



Revista de Estudios de la Administración Local y  
Autonómica. Nueva época

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Soro Mateo, Blanca

Cambio climático y transformaciones del derecho local

Revista de Estudios de la Administración Local y  
Autonómica. Nueva época, núm. 17, 2022, pp. 123-138

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10983>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576470659007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto



REALA, número 17, abril de 2022  
 Sección: ESTUDIOS BREVES  
 Recibido: 08-09-2021  
 Modificado: 18-03-2022  
 Aceptado: 20-03-2022  
 Publicado: 07-04-2022  
 DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10983>  
 Páginas: 123-138

## Cambio climático y transformaciones del derecho local<sup>1</sup>

### *Climate change and transformations of local law*

Blanca Soro Mateo

Universidad de Murcia (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2007-0279>

[blancasm@um.es](mailto:blancasm@um.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia. Directora del Centro de Estudios en Bioderecho ética y salud. Co-directora del Grupo de investigación BIDA de la Universidad de Murcia. Miembro del grupo de investigación Climalex-CNRS. Actualmente es investigadora Principal del Proyecto Derecho de la biodiversidad y cambio climático PID2020-115505RB-C22, financiado por MCIN / AEI · 0.13039 / 501100011033.

#### RESUMEN

El presente estudio tratar de ofrecer una respuesta a la eventual necesidad de adaptación del Derecho Local español para contribuir y facilitar el cumplimiento de los objetivos marcados por el nuevo marco jurídico del cambio climático. Aunque a nivel práctico se augura un importantísimo papel de los entes locales en la consecución de dichos objetivos, tanto de reducción como de adaptación, lo cierto es que a día de hoy la legislación no ha avanzado en este sentido. Lejos de ello, se denuncian ciertas regresiones derivadas de la reforma del régimen local de 2013 que, con motivo de la sostenibilidad financiera, vino a recortar el *status quo* alcanzado hasta el momento a nivel competencial, regresión, no obstante, corregida por el TC a golpe jurisprudencial. Por otra parte, nos encontramos con una escasa atención por parte de la LCCTE de la cuestión local. Y queda por ver qué espacio reconocen las leyes autonómicas de cambio climático que se vayan dictando, a falta de una homogeneización del techo competencial de la Administración Local en dicha norma estatal.

#### PALABRAS CLAVE

Competencias locales; cambio climático; corrección de la vulnerabilidad climática; ley de cambio climático.

#### ABSTRACT

This study attempts to provide a response to the possible need to adapt Spanish local legislation to contribute and facilitate the achievement of the climate objectives set by the new legal framework for climate change. Although on a practical level, a very important role for local authorities is foreseen in the achievement of these objectives, both reduction and adaptation, the truth is that today the available legal framework has not advanced in this regard. On the contrary, the doctrine denounces certain regressions derived from the reform of the local regime of 2013 which, due to financial viability, reduced the status quo reached so far in terms of skills, although the TC has partially corrected this regression. The PLCCTE pays little attention to local issues. And we do not yet know what will be the space that regional laws on climate change will recognize, in the absence of a homogenization of the cap of competence of the local administration to the PLCCTE.

#### KEYWORDS

Municipal competences; climate change; climate vulnerability correction; climate change law.

<sup>1</sup> Este estudio se ha realizado en el marco del proyecto "Proyecto Derecho de la biodiversidad y cambio climático PID2020-115505RB-C21/C22", financiado por MCIN/ AEI /10.13039/501100011033.

## SUMARIO

1. EL MARCO JURÍDICO DE LA NUEVA ACCIÓN CLIMÁTICA EN EUROPA Y EN ESPAÑA. 2. LA NECESIDAD DE REVERTIR LA REGRESIÓN COMPETENCIAL Y DE DEPOSITAR CONFIANZA EN LOS MUNICIPIOS EN EL CONTEXTO DE DESCARBONIZACIÓN Y ADAPTACIÓN. 3. TÍMIDOS AVANCES DEL DERECHO LOCAL EN LA LCCTE. 3.1. MOVILIDAD SIN EMISIONES, ZONAS DE BAJAS EMISIONES, CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA Y COMPRENSIÓN DE LOS RIESGOS CLIMÁTICOS. 3.2. CLIMATIZACIÓN DEL URBANISMO. 3.3. LA INTEGRACIÓN CLIMÁTICA Y LOS SILENCIADOS PLANES MUNICIPALES DE CAMBIO CLIMÁTICO. 4. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. EL MARCO JURÍDICO DE LA NUEVA ACCIÓN CLIMÁTICA EN EUROPA Y EN ESPAÑA

Las siguientes reflexiones sobre los retos que tiene planteados el Derecho local para afrontar un desafío global como el cambio climático, se desenvuelven rodeadas de conceptos clave como la urgencia, la emergencia, la precaución, la relevancia de las alertas de la ciencia, la incertidumbre, el riesgo, la vulnerabilidad, la resiliencia, la no regresión, la solidaridad intergeneracional, la cooperación..., principios, objetivos y presupuestos que deben servirnos para enfocar jurídicamente estos cambios necesarios. Y es que el cambio climático como fenómeno viene irrumpiendo de lleno en el ordenamiento jurídico, y parece estar abriendo paso a líneas de evolución del Derecho Administrativo que exigen dar cabida en el ordenamiento jurídico a nuevas soluciones para afrontar nuevos desafíos.

Es conocido que el gran hito que marcará la acción jurídica en los próximos años es el Pacto Verde Europeo, anunciado en tiempos de pandemia y dirigido, por un lado, a alcanzar la neutralidad climática a 2050 y, por otro, a la urgente adaptación para corregir la vulnerabilidad climática, objetivos a conseguir a medio plazo que también asume también la denominada Ley del Clima Europea, aprobada por Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999<sup>2</sup>.

Esta Ley del clima europea es, dada su naturaleza, una norma directamente aplicable en los Estados miembros, que exige el desenvolvimiento de instrumentos jurídicos ya conocidos como la planificación y su evaluación, la gobernanza y la información. Además, la ciencia y, en definitiva, los últimos datos científicos sobre el cambio climático y sus repercusiones, que recientemente acaban de completarse con el último Informe del Grupo de Trabajo I del IPCC (“Cambio Climático 2021: Bases físicas”), hecho público el 9 de agosto de 2021<sup>3</sup>, debe servir para la adopción de decisiones urgentes en este ámbito.

Constatada la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta el momento, y que tuvieron por protagonista en Europa el mercado de derechos de emisión, que afectó sólo a algunos sectores económicos, los marcos políticos y jurídicos que se configuren en esta nueva era para la consecución de los ambiciosos objetivos de descarbonización marcados en Europa, que deben procurar comprender el largo plazo y que serán evaluados periódicamente por la Comisión a partir del año 2023, deben comprometer ahora a toda la sociedad<sup>4</sup>. La disociación entre el desarrollo económico y el consumo de recursos debe inspirar un nuevo paradigma, un ya anunciado modelo de economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de manera sostenible y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> La Ley europea del clima puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN>

<sup>3</sup> IPCC, 2021: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change 2022*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>. El informe se estructura en 12 capítulos, que abordan, entre otras cuestiones el estado cambiante del sistema climático la influencia humana en el sistema climático, las proyecciones basadas en escenarios e información a corto, el balance energético de la Tierra, los cambios en el ciclo del agua y en el nivel del mar, los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en un clima cambiante y la información sobre el cambio climático para el impacto regional y para la evaluación de riesgos. Ello se acompaña de un atlas, y de material complementario sobre cada una de las temáticas abordadas de sumo interés.

<sup>4</sup> El Informe de la Agencia Europea del Medio ambiente sobre “El medio ambiente en Europa: estado y perspectivas 2020, conocimiento para la transición hacia una Europa sostenible” advierte que el reto global de este siglo es cómo lograr en todo el mundo un desarrollo que equilibre las consideraciones de índole social, económica y medioambiental, y, añadiríamos ahora, también de salud. Vid. Agencia Europea del medio Ambiente, Informe *The European environment – state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe*, disponible en <https://www.eea.europa.eu/soer/2020>

<sup>5</sup> La visión general para el medio ambiente y la sociedad en Europa figura en el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (7.º PMA), que plantea para 2050: *Vivir bien, respetando los límites ecológicos del planeta*.

