y extinción de incendios (artículo 25.2, c) de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. No pueden, pues, cuestionarse las atribuciones del Ayuntamiento de Madrid para, a través de una Ordenanza, exigir como medida de prevención de incendios, que en los locales públicos no exista ningún punto a más de 25 metros de una salida al exterior. Si resulta que una norma estatal establece que la

distancia mínima deber ser no inferior a cincuenta metros, no por ello existe una discrepancia irreductible entre ambas disposiciones, ya que, la Corporación municipal, en uso de sus competencias y en los términos de la legislación del Estado y las Comunidades autónomas (artículo 25.2 citado), puede respetando el «mínimum» establecido por la norma estatal, adoptar las disposiciones que estime convenientes al objeto de adaptar la genérica previsión estatal a la realidad propia de su municipio, en este caso, de una gran ciudad como Madrid, con el fin de salvaguardar valores constitucionalmente protegidos: la vida, la integridad física y la seguridad de las personas (artículo 15 y 17.1 de la Constitución).

No hay pues, vulneración alguna del principio de jerarquía normativa, sino normas producto de órdenes competenciales separados y perfectamente compatibles entre sí.»

Los razonamientos y fundamentos jurídicos aplicados entonces, apostaban por diferenciar dos órdenes competenciales diferenciados, el estatal y el local de los que derivan productos normativos relacionados entre sí en base al principio de competencia y no solo al de jerarquía, lo que permite a los entes locales intervenir y superar determinados límites fijados reglamentariamente por la legislación del Estado en materia de seguridad en la prevención de incendios. Esto implica que en el citado pronunciamiento, el Tribunal Supremo estaba implícitamente reconociendo la capacidad de innovación del ordenamiento jurídico por parte de las ordenanzas locales, en términos muy similares a los que después ha resuelto la jurisprudencia en relación a las competencias medioambientales, si bien sobre la base de premisas diferenciadas.

#### 4. CONCLUSIONES

En definitiva, la línea jurisprudencial establecida en las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015, relativas a la validez de las ordenanzas de eficiencia energética significa una mayor capacidad de las entidades locales para proteger y gestionar el medio ambiente urbano, y una mayor capacidad para adaptar los preceptos de origen estatal o autonómico a sus propias necesidades y peculiaridades. El principio de vinculación positiva implica una interpretación del principio de legalidad de acuerdo con el cual

el ejercicio de potestades públicas por parte de las entidades locales requiere de una habilitación legal específica que les atribuya capacidad de actuación en un ámbito sectorial concreto.

En contraposición, el principio de vinculación negativa que propugna la sentencia citada supone que la ley actúa como un límite en sentido de que los municipios podrán realizar todas aquellas actuaciones que resulten necesarias de acuerdo con los intereses que gestionen, siempre y cuando no vulneren lo establecido por la ley. De acuerdo con este principio, el ejercicio de potestades normativas no requiere de una habilitación legal específica o de una cobertura normativa que expresamente reconozca a las entidades locales la posibilidad de dictar ordenanzas en relación a un ámbito de actuación en concreto. Ello significa que las competencias genéricas atribuidas a los mismos por la Ley de Bases de Régimen Local proporcionan la suficiente cobertura legal como para que las entidades locales puedan plantearse regular determinados ámbitos sectoriales aun en ausencia de reconocimiento expreso por una norma sectorial. Incluso podría decirse que la atribución genérica de competencias reconocida a los municipios por el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local es título suficiente como para intervenir, incluso normativamente en aquellas materias integradas en el núcleo de los intereses locales, en la medida en que no contradigan ninguna norma con rango legal y no vulneren competencias estatales y autonómicas. La interpretación del principio de legalidad de acuerdo con el criterio de la vinculación negativa no solo surte efectos en relación con el ámbito competencial de los entes locales, sino que implica también una ampliación de su capacidad normativa en la medida en que conlleva que el contenido de la ordenanza local esté condicionada negativamente por el respeto a las previsiones legales en el marco de sus competencias. De esta manera, dado un ámbito sectorial de competencia municipal, el parámetro para determinar la legalidad de las normas reglamentarias viene constituido otra vez por un límite negativo, esto es, que el contenido reglamentario no contradiga las previsiones legales. Ello significa reconocer a las entidades locales capacidad para innovar el ordenamiento jurídico, de forma que las normas emanadas de ellos no son meramente un desarrollo o ejecución de las previsiones legales, sino que son un exponente de la capacidad de los municipios de adoptar los preceptos legales a sus intereses par-

ticulares. El principio de autonomía y subsidiariedad justifica tal interpretación, otorgando a las normas locales una naturaleza jurídica especial, de acuerdo con la cual dichas normas integran el ordenamiento jurídico local en el que el principio de competencia, y no solo el de jerarquía rige las relaciones entre ley y reglamento.

Aplicado al ámbito medioambiental y concretamente a las ordenanzas sobre captación y aprovechamiento de la energía solar, significa atribuir a las entidades locales capacidad para incrementar o aumentar los niveles de protección medio ambiental por referencia a los porcentajes mínimos de energía solar fijados por la normativa estatal, que deberán quedar asegurados, pero que son susceptibles de ser incrementados por las ordenanzas locales al entender que los valores fijado por la norma estatal son valores mínimos susceptibles de ser mejorados por las normas locales de acuerdo con sus peculiaridades, intereses y necesidades. Claramente una consecuencia de su autonomía local.

## NOVEDADES EN LA IDENTIFICACIÓN DE FINCAS TRAS LA REFORMA DE LA LEY HIPOTECARIA Y DEL CATASTRO INMOBILIARIO POR LA LEY 13/2015 DE 14 DE JUNIO

Por FERNANDO ACEDO-RICO HENNING  
Registrador de la Propiedad  
Doctor en Derecho

### SUMARIO

1. EL CATASTRO INMOBILIARIO.
  - 1.1. ORIGEN.
  - 1.2. CONCEPTO.
2. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.
3. FINCA O PARCELA CATASTRAL Y FINCA REGISTRAL.
  - 3.1. FINCA O PARCELA CATASTRAL.
  - 3.2. FINCA REGISTRAL.
  - 3.3. DIFERENCIAS.
4. SISTEMAS DE COORDINACIÓN.
5. INTENTOS LEGALES DE COORDINACIÓN.
6. BASES GRÁFICAS REGISTRALES.
7. LA LEY 13/2015 DE 24 DE JUNIO.
8. NOVEDADES EN LA IDENTIFICACIÓN DE FINCAS TRAS LA REFORMA DE LA LEY HIPOTECARIA POR LA LEY 13/2015 DE 24 DE JUNIO.
  - 8.1. EL CÓDIGO REGISTRAL ÚNICO.
  - 8.2. LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA GEORREFERENCIADA.
  - 8.3. CORRESPONDENCIA ENTRE LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA APORTADA Y LA DESCRIPCIÓN LITERARIA DE LA FINCA.
  - 8.4. LA PUBLICIDAD GRÁFICA.