

Sofía Simou

Profesora de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma de Madrid

Los ayuntamientos ante el cambio climático: diseñando políticas locales transversales para la mitigación y adaptación

Los Gobiernos locales deberían gozar de un espacio de actuación suficiente que les permita diseñar y juridificar políticas filoclimáticas propias tanto de mitigación como de adaptación.

Fotografías: iStockphoto



El cambio climático es uno de los mayores retos y problemas colectivos de naturaleza *glocal* que afronta la sociedad moderna en la era tecnológica. Las cuestiones que versan tanto sobre su aceleración –que ya con certeza científica se considera humanamente inducida– como sobre sus impactos se han elevado a objeto de tratamiento diario por los distintos complejos de ciencias, los medios de comunicación, y se han convertido, en muchas ocasiones, en *objetivos prioritarios de las agendas políticas* de todos los niveles de gobierno (internacional, europeo, estatal, autonómico y local). Esto no es de extrañar, dado que los impactos climáticos a corto y medio plazo, aunque asimétricos en términos territoriales y de justicia social, están íntimamente ligados con nada menos que la *protección de la salud y el bienestar de la ciudadanía*, así como la temblante *resiliencia* de los modelos de ciudad por los que se ha optado hasta ahora.

“ Las **ciudades** se catalogan entre los lugares en los que más se ubican los **focos de emisión de gases de efecto invernadero**

A pesar de la atención sociopolítica masiva que está recibiendo la problemática en los últimos años, en la actualidad se observa todavía una *falta generalizada de respuestas jurídico-públicas* sólidas, coordinadas y sistemáticas entre los distintos niveles de gobierno que permitan garantizar *cierta eficacia en la ejecución global* de soluciones para la mitigación y adaptación climáticas. La excesiva *fragmentación en la normativización* de las distintas respuestas, carente de lógica integradora, y el *carácter eminentemente programático y principalista del tratamiento jurídico del fenómeno* han empezado, de hecho, a dar lugar a una importante intensificación de los casos de litigación climática que aparecen no solamente en España, sino en todo el mundo. La actividad o inactividad gubernativa, administrativa y legislativa en materia climática está empezando a ser estrictamente fiscalizable por los respectivos poderes ju-

“ El derecho local del cambio climático está, naturalmente, sujeto a límites jurídicos de naturaleza constitucional y legal

diciales en varios países del mundo. Dicha intensificación del control judicial en relación con la acción climática constituye un elemento que muestra, sin duda, cómo la protección y adaptación climáticas se están convirtiendo en verdaderos intereses jurídicos cuya tutela pública, bajo ciertas condiciones, puede ser exigible en sede judicial. Pero, también, abre un intenso debate sobre la compatibilidad de estos pronunciamientos judiciales con el principio democrático y el principio de separación de poderes sobre los que se ha construido el Estado social y democrático de derecho.

En el marco de la nueva realidad física de aceleración del proceso natural del cambio climático, las ciudades se catalogan entre los lugares en los que más se ubican los *focos de emisión de gases de efecto invernadero* por la concentración poblacional, así como entre los que más propensos están a sufrir sus impactos, con la inminente necesidad de adaptar sus comunidades a estos últimos. Como consecuencia natural de lo anterior, la lucha efectiva contra el cambio climático se ha convertido en una materia de naturaleza, entre otras, *político-jurídica local* (que se ve, además, reflejada en varios instrumentos estratégicos, como en los ODS en el marco de la Agenda 2030). En este sentido, los Gobiernos locales en sus *tres posiciones elementales* (como reguladores –normativos y de control–, agentes económicos activos en el mercado –prestadores de servicios, contratantes, gestores del patrimonio propio y operadores en el contexto de la iniciativa pública económica local– y promotores de políticas públicas –incentivando o desincentivando ciertas actuaciones–) deberían gozar de un espacio de actuación suficiente que les permita diseñar y juridificar políticas filoclimáticas propias tanto de mitigación como de adaptación.

