Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos político-jurídicos locales

Sofía Simou
Profesora de Derecho Administrativo.
Investigadora en el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO. 1. Planteamiento de la cuestión. 2. La necesidad de creación de una unión instrumental local de naturaleza heterogénea para la materialización de la acción para el clima. 3. Tipología de instrumentos. 3.1. Instrumentos de "soft law", modelos informales de actuación administrativa filoclimática local y planes de acción climática. 3.2. Planes normativos vinculantes: en especial, los planes urbanísticos. 3.3. Instrumentos de regulación, limitación y control. 3.4. Inspecciones y sanciones. 3.5. Instrumentos de fomento e incentivo positivo o negativo: tributos, subvenciones y contratos públicos. 3.6. Actuaciones en instalaciones, infraestructuras y servicios municipales y otros instrumentos educativos y comunicativos. **4. Bibliografía.**

1. Planteamiento de la cuestión

Constituye objeto del presente estudio analizar, por una parte, la *posición que ostenta la acción para el clima*, como objetivo para un desarrollo sostenible de los entornos en el marco de la Agenda 2030 y de la Agenda Urbana Española, y, por otra parte, presentar *los principales instrumentos* de naturaleza tanto político-estratégica como propiamente jurídica para fortalecer dicha acción a *escala local*.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

El estudio parte de la *hipótesis* de que 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-) gozan de un *espacio de actuación suficiente* -aunque ciertamente mejorable en clave político-jurídica- que les permite diseñar y juridificar políticas propias de cambio climático tanto de mitigación como de adaptación.

El cambio climático es un *fenómeno natural* que ha acompañado a la Tierra desde su origen. Su causa está arraigada en la retención en la atmósfera de parte del calor del sol (el fenómeno denominado como efecto invernadero o calentamiento global) posibilitando de esta forma el mantenimiento de la temperatura de la Tierra en unos umbrales sostenibles y capaces de albergar la vida. Aunque las alteraciones físicas en los ciclos climáticos han sido siempre una realidad[1], en el momento actual existe un *gran consenso científico* en que la *actividad humana*, a partir de la era de la industrialización (siglo XIX), ha desembocado en la *aceleración del proceso natural del cambio climático.* Está *científicamente constatado* que la temperatura media de la Tierra ha aumentado. Los sucesivos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (IPCC por sus siglas en inglés), como autoridad internacional reconocida en la materia, lo confirman a la vez que atribuyen la responsabilidad exclusiva de este aumento a la involucración del hombre en los procesos climáticos naturales.

En contra de lo que podría pensarse inicialmente, el último informe provisional de la Organización Meteorológica Mundial (WMO), correspondiente al año 2020, pone de relieve que, a pesar de las distintas medidas restrictivas en varios sectores de la actividad humana que se están adoptando en la mayoría de los países del mundo a efectos de frenar la pandemia ocasionada por la COVID-19, con la consecuente ralentización de la actividad económica, la concentración atmosférica de GEI sigue aumentando. De hecho, parece que el año 2020 será uno de los tres años más cálidos de la historia desde que existen registros. Los impactos climáticos se añaden así a los impactos propiamente sanitarios de la pandemia, agravando las consecuencias para la salud pública, la seguridad, la cohesión social y la

1. López Bustos (2011: 141).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

estabilidad económica[2]. En este contexto, no es de extrañar, por lo tanto, que una gran parte de los fondos europeos para la recuperación de la pandemia, conocidos como *Next Generation* EU, se prevea que se destinen a actuaciones relativas a la resiliencia al cambio climático y a la transición justa, poniendo así de relieve la apuesta por el crecimiento verde e inclusivo.

En este escenario de intensificación de los esfuerzos público-privados para la minimización de los riesgos que afronta la sociedad moderna, tan necesaria antes de la COVID-19, pero aún más acentuada en la actualidad, el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 presenta una hoja de ruta para el desarrollo sostenible, firmada por los Estados miembros de la ONU en 2015. En la Agenda 2030 se identifican 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), siendo la acción para el clima el número 13. A partir de los criterios establecidos en la Agenda 2030, en la nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y en la Agenda Urbana para la Unión Europea nace también la Agenda Urbana Española (AUE)[3]. La última, en la línea de las demás agendas, constituye un *documento propiamente estratégico, sin carácter normativo*, y consecuentemente de adhesión voluntaria por los distintos actores gubernamentales, que persigue el logro de la *sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano.*

Dentro del muy amplio concepto de sostenibilidad, y como no podría ser de otra forma, se pone especial énfasis en la necesidad de optimizar las políticas de cambio climático y resiliencia en los tejidos urbanos (objetivo estratégico número 3)[4]. En este punto, debe destacarse que la acción para el clima es un *objetivo transversal* de muy difícil definición y diseño en las respuestas público-privadas que reclama para asegurar su eficacia. La implantación de políticas para mitigar o adaptarse al fenómeno físico del cambio climático presupone la materialización de varios de los demás objetivos que se detallan en las agendas 2030 o coadyuva, de forma directa o indirecta, a la consecución de algunos de los mismos (lucha contra la pobreza, corrección de desigualdades, racionalización del consumo, consecución de la paz y la justicia, gestión eficiente del agua y de la energía, etc.). Y es justamente por este motivo por el que la ciencia política califica el cambio climático como un

2. Véase el último informe provisional de la Organización Meteorológica Mundial: https://public.wmo.int/en/media/press-release/2020-track-be-one-of-three-warmest-years-record.

3. Véase, por todos, Alonso (2020).

4. Véanse pp. 108 y ss: https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

problema maldito (*wicked problem)*. Está claro que se trata de un fenómeno que, en la actual sociedad de riesgo, presenta manifiestas interdependencias sociales, económicas y técnicas con los otros objetivos identificados en las distintas agendas políticas. Las causas del fenómeno se encuentran muy dispersas y son, a menudo, difícilmente cuantificables o identificables. En este contexto, es evidente que su solución o al menos la minimización del riesgo que supone para la pervivencia humana exige un alto nivel de responsabilidad compartida, que trasciende las fronteras gubernativas de un municipio, Estado o continente[5].

Partiendo de este planteamiento, la acción para el clima, como un objetivo prioritario para las agendas políticas de todos los niveles de gobierno[6], ha ido activando cada vez más sectores del ordenamiento jurídico. Y ha llegado al derecho local. Si en un primer momento el reto de la política y el derecho ante el cambio climático fue dar forma a un mercado internacional de derechos de emisión, articulado a partir de tratados y organismos internacionales, el agravamiento dramático de la situación ha trascendido, en muy pocos años, a las políticas climáticas municipales y, con ello, al derecho administrativo que ordena esas políticas. El cambio climático reclama hoy múltiples acciones municipales: urbanísticas, de eficiencia energética y de instalación de energías renovables, de movilidad urbana o de tratamiento y valorización energética de residuos. Y lo hace siendo un problema pacíficamente aceptado como *glocal*, puesto que el mayor porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero proviene de los espacios urbanos, aunque los impactos del cambio climático son de carácter global. Esto indica, sin embargo, la importancia que las ciudades tienen en las estrategias de mitigación. Además, cuestiones como el mantenimiento de infraestructuras, la pobreza, la actividad socioeconómica y el empleo en las ciudades están íntimamente ligadas a las estrategias de adaptación climática. Por estas razones, en las políticas públicas de afrontamiento de las causas y los impactos del cambio climático, y en un *esquema de gobernanza multinivel*, como el que impone la naturaleza misma del problema climático, las decisiones municipales cobran especial relevancia. Los Gobiernos municipales y las relaciones que establezcan con los operadores locales son

5. González y Huete (2018: 312).
6. El 21 de enero de 2020 se declaró por el Consejo de Ministros la emergencia climática que ha dado lugar a la formulación y publicación de varios instrumentos de *soft law* enmarcados todos ellos en una ambiciosa -a nivel estatal- Estrategia de desarrollo baja en carbono y resiliente al clima: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/Estrategia.aspx.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

fundamentales en el diseño y la prestación de políticas publicas climáticas que sean eficaces en términos de costes[7].

Todo lo anterior obliga siempre a estudiar la posición político-jurídica de los Gobiernos locales en la lucha climática desde *dos perspectivas* –una vertical y otra horizontal-[8]. Por una parte, la *perspectiva vertical* del análisis demuestra que el avance en la gobernanza del cambio climático 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 el diseño de políticas y la distribución de poderes y tareas 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 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 objetivos: 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[9].

Por otra parte, en la *perspectiva horizontal* del diseño de las políticas se hace obvia la importancia que tienen el aprendizaje y trabajo conjunto para el diseño y la aplicación de las políticas del cambio climático entre: a) los distintos departamentos municipales y otras instituciones públicas de interés en la materia; y b) los agentes privados y los Gobiernos de las ciudades.

7. Corfee-Morlot et al. (2009).
8. Ídem.
9. Ídem.

2. La necesidad de creación de una unión instrumental local de naturaleza heterogénea para la materialización de la acción para el clima

Aunque, tal y como se ha mencionado con anterioridad, el consenso científico sobre el riesgo generado por la acción humana en la aceleración del cambio climático es en líneas generales absoluto, parece que no se extiende a las magnitudes de la alteración climática, ni a la eficacia que se atribuye a las diversas medidas que puedan adoptarse[10].