A nivel interno, con cierto retraso respecto de países de nuestro entorno y tras varios intentos fallidos, el 19 de mayo de 2020 el Gobierno de España anunciaba la remisión a las Cortes de un Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética<sup>6</sup>, que un año después fue aprobado como Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE). Se trata de una flamante Ley dirigida a encarar el «mayor reto medioambiental al que nos enfrentamos hoy» sentando las bases de la transición justa y solidaria hacia una nueva economía y modo de vida, perfilando las líneas generales de la adaptación progresiva de nuestras ciudades y de nuestras actividades a los nuevos escenarios climáticos<sup>7</sup>.

Los grandes objetivos marcados ahora por este texto legal habían sido ya asumidos por unas pioneras leyes autonómicas que ya habían regulado la cuestión climática en España, concretamente Cataluña<sup>8</sup>, Andalucía<sup>9</sup>, Baleares<sup>10</sup> y País Vasco aunque ya existen otras iniciativas bastante avanzadas en Castilla y León y Navarra<sup>11</sup>. Se recurrió, pues, dada la tardanza del legislador estatal, a la frecuente anticipación autonómica en la regulación de cuestiones ambientales, sobre las que se ven obligadas a deducir las futuras bases estatales a la luz de objetivos y demás requerimientos europeos. En este sentido, y aún sin desdeñar la importancia de la LCCTE –a la que seguidamente nos referiremos–, auguramos que el papel de las CCAA va a continuar siendo clave en este ámbito, pues, a pesar de que la STC 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley catalana 16/2017, de Cambio climático tachó de inconstitucional que cada Comunidad Autónoma territorializara los objetivos de emisiones asignados «como si de Estados miembros de la Unión Europea se tratara», y determinando así el contenido de políticas sobre las que no se ostentan competencias, en cambio, la LCCTE sí admite después que la normativa autonómica establezca objetivos más estrictos que los que se derivan del texto estatal (Valencia, 2020, pp. 364-450), al amparo de las competencias autonómicas para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23.ª CE). La norma estatal, pues, da carta de naturaleza a una normativa autonómica más ambiciosa, esto es, que establezca compromisos climáticos y estándares de calidad ambiental más elevados, fundados en la mayor vulnerabilidad del territorio de ciertas zonas de España a los efectos del cambio climático.

Además de las referidas posibilidades normativas aludidas, a las que el legislador estatal ha dado el visto bueno, el papel de las CCAA va a ser clave por una segunda razón, y en concreto cuando se encuentren plenamente vigentes los diversos planes que anuncia la Ley estatal.

Por un lado, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC<sup>12</sup>) y la Estrategia de Descarbonización a 2050 (ED), herramientas que fijarán los objetivos sectoriales y las políticas y medidas para alcanzarlos, no sólo respecto de los sectores que participan en régimen de comercio de derechos de emisión, sino también de las grandes industrias, del sector eléctrico y de los sectores difusos, entendidos por tales el agrario, el forestal, el transporte, el residencial, el institucional y comercial y los gases fluorados. Sin entrar de lleno en su contenido, puede destacarse que PNIEC 2021-2030 define los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de penetración de energías renovables y de eficiencia energética, maximizando las oportunidades y beneficios para la economía, el empleo, la salud y el medio ambiente y minimizando los costes y respetando las necesidades de adecuación a los sectores más intensivos en CO<sub>2</sub><sup>13</sup>. Una vez el Estado despliegue las medidas contempladas en este plan, las CCAA tendrán un impor-

<sup>6</sup> XIV LEGISLATURA, Serie A, PROYECTOS DE LEY, 29 de mayo de 2020, n.º 19-1, p. 1, BOCG, PROYECTO DE LEY 121/000019 Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-19-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-19-1.PDF)

<sup>7</sup> Los objetivos de reducción que marca la Ley son: a) El 40 % para el año 2030. b) El 90 % para el año 2050 (art. 12). Los objetivos de Penetración de renovables son: a) El 26 % para el año 2030. b) El 35 % para el año 2040. b) El 100 % para el año 2050 (art. 14).

<sup>8</sup> Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.

<sup>9</sup> Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético.

<sup>10</sup> Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética.

<sup>11</sup> Por ahora, también tenemos noticia de la fallida Proposición de Ley de cambio climático de la Región de Murcia, que por tercera vez fue registrada en la Asamblea el 5 de junio de 2020, siendo rechazada el 11 de noviembre de 2020.

<sup>12</sup> Los Planes Nacionales integrados de energía y clima son uno de los elementos fundamentales en la regulación europea sobre cambio climático, desde la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, también conocido como “Reglamento de Gobernanza”, que los regula estableciendo disposiciones sobre su contenido, evaluación por parte de la Comisión, previa remisión por los Estados miembros y emisión de informes de progreso y actualización, entre otros aspectos. El Reglamento de Gobernanza es una norma de aplicación inmediata y directa, por lo que no ha de ser objeto de transposición ni requiere, para desplegar sus efectos jurídicos, que el PLCCTE se remita a ella. Es el motivo por el que el PNIEC ya ha sido remitido a la Comisión Europea y es posible, incluso, que sea aprobado antes que la propia Ley interna de cambio climático y transición energética que los contempla.

<sup>13</sup> El texto del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima enviado el 31 de marzo de 2020 a la Comisión Europea coincide con el que actualmente se encuentra incluido en la fase de consulta pública del Estudio Ambiental Estratégico (EAE) del plan y que ya

tante protagonismo en su ejecución, sobre todo en relación con las energías renovables, puntos de recarga y rehabilitación de edificios.

Por otro lado, el II Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) que acaba de ver la luz (2021-2030<sup>14</sup>) define los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación, a partir de un sistema de indicadores de impactos y adaptación al cambio climático y de los informes de riesgo. Este Plan nacional también será desarrollado por planes sectoriales de adaptación, que necesariamente afectará a la planificación sectorial preexistente y condicionará la que pueda aprobarse con posterioridad, tanto por el Estado como por las CCAA y por las AALL.

Con carácter complementario, el art. 17 LCCTE establece que el PNACC también se desarrollará mediante planes sectoriales de adaptación, que serán impulsados y elaborados por los Departamentos ministeriales competentes, los cuales identificarán los principales riesgos derivados del cambio climático sobre el sector, recurso o ámbito correspondiente y definirán medidas de respuesta oportunas para evitarlos o limitarlos. A la luz del precepto, no queda claro cómo se coordinarán estos planes sectoriales de adaptación estatales con la planificación sectorial preexistente o que pueda aprobarse con posterioridad, tanto estatal como autonómica y local, y si tendrán –parece que así debería ser– carácter prevalente y determinante respecto de aquellos, por lo que habría sido conveniente aclarar esta cuestión en el texto de la norma. Parece que se quiere autovincular a las AAPP a la hora de evaluar el impacto de los proyectos que tengan incidencia sobre el cambio climático y condicionar los planes sectoriales; ahora bien, para ello será necesario que dichos instrumentos gocen de carácter normativo y que, por ejemplo, se incardinan en el ejercicio de las competencias estatales ex art. 149.1.23.ª CE, pues de otro modo, podrán ser desconocidos por las CCAA, al incidir en sectores que pueden constituir materias de su competencia exclusiva. A mayor abundamiento, y por lo que hace al Estado, también planes aprobados por la Administración del Estado o por sus organismos (caso de las Confederaciones hidrográficas) pueden entrar en conflicto con aquello, por lo que será necesario determinar cuáles prevalecen. En conclusión, pues, queda pendiente resolver cómo interaccionan o interactúan los nuevos y diversos instrumentos planificadores estatales que contempla la LCCTE con los planes sectoriales estatales preexistentes y derivados, entre otras, del TRLA, LC y LPNB. Además de los planes nacionales, la LCCTE contempla diversos instrumentos planificadores que adoptarán la denominación de Estrategia, que se aprobarán por Acuerdo del Consejo de Ministros, sobre los que no se detalla ni el procedimiento de elaboración, ni su contenido, ni su naturaleza o carácter vinculante, lo cual, de nuevo, complicará la coordinación de las mismas con el resto de planes sectoriales derivados de la legislación de aguas, de Costas y de Biodiversidad<sup>15</sup>.