La posición político-jurídica de los Gobiernos locales en la lucha climática se puede analizar en *dos planos* –uno vertical y otro horizontal–. El análisis de la posición de los Gobiernos locales desde *la perspectiva vertical* de distribución de poderes y tareas en la lucha climática explica y demuestra que *el avance en la gobernanza climática* demanda evitar

lagunas y descoordinación en el diseño de las políticas entre la actuación local y los marcos de acción establecidos a nivel autonómico, estatal, europeo e internacional. De la integración vertical de la actuación local en la actuación supralocal (y también, de modo inverso, de la interacción de la actuación supralocal con la local) derivan beneficios para todos los actores públicos implicados en la lucha climática. Una aproximación *bottom-up* en la lucha climática influencia y puede ser *paradigmática* para las políticas climáticas y energéticas nacionales. Además, coadyuva al *cumplimiento de los compromisos estatales* contraídos a nivel europeo e internacional. Al mismo tiempo, el diseño de políticas climáticas iniciadas y consolidadas a nivel supralocal (autonómico, estatal, etc.) en una aproximación *top-down* de ejercicio del poder *debe permitir y, en su caso, garantizar un margen jurídico suficiente* a las Administraciones de las ciudades en la materia. De este modo se consiguen *varios beneficios*: a) se potencian los experimentos o proyectos climáticos llevados a cabo a nivel local; b) se aceleran, por el efecto acumulativo de las distintas políticas, las respuestas al cambio climático; y c) se incentivan tanto la implicación de los agentes privados en la lucha climática como la movilización de recursos importantes para la aplicación efectiva de las estrategias de mitigación y adaptación.

En la *perspectiva horizontal del análisis* el foco de atención se ubica en la importancia que tiene el aprendizaje y trabajo conjunto para el diseño y la aplicación de las políticas del cambio climático: a) entre los distintos departamentos municipales; b) entre estos y otras instituciones públicas u otros municipios que *de forma conjunta promuevan proyectos climáticos fomentando las economías locales* de forma agregada; y c) entre los agentes privados, las empresas locales y los Gobiernos de las ciudades.

El surgimiento en la actualidad del derecho local de cambio climático, como parte del derecho administrativo local, podría, así, definirse como el conjunto de instrumentos jurídicos de que disponen los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias



legalmente atribuidas para materializar políticas de disminución de la emisión de GEI a la atmósfera y de adaptación a sus impactos. El derecho local de cambio climático, partiendo de las competencias que deben atribuirse expresamente a los Gobiernos locales para dinamizar acciones en este ámbito, engloba los principios y reglas que rigen principalmente en *cuatro espacios materiales de la actuación jurídico-administrativa local* que, en términos porcentuales, son los más contribuyentes a la aceleración antropogénica del cambio climático: *la energía* (mediante, principalmente, la adopción de medidas de eficiencia energética en la edificación, fomento de las energías renovables y constitución de *empresas públicas locales para la distribución energética*), la gestión sostenible de *residuos* (mediante medidas de minimización, tratamiento y valorización energética conforme al interés climático), *la movilidad* (más que como una forma de gestión del transporte urbano como una forma de planificar y ordenar el tráfico y los desplazamientos en las urbes) y *el planeamiento urbanístico* (como presupuesto de un modelo de

vida climáticamente sostenible y ámbito administrativo de conexión y materialización de todas las políticas climáticas anteriores).

En todos los ámbitos materiales de intervención pública local, las cuestiones más relevantes en cuanto al poder y alcance de actuación de las ciudades y sus Gobiernos locales en el ámbito parecen predefinidas. La primera cuestión es la relativa a la *suficiencia del marco legal competencial actual* en España para que los ayuntamientos en un esquema de gobierno multinivel –Gobiernos locales, comunidades autónomas y Estado– actúen con seguridad jurídica en la materia. Por lo general, el cambio climático a nivel legal en España no se ha tratado como una materia sobre la que se proyecta una atribución competencial formal *ad hoc* o en bloque a los municipios. Aunque en la práctica difícilmente podría negarse la capacidad de los Gobiernos locales para tomar medidas normativas y ejecutivas en la materia, en la teoría los fundamentos legales competenciales deben buscarse: a) de modo indirecto, en la legislación sectorial y/o de régimen local (arts.