No obstante, y al menos a título ejemplificativo, en la actualidad, la intervención político-jurídica local en materia de cambio climático puede articularse mediante un *amplio abanico de instrumentos*, con el fin de promover y materializar todas las medidas que forman parte del complejo de políticas públicas que se dirigen a la consecución de los objetivos recogidos en la distinta tipología de las agendas 2030. Para una mejor comprensión de la virtualidad de estas herramientas jurídico-políticas, debe siempre tenerse en cuenta que la eficacia de esta red de instrumentos aumenta en la medida en que se percibe y se materializa como una *unión instrumental (Instrumentverbund)*[11]. La razón reside en que la lucha contra el cambio climático, en un esquema de actuación pública *bottom-up*, no se reduce solamente a una coordinación con las políticas implantadas en los otros niveles de gobierno –coordinación *ad extra*-. La coordinación también debe ser interna. 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 se potencian en cuanto más acciones individuales se toman en interrelación inmediata con las otras (*Zusammenwirkung*).

En este sentido, los principales instrumentos municipales para la lucha efectiva contra el cambio climático se podrían clasificar, a grandes rasgos, en los siguientes seis bloques: a) *instrumentos estratégicos* de naturaleza, principalmente, de *soft law*; b) *instrumentos de regulación, planificación vinculante, limitación y control* (como planes urbanísticos, autorizaciones, licencias o informes ambientales o urbanísticos, evaluaciones ambientales, prohibiciones o restricciones, inspecciones y sanciones); c) *instrumentos de fomento o incentivo positivo y negativo* (tributos, subvenciones, contratación verde o ecológica, convenios de ejecución del planeamiento urbanístico); d)

10. Esteve (2018: 161).
11. Véase, por todos, Kahl y Schmidtchen (2013: 385 y ss).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

instrumentos organizativos (creación de comisiones, unidades administrativas municipales de carácter transversal para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas climáticas); e) *instrumentos educativos o comunicativos* (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) *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. Partiendo de esta categorización general, en las páginas que siguen van a ser objeto de exposición -aunque necesariamente sintética- algunos de los principales instrumentos locales identificados y extraídos de un análisis transversal de las medidas idóneas en cada sector influyente sobre el cambio climático[12].

En todo caso, debe apuntarse que el papel de la Administración local en la lucha contra el cambio climático es muy heterogéneo. Incluye *funciones* como la del regulador, prestador de servicios, operador en el mercado, sujeto incentivador o desincentivador de determinadas conductas, educador e informador y actor material de cuyas buenas prácticas deriva cierta trascendencia para la sensibilización de la ciudadanía en materia climática. Los diversos instrumentos de los que disponen los Gobiernos locales, así como los roles que desempeñan en la lucha contra el cambio climático, se dirigen, principalmente, a obtener un *cambio conductual* de los agentes implicados en la problemática mediante la compensación, "penalización" económica, información o aprobación y aplicación de normas.

En cuanto a este último aspecto, debe recordarse que el poder normativo local en España, a través del cual se normativizarán, cuando sea oportuno, los instrumentos filoclimáticos desglosados a continuación, es de rango reglamentario (potestad reglamentaria local reconocida en el art. 4.1 LBRL inherente al principio de autonomía local)[13]. Esto significa que los distintos instrumentos filoclimáticos, cuando resulten juridificados, o bien estarán reflejados en alguna *ordenanza local* o bien en los *planes urbanísticos* municipales o planes normativos de rango reglamentario.

12. Para un análisis más exhaustivo de los distintos instrumentos filoclimáticos locales, véase Simou (2020).
13. Véase, por todas, STC 214/1989, de 21 de diciembre.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

3. Tipología de instrumentos

3.1. Instrumentos de "soft law", modelos informales de actuación administrativa filoclimática local y planes de acción climática

El primer *complejo de instrumentos* que sirve como *base y fundamento* para que los ayuntamientos realicen su diagnóstico sobre las necesidades, retos y posibilidades de su ciudad en materia de cambio climático es de *naturaleza estratégica o planificadora*. Se trata de la elaboración de documentos en los que se recogen, de un lado, los datos poblacionales, de calidad de aire, de emisión de GEI (inventarios de emisiones, huella de carbono) y de impactos climáticos que ha sufrido o que, por su vulnerabilidad y exposición climática, esté propenso a sufrir el municipio. De otro lado, estos textos contienen la *priorización de objetivos* en la materia, la *demanda ciudadana* en los sectores interconectados con el cambio climático y las *medidas* que, desde un punto de vista político y técnico, se consideran idóneas para establecer un *modelo/enfoque* de actuación *filoclimática* de carácter integrado (*kommunales Klimaschutzkonzept*)[14].

Estos instrumentos que, al menos de entrada y antes de que se opte por un cierto grado de juridificación, son de naturaleza político-técnica, podrían adoptarse: a) por *iniciativa local* propia; o b) al derivar de una *obligación voluntariamente asumida* en el marco de la *adhesión* del municipio a algún pacto o red internacional, europea o española ("Agenda Urbana 2030", "Pacto de Alcaldes", "Mayors Adapt", "Red de ciudades por el clima", etc.), o c) por *imperativo legal* (en forma de planes de acción climática en el caso de que la legislación estatal o autonómica lo imponga).

Su naturaleza puede ser *general* o *específica*. Lo anterior dependerá de si el plan o la estrategia refleja de *forma transversal las medidas* que los Gobiernos se autoimponen cumplir para la mitigación y/o adaptación al cambio climático (planes de acción climática, planes generales de reducción de emisiones y/o planes de adaptación); o si los planes se concentran en la construcción y materialización de una *política referida a un sector específico interrelacionado con el cambio climático* (como planes de eficiencia energética y de promoción de las energías renovables para la mitigación, planes de acción

14. Sobre el modelo de actuación filoclimática local, véase Kahl y Schmidtchen (2013: 342 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

para la energía sostenible –PAES-, planes de movilidad sostenible, planes de calidad de aire que, a la vez que combaten la contaminación atmosférica, sirven para mitigar los efectos del cambio climático, planes o estrategias de desarrollo urbano sostenible). Aquí se prestará más atención a la primera categoría de planes, que se caracterizan por una aproximación más integrada a la lucha contra el cambio climático (planes/estrategias que reflejan un modelo informal de actuación administrativa filoclimática y planes de acción climática).

Sin duda, la declaración de un municipio, a través de la adopción del correspondiente instrumento estratégico, ubicado en la categoría del derecho blando (*soft law*), como un territorio caracterizado por un "modelo de ordenación filoclimática municipal" (*kommunales Klimaschutzkonzept*), constituye un primer paso trascendente para justificar las distintas acciones transversales que se materializarán en su seno para la lucha efectiva contra el cambio climático. Es una forma de la actuación administrativa que persigue crear un *efecto de autovinculación* –al menos política- de la Administración municipal a la lucha climática y que convierte estas acciones en menos vulnerables a los cambios de gobierno. Esto sucede porque la reversión de una declaración de tales características puede suponer un importante coste político y un empeoramiento, en términos generales, de la imagen del municipio frente a sus ciudadanos. Un modelo filoclimático de la actuación municipal debe ordenarse, así, como un instrumento político y técnico-administrativo dentro de la denominada *acción informal de la Administración*. Esta acción, diferenciada en sus presupuestos de la teoría de las formas de actuación jurídico-administrativa, es jurídicamente poco estructurada y dirigida principalmente a obtener efectos fácticos[15].

El objetivo principal de *inclusión de este modelo informal de la actuación administrativa en los planes estratégicos* de cada municipio es el despliegue de un efecto *coordinador e integrador* de las medidas municipales, en los distintos sectores de su actuación, para luchar de forma sistemática frente al cambio climático. El efecto integrador se relaciona tanto con cuestiones como *la participación de los intereses afectados* –de otras administraciones y ciudadanos- en los distintos procedimientos de toma de decisiones que afectarán a los entornos en los que se vive, como con *cuestiones materiales* de la posterior regulación o implantación práctica de las medidas respetuosas con el clima.

15. Schmidt-Assmann (2004: 332).

La materialización práctica del modelo informal de actuación filoclimática local se manifiesta a través de, al menos, cuatro acciones. En primer lugar, la declaración de un municipio como territorio en que rige este modelo de actuación puede realizarse mediante la adopción de varios planes políticos flexibles (en el marco, por ejemplo, de las "agendas urbanas" o del "Pacto de Alcaldes"). Este tipo de planes de orientación y dirección de las políticas públicas municipales es mucho más adaptable a la realidad cambiante, puesto que no requiere de un procedimiento administrativo estrictamente formalizado para su aprobación y modificación. Sin embargo, también hay que apuntar su limitada eficacia *ad extra*. Estos instrumentos de planificación no constituyen herramientas normativas de un grado superior de vinculación jurídica. En segundo lugar, el modelo informal filoclimático puede canalizarse mediante las pertinentes campañas de información, sensibilización o educación climática. En tercer lugar, la adopción de medidas filoclimáticas ejemplarizantes en los edificios, servicios, medios e infraestructuras públicas constituye una forma excelente de incentivar a la ciudadanía a incorporar también al ámbito de la actuación privada este tipo de actuaciones. Finalmente, la actividad subvencional de las administraciones locales para la consecución de fines climáticos es también una importante acción en el marco de un modelo informal de la actuación administrativa local.