---

fue remitido a Bruselas el pasado mes de enero, como borrador actualizado. Con esta nueva comunicación a la Comisión Europea, España da cumplimiento al Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. El documento se modificará –y, en su caso, se remitirá nuevamente a Bruselas– en aquellos aspectos que pudiera resultar necesario tras la finalización del proceso de evaluación ambiental y el análisis de la totalidad de las consultas recibidas. La fase de información pública debía haber concluido el pasado 25 de marzo y ha estado suspendida en aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma.

<sup>14</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/default.aspx>

<sup>15</sup> Al menos sobre el papel, después de la aprobación de la LCCTE, el II Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, que acaba de ver la luz, se alude a la necesaria adaptación al cambio climático de las políticas sectoriales, que se concretará con su integración en los planes y programas elaborados desde las administraciones públicas, así como en las normas que regulan la actividad en cada ámbito sectorial. Así, los nuevos y diversos instrumentos planificadores deberán coordinarse con los planes sectoriales preexistentes y derivados, entre otras, de la Ley de Aguas, de la Ley de Costas y de la Ley de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en el Marco de la Estrategia para la Biodiversidad 2030. Se trata de Estrategia del Agua para la Transición Ecológica (art. 18.2), la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático (art. 19.2) y la Estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático (art. 22.2). En la misma dirección, simultáneamente a las referidas estrategias del Agua, de la Costa y de Biodiversidad, los artículos 17.1 y 3, 18 y 21 contemplan la integración del cambio climático en la planificación y gestión de estos elementos integrantes del medio ambiente y la consideración de la adaptación y de los riesgos a partir de la información disponible.

La LCCTE también anuncia que, en el plazo de tres años, esto es, si todo va bien a partir de 2024, se presentarán a la Conferencia Sectorial de medio ambiente dos importantes instrumentos. En primer lugar, la Estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático, como puedan ser los ecosistemas naturales y las especies de alta montaña, los humedales terrestres españoles y las zonas de ribera de los ríos, así como aquellos que destaquen por su papel en la adaptación al cambio climático. Tampoco en este caso se establece instrumento formal de aprobación y naturaleza del plan, aunque sí se hace referencia a la participación de las CCAA en su elaboración. En segundo lugar, la Evaluación de la representatividad a medio y largo plazo de las redes de espacios naturales protegidos y espacios de la Red Natura 2000, en los diferentes escenarios climáticos posibles, con el fin de que, por parte de las AAPP se dispongan las medidas oportunas para que dichas redes sigan cumpliendo en los plazos que se establezcan los objetivos de conservación de hábitats y especies para las que fueron diseñadas. Del mismo modo,



Recientemente, desarrollando la senda para lograr la neutralidad climática a 2050, han sido aprobados el *II Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030*<sup>16</sup> y la *Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050*<sup>17</sup>.

Como puede deducirse, se avocinan importantes cambios en un escenario de crisis económica, sanitaria y climática que quieren ser vistos como un abanico de oportunidades en materia económica y de generación de empleo hacia un mundo más circular y digital, atributos clave que pretenden garantizar, además, una reactivación de la economía española en línea con los instrumentos de recuperación comunitarios ya anunciados.

En efecto, la inversión derivada de los Fondos europeos de Recuperación y Resiliencia post-COVID, se orienta precisamente a acelerar la transición ecológica y a la anticipación de los daños derivados del cambio climático. El Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) dispone que las medidas incluidas en un plan de recuperación y resiliencia (PRR) no deben ocasionar un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento de taxonomía. En este sentido, el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. El principio «no causar un daño significativo» debe interpretarse según lo previsto en el artículo 17 del Reglamento de taxonomía, según el cual las actividades económicas deben cumplir, con el fin de calificarlas ambientalmente sostenibles, con los siguientes requisitos: contribuir sustancialmente a, al menos, uno de los seis objetivos medioambientales enumerados en el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo. Debe señalarse, además, que el mero cumplimiento de la legislación vigente de la UE es un indicio muy sólido de que la medida no causa un perjuicio medioambiental, pero no conlleva automáticamente su conformidad con el principio DNSH, en particular debido a que algunos de los objetivos que engloba el art.17 no se han reflejado todavía por completo en el derecho ambiental europeo<sup>18</sup>.

En este contexto de cambio, que generará efectos positivos en la salud y en la calidad de vida de los municipios, favoreciendo también los objetivos marcados en materia de conservación de la biodiversidad, como otra de las prioridades<sup>19</sup>, y sin desdeñar el importante papel del Estado y de las CCAA, a las EELL les va a corresponder una importante función de corrección de la vulnerabilidad climática, especialmente de las ciudades (Gifreu, 2018), garantizando además una participación activa de la sociedad local en el

---

también como novedad, se establece la obligación de actualizar, en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la LCCTE todos los atlas nacionales a los que hace referencia el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en los que se incluirá un análisis específico sobre el impacto que tendrá el cambio climático sobre las especies considerando los principales escenarios climáticos contemplados en ese momento. Además de este arsenal de nuevos instrumentos planificadores, de especial relevancia y alcance resulta la obligación dirigida a las Administraciones Públicas competentes de incluir en la actualización y revisión de los planes o instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos y espacios de la Red Natura 2000 un apartado sobre adaptación de los mismos al cambio climático con, al menos, un diagnóstico que incluya un listado de especies y hábitats especialmente vulnerables, objetivos, acciones e indicadores de progreso y cumplimiento, así como un plan de conectividad con otros espacios protegidos. En este sentido, al ser las CCAA las que en desarrollo del art. 17 de la LPNB establecerán la vigencia y plazos de revisión de los PORN, cuando sean ellas las competentes para la aprobación de los mismos, dependerá de estas previsiones la efectividad de dicha obligación.

<sup>16</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/default.aspx>

<sup>17</sup> [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LTS1\\_Spain\\_Annexes.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LTS1_Spain_Annexes.pdf)

<sup>18</sup> Se considera que una actividad causa un daño significativo a la mitigación del cambio climático si conduce a importantes emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); Adaptación al cambio climático. Se considera que una actividad causa un daño significativo a la adaptación al cambio climático si conduce a un mayor impacto adverso del clima actual y futuro, sobre la propia actividad o sobre las personas, la naturaleza o los activos; Uso sostenible y protección del agua y los recursos marinos. Se considera que una actividad causa un daño significativo al uso sostenible y a la protección de los recursos hídricos y marinos si es perjudicial para el buen estado o al buen potencial ecológico de las masas de agua, incluidas las aguas superficiales y subterráneas, o al buen estado ambiental de las aguas marinas; Transición a la economía circular. Se considera que una actividad causa un daño significativo a la economía circular, incluyendo la prevención y el reciclaje de residuos, si conduce a ineficiencias significativas en el uso de materiales o en el uso directo o indirecto de recursos naturales, o si aumenta la generación, incineración o eliminación de residuos, o si en el largo plazo la eliminación de desechos puede causar daños ambientales importantes; Prevención y control de la contaminación. Se considera que una actividad causa un daño significativo a la prevención y el control de la contaminación si conduce a un aumento significativo de las emisiones de contaminantes al aire, al agua o al suelo; Protección y restauración de la biodiversidad y el ecosistema. Se considera que una actividad causa un daño significativo a la protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas si es significativamente perjudicial para el buen estado y la resiliencia de los ecosistemas, o perjudicial para el estado de conservación de los hábitats y especies, incluidas las de interés para la Unión. no perjudicar significativamente ninguno de los objetivos medioambientales mencionados anteriormente.