Tema central



25 y 26 LBRL) con respecto a otras materias de influencia o conexión con el cambio climático (planeamiento urbanístico, gestión de residuos, protección del medioambiente, alumbrado público, movilidad, etc.); b) en el artículo 7.4 LBRL, en el que el Tribunal Constitucional reconoce una *cláusula universal de competencias* de carácter, sin embargo, limitado y condicionado (FFJJ 11 y 12); c) en la Ley estatal 7/2021, de cambio climático y transición energética; y d) en las leyes autonómicas de cambio climático (Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares; Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía; Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña).

A grandes rasgos, se puede sostener que ni la ley estatal ni las leyes climáticas autonómicas han aprovechado la oportunidad de determinar con claridad y desde un *enfoque climático integrado* las competencias locales en materia de mitigación y adaptación. A esta afirmación, hay, por supuesto, algunas

excepciones. De modo general, por ejemplo, en la ley andaluza se prevé la obligación de los municipios de aprobar *planes de acción climática*; y en el artículo 14 de la ley estatal se establece la obligación municipal, en función de unos umbrales poblacionales determinados, de *establecer zonas de bajas emisiones en sus ciudades*. En todo lo demás, sin embargo, las previsiones legales que puedan afectar a los municipios tienen un contenido, fundamentalmente, *finalista y de necesaria concreción legislativa futura*. Es el caso, por ejemplo, de la disposición adicional quinta, que prevé que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la Federación Española de Municipios y Provincias y las comunidades autónomas, a través de los organismos de cooperación interadministrativa existentes, coordinarán las actuaciones que se lleven a cabo en materia de Economía Circular que contribuyan a la descarbonización de la economía. El artículo 21 de la ley estatal establece que deberá tenerse en cuenta *la adaptación al cambio climático* en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las in-

“ El diseño de políticas climáticas iniciadas y consolidadas a nivel supralocal debe permitir y garantizar un margen jurídico suficiente a las Administraciones de las ciudades en la materia

tervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte. Finalmente, el artículo 8.5 de la ley estatal, aunque no distingue entre niveles de Administración, recoge la posibilidad de que las *Administraciones públicas establezcan incentivos* que favorezcan la consecución de los objetivos previstos en dicho artículo, con especial atención a la introducción de las energías renovables en la rehabilitación de viviendas fomentando el *autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones*. Este precepto, aunque de forma un tanto indeterminada y difusa, abre un nuevo camino a explorar por parte de las entidades locales en sus políticas energéticas y de edificación.

En segundo lugar, y una vez aceptadas las competencias locales en materia climática de modo más o menos específico, la siguiente pregunta concierne a la *determinación del alcance material concreto de cada actuación en los espacios administrativos locales con conexión con el cambio climático*. En la actualidad, la intervención local en materia de cambio climático puede articularse mediante una amplia red de instrumentos que se manifiesta desde la adopción de modelos informales de acción administrativa filoclimática (lo que en Alemania se conoce como el *kommunalrechtliches Klimaschutzkonzept*) hasta el uso del poder coercitivo para sancionar conductas contrarias a la finalidad del binomio mitigación-adaptación. Para una mejor comprensión de la virtualidad de estas herramientas jurídico-políticas, debe siempre tenerse en cuenta que la eficacia de esta red local de instrumentos aumenta en la medida en la que se percibe y se materializa como una *unión instrumental* en conexión también con los instrumentos adoptados por los otros niveles de gobierno para transitar hacia la neutralidad climática. La razón de esta necesidad de actuar en términos agregados reside en que la lucha contra el cambio climático, en un esquema de actuación pública *bottom-up*, debe ser extremadamente coordinada y no solo con las políticas implantadas por los otros niveles de gobierno –coordinación *ad extra*–. La coordi-

nación también debería ser *interna* en el sentido de que cada instrumento utilizado a nivel local en materia climática debe ponerse en interconexión constante con los demás instrumentos propiciados por esta instancia del poder. Los efectos acumulativos o conjuntos de los instrumentos en materia climática se potencian en cuanto más acciones individuales se toman en interrelación inmediata con las otras.