En cuanto a las *funciones* de esta categoría de modelo informal de la actuación administrativa es necesario acudir a la exposición sintética de algunas de ellas para comprender mejor la importancia de su adopción, su naturaleza y eficacia[16].

La primera función que debe reconocerse a la introducción de un modelo municipal filoclimático de la actuación administrativa local es la *cognitiva o heurística e informadora*[17]. Una vez introducido este modelo de actuación municipal en los esquemas de acciones o estrategias políticas de los municipios, estos últimos se vuelven más conscientes de las posibilidades de la integración de estas actuaciones en las demás políticas sectoriales. Además, su reflejo en los planes informales de acción de cada municipio constituye la base necesaria para su posterior -si se considera oportuno- desarrollo jurídico. Así, los planes informales filoclimáticos sirven como marco general para la identificación de los intereses que quieren promoverse por cada gobierno

16. Kahl y Schmidtchen (2013: 351 y ss.) analizan con detenimiento las 5 funciones: *Erkenntnisfunktion, Ermittlungsfunktion, Partizipationsfunktion, Koordinierungsfunktion, Kontrollfunktion*.

17. Deutsches Institut für Urbanistik (2011: 185 y 189).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

municipal. Cualquiera que pretenda informarse sobre las prioridades políticas de un municipio puede consultar este tipo de instrumentos.

La segunda función de la formación e introducción del modelo filoclimático en la actuación administrativa informal es la de *determinación de los costes y beneficios* que conlleva la implantación de las políticas sectoriales encaminadas a la protección climática[18]. Los planes informales son los que realizan el diagnóstico de una situación y analizan los posibles escenarios de acción según los datos empíricos que recogen. Así, un plan elaborado con precisión que muestre los resultados de un inventario de las actividades generadoras de GEI en cada municipio, de concentración de los GEI en varios momentos temporales, de los porcentajes de consumo de energía procedente de fuentes renovables y de los ahorros conseguidos por medidas de eficiencia energética, sirve de base fáctica para la cuantificación de los costes y beneficios derivados de ciertas decisiones –públicas o privadas- en sectores como el energético, el de movilidad, el de residuos, el de edificación, etc.

La tercera función de la construcción de estos modelos de actuación administrativa informal es la *participativa*[19]. La inclusión de los vecinos de un municipio en los procedimientos informales de elaboración de planes, que reflejen y diseñen el modelo filoclimático municipal, puede resultar muy eficaz para la identificación temprana de posibles resistencias sociales a los objetivos o estrategias que se quieran promover por el Gobierno municipal. A través del diseño y de la instalación de procedimientos abiertos a la participación pública en la fase de elaboración de los planes informales de actuación local se consiguen varias ventajas. La planificación estratégica se dota de la *flexibilidad* necesaria para el posible cambio del contenido de las medidas propuestas. Se avanza hacia el consenso y la aceptación social de las medidas. Los vecinos se sienten escuchados y tomados en cuenta. Mediante la participación pública y la oportunidad de formular comentarios y alegaciones pueden diagnosticarse, en un momento inicial, los posibles *obstáculos jurídicos* a los que se enfrentará la posterior cristalización jurídica de los objetivos políticos. En este sentido, existe una gran diferencia entre estos trámites de información y participación pública, poco formalizados, y los que, por ejemplo, se incluyen en la elaboración de planes con eficacia *ad extra* que toman la forma jurídica de las disposiciones de carácter general (como ordenanzas ambientales o planes urbanísticos). La diferencia reside en que,

18. *Ibidem*, pp. 314 y ss. Sobre los costes que genera la dinamización o la ausencia de formalización de políticas de cambio climático, véase Sunstein (2006: 371).
19. Schott (2008: 249).

normalmente, la elaboración de los segundos supone para la Administración local un gran coste técnico y económico, y en el momento de producción del trámite de información y participación públicas estos últimos ya constituyen productos bastante avanzados que son costosamente modificables. Por el contrario, los cauces informales de participación se convierten en puntos reflexivos para todos los interesados, y coadyuvan en la realización de un debate constructivo sobre las medidas filoclimáticas que se quieran implantar en y por el municipio.

La cuarta función del modelo filoclimático municipal es la *coordinadora* o *sistemática*[20]. Consiste en establecer un marco en el que se moverán todas las políticas o medidas locales sectoriales (en la edificación, en el ahorro energético y el impulso a las energías renovables para el consumo de energía eléctrica y térmica, en la gestión de los residuos y en la movilidad). El modelo de actuación administrativa informal en materia climática funciona, así, como un espacio coordinador y de sistematización de las demás políticas sectoriales medioambientales, avanzando de este modo en la materialización del principio de integración (art. 11 TFUE) –en el momento previo a la juridificación de las políticas-. La concepción municipal de un modelo filoclimático configurado de forma pura y autónoma y sustanciado en instrumentos políticos en el momento del *policy making*, se convierte así en el eje vertebrador de las demás políticas sectoriales municipales con incidencia climática. Con esta idea, la actuación administrativa local se dirige hacia la materialización de objetivos medioambientales, no solamente desde una perspectiva individualista de promoción de un fin concreto, sino desde una perspectiva global e interrelacionada. El cambio climático se convierte en una consideración material que impregna y obliga a todas las iniciativas y políticas públicas del gobierno municipal a coordinarse con ella.

Finalmente, la última función de la inserción del modelo filoclimático de energía en las agendas o estrategias políticas de la Administración municipal es la de *control o vinculación* de la Administración a sus propios enunciados políticos[21]. Esta función de autovinculación administrativa y control político resulta beneficiosa en dos aspectos fundamentales. Por una parte, la Administración encauza sus actuaciones hacia el cumplimiento del fin que ha preestablecido en sus instrumentos estratégicos o políticos ganando en coherencia y eficacia. Esto ayuda a la Administración municipal

20. Schindelmann *et al.* (2010: 158).
21. Kahl y Schmidtchen (2013: 355).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

a efectuar un autocontrol sobre los avances que ha realizado en cada ámbito de actuación pública. Asimismo, los criterios y las pautas de la actuación pública local en la materia que se reflejan en este tipo de instrumentos de *soft law* sirven para completar, en un nivel posterior, las normas de conducta. Por otra parte, los ciudadanos ostentan, de este modo, una forma de control político del cumplimiento de la Administración municipal con los objetivos que se había autopropuesto en el sector de la protección climática. Y si los habitantes municipales consideran que el Gobierno municipal no ha cumplido con sus enunciados estratégicos, en el marco del Estado democrático, pueden optar por un cambio político en las siguientes elecciones.

Ahora bien, si se quiere dar un paso adelante y asegurar una mayor eficacia y materialización de los enunciados que propone la idea de establecimiento de un modelo de ordenación filoclimática municipal, los municipios –que cuentan con las competencias suficientes para la realización de este fin[22]- pueden, aunque no exista una obligación legal generalizada para todos los municipios en estos momentos para esta actuación en España, proceder a la adopción de *planes formales de acción climática* (*Klimaaktionspläne*), dotándoles de rango reglamentario. La nueva legislación autonómica de cambio climático (como, por ejemplo, la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, o la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía) empieza tímidamente a establecer, para los municipios ubicados en estas comunidades autónomas, la obligación de proceder a la adopción de planes de acción climática. Haciendo uso de su poder normativo, los municipios que contaran con este tipo de disposiciones de carácter general (planes formales y/o ordenanzas de cambio climático) avanzarían del modelo filoclimático informal -incluido en las estrategias político-administrativas- a una *verdadera juridificación* de aquel con todas las consecuencias jurídicas que esto pudiera tener (eficacia *ad extra*, obligación de respeto de las disposiciones del procedimiento administrativo para su adopción y modificación, surgimiento de posibles derechos subjetivos, etc.). Ahora bien, salvo error, solamente la Ley andaluza establece en su artículo 15 que la adopción de los planes municipales de acción climática se realizará según lo dispuesto para las ordenanzas en la normativa de régimen local. En las demás leyes (la balear y la catalana -Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático-) no se explicita la naturaleza jurídica o política exacta

22. Baño (2009: 219) pone de manifiesto que en la actualidad en la normativa vigente en materia urbanística y medioambiental existe una preponderancia clara del fin ambiental. Asimismo, véase Sanz (2016: 14).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de estos planes. En Alemania, por ejemplo, los planes de acción climática siguen teniendo, por lo general, naturaleza de "soft law" y se clasifican dogmáticamente como planes de influencia (*influenzierende Pläne*)[23].