<sup>19</sup> Las estimaciones realizadas por el modelo que emplea la ELP calculan que la neutralidad climática irá ligada a una disminución de más del 60 % en el número de muertes prematuras en el año 2050 con respecto a 2010.

diseño del bienestar presente y futuro. Las acciones de rehabilitación energética para transformar el parque de viviendas en consonancia con la denominada *Nueva Bauhaus Europea* serán claves en esta transición. *NextGenerationEU* se constituye como un fondo multifunción que irá más allá del medio ambiente y de la economía circular, con una confesada vocación de facilitar un nuevo proyecto cultural para Europa, en el que la creación y la innovación colectiva y local se convierta en el eje de la transformación de la sociedad hacia una nueva forma de pensar, de construir, de gestionar y, en definitiva, de vivir.

Ahora bien, aunque a nivel práctico, y por todo lo dicho, se atisba un importantísimo protagonismo de los entes locales en la consecución de los objetivos climáticos marcados, tanto en sede de reducción como en sede de adaptación, lo cierto es que a día de hoy el marco jurídico con el que contamos en España no ha avanzado para acoger esta realidad (Tolivar y Menéndez, 2009, pp. 1143-1159). Lejos de ello, han sido constantes las denuncias doctrinales sobre las regresiones derivadas de la reforma del régimen local de 2013 que, con motivo de la sostenibilidad financiera, vino a recortar el *estatus quo* alcanzado hasta el momento a nivel competencial por los municipios; regresión, no obstante, acertadamente corregida por el TC. Además, a ello se une la escasa atención por parte de la LCCTE a la cuestión local, por lo que la mirada debe ser puesta en el espacio que van reconociendo las leyes autonómicas de cambio climático ya vigentes y que se dicten a partir de ahora, en un panorama de falta de una deseable y silenciada homogeneización del techo competencial de la Administración Local por parte de la referida Ley estatal.

En estas breves líneas vamos a tratar de responder a la pregunta sobre la eventual conveniencia de adaptación del Derecho Local español para contribuir y facilitar el cumplimiento de los objetivos climáticos marcados y para dar acogida al papel que se demanda de los entes locales como necesarios ejes transformadores de la sociedad de aquí en adelante.

## 2. LA CONVENIENCIA DE REVERTIR LA REGRESIÓN COMPETENCIAL Y DE DEPOSITAR MAYOR CONFIANZA EN LOS MUNICIPIOS EN EL CONTEXTO DE DESCARBONIZACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Como es sabido, las posibilidades normativas y de gestión de los EELL en materia de cambio climático deben ser buscadas en la atribución que los legisladores, estatal y autonómicos, de régimen local y sectorial efectúan a favor de aquéllos, como se trata a continuación.

Debe advertirse que el cambio climático no es configurado por nuestro ordenamiento jurídico como una materia competencial, ni en el texto constitucional ni en la LBRL, por lo que no están claramente definidas las competencias de la Administración local en este ámbito. Ello constituye *a priori* un importante reto a vencer, teniendo en cuenta que las competencias que ostenten las entidades locales van a limitar y condicionar las políticas climáticas a desplegar en el ámbito local.

Para profundizar en esta idea debe recurrirse a la LBRL, afectada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL), que supuso una regresión en este orden de cosas convenientemente denunciada por la mayor parte de la doctrina. En el concreto ámbito que nos interesa, la reforma circunscribió la anterior y genérica referencia al medio ambiente al medio ambiente urbano, en especial a parques y jardines públicos, a la gestión de residuos sólidos urbanos y a la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas (art. 25.2.b LBRL). Con anterioridad a la reforma, el art. 25.2.f LBRL recogía una referencia expresa al medio ambiente en general, como materia sobre la que el legislador sectorial debía reconocer competencias a la Administración Local ex art. 140 CE. La reforma de 2013 se plateaba inicialmente como una limitación que, en principio, dejaría fuera de las competencias locales relevantes campos de acción de los municipios en sede de mitigación y adaptación al cambio climático, como las relacionadas con los espacios naturales y demás suelo protegido, cuya finalidad, precisamente, se encontrara en corregir la vulnerabilidad climática y/o limitar las posibilidades de desarrollo de autorizaciones de uso excepcional en suelo no urbanizable con finalidades de mitigación. Así, la escasa referencia normativa a la adicionalidad local en el ámbito de la biodiversidad es el único fundamento jurídico que encontramos en la normativa estatal para encauzar el importante papel que deben desempeñar los municipios, no sólo en la lucha contra cambio climático desde el ámbito local, sino en lo que se ha dado en llamar la «ecologización de las ciudades». En este sentido, la disp. adic. 2 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (en adelante LPNB) establece que «Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias y en el marco de lo establecido en la legislación estatal y autonómica, podrán establecer medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural

y la biodiversidad<sup>20</sup>). Las soluciones centradas en la naturaleza, como la protección de la biodiversidad y la recuperación de los ecosistemas, constituyen un excelente medio para combatir los efectos del cambio climático en la ciudad, y dada la actual redacción del art. 25.2.b LBRL y la imprecisión de dicha disp. adic. 2 LPNB, no queda claro que los municipios puedan desplegar competencias propias en este ámbito, más allá de lo que pueda considerarse gestión del medio ambiente urbano en el ámbito de los parques y jardines.

En relación con ello, y en el ámbito de la biodiversidad, entendemos que la LPNB debería contemplar la figura del espacio natural de interés local. La implicación más directa de los entes locales en relación con los espacios naturales responde precisamente a aquéllos casos en que éstos se declaran por concurrir en ellos, por encima de otros intereses, el interés local (Hernández, 1998, pp. 3400-3407) y nuestro ordenamiento contempla algunas interesantes experiencias. Es el caso de los espacios naturales de interés local a los que se refiere el art. 9.1.h de la Ley gallega 9/2001, de 21 de agosto de Conservación de la naturaleza. Estos, aunque son declarados por el órgano correspondiente de la Administración autonómica (art. 17.1), son gestionados por los municipios<sup>21</sup>. Más avanzada, desde el punto de vista de la descentralización, resulta la Ley foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, que sí llega a atribuir competencias para la declaración y gestión de espacios naturales a los entes locales. Su art. 1.2 establece que, A efectos de esta Ley Foral, «se entienden por espacios naturales aquellas partes del territorio de la Comunidad Foral de Navarra que hayan sido declarados por ésta o por las entidades locales competentes como tales espacios, por contener ecosistemas de especial interés o valores naturales sobresalientes». A día de hoy, y puesto que la LPNB no ha contemplado la posibilidad local de declarar espacios naturales, pero sí de participar en la tarea de conservación, en el resto de CCAA será el planeamiento urbanístico municipal el que podría establecer una suerte de normas locales adicionales de protección de los espacios naturales.

Continuando con la regulación básica de las competencias locales, es cierto que, como contrapunto, el art. 27 LBRL prevé la posibilidad de que se deleguen en los EELL competencias ambientales con arreglo a los parámetros de eficiencia y equilibrio financieros de los mismos, pero en este caso es necesaria una previa intervención normativa del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente, de modo que habría que esperar a que tuvieran lugar dichas reformas normativas.