En esta clave, los principales instrumentos, técnicas y formas político-jurídico-locales que dirigen e incentivan la lucha efectiva contra el cambio climático se podrían clasificar, a grandes rasgos, en los siguientes seis bloques:

- a) en *instrumentos estratégicos* de naturaleza, principalmente, de *soft law*. Se trata, por ejemplo, de la adopción de *modelos informales de quehacer administrativo* que se materializan mediante la elaboración de estrategias, planes y guías de actuación municipal climática (como las EDUSI o las Estrategias climáticas de Barcelona y Valencia). Estos instrumentos, aunque no revistan la forma de un instrumento normativo vinculante, producen cierto efecto *de autovinculación de la Administración* a sus propios compromisos, coadyuvando a la vez a una mejora de la imagen del municipio mediante el control ciudadano de las actuaciones climáticas y la creación de espacios para inversiones privadas;
- b) en *instrumentos de planificación vinculante y técnicas de regulación, limitación y control de las actividades públicas y privadas* (como la adopción de planes climáticos vinculantes, planes urbanísticos que integren las exigencias climáticas, planes de residuos que reflejen los imperativos del modelo de economía circular, la modulación de autorizaciones, licencias o informes ambientales para encauzar la acción privada hacia la consecución de los fines climáticos, el *screening* de los instrumentos municipales vinculantes a través de su sujeción al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, el establecimiento de prohibiciones o restricciones, cuando sea necesario para preservar los valores cli-

máticos, y la configuración del pertinente sistema de inspecciones y sanciones);

c) en *instrumentos de fomento o incentivo positivo y negativo* (mediante la oportuna modulación de los tributos locales, la recepción y el otorgamiento de subvenciones para actuaciones climáticas, la modulación del objeto de los contratos públicos en clave verde o ecológica y la participación, junto con empresas estratégicas, por ejemplo, en el PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento);

d) en *instrumentos organizativos* (mediante la creación de comisiones específicas y unidades administrativas municipales de carácter transversal para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas climáticas);

e) en *instrumentos educativos o comunicativos* (a través de la celebración de campañas de sensibilización e información, proyectos educativos en materias como la movilidad sostenible, la minimización y el reciclaje de residuos, el uso eficiente de la energía, etc.);

y f) en *instrumentos ejemplarizantes* mediante los cuales la propia Administración local procede a actuaciones materiales para la modernización energética de sus infraestructuras, servicios o equipamientos o dota parte de su patrimonio público municipal para la consecución de fines ligados a la materialización del binomio mitigación-adaptación.

En este sentido, el derecho local del cambio climático incluye todos los principios y reglas que:

a) *amparan y legitiman a la Administración local para intervenir en la materia*, atribuyéndole competencias idóneas a tal fin;

b) *desincentivan ciertas conductas*, haciendo recaer los costes sobre las actividades más dañinas a efectos de la protección climática (como, por ejemplo, mediante el establecimiento de recargos fiscales sobre las tasas de estacionamiento de los vehículos más contaminantes o la modulación de las tasas de basura dependiendo de la cantidad de generación);

c) *imponen obligaciones y condicionan ciertas actuaciones* al cumplimiento de fines filoclimáticos (como la configuración de los usos edificatorios para alcanzar máximos de eficiencia energética y el establecimiento por el planeamiento urbanístico de *zonas de usos mixtos y funcionales* y/o de protección climática);

d) *prohíben otras conductas* que resulten contrarias a la protección y adaptación climáticas (como la transformación urbanística de zonas colindantes a los ríos o al mar o la circulación de los vehículos más contaminantes en zonas restringidas en las ciudades);

e) *controlan el cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones* (mediante, por ejemplo, la concesión de autorizaciones o licencias, la realización de inspecciones y la imposición de sanciones);

f) *dirigen, incentivan y promocionan actuaciones que resulten respetuosas con el fin de la protección climática* (mediante, por ejemplo, el oportuno ejercicio de la potestad planificadora, la realización de obras de modernización climática en las propias infraestructuras y servicios municipales, la creación de *Climate Improvement Districts*, la previsión de bonificaciones fiscales en el IAE, el ICIO y el IBI y la reversión a proyectos específicos de subvenciones en el marco también de los Fondos *Next Generation* y el Pacto Verde europeo).