Teniendo en cuenta lo anterior, debe apuntarse la necesidad, dada la gravedad del fenómeno físico, de que la *formalización y juridificación* de este modelo de ordenación de la actuación administrativa local se ampare en paralelo a *nivel legal*. En una cuestión tan importante, la decisión final de la incorporación de los enunciados filoclimáticos a las normas locales no puede dejarse exclusivamente a la voluntad política y la situación económica de cada municipio. En este sentido, se propone el establecimiento de la obligación municipal de aprobación de planes climáticos de rango reglamentario, con la asistencia técnica y financiera que esto requeriría, en una ley básica estatal y/o en todas las legislaciones autonómicas de forma generalizada[24]. Solamente en este caso, el modelo filoclimático de ordenación de la actuación administrativa se convertiría en un verdadero principio de actuación –incluso, en ciertos supuestos, podría establecerse su prevalencia frente a otros intereses-.

3.2. Planes normativos vinculantes: en especial, los planes urbanísticos

Entre los *instrumentos jurídicos vinculantes de planificación* con más relevancia para promover cambios transversales en el modelo de utilización del suelo y construcción de las ciudades, a efectos de consecución del binomio estratégico climático mitigación y adaptación, se ubican los *planes urbanísticos* (generales, parciales, especiales). Estos instrumentos jurídicos se manifiestan como especialmente idóneos para convertirse en *instrumentos filoclimáticos*, puesto que son las piezas conectoras de una gran parte de las políticas sectoriales necesitadas para materializar una política transversal de cambio climático a escala municipal. De ellos dependerá, en gran medida, la racionalización en el uso del suelo y su percepción no solamente como un recurso económico, sino también como un recurso ambiental que necesita ordenarse de tal forma que se garantice, por encima de otros intereses, su sostenibilidad. Y cuando se habla de sostenibilidad en el uso del suelo como recurso natural, uno se refiere tanto a su capacidad de servir como soporte

23. Kahl y Schmidtchen (2013: 369).
24. En este sentido, habría que esperar la versión definitiva del Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que se está tramitando en sede parlamentaria, para ver si al final hay un cambio en esta dirección fortaleciendo la posición de los Gobiernos locales en la lucha climática.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

físico para el desenvolvimiento de la vida de las generaciones actuales y futuras, como también a la obligación de su protección por sus valores intrínsecos y su agotabilidad.

En España los instrumentos del planeamiento urbanístico tienen *naturaleza de norma jurídica y constituyen disposiciones de rango reglamentario que se insertan en el ordenamiento jurídico*[25]. Como normas jurídicas *innovan* el ordenamiento jurídico a la vez que constituyen instrumentos *reguladores* en concreto tanto del régimen, destino y uso de cada porción del suelo como de las condiciones y los procedimientos del desarrollo de las ciudades. Se caracterizan por su naturaleza *estratégica, integrada y participativa*, así como por una alta discrecionalidad que permite al planificador urbanístico, mediante una serie de decisiones ponderativas, sustanciar el cómo debe ser (junto con el cómo es) el modelo de asentamiento urbano. En este sentido, su potencial para articular soluciones idóneas para la lucha contra el cambio climático se despliega mediante *la modulación oportuna de las determinaciones* que debe obligatoriamente contenerse en la distinta tipología de planes urbanísticos[26].

Es cierto que la discrecionalidad del planificador urbanístico, aunque particularmente amplia, no es ilimitada. Los *límites legales y constitucionales* impuestos a la discrecionalidad del planificador urbanístico (criterios de clasificación del suelo, estándares urbanísticos, decisiones sectoriales de ordenación territorial o ubicación de infraestructuras, cuotas o índices de sostenibilidad, deber de motivación en la memoria, reserva de ley en materia de derechos fundamentales, etc.) la reducen hasta cierto punto[27]. A partir de la consideración de que cada instrumento del planeamiento urbanístico debe por su posición en el ordenamiento jurídico respetar, en todo caso, los enunciados legales y constitucionales, desde la clave de la ordenación filoclimática de los usos y técnicas de transformación del suelo, la amplitud y potencial innovador del planeamiento urbanístico puede percibirse como un elemento tanto positivo como negativo. Esto dependerá de la *orientación* con que el planificador urbanístico quiera dotar a la conformación del espacio y de su *elección*, entre distintas soluciones jurídicamente posibles, de la que mejor *optimiza* la consecución de los objetivos de la mitigación y la adaptación climáticas en la ordenación del espacio. Si esta opción, cuya justificación

25. Desdentado (1997: 297 y ss.).
26. Sobre la utilización del planeamiento urbanístico para fines climáticos desde la perspectiva del derecho comparado, véase Aguirre (2020).
27. Sobre la discrecionalidad del planificador urbanístico, véanse, por todos, Delgado (1993) y Bacigalupo (1997).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

debe también verse reflejada adecuadamente en la memoria de los planes, es la que elige y efectivamente promueve el planificador urbanístico, la discrecionalidad planificadora es, sin duda, un elemento positivo a valorar para la creación de modelos urbanísticos respetuosos con el clima. Si, por otro lado, el planificador urbanístico prioriza otro tipo de intereses, aun respetando los límites que le impone el ordenamiento jurídico, siguiendo con la *cultura expansionista* que ha resultado especialmente *lucrativa* para las arcas municipales en términos de obtención de *plusvalías* en la forma de cesiones de aprovechamiento y aportación de suelos públicos, la amplitud de la discrecionalidad se convierte en un elemento negativo.

Dicho lo anterior, un planeamiento urbanístico que se tiñe de respetuoso con el clima será el resultado de una secuencia de decisiones, actuaciones y elementos jurídicos y extrajurídicos que se interrelacionan entre sí de modo más o menos intenso. En este sentido, el planeamiento urbanístico filoclimático debe a modo indicativo reunir:

a) el pleno conocimiento de los saberes extrajurídicos en relación con las soluciones idóneas para la mitigación y la adaptación climáticas, para su posterior recepción y materialización en la articulación de las distintas determinaciones y técnicas urbanísticas;
b) una motivación exigente de las decisiones planificadoras en las memorias de los planes, en los que se incluirán y se justificarán las técnicas específicas dirigidas a la consecución de la mitigación y la adaptación climáticas como objetivos específicos del planeamiento urbanístico;
c) la ampliación, en la medida de lo posible y siempre que esto se considere oportuno, de los estándares urbanísticos y/o cuotas de sostenibilidad legalmente establecidas como reglas de mínimos para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y la sostenibilidad ambiental y climática de los entornos urbanos;
d) la transparencia, el acceso en formato electrónico y presencial a los documentos del planeamiento y la efectiva participación pública en el procedimiento de su aprobación o alteración;
e) y, finalmente, la optimización del principio de desarrollo sostenible mediante la articulación correcta del método de la ponderación en el ejercicio de la discrecionalidad planificadora[28].

28. Sobre la relación entre principios y reglas y optimización jurídica y ponderación, véase, por todos, Alexy (2002: 86 y ss., 2011: 19).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Sobre este último aspecto, debe procederse a algunas consideraciones especiales. Como se ha adelantado, el planeamiento urbanístico respetuoso con el clima debe *optimizar*, mediante técnicas y medidas urbanísticas concretas, el *principio de desarrollo urbano sostenible* contenido actualmente en todas las leyes urbanísticas autonómicas y en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en su vertiente de lucha contra el cambio climático. Para ello es necesario, en el momento de creación o alteración del planeamiento urbanístico, acudir a un estricto mandato de ponderación de los distintos intereses o principios que confluyen en la conformación del espacio[29]. Por supuesto, la ponderación y la prevalencia del interés o principio filoclimático no pueden hacerse en abstracto y de forma generalizada, para todas las decisiones normativas singulares que implica la construcción y formación del planeamiento urbanístico. Esto sería contrario a la naturaleza intrínseca del propio mandato de ponderación en el ejercicio de la discrecionalidad urbanística planificadora, que exige que la creación o construcción del supuesto de hecho de la norma por la Administración se haga a través de un específico método (de una estructura racional consolidada y peculiar de argumentar jurídicamente) caso por caso de la prevalencia de un interés sobre otro[30]. En este sentido, la virtualidad de la optimización del principio filoclimático como vertiente específica del principio de desarrollo sostenible se hará obvia en el resultado final de la suma de decisiones individualizadas que se combinan en un solo acto jurídico definitivo en el que consiste la aprobación o alteración del planeamiento urbanístico. Y no en todas las decisiones individualizadas, sino a las que llega el planificador urbanístico por haber efectuado previamente un juicio ponderativo.

En España, a diferencia del legislador alemán, que ha incluido expresamente el interés climático entre los intereses de necesaria ponderación en la fase de formulación del planeamiento urbanístico[31], los legisladores competentes, por lo general, no han establecido tal obligación (*Klimaschutzklausel*). Sin embargo, los municipios disponen de la discrecionalidad necesaria, en el sistema urbanístico español, amparados en el principio de desarrollo sostenible recogido legalmente para proceder a la tipificación del interés climático como

29. Como pone de relieve Rodríguez (2000: 31 y ss.), aunque la ponderación, como método y técnica de resolución de conflictos en el orden constitucional de los derechos fundamentales, ha sido plenamente incorporada al pensamiento jurídico español, no ha sucedido *lo mismo con la ponderación como forma de adopción de decisiones sobre la ordenación de los espacios*.