En esta línea referida, y como una segunda regresión a destacar, la LRSAL suprimió el art. 28 LBRL, que habilitaba la innovación normativa local, pues permitía a los municipios realizar actividades complementarias de las propias de otras AAPP, también en materia ambiental, y que ofrecía y habría ofrecido, sin lugar a dudas, interesantes posibilidades de avance local en materia de cambio climático. Ahora, tras su supresión, es necesario que se cumplan los requisitos que establece el art. 7.4 LBRL<sup>22</sup> y, en todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en el corsé marcado por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>23</sup> que, lamentablemente, pueden guardar silencio al respecto (Fuentes i Gasó, 2018, pp. 59-60). Y eso es precisamente lo que ha sucedido con la LCCTE, la cual no establece dichos términos, quedando el espacio competencial de los entes locales al albur de lo que

<sup>20</sup> No debemos olvidar, que La Estrategia para a Biodiversidad 2030 contempla la infraestructura verde como aliada imprescindible llamada a desempeñar un papel fundamental frente a la pérdida de los ecosistemas urbanos, por contribuir a la reducción de consumo de energía, recursos y costes, gracias a la refrigeración y al aislamiento que proporcionan los árboles, los techos y las paredes verdes, así como a mitigar las catástrofes naturales. Los contenidos de la Infraestructura Verde incluyen también la infraestructura azul, esto es, los cursos fluviales. Dicha Estrategia contempla los «planes de ecologización urbana», que las ciudades de más de 20.000 habitantes hayan voluntariamente aprobado para 2021, sobre los que no se ofrecen más detalles.

<sup>21</sup> El carácter autonómico de la declaración no es óbice para que la gestión y la responsabilidad derivada de la misma resulte municipal (art. 17.3). Resulta criticable, no obstante, que el diseño de dicha figura no contemple fórmula de financiación alguna a favor de los municipios que, eso sí, podrá tener preferencia en la obtención de ayudas para su conservación y gestión (art. 17.3). El interés local, no obstante, aparece recogido en otras normas autonómicas sobre espacios naturales como la Ley catalana 12/1985, de 13 de junio de espacios naturales, que legitima para promover la declaración de espacios naturales a las entidades locales (art. 27.1.a). Lo mismo cabe decir respecto de los propietarios de los terrenos que también podrán promover su declaración (art. 27.2. b). El art. 17.3 de la norma autonómica dispone que 3. Su declaración como tales no implicará la asignación de recursos de la Comunidad Autónoma, si bien podrán tener preferencia en la obtención de ayudas para su conservación y gestión.

<sup>22</sup> Del art. 7.4 LBRL se derivan importantes limitaciones, pues los municipios únicamente podrán ejercer estas competencias cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del servicio público con otra Administración pública, resultando, con carácter preceptivo y vinculante, los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

<sup>23</sup> Así se deriva del art. 7.4 in fine LBRL, según el cual «En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas».



marquen, en su caso, las leyes autonómicas sobre cambio climático o las futuras leyes sectoriales estatales o autonómicas que resulten en cada caso de aplicación.

De este modo, si la anterior crisis supuso «un reequilibrio del Estado de las Autonomías con fortalecimiento del papel director y supervisor del Estado y el debilitamiento de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales» (Villar, 2013, p. 66), afrontar la salida de la crisis post-COVID en clave ecológica y climática exigirá revertir esta tendencia y reforzar las competencias de la Administración local, por lo que el legislador estatal, entendemos, podía haber aprovechado la ocasión a la hora de aprobar la LCCTE y, al menos, homogeneizar el techo competencial de los entes locales en materia climática.

No obstante, y con independencia de este marco normativo brevemente descrito, a nivel político-administrativo es cierto que las EELL, en la práctica, han venido desarrollando estrategias e iniciativas que han puesto en evidencia su potencial para protagonizar medidas imprescindibles en aras de la consecución de los objetivos climáticos marcados a nivel internacional y comunitario y ahora nacional y autonómico (Galera, 2018<sup>24</sup>). Es más, algunos Ayuntamientos, a través de su limitada potestad normativa, han ido más allá de la elaboración de estrategias o planes y han venido aprobado Ordenanzas climáticas en toda regla. Estas Ordenanzas han supuesto la adopción de importantes compromisos como la incorporación de medidas que permitan reducir la contribución en emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito local y aumentar la adaptación y resiliencia<sup>25</sup>, la reducción de su vulnerabilidad territorial, teniéndola en cuenta en las licencias de obras, proyectos de obras de urbanización y en general en cualesquiera actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo, entre otras<sup>26</sup>. El obstáculo se encuentra en el complejo control de estas medidas cuando las actividades condicionadas se encuentren ahora sometidas a comunicación previa o declaración responsable.

Volviendo al plano teórico, debemos reparar en la justificación de la potestad normativa de los entes locales y recordar que el fundamento de la legalidad de las Ordenanzas sobre cambio climático referidas se encontraba hasta ahora en la interpretación que venía haciendo el TS del antiguo art. 28 de la LBRL<sup>27</sup>. Pues bien, ahora, al desaparecer dicho precepto, se correría el riesgo de enfrentar una interpretación centralizadora y paralela a la del TC sobre fracking<sup>28</sup>, en este caso del TS en caso de ser recurridas, en la línea de doctrina la vertida sobre contaminación electromagnética<sup>29</sup>, y que pusiera freno al avance del Derecho ambiental y/o climático local como punta de lanza de la evolución del Derecho ambiental en su conjunto, tal y como conocemos ha tenido lugar en sectores emergentes en su momento, como lo fue el ruido o la contaminación lumínica. Porque, suprimido este precepto, podríamos preguntarnos si son entonces legales las ordenanzas locales sobre cambio climático que han comenzado a aprobarse, cuando no exista una habilitación sectorial que, en este caso, y de conformidad con la LCCTE, deberá establecerse en las normas autonómicas sobre cambio climático.

A la luz de lo anterior, pues, debe reiterarse que se torna imprescindible reforzar la autonomía local en la normativa básica estatal para la consecución de los objetivos climáticos marcados, pues resulta insuficiente el espacio que el legislador estatal y autonómico local y sectorial les ofrece. La responsabilidad climática de las ciudades, que comienza a generalizarse, exige una, si se quiere, responsabilización competencial paralela.

A renglón seguido, debe reconocerse que a pesar de lo anterior, los entes locales puedan desplegar, a través del ejercicio de sus competencias en materia urbanística, importantes políticas de mitigación y esencialmente de adaptación (Simou, 2020, pp. 82 y 91; Fuentes i Gasó, 2018; Casado, 2015; Navarro, 2018). Y en este sentido, el cambio climático, que a todas luces desborda el título competencial referido al medio ambiente, nos obliga a traer a colación, además de la urbanística (art. 25.2.a LBRL), también otras competencias municipales relevantes y que sí se mantienen a día de hoy en la vigente redacción del art. 25 LBRL,

<sup>24</sup> Por ejemplo las iniciativas *Climate-ADAPT* (disponible en <http://climate-adapt.eea.europa.eu/countries/spain>) y *Mayors Adapt* (<http://mayors-adapt.eu/>), de la que, en España, resultan partes las ciudades de: Barcelona, Bullas, Donostia San Sebastián, Gornal-lers, Madrid, Molina de Segura, Murcia, Puerto Lumbreras y Sant Cuget del Valles.

<sup>25</sup> El Ayuntamiento de Sevilla cuenta con la Ordenanza para la gestión de la energía, el cambio climático y la sostenibilidad de Sevilla de 2012, que estableció, en el marco normativo previo a la LRSAL, como medida de lucha contra el cambio climático, y como consecuencia de la adhesión de Sevilla al denominado Pacto de Alcaldes contra el Cambio Climático, la contribución al cumplimiento de los objetivos establecidos por la UE para 2020, reduciendo las emisiones de CO<sub>2</sub> en al menos el 20 % mediante la aplicación de un Plan de Acción para la Energía Sostenible.

<sup>26</sup> Así, desde hace más de una década, cuentan con ordenanzas de cambio climático los Ayuntamientos de Durango, Amurrio, Legazpi, Balmaseda, Areatza y Tolosa (País Vasco).

<sup>27</sup> Vid. por todas, STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) 22 de mayo de 2015.

<sup>28</sup> SsTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio, 208/2014, de 15 de diciembre y 8/2018, de 25 de enero.