Explicado sintéticamente lo anterior, no debe olvidarse que el derecho local del cambio climático está, naturalmente, sujeto a *límites jurídicos* de naturaleza constitucional (en materia de protección de los derechos fundamentales, como la libertad de empresa –art. 38 CE–, la legalidad sancionadora –art. 25.1 CE– o tributaria –art. 31.3 CE–, y el derecho a la propiedad privada –art. 33 CE–, o con respecto al principio de jerarquía normativa –art. 9.3 CE–) y legal. En cuanto a los límites legales, surgen varias dudas a la hora de implantar medidas filoclimáticas locales en el marco actual de las leyes estatales y autonómicas, siempre y cuando ellas existan y limiten la actuación local en

“ Ni la ley estatal ni las leyes climáticas autonómicas han aprovechado la **oportunidad** de determinar con claridad y desde un **enfoque climático integrado** las competencias locales en materia de mitigación y adaptación



la materia o incidan directa o indirectamente en la regulación local del fenómeno. En este sentido, surgen varias cuestiones como, por ejemplo: a) si los ayuntamientos pueden regular, en la correspondiente ordenanza autónoma local o plan urbanístico, la eficiencia energética en la edificación más allá de lo mínimo establecido en el CTE; o b) cómo los estándares urbanísticos legales actuales restringen, impiden o facilitan la tarea de la planificación urbanística filoclimática local. En la misma línea se ubican también las cuestiones relativas al *alcance de los distintos tipos de control de legalidad u oportunidad* a los que se somete la normativa y/o la planificación urbanística climática local por las otras instancias de gobierno, y el papel que tiene en estos controles el principio constitucionalmente garantizado de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE). Finalmente, no debe olvidarse que, en cuanto a las medidas de cambio climático que puedan adoptar los ayuntamientos para transitar hacia modelos sostenibles y filoenergéticos más ambiciosos, no hay una solución de talla única para todos ellos. Las políticas más adecuadas para cada ayuntamiento dependerán de las características climáticas, geográficas y geopolíticas y de la vulnerabilidad o exposición a los riesgos del cambio climático de cada uno. Además, en la práctica, los obstáculos a las medidas climáticas locales pueden no ser puramente jurídicos, sino derivar de varios factores, siendo quizás el más relevante el económico. Tal y como se pone de relieve en el “Análisis comparado de las políticas de cambio climático en municipios de la Comunidad Autónoma

de Madrid” (C. NAVARRO GÓMEZ, M. GONZÁLEZ, D. ALBA y S. SIMOU, Instituto de Derecho Local y Universidad Autónoma de Madrid, 2019), entre los obstáculos más destacados que se han podido identificar con métodos cuantitativos y cualitativos de análisis se encuentran los siguientes: la falta de liderazgo político o compromiso con la causa del cambio climático; la insuficiente organización administrativa y falta de creación de órganos específicos de carácter transversal dentro de las estructuras municipales, que se encarguen de la tarea específica de promover las medidas de cambio climático adoptadas previamente o promover un cambio normativo hacia este sentido; y los condicionantes económico-financieros después de la aprobación de la LRSAL en ayuntamientos endeudados a los que no se permite invertir en políticas locales de cambio climático.

En definitiva, como se puso de relieve también en un número previo de esta Revista, “el modelo de ciudad en el contexto del denominado *Green New Deal* es determinante y los municipios deben aspirar a ser un referente en el liderazgo institucional en lo que respecta a esta política pública”. En esta clave, es importante aprovechar las oportunidades económicas y de asistencia técnica que se están ofreciendo a nivel europeo, estatal, autonómico y provincial para innovar, aumentar –mediante acciones climáticas locales interconectadas– los ahorros públicos, crear empleo y generar valor agregado por la implantación en red de políticas energéticas y climáticas locales. •