30. Rodríguez (2015: 6).

31. Véanse, en este sentido, las siguientes disposiciones: art. 1.5.2 y art. 1a.5 *BauGB*.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

un interés específico para ponderar. Y en esta línea, dos son las exigencias básicas que pueden identificarse en relación con la política territorial de cada municipio: el plan ha de ser capaz de una ponderación adecuada de los intereses sustantivamente considerados (*Abwägungsgebot*) y debe estar en condiciones de integrar y compaginar las restantes políticas públicas con incidencia territorial (*Abstimmungsgebot*)[32].

La necesidad de optimización del principio de desarrollo sostenible a nivel de planeamiento urbanístico empieza a ser sistemáticamente avalada por la jurisprudencia. En este sentido, varios tribunales superiores de justicia y el Tribunal Supremo han procedido a la *anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico por motivos intrínsecamente ligados a la lucha contra el cambio climático*. Así, la jurisprudencia ha anulado modificaciones o aprobaciones de planes urbanísticos: a) por no haberse justificado adecuadamente en la memoria de los planes la necesidad de los nuevos desarrollos[33] y la desclasificación de terrenos como suelo no urbanizable común para que pasen a la clase de suelo urbanizable[34]; b) por vulneración del modelo de "ciudad compacta"[35]; c) por no considerar y motivar adecuadamente las alternativas al modelo urbanístico que se proponía en el marco de las evaluaciones ambientales estratégicas[36]; d) porque los nuevos desarrollos urbanísticos no habían tomado en cuenta el impacto del cambio climático sobre la disponibilidad global y local de recursos hídricos superficiales y subterráneos[37] o por no ajustarse el plan a los estudios de inundabilidad[38]; e) porque el aumento en la densidad de viviendas establecido en la modificación de un PGOU por un plan especial, aun acompañado de reservas de espacios dotacionales por encima del mínimo establecido, comportaría un aumento poblacional no justificado en algún estudio sobre su coherencia[39]; y f) porque las determinaciones del planeamiento urbanístico, en cuanto a la ocupación del suelo y las formas de combinar los distintos usos, no cumplían con *el*

32. Parejo (1996: 158 y ss.).
33. STS de 18 de junio de 2015 (RC 3436/2013). Véase, también, PE, § I.Parte A. 298 y ss.
34. García (2016: 289 y ss.).
35. STS de 18 de junio de 2015 (RC 3436/2013). Véase, también, PE, § I.Parte A. 264 y ss.
36. STSJ-Madrid 72/2017, de 3 de febrero, confirmada en casación por la STS de 27 de septiembre de 2018 (RC 2339/2017). Véase, también, PE, § I.Parte A. 264 y ss. & 298 y ss.
37. Véase, a modo de ejemplo, STSJ-Murcia 313/2010, de 26 de marzo, confirmada en casación por la STS de 11 de octubre de 2013 (RC 5161/2010).
38. STS de 29 de marzo de 2017 (RC 3705/2015).
39. Véase STSJ-Madrid 198/2016, de 4 de marzo, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial para la modificación de la ordenación pormenorizada de la "Ciudad aeroportuaria de Valdebebas". Indirectamente, también se impugnaba a través del recurso la revisión parcial del PGOUM de 1985 y la modificación del Plan General de Madrid de 1997.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

principio de desarrollo urbano sostenible, al no quedar acreditado en la memoria que los usos se *combinasen de forma funcional* asegurando un resultado equilibrado.

Teniendo en cuenta lo anterior, los planes urbanísticos que ordenen los espacios –principalmente en los municipios de carácter urbano- pueden diseñarse, modificarse y adaptarse, en la actualidad: a) para que incluyan en sus objetivos y determinaciones específicas *referencias expresas a la mitigación y la adaptación climáticas*; así como b) para que establezcan *técnicas concretas que garanticen y promuevan* estos objetivos de forma efectiva.

A través de las técnicas tradicionales de diseño urbanístico de las ciudades y su modulación o de la creación de nuevas *ad hoc* para alcanzar la optimización del principio filoclimático se puede, entre otros: a) fomentar la compacidad de las ciudades aumentando la densidad edificatoria de una forma equilibrada justificándola adecuadamente, y siempre que esto resulte en paralelo sostenible en términos de la carga que tendrá que soportar el territorio o con la promoción de otros intereses como la salud pública; b) establecer, en la medida de lo oportuno para la salud y calidad de vida de los vecinos, la mixticidad de usos combinando en una zona residencial usos terciarios, residenciales, dotacionales y servicios; c) incentivar la creación de zonas de protección climática (*Klimaschutzgebiete*), así como establecer zonas de usos mixtos (*Mischgebiete*); d) prohibir la construcción de edificaciones en zonas vulnerables o expuestas y sensibles a riesgos de inundaciones, o permitirla de forma condicional ligada al uso de determinados materiales o a estudios concretos de inundabilidad o adaptación al cambio climático; e) crear y asignar al suelo usos combinados que integren en su estructura elementos filoclimáticos; f) ampliar las reservas de espacios destinados al emplazamiento de las infraestructuras de tratamiento y eliminación filoclimática de los residuos, de los diversos tipos de instalaciones de energías renovables o los circuitos de cogeneración, de los huertos urbanos y de los sumideros de carbono; g) incrementar la infraestructura verde urbana; h) ampliar las reservas de suelo para la ubicación de los distintos sistemas o redes de transporte colectivo, crear carriles bici seguros y funcionales y peatonalizar zonas de la ciudad para desincentivar el uso del vehículo privado; y h) prever reservas de aparcamiento de bicicletas e infraestructuras para la recarga de los vehículos eléctricos tanto en las construcciones privadas como en los espacios públicos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

3.3. Instrumentos de regulación, limitación y control

La intervención local en este bloque de instrumentos se materializa mediante el uso de potestades clásicas como las de regulación, ordenación, limitación y control. En este sentido, la intervención municipal puede producirse mediante el establecimiento, mediante ordenanza, de *prohibiciones o restricciones* para ejercer una actividad que está íntimamente ligada a la emisión de GEI. En esta línea se moverían: a) en el sector de la movilidad, todas las prohibiciones o restricciones generales o temporales de circulación o entrada en los centros de las ciudades de ciertos vehículos (como las zonas de bajas emisiones); y b) en el sector de residuos, las obligaciones impuestas a los sujetos privados –particulares, comercios o industrias- de proceder a la separación en origen de las distintas clases de residuos.

Asimismo, cualquier obligación de actuar de un modo determinado a la hora de rehabilitar o construir un edificio (que puede ser consecuencia o bien de la asignación de un uso filoclimático al suelo por el planeamiento urbanístico y/o bien por mandato normativo contenido en alguna ordenanza local de rehabilitación energética, solar, térmica o ecoeficiente) constituye, sin duda, un método idóneo para encauzar la actuación pública o privada de la edificación y rehabilitación hacia la internalización de criterios más referentes con la protección climática. Por supuesto, en este caso se hace alusión a obligaciones edificatorias adicionales y más exigentes que las que se prevén en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación o el Código Técnico de Edificación en cuanto a la eficiencia energética de los edificios. Además, las ordenanzas locales podrían incluir preceptos de *estructura normativa condicional* en sus textos que ligaran el otorgamiento, por ejemplo, de la licencia de obras o de primera ocupación (aunque, tradicionalmente, consideradas como actos reglados) a ciertas actuaciones de financiación pública si se acordase con el administrado la materialización efectiva de cargas urbanísticas y edificatorias filoclimáticas. Asimismo, en este tipo de instrumentos se podría catalogar la obligación de conexión y uso de la red urbana municipal de calefacción, en el caso de que un municipio decida optar por esta forma de distribución energética en algunos distritos.

En el mismo bloque de instrumentos se incluirían también las prohibiciones de edificar en zonas vulnerables a los impactos del cambio climático. Sin embargo, en estos casos también se podría establecer un régimen de excepciones, siempre restrictivamente interpretado, en el que el municipio podría conceder el derecho de los propietarios de materializar ciertos usos

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

en estas si el administrado pudiera probar la mitigación de los efectos dañinos para el medioambiente en general y el cambio climático en especial (prohibiciones preventivas con reservas de permisibilidad -*Präventives Verbot mit Befreiungsvorbehalt*-, prohibiciones represivas con reservas de dispensa –*Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt*- o prohibiciones generales con reservas de información y demostración de que la actividad no resultará agravante para el cambio climático -*Verbot mit Anzeigevorbehalt*-)[40].