<sup>29</sup> STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 19 de abril de 2006.

especialmente el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales (art. 25.2.c LBRL), la infraestructura viaria y otros equipamientos de titularidad municipal (art. 25.2.d LBRL), el tráfico, el estacionamiento de vehículos y movilidad y el transporte colectivo urbano (art. 25.2.g LBRL), todas ellas competencias esenciales en las que basar una política municipal de lucha y adaptación frente al cambio climático<sup>30</sup>.

En consecuencia, la regresión denunciada *supra* resulta de menor dimensión (Valcárcel, 2017, p. 168; Velasco, 2013, pp. 37-38), no sólo a tenor del reconocimiento de estas otras competencias inmediatamente relacionadas, sino también a resultas de la interpretación correctiva que de la reforma de 2013 ha ido ofreciendo durante estos últimos años el TC. En efecto, para el Alto Tribunal, el art. 25.2 LBRL constituye un mínimo competencial de los municipios, que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica<sup>31</sup>). En consecuencia, a pesar de los requisitos derivados del nuevo art. 7 LBRL, el efecto reduccionista de las competencias de los municipios ha quedado en cierta medida descafeinado, aunque, eso sí, dependiendo del alcance que los legisladores estatal y autonómicos sectoriales quieran darle en los ámbitos sectoriales de su competencia, lo cual supone una reducción de la garantía de la autonomía local en la LBRL.

A lo anterior hay que añadir que ya es una constante que, independientemente de las competencias que ostentan los entes locales en derecho español, surjan iniciativas desde el ámbito local –desde las ciudades– frente a problemas globales como la crisis de refugiados, el cambio climático<sup>32</sup> y la transición energética<sup>33</sup>, entre otras cuestiones. Se trata, en definitiva, de ciudades conectadas entre sí en redes que cada vez más demandan un mayor protagonismo en el ámbito exterior. Este movimiento sucede en todo tipo de Estados y España no es una excepción (Michallet, 2017). En consecuencia, a pesar de la escasa regulación de la acción exterior de los entes locales, y de la doctrina constitucional al respecto, se prevé que esta vaya adquiriendo relevancia, superándose *de facto* el marco competencial definido para la defensa de los intereses locales, como una expresión más de su autonomía, siempre en el marco formal de las competencias estatales y autonómicas y teniendo en cuenta el art. 149.1.3 CE y el principio de lealtad institucional (Vandelli, 2019, p. 20). Así, si para nuestro TC el territorio es un elemento configurador de las competencias de las AAPP territoriales (STC 228/2016), según la postura que inspira la Carta Europea de Autonomía Local (art. 10.3) –que reconoce el derecho de los entes locales a cooperar con entidades de otros Estados–, el territorio ya no es el límite infranqueable para la acción de la Administración territorial, sino un elemento de identificación de la comunidad representada. En suma, el principio de territorialidad y su relativización y el interés local abren nuevos derroteros que facilitarán el protagonismo de las ciudades en el ámbito exterior y la adopción de compromisos climáticos adicionales, a los que será necesario dar acogida por el ordenamiento jurídico, para que los municipios puedan cumplir con esa creación e innovación colectiva y local que se les demanda, como eje de la transformación de la sociedad europea hacia una nueva forma de pensar, de construir, de gestionar y, en definitiva, de vivir, y que viene marcada por la nueva *Bauhaus Europe* y por la condicionalidad de los fondos *NextGenerationEU*.

### 3. TÍMIDOS AVANCES DEL DERECHO LOCAL EN LA LCCTE

#### 3.1. Movilidad sin emisiones, zonas de bajas emisiones, convenios de transición justa y comprensión de los riesgos climáticos

En líneas generales puede afirmarse que la LCCTE dedica escasa atención a la Administración Local a pesar de tratarse de la Administración más cercana al ciudadano y la responsable de procurar el bienestar en

<sup>30</sup> Los mayores avances se observan en el desarrollo de aparcamientos disuasorios, carriles bici, fomento del vehículo eléctrico, alquiler de bicicletas,... pero, donde aún no se observan cambios que tengan que ver con las modificaciones de la planificación urbana y la comprensión de espacios agrícolas y forestales en las ciudades, más allá de testimoniales huertos urbanos como experiencias loables desde el punto de vista pedagógico pero muy lejos de transformar la fisonomía de nuestras ciudades. Es importante el diseño urbanístico dirigido a minimizar las necesidades de movilidad y la existencia de un transporte público eficaz, eficiente, asequible y competitivo y que dé cabida al desarrollo de transporte privado compartido. En este sentido, la Estrategia de descarbonización progresiva hasta 2050 señala que «la progresiva implantación de soluciones de movilidad inteligente y conectada, exigirá alianzas entre empresas de distintos sectores: energía, transporte, telecomunicaciones, aseguradoras, etc. La movilidad compartida facilitará mayores ratios de utilización de los vehículos, lo que permitirá optimizar la inversión en la adquisición de los mismos».

<sup>31</sup> SsTC 41/2016, de 3 de marzo, 11/2016, de 1 de febrero, 168/2016, de 6 de octubre y 180/2016, de 20 de octubre, entre otras.

<sup>32</sup> C-40: red global de ciudades que lideran iniciativas y políticas de Cambio climático.

<sup>33</sup> Movimiento de ciudades europeas hacia la transición ecológica.

la ciudad, donde las políticas de cambio climático (López, 2021, pp. 132-153). Ilustrativo de esta afirmación es que el art. 14 de la LCCTE alude a las entidades locales en dos ocasiones.

En primer lugar, en relación a la promoción de la movilidad sin emisiones, se establece que:

«La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el marco de sus respectivas competencias, adoptarán medidas para alcanzar en el año 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub>, de conformidad con lo establecido en la normativa comunitaria. A estos efectos el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima establecerá para el año 2030 objetivos de penetración de vehículos con nulas o bajas emisiones directas de CO<sub>2</sub> en el parque nacional de vehículos según sus diferentes categorías» (art. 14.1).

Por otra parte, en relación con los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares, se establece el deber de éstos de introducir en la planificación de ordenación urbana medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad, incluyendo, al menos,

«a) el establecimiento de zonas de bajas emisiones de carbono (ZBEC) no más tarde de 2023»,

las cuales quedan definidas como el ámbito delimitado por una Administración Pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio y de carácter continuo, en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente;

«b) Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas; c) Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público, incluyendo medidas de integración multimodal; d) Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero, como el biometano; e) Medidas para fomentar el uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga; f) Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida; g) Medidas destinadas a fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles; h) El establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad, cuando sea necesario de conformidad con la normativa en materia de calidad del aire; i) Integrar los planes específicos de electrificación de última milla con las zonas de bajas emisiones municipales» (art. 14.3 LCCTE).

Y añade el art. 14.4 que,

«De acuerdo con la normativa de movilidad limpia aprobada por la Unión Europea y con las revisiones y mejoras posteriores que se acuerden, las Comunidades Autónomas insulares, considerando su vulnerabilidad frente al cambio climático, podrán instar al Estado el establecimiento de medidas de promoción de movilidad limpia, consistentes en restricciones en su ámbito territorial de la circulación de turismos y furgonetas».

Se trata, esto último, de una operación inédita en el contexto del ejercicio de competencias autonómicas, el preverse una suerte de requerimiento de la CA al Estado para que establezca medidas restrictivas de circulación de vehículos en el territorio autonómico, discutible desde el punto de vista del constitucional.

En su tramitación, porque no estaba previsto en el texto del Proyecto de Ley, añade la LCCTE el deber de incluir estas medidas en los planes de ordenación urbana, deber que vincula en todo caso a los municipios de más de 50.000 habitantes y a los territorios insulares, y que resultará también de aplicación a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Esta última precisión supone un importante avance en este sentido, al no hacer depender exclusivamente de la población la referida obligación.

Se añade, además, que los planes de movilidad urbana sostenible habrán de ser coherentes con los planes de calidad del aire con los que, en su caso, cuente el municipio con arreglo a lo previsto en dicho Real

Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, lo cual supone dar prevalencia a las limitaciones que, en sede de movilidad y circulación, contemplen estos planes por motivos ambientales y de salud de la población.

El art. 14 PLCCTE no establece, sin embargo, plazo alguno para que las Administraciones competentes (CCAA en su caso y Administración local, por lo que al presente estudio interesa) cumplan con estas obligaciones de incorporar en la planificación territorial y urbanística los diversos aspectos referidos, salvo para el establecimiento de las Zonas de Bajas Emisiones –no más tarde de 2023– plazo que vincula a los municipios de más de 50.000 habitantes y a los territorios insulares en todo caso, y que por tanto obliga a modificar con urgencia su planeamiento urbanístico. No queda claro, sin embargo, el plazo a aplicar en el caso de que la superación de los niveles de contaminación de los municipios de más de 20.000 habitantes sobrevenga con posterioridad a la entrada en vigor de la LCCTE. Habría sido conveniente, entendemos, establecer un plazo en estos casos, así como para la adaptación de los planes urbanísticos al resto de medidas a que se refiere la LCCTE respecto de los municipios de más de 50.000 habitantes y territorios insulares, sin perjuicio de que, en puridad, ya están siendo introducidas desde hace años en algunos municipios españoles.

Por lo que se refiere a las ZBE, el legislador estatal pretende acudir, una vez más, a la técnica de la zonificación, como ya se haría desde los años setenta en relación con las zonas de atmósfera contaminada y después con las zonas acústicamente contaminadas, con la salvedad de que, en este caso, la declaración de las mismas parece que podría provenir también del Estado y de las CCAA, en su caso, lo cual reduciría la potestad del planificador local. Además, adicionalmente se establece un control estatal de la eventual regresión que pueda suponer la modificación de las medidas aplicables en una previa ZBE, en la línea de los principios que contempla el texto proyectado en su art. 2. Así parece desprenderse del art. 14.3 de la LCCTE.

A renglón seguido, debe señalarse que el art. 21 de la LCCTE, no como obligaciones, pero sí como objetivos de la planificación urbanística y de las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras de transporte, se considerarán diversos aspectos relacionados con el cambio climático, como los riesgos derivados del mismo, la adaptación y resiliencia y la mitigación del efecto isla de calor. Sobre la consideración de los riesgos y de la adaptación y resiliencia, la disposición final cuarta de la LCCC establece que no resultarán de aplicación a los planes, programas y estudios cuya tramitación ya se hubiese completado en el momento de entrada en vigor de la LCCTE. En las modificaciones posteriores de dichos documentos, en cambio, sí se deberán integrar los criterios no incluidos en la fase estudio. Desconocemos el alcance que ha querido dar el legislador a la configuración de estas relevantes consideraciones como objetivos.

Por otro lado, y en virtud del art. 28 de la LCCTE, se contempla que los entes locales puedan participar –junto con las CCAA, empresas, organizaciones de los sectores empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones, organizaciones ambientales no gubernamentales y demás entidades interesadas o afectadas– en los *convenios de transición justa* que se desarrollarán el marco de la Estrategia estatal para la transición justa<sup>34</sup>, y que tendrán por objeto fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables a la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones.

Estos convenios de transición justa se articularán entre el Ministerio para la Transición Ecológica –previo informe del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio– y otras Administraciones públicas, en particular, entidades locales de áreas geográficas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono. Para aquellas comarcas donde la transición energética y ecológica pueda poner en dificultades a las empresas y actividades económicas de dichas áreas se establecerán convenios de transición justa que propongan un plan de acción territorial integral. Los convenios de transición justa tendrán como objetivo prioritario el mantenimiento y creación de actividad y empleo en la comarca a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, de la fijación de población en los territorios rurales y de la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socio-económico. Éstos aprovecharán los recursos endógenos del territorio, ya sean económicos, sociales o ambientales y atraerán inversiones exógenas, apostando prioritariamente por aquellos sectores que también presenten mejores resultados de sostenibilidad, tanto ambiental, como económica y social.

Los convenios de transición justa habrán de adecuarse al régimen básico de los convenios contemplado en la LRJSP, y deberán moverse dentro del ámbito marcado por la Estrategia, que se refiere de manera

<sup>34</sup> [https://www.miteco.gob.es/images/en/5borradorestrategiainiciativa\\_justa\\_tcm38-487304.pdf](https://www.miteco.gob.es/images/en/5borradorestrategiainiciativa_justa_tcm38-487304.pdf)



prioritaria a proyectos que aceleren la transición ecológica: la energía renovable y la eficiencia energética, la movilidad sostenible, la rehabilitación de edificios, la economía circular, la eco-innovación, la restauración de ecosistemas, la biodiversidad, la adaptación al cambio climático, la agricultura ecológica o el turismo sostenible, entre otros, aunque se contemplarán otros nichos de empleo particularmente interesantes para las zonas afectadas.

Se augura, pues, un protagonismo esencial de los servicios públicos de empleo y de las agencias de desarrollo local, así como un condicionamiento importante de estos convenios respecto de la planificación territorial, que deberá adaptarse necesariamente a aquéllos (López, 2021, p. 16).

### 3.2. Climatización del urbanismo

Ya hemos avanzado que, de todo el elenco de competencias locales, la urbanística quizá sea de la que mayor desarrollo cabe esperar en relación con las políticas de cambio climático en general y de adaptación en particular en el ámbito local. También, aunque modestamente, la LCCTE pretende climatizar este sector a través de la modificación 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 (TRLSRU) que, hasta la fecha, a pesar de centrar importantes esfuerzos en otorgar gran relevancia de la rehabilitación, no contenía referencia alguna al cambio climático. Puede avanzarse que en este punto la LCCTE no resulta muy ambiciosa, por lo que los avances en esta sede urbanística tendrán que venir, sobre todo, de la mano de la normativa autonómica (Soro, 2020).

Así, la LCCTE, en su disp. final 4 modifica el art. 20.1.c) TRLSRU que regula los criterios básicos de utilización del suelo. Las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística –esto es, las CCAA y la Administración local–, en la ordenación de los usos del suelo, además de atender a los principios a que se refería ya el art. 20.1.c) deberán tener en cuenta, incluir o comprender los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos:

«... los derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar, de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, los riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables, desagregando estos datos por sexo, los riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales y, por último, los riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales».

Se trata, pues, de una omnicomprensiva obligación que condicionará el diseño de la planificación territorial, esto es, la toma de todas y cada una de las decisiones que afecten al territorio, reduciendo convenientemente el espacio de la discrecionalidad del planificador, que hasta ahora dependía de las medidas derivadas de la evaluación ambiental, cuando el instrumento que tuviera afección sobre el territorio se encontrara sometido a la misma. Para que esta nueva disposición resulte eficaz y cumpla con su finalidad es necesario y urgente que la Administración local cuente cuanto antes con estudios de riesgos en los diversos ámbitos que comprende.

En la línea de la anterior modificación del TRLSRU, el art. 21 de la LCCTE reitera la necesaria consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte, que perseguirán principalmente los siguientes objetivos:

«a) La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas. b) La integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático. c) La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas».

Esta disposición, como norma básica sobre protección del medio ambiente, obligará al planificador autonómico y local, independientemente de lo que dispongan las normas autonómicas de ordenación territorial y urbanística, aunque no se establecen plazos concretos. Además, la disp. trans. tercera de la LCCTE



señala que, en relación con las previsiones establecidas en los apartados a) y b) del artículo 21 relativos a la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del desarrollo urbano (Nogueira, 2018), de la edificación y de las infraestructuras del transporte, «estas disposiciones no serán de aplicación al caso de planes, programas y estudios cuya tramitación ya se hubiese completado en el momento de entrada en vigor de esta Ley», lo cual es criticable, porque desalienta modificaciones tempranas de la planificación urbanística que, de abordarse, se enfrentarían a demandas indemnizatorias que de otro modo podrían evitarse. No obstante, debe tenerse en cuenta que desde 2013, pero sobre todo desde la reforma operada por obra de la Ley 9/2018, el cambio climático quedó integrado en la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental. Mas a partir de ahora se generalizará su consideración independientemente de que resulte o no de aplicación la EIA, y en esta línea se encuentran ya algunas ordenanzas municipales sobre cambio climático que afectan al régimen de licencias y autorizaciones como se señaló *supra*.