Por otra parte, la técnica de la *autorización/licencia ambiental* como *instrumento de carácter preventivo y horizontal*, que se aplica a las actividades públicas o privadas potencialmente agresoras para el medioambiente, constituye también un instrumento idóneo de control preventivo para encauzar a los titulares de estas actividades hacia un comportamiento más respetuoso con el clima. La *licencia municipal de actividades clasificadas y sus figuras alternativas*, encaminadas todas a la reducción de las emisiones contaminantes provenientes de las actividades urbanas y proyectadas sobre el medio ambiente, tienen *un ámbito de aplicación*, en la actualidad, ciertamente *reducido*. La razón de la *pérdida del protagonismo municipal en el control ambiental previo* de las actividades potencialmente dañinas para el entorno natural deriva, entre otros también, de la *influencia del derecho europeo* en la ordenación –económica y ambiental- de estas actuaciones (por ejemplo, por el enfoque integrado que han impuesto, en los últimos 20 años, la normativa europea en la materia[41] y la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior). Las licencias y calificaciones municipales ambientales, cuando y donde permanezcan vivas en el ordenamiento jurídico español, se catalogan teóricamente dentro de las denominadas "operativas o de funcionamiento"[42]. Su principal característica consiste en que, además de constituir un instrumento de control preventivo de sujeción de la actividad a ciertas condiciones impuestas por el ordenamiento jurídico, en paralelo cumplen una función de dirección y orientación positiva de la actividad en el espíritu general marcado por las normas o los planes aplicables[43]. Esto significa que el contenido de estos títulos habilitantes no solamente cumple una función de comprobación del ajuste estricto del proyecto al ordenamiento jurídico, sino que también, con la

40. Schmidt y Kahl (2019: 22 y ss.).
41. Véase la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, sustituida por la Directiva 2010/75/UE, sobre emisiones industriales.
42. Lozano y Alli (2018: 268 y ss.).
43. *Ibidem*.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

imposición de ciertas condiciones o medidas correctoras, encauza los proyectos hacia un mayor grado de sostenibilidad ambiental.

En este sentido, y donde operan todavía las licencias o calificaciones ambientales, el Gobierno municipal puede encontrar en ellas un buen instrumento –aunque, como se ha explicado, de alcance limitado- para reforzar su política filoclimática local. Normalmente, estas licencias operarán más en el ámbito de los residuos y en el de la energía. En este sentido, y siempre dentro de los límites que establecen las leyes y el derecho fundamental a la libertad de empresa (art. 38 CE), el municipio podría condicionar el otorgamiento de estas licencias a ciertas medidas correctoras o compensatorias en relación con la mitigación o adaptación climática mediante, por ejemplo, el establecimiento de cláusulas accesorias a los actos administrativos[44].

Dentro de las técnicas horizontales –aplicables a todos los subsectores ambientales- de carácter jurídico-administrativo preventivo se enmarcan también los *procedimientos de evaluación ambiental* de determinadas actuaciones sobre el medio ambiente (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental –en adelante, LEA-). Estos procedimientos valorativos pretenden conciliar la regulación jurídica con el conocimiento científico[45], para la mejor protección medioambiental de los espacios que soportan las actividades humanas.

En el diseño normativo inicial de esta técnica, *desde la perspectiva material*, el cambio climático, como concepto, no estaba incluido de forma expresa entre los fenómenos físicos o elementos medioambientales que deberían ser examinados como potencialmente afectados por los planes o programas públicos sometidos a la Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante, EAE). Lo que determina la norma europea[46] –y lo que recogía la primera Ley española de transposición del texto europeo[47]- era que la EAE consistía en el proceso de análisis de las repercusiones que determinados programas y planes públicos tendrían sobre una serie de elementos medioambientales, incluido el clima. La LEA incorporó como novedad, con respecto a la Directiva europea y la Ley anterior aplicable a la materia, entre otras, la *ampliación del ámbito de su aplicación*, extendiendo la obligación del

44. Simou (2020: 322 y ss.).
45. Esteve (2014: 63).
46. Véase la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
47. Véase la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

análisis evaluativo a las repercusiones que los planes y programas públicos o proyectos públicos y privados podrían tener sobre el *cambio climático*. Uno podría discutir que el cambio climático ya estaba implícitamente contenido en el elemento del clima que debería ser objeto de análisis por el proceso de evaluación tanto en la Directiva europea como en la primera Ley española de transposición. No obstante, esta cuestión ya no muestra particular interés. El artículo 5.1.a) LEA, de forma clara y expresa, establece ahora el cambio climático como uno de los parámetros que deben obligatoriamente tenerse en cuenta cuando se analizan las repercusiones de los planes y programas públicos o proyectos públicos y privados sobre el medioambiente.

La intervención local en estos procedimientos depende *del tipo de plan o programa* público que se examina en el procedimiento de la EAE, y del *tamaño* o alcance del proyecto público o privado que se enjuicia en la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, EIA). En el primer caso, si el promotor del programa o plan sometido obligatoriamente a la EAE por imperativo legal es municipal, el municipio encuentra en este procedimiento una buena base para testar su potestad planificadora a efectos de sus repercusiones sobre el cambio climático. Sin embargo, también es cierto que en el caso, por ejemplo, de los planes urbanísticos, este procedimiento puede llegar a incidir, bajo determinados presupuestos, sobre la autonomía local. Esto sucede si el órgano ambiental autonómico, en los casos en que sea el competente para la formulación de la declaración ambiental estratégica (DAE), encuentra en ella un fundamento adicional para invadir el espacio competencial local para la formación de los modelos urbanísticos municipales. La DAE tiene la naturaleza jurídica de informe preceptivo y determinante, cuyos resultados deben tenerse en cuenta en la aprobación sustantiva definitiva del plan y programa público en cuestión. En el caso de que se aparte del contenido de la DAE, la naturaleza de informe preceptivo y determinante implica que el municipio deba motivar su decisión.

Por otra parte, en el caso de la EIA, la participación local en el procedimiento de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos o privados, entre otros, sobre el cambio climático, es más bien escasa. Los municipios solamente intervendrán en el proceso, y no en calidad de sujetos públicos de control, sino en calidad de titulares de un proyecto por ejemplo energético o de construcción y funcionamiento de una planta de gestión de residuos -de los que recaen en el ámbito de aplicación de la EIA-, cuando sean los promotores de estos proyectos en el ámbito de la prestación de un servicio público o de la iniciativa pública económica.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

3.4. Inspecciones y sanciones

Es cierto que el "Derecho municipal del cambio climático" es un ámbito de referencia que, por su propia idiosincrasia, demanda que los instrumentos que forman parte de su contenido se orienten más hacia *acciones preventivas y de carácter incentivador* que se dirijan a minimizar la demanda energética y la emisión de GEI o los impactos del cambio climático. Sin embargo, esto no excluye la intervención local en forma de control ex post para el ejercicio de las correspondientes *facultades de inspección y sanción*.

En las materias en las que los municipios gozan de competencias, la LBRL reconoce en su artículo 4.1.f) la potestad sancionadora. Esta potestad no es incondicionada, sino que está sujeta a dos exigencias elementales: el principio de *legalidad sancionadora* (art. 25.1 CE) y la necesidad de que una *ley previa determine* cuáles son *las competencias* en la materia sobre las que podrá recaer luego el ejercicio de la potestad sancionadora[48].

El alcance del poder municipal para tipificar infracciones y sanciones en las ordenanzas locales ha sido durante muchos años –y sigue siendo- una cuestión abierta[49]. De forma genérica, la jurisprudencia constitucional ha sostenido reiteradamente que la competencia sancionadora corresponde al titular de la materia sustantiva de la que aquella viene a ser un anejo[50].

En lo que aquí es de interés en materia climática, destacarían las facultades municipales de inspección y sanción, que deberían recogerse en las respectivas ordenanzas: a) en el marco del informe de evaluación de edificios; b) en el ámbito de la concesión de las distintas autorizaciones o licencias para asegurar que realmente se cumple con las medidas que demanda la mitigación y adaptación al GEI; c) en el caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales o urbanísticas y edificatorias que se dirigen a internalizar la promoción del interés climático; y d) en la distinta tipología de obligaciones, prohibiciones y restricciones anunciadas con anterioridad, como, por ejemplo, en el marco de las restricciones de circulación[51] y/o de obligatoria separación en origen de las distintas clases de residuos.

48. Nieto (2012: 75).
49. Velasco (2009: 270).
50. Véanse, en este sentido, SSTC 87/1985, de 14 de agosto (FJ 7), 108/1993, de 25 de marzo (FJ 3), 132/2001, de 8 de junio (FJ 6), 37/2002, de 14 de febrero (FJ 13), 124/2003, de 19 de junio (FJ 8), 148/2011, de 28 de septiembre (FJ 9) y 8/2012, de 18 de enero (FJ 11).
51. Véase, por ejemplo, la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, pp. 121 y ss. y arts. 237 y ss.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

De hecho, tanto las ordenanzas de residuos y de movilidad como las ordenanzas de edificación, fundamentadas en la legislación sectorial aplicable[52] y en el Título XI LBRL, establecen, con carácter general, los correspondientes procedimientos administrativos y distinguen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones administrativas en muy graves, graves y leves. Dependiendo de esta clasificación se vincula a cada clase una determinada sanción cuya cuantía se modula a partir de ciertos criterios normativamente establecidos (la existencia de intencionalidad o reiteración en la conducta infractora, la naturaleza de las molestias, riesgos o daños causados respecto de las personas, el medio ambiente, la intensidad de la perturbación ocasionada al funcionamiento de cualquiera de los servicios públicos, etc.)[53].

3.5. Instrumentos de fomento e incentivo positivo o negativo: tributos, subvenciones y contratos públicos

La transición hacia mercados y estructuras sociales más sensibles con el cambio climático se basa, en gran medida, en las medidas de fomento e incentivo –directo o indirecto- de que disponen los Gobiernos locales para incitar cambios conductuales por lo que se refiere no solamente a los agentes privados en la lucha climática, sino también a los públicos. Las administraciones locales ostentarán un margen más amplio para consolidar sus políticas filoclimáticas y hacer frente a las vulnerabilidades especiales que suponen los impactos del cambio climático a efectos de adaptación al mismo, si disponen de los medios financieros suficientes para ello. En este bloque de instrumentos denominados como "de fomento" no se incluyen, sin embargo, solamente los instrumentos económicos y fiscales (tributos y subvenciones públicas). Se adopta un enfoque más amplio del concepto de "fomento", en el que se insertarían también otras actuaciones que promocionan la lucha contra el cambio climático sin que los Gobiernos locales tengan que acudir al empleo de los poderes clásicos de policía administrativa u ordenación, como son los contratos públicos, los convenios urbanísticos de ejecución y los "Climate Improvement Districts".

52. Véanse, principalmente, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; y la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

53. Véase, a modo de ejemplo, el art. 241 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, del Ayuntamiento de Madrid.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

En primer lugar, en este bloque, se sitúan todos los instrumentos *fiscales locales de incentivo positivo* (exenciones, bonificaciones, deducciones fiscales y subvenciones) o *negativo* (recargos o imposición de tasas o impuestos). Estos instrumentos se adoptan y se modulan en las correspondientes ordenanzas locales con el fin de promover e incentivar unas actividades o conductas en detrimento de otras que contribuyen con más fuerza a la aceleración del cambio climático. La utilización de la fiscalidad ambiental para promover fines extrafiscales[54], como en este caso la lucha climática, es una técnica muy frecuente a nivel tanto nacional como internacional. Su *función es doble*.

De un lado, *incentiva y apremia* las iniciativas coherentes con el planteamiento filoclimático de las ciudades, y busca hacer más atractivas las inversiones proclimáticas. En este sentido fomenta *positivamente* los esfuerzos, por ejemplo: a) de intensificación de la eficiencia energética y del uso de energías limpias en la actividad económica de los operadores del mercado o en la transformación urbanística o edificatoria de las ciudades; b) de uso de vehículos menos contaminantes para el transporte; y c) de reciclado o reutilización de residuos. Y lo hace de modo *directo* (mediante la concesión de ayudas públicas de los Gobiernos locales a los agentes privados) o *indirecto* (mediante el establecimiento de bonificaciones, deducciones y exenciones fiscales en la diversa tipología de tributos locales).

De otro lado, el uso de herramientas fiscales es susceptible de utilización y modulación en *sentido negativo*. Gravar, por ejemplo, de modo directo las actividades más emisoras de GEI permite la *internalización de las externalidades negativas* que genera el uso de energías basadas en la combustión de materiales fósiles[55]. Es más, esta segunda función, que está en plena consonancia con el principio de acción ambiental de "quien contamina paga" (art. 191.2 TFUE), se presenta como una acción jurídico-administrativa específica de materialización y concreción de este último.

A partir de la exposición a nivel general y abstracto de la doble función del potencial de los mecanismos fiscales para el cumplimiento de objetivos climáticos, el siguiente paso en el razonamiento jurídico sistemático es la determinación del margen municipal específico para la sustanciación de esta doble función. El ordenamiento jurídico tributario español está de tal forma configurado que, aunque reconoce a nivel constitucional que las haciendas

54. Véanse SSTC 27/1981, de 20 de julio (FJ 4), 37/1987, de 26 de marzo (FJ 13), 49/1984, de 5 de abril (FJ 4), 29/1986, de 20 de febrero (FJ 5) y 87/1987, de 2 de junio (FJ 3).
55. López Sako (2009).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones locales (art. 142 CE), limita a nivel legal –por la reserva de ley operada en el ámbito tributario- la autonomía municipal para la creación *ex novo* de impuestos (arts. 31 y 53.1 CE). Esto significa que el listado *numerus clausus* de impuestos locales que establece la legislación básica estatal no es susceptible de ampliación potestativa por los Gobiernos locales. El texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLHL), regula de forma detallada los cinco impuestos locales exigibles por los municipios (IBI, IAE, IVTM, ICIO e IIVTNU -art. 59 TRLHL-). La naturaleza de estos impuestos locales es eminentemente recaudatoria. Pero esto no supone una prohibición para que, a través de su modulación, se conviertan en paralelo en instrumentos de fomento o incentivo para las actuaciones filoclimáticas. Y es exactamente en esta posibilidad de configuración donde más se observa la capacidad municipal para dar sustantividad a la primera función de los mecanismos fiscales ambientales. En la segunda función, de la creación e imposición de nuevos impuestos para la internalización de las externalidades negativas a las actividades basadas, por ejemplo, en la generación y distribución de energía no renovable, el margen creativo tributario municipal es más restringido. Lo es por lo que se acaba de enunciar: la ausencia de capacidad de creación de nuevos impuestos excluidos del listado que contiene el TRLHL.

Dicho lo anterior, mediante la modulación de los cinco impuestos, los ayuntamientos, haciendo uso de su poder impositivo, pueden ofrecer, por ejemplo, *bonificaciones* en el ICIO y el IBI para fomentar la instalación de energías renovables y la eficiencia energética en la edificación; o desgravaciones en el IVTM para incentivar la compra de coches más eficientes. Lo mismo sucede con el IAE, cuya modulación permitiría premiar a las empresas que a) se incluyen en algún régimen de certificación o auditorías energéticas especialmente exigentes; b) incluyen planes empresariales con algún beneficio para el clima (teletrabajo, desplazamiento de los empleados al lugar del trabajo en vehículos eléctricos, etc.); o c) se dedican a actividades ligadas a la protección climática. En todo caso, sería deseable para proporcionar mayor seguridad jurídica a estas posibilidades que el legislador estatal previera expresamente este tipo de bonificaciones.

Por otra parte, los municipios ostentan mayor margen de discrecionalidad y modulación en el caso de establecimiento de tasas locales cuya clasificación, en principio, es *numerus apertu*s. El artículo 20.1.a) TRLHL dispone la posibilidad de que las entidades locales, en los términos previstos en la Ley,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

establezcan "tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos". En este sentido, especialmente idóneo a efectos de minimización de los impactos climáticos que produce la generación de residuos sería el establecimiento de tasas por generación de residuos dependiendo de la cantidad producida. En el ámbito de la movilidad, las tasas por estacionamiento permiten su modulación, en el marco de un sistema integrado de desplazamientos sostenibles, dependiendo de la emisión de dióxido de carbono procedente de los vehículos y/o el nivel de congestión en una zona. Por otra parte, en muchas ciudades del mundo se ha previsto el establecimiento de peajes (como tasas municipales) para la entrada de los vehículos a los centros urbanos con el fin de descongestionar los centros y asegurar la calidad de vida de los vecinos.

Finalmente, la *capacidad subvencional directa* de los municipios[56] puede proyectarse sobre cualquier actividad capaz de contribuir de forma efectiva a la mitigación o adaptación al cambio climático (rehabilitación energética de una zona, adquisición de vehículos eléctricos, dedicación empresarial a actividades beneficiosas para el clima, etc.).

Los instrumentos económicos filoclimáticos no son solamente los que los municipios ofrecen a sus ciudadanos en calidad de *promotores* de ciertas actuaciones para encauzar, dirigir e incentivar o desincentivar determinadas conductas contrarias al binomio mitigación-adaptación. También incluyen todos los *medios económicos que reciben los ayuntamientos* para iniciar o consolidar sus políticas climáticas. En este sentido, existen varias líneas de financiación a nivel europeo o nacional (como, fundamentalmente, son los proyectos Clima, LIFE y EDUSI) que, con la correspondiente asistencia técnica de otras administraciones cuando sea necesario, los Gobiernos locales podrían solicitar o concursar para su obtención, revirtiendo posteriormente el apoyo económico conseguido a la causa climática.

En el mismo bloque de instrumentos de fomento, en sentido amplio, también podrían catalogarse: a) la creación de los denominados "Climate Improvement Districts", cuya financiación podría conseguirse mediante el recargo a un impuesto local existente o la creación de una contribución especial[57]; y b) la

56. Bosch *et al.* (2009: 13 y ss.).
57. Simou (2020: 397 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

celebración de los tradicionales convenios urbanísticos de ejecución, modulados en este punto para la consecución de objetivos ligados a la eficiencia energética y la promoción de las energías renovables en la transformación urbanística y edificatoria de las ciudades.

Un gran potencial para dirigir conductas, sin acudir a métodos coercitivos de ejercicio del poder, se oculta, también, detrás de la denominada *ecologización de la contratación pública*. La naturaleza de la intervención de la Administración local en el ámbito *contractual* ostenta un carácter doble. Como *consumidora* de un importante porcentaje de energía para la cobertura de las necesidades internas de su funcionamiento, construcción y mantenimiento de edificios públicos y gestión indirecta de servicios públicos, la Administración local se encuentra con frecuencia en la posición del contratante (de contratos de obras, servicios, concesión de servicios, suministros o mixtos). Como posible *prestadora directa de servicios públicos o emprendedora de actividades económicas*, en el marco de la iniciativa pública económica, puede ella misma o sus entidades encontrarse en la posición del contratista. En ambas posiciones, las posibilidades actuales, en el marco normativo vigente, de modulación de los contratos que suscribe la Administración local o sus entidades conforme a exigencias filoclimáticas y con el fin de promover políticas públicas filoenergéticas, son varias. Pasan por la *ecologización*: a) de los *criterios de adjudicación de los contratos*; b) de las *condiciones de ejecución del contrato*; o c) la configuración *directa del objeto del contrato conforme a las exigencias filoclimáticas.*

En este sentido, destacaría, por ejemplo, la adquisición de productos, medios y servicios que cumplan con algún sistema de autorregulación ambiental, o la exigencia de que la contratación de la energía eléctrica para la cobertura de las necesidades municipales sea en su totalidad de origen renovable.

También es cierto que, en algunas ocasiones, los contratos en vigor pueden constituir un *obstáculo* para la modernización filoclimática de la política de un municipio. Normalmente, contratos como, por ejemplo, los que tienen como objeto la recogida y el transporte de residuos o la gestión de residuos con empresas privadas, pueden llegar a tener la duración de más de 10 años para asegurar su rentabilidad. Esto significa que, en algunas ocasiones, los nuevos Gobiernos municipales, que pretenden modular los contratos como poderes adjudicadores para incluir en ellos cláusulas relativas a la defensa climática, se pueden ver obstaculizados en estas tareas por la configuración inicial, vigencia y duración de los contratos existentes suscritos por los Gobiernos anteriores.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

3.6. Actuaciones en instalaciones, infraestructuras y servicios municipales y otros instrumentos educativos y comunicativos

Dentro de los instrumentos locales de lucha contra el cambio climático que disponen los ayuntamientos para crear y consolidar su política filoclimática, se incluyen todas las *actuaciones materiales y ejemplos de buenas prácticas* en relación con el funcionamiento de las infraestructuras o servicios de su titularidad que propician el interés climático desde la perspectiva interna. En esta línea se mueven las siguientes actuaciones: a) la *adopción y aplicación de criterios de sostenibilidad o eficiencia energética a los medios del transporte municipal* mediante la utilización de vehículos eléctricos o menos contaminantes para la cobertura de las distintas necesidades administrativas y prestación de servicios como la limpieza viaria y/o la recogida de los residuos urbanos; b) la utilización de farolas propiamente diseñadas y luminarias eficientes en la prestación del servicio del *alumbrado público*, que minimicen el gasto eléctrico y a la vez coadyuven en la lucha contra la contaminación lumínica; c) el establecimiento de *sistemas* de iluminación, calefacción, climatización y riego *eficientes* en el funcionamiento de los edificios y servicios municipales; y d) el sometimiento de los edificios y servicios municipales a *auditorias y certificaciones energéticas*. Además, en algunos municipios europeos, como París y Copenhague, una gran parte de los servicios municipales, ubicados en el centro de la ciudad, basan su suministro eléctrico y calorífico en circuitos de cogeneración energía de origen renovable (*district heating*), reduciendo de esta forma sus emisiones de GEI.

Por otra parte, la *titularidad municipal o la gestión directa de plantas e infraestructuras* de reutilización, tratamiento, valorización energética y/o eliminación de los residuos, permite que los propios municipios impongan a sus instalaciones reglas de funcionamiento más exigentes que las legalmente establecidas. Así, los municipios pueden optar por el establecimiento de las infraestructuras de tratamiento que consideren como las más eficientes para la gestión de los residuos urbanos, y propiciar que su funcionamiento se realice de acuerdo con las mejores técnicas disponibles en cada momento que contribuyan eficazmente a la disminución de GEI.

Asimismo, especial importancia, a efectos de proporcionar una mejor y más acabada información sobre los beneficios derivados de la lucha colectiva contra el cambio climático, y de sensibilizar a la ciudadanía hacia un cambio conductual más próximo a las necesidades que impone el fenómeno, cobran todo tipo de *instrumentos comunicativos, informativos y educativos* que promuevan: a) la concienciación y educación ambiental de la ciudadanía

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

mediante la celebración de foros participativos, seminarios, cursos, grupos de trabajo o talleres relacionados con los beneficios que derivan del uso eficiente de la energía, la minimización y el reciclado de los deshechos, la utilización del transporte urbano colectivo y/o el desplazamiento a pie o en bici; y b) la presentación de información detallada en las páginas web municipales sobre los avances locales en la lucha climática, así como sobre las posibilidades que tienen los ciudadanos para reducir su huella de carbono (publicidad de redes de promoción municipal del coche compartido o de sistemas públicos de alquiler de bicicletas).

4. Bibliografía

Aguirre i Font, J. M. (2020). La resiliència del planejament urbanístic i territorial català al canvi climàtic: l'exemple d'Anglaterra, Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 32, 147-187.

Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

– (2011). Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91, 11-29.

Alonso Ibáñez, M.ª R. (dir.). (2020). *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos*. Madrid: Editorial Reus.

Bacigalupo Saggese, M. (1997). *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*. Madrid: Marcial Pons.

Baño León, J. M.ª (2009). *Derecho urbanístico común*. Madrid: Iustel.

Bosch, N., Espasa, M. y Costas, E. (2009). *Las subvenciones de nivelación fiscal de los Gobiernos locales en Europa*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Corfee-Morlot, J. *et al.* (2009). Cities, Climate Change and Multilevel Governance. OECD *Environment Working Papers*, 14.

Delgado Barrio, J. (1993). *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Madrid: Civitas.

Desdentado Daroca, E. (1997). *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*. Pamplona: Aranzadi.

Deutsches Institut für Urbanistik (2011). *Klimaschutz in Kommunen-Praxisleitfaden*. Disponible en: http://leitfaden.kommunaler-klimasschutz.de.

Esteve Pardo, J. (2014). *Derecho del medioambiente* (3.ª ed.). Madrid: Marcial Pons.

– (2018). Estrategias ante los riesgos del cambio climático. Del protocolo de Kioto a los Acuerdos de París. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 46, 158-168.

García Álvarez, G. (2016). La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVI, 281-342.

González Medina, M. y Huete García, M.ª Á. (2018). El cambio climático en las políticas de desarrollo urbano. En S. Galera Rodrigo y M.ª M. Gómez Zamora (coords.). *Políticas locales de clima y energía* (pp. 311-338). Madrid: INAP.

Kahl, W. y Schmidtchen, M. (2013). *Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien*. Tübingen: Mohr Siebeck.

López Bustos, F. L. (2011). Cambio climático en España: análisis normativo e instrumentos de actuación. En N. Castelló Nicás (dir.). *El cambio climático en España: análisis técnico-jurídico y perspectivas* (pp. 141-230). Madrid: Dykinson.

López Sako, M. J. (2009). Las energías renovables en la lucha contra el cambio climático. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* (Ejemplar dedicado a: Derecho y cambio climático), 12, 279-300.

Lozano Cutanda, B. y Alli Turillas, J. C. (2018). *Administración y Legislación Ambiental* (10.ª ed.). Madrid: Dykinson.

Nieto García, A. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (5.ª ed.). Madrid: Tecnos.

Parejo Alfonso, L. (1996). Ordenación del territorio y medio ambiente. *RDU*, 146, 131-178.

Rodríguez de Santiago, J. M.ª (2000). *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

– (2015). Normas de conducta y normas de control. Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial. *Indret*, 1, 1-46.

Sanz Larruga, F. J. (2016). Urbanismo sostenible y ponderación de intereses en la Evaluación Ambiental Estratégica. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 146.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Schindelmann, P., Wagner, A. y Joneck, M. (2010). Kommunaler Klimaschutz – Strategien und Methoden. *KommP* spezial, 158-164.

Schmidt, R. y Kahl, W. (2019). *Umweltrecht* (11.ª ed.). München: Beck.

Schmidt-Assmann, E. (2004). *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee* (2.ª ed.). Heidelberg: Springer Verlag.

Schott, B. (2008). Leitfaden Klimaschutz und Stadtplanung Augsburg. *vhw-Forum Wohneigentum*, 249-252.

Simou, S. (2020). *Derecho local del cambio climático*. Madrid: Marcial Pons.

Sunstein, C. (2006). *Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente* (trad. por J. M.ª Lebrón). Buenos Aires: Katz.

Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.