Además de las modificaciones normativas referidas *supra*, consideramos que debe abordarse una más profunda «climatización del urbanismo», pues las ciudades, responsables del 80 % de las emisiones de CO<sub>2</sub>, se deben convertir ahora en las verdaderas protagonistas del cambio en su contribución global a la lucha frente al cambio climático y la adaptación local. En cambio, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el TRLS y rehabilitación urbana contempla dos escuetas referencias al cambio climático y se trata, por ello, de un sector del ordenamiento jurídico pendiente de climatizar (DF 6.ª y DA 1.ª). Los objetivos a conseguir en el ámbito local pasan por reimaginar la vida sostenible, insistir en el valor de la sencillez, la funcionalidad y la circularidad de los materiales, garantizar que las renovaciones den lugar a una mayor eficiencia energética para que el sector de la edificación esté plenamente descarbonizado a mediados de siglo. La rehabilitación energética será clave desde 2021, abriendo un importante nicho de actividad económica, pero también será relevante luchar contra el efecto isla de calor propio de las ciudades, que amplifica los efectos de las altas temperaturas –la Estrategia de descarbonización progresiva hasta 2050 propone como paliativo la mejora de la infraestructura verde, que además de atenuar el efecto «isla de calor», también aporta beneficios evidentes al paisaje urbano, creando espacios más acogedores y relajantes para sus habitantes–, y contra el elevado grado de impermeabilización del suelo que constituye un factor de vulnerabilidad ante lluvias torrenciales. Unos microclimas urbanos saludables contribuirán de forma evidente a la calidad de vida en las ciudades y a desalimentar las expectativas de consumo de suelo en zonas residenciales y urbanizaciones –que han vuelto a ponerse sobre la mesa como consecuencia de la crisis sanitaria–, facilitándose así la revitalización de los centros históricos y del comercio local y la posibilidad de hacer realidad el abandono de los vehículos para realizar las actividades de la vida cotidiana.

El gobierno local en la segunda década del siglo XXI se encuentra con una sociedad que demanda autotutela de derechos, como alternativa a una clásica protección institucional pública o público-privada que no ha sabido o podido llegar a todos los ciudadanos: han emergido la apropiación comunitaria de servicios públicos, los presupuestos participativos, la democracia activa, la economía cooperativa, la perspectiva común y los comunes urbanos, que no son más que conforme a la clasificación de bienes de dominio público de nuestro derecho patrimonial, aquellos destinados a un uso público. Se habla ahora de superar la alianza público-privada por una nueva alianza público-ciudadana (Socías, 2020).

Para responder a estos retos, a Administración local, como responsable de la planificación urbana, debe asumir importantes decisiones en situaciones de más o menos incertidumbre, lo que implicará, en ocasiones, la aplicación del principio de precaución, la difícil compatibilización entre las preocupaciones socioeconómicas, agravadas por la pandemia y que demandan respuestas en el corto plazo, con las climáticas, que tienen en cuenta el largo plazo y, sobre todo, el despliegue de políticas de adaptación, que exigen el desarrollo de mecanismos de evaluación de lo ya existente para, en su caso, promover su desmantelamiento o modificación. El nuevo derecho urbanístico en un contexto de cambio climático, además de facilitar los instrumentos que den acogida a la revisión de lo construido, debe dedicarse a desalimentar la expectativa del valor del suelo y de los derechos adquiridos, incorporando la variable ambiental, climática y social al urbanismo.

Así, el largo plazo, la incertidumbre y la evaluación continua de la adecuación de las medidas adoptadas a los objetivos marcados llevará a las entidades locales a desarrollar las potestades revocatorias. Pero nuestro ordenamiento jurídico no está del todo preparado para ello. Es criticable por ello que el art. 109.1 de la LPAC, en similares términos al derogado art. 105 de la LRJPAC, se refiera solo a la revocación de actos de gravamen o desfavorables para los interesados. En este sentido, la revocación de actos favorables por motivos ambientales, y en especial climáticos, o bien la revocación por ilegalidad sobrevenida, en los términos del artículo 16 RSCL y su interpretación jurisprudencial (Soro, 2009), sufrirá en los próximos años un desarrollo sin precedentes.

### 3.3. La integración climática y los silenciados planes municipales de cambio climático

La LCCTE apuesta por la integración de los riesgos climáticos y por la adaptación en las políticas de ordenación del territorio y urbanismo *pro futuro*, limitándose a establecer en su art. 38 que a partir del 31 de diciembre de 2021 las Comunidades Autónomas deberán informar en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de todos sus planes de energía y clima en vigor. Dichos planes, cuya naturaleza no se predetermina en la Ley, podrán consistir en un documento específico que recoja tanto las medidas adoptadas, como las medidas que prevean adoptar en coherencia con los objetivos de esta Ley (Galera, 2017). Como consecuencia, las CCAA decidirán, pues, si resulta más adecuado crear la figura de los planes integrados de cambio climático o si resulta más adecuado o bien suficiente o simultáneamente necesario integrar la cuestión climática en los planes sectoriales, incluidos los planes urbanísticos. Por lo que se refiere a la planificación climática municipal, las CCAA que hasta la fecha ya han legislado han optado de un modo más o menos determinante por contemplar los planes municipales de cambio climático, que se superpondrán al resto de la planificación sectorial.

Así, la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio climático, en su art. 33 da por sentada la posibilidad de que se aprueben planes municipales de lucha contra el cambio climático, que podrán financiarse con el Fondo Climático que crea la Ley si los municipios aplican políticas fiscales que incentiven las buenas prácticas, favoreciendo la mitigación y disminuyendo la vulnerabilidad.

Por su parte, la Ley balear 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética, establece en su art. 22 la obligación de todos los municipios de aprobar los Planes de acción municipales para el clima y la energía sostenible, de acuerdo con la metodología adoptada en el ámbito de la Unión Europea y en coherencia con el Plan de Transición Energética y Cambio Climático (art. 22.1 y 2). Los municipios de población inferior a 20.000 habitantes podrán aprobar los planes de forma mancomunada o individual (art. 22.3). Además, la norma establece el contenido mínimo de los PAM: a) El análisis y la evaluación de emisiones de gases de efecto invernadero. b) La identificación y la caracterización de los elementos vulnerables. c) Los objetivos y las estrategias para la mitigación y la adaptación al cambio climático, que incluya las posibles modificaciones adecuadas del planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales. d) Las acciones de sensibilización y formación. e) Las reglas para la evaluación y seguimiento del Plan (Blasco, 2021, pp. 117-131).

En tercer lugar, la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético resulta más ambiciosa y contempla una figura planificadora de ámbito autonómico *ad hoc* sobre cambio climático, el denominado Plan andaluz de acción por el clima (arts. 8 a 14), que será aprobado por Consejo de Gobierno. Éste se configura como un instrumento general de planificación de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la lucha contra el cambio climático y sus determinaciones obligan a las distintas Administraciones públicas que ejerzan sus funciones en el territorio andaluz y a las personas físicas o jurídicas titulares de actividades incluidas en el ámbito de la ley. Se aclara que tendrá la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio, a los efectos previstos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De especial interés resulta la necesaria adaptación de la planificación a los escenarios climáticos contemplados en el plan andaluz y a los avances científicos (art. 17). Asimismo, crea los planes municipales contra el cambio climático (art. 15), cuya aprobación resulta obligatoria para todos los municipios, en el ámbito de las competencias propias que les atribuye el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en el marco de las determinaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima (art. 15.1). Los planes municipales recaerán sobre las áreas estratégicas en materia de mitigación de emisiones y adaptación establecidas en la presente ley, sobre los que el art. 15.2 establece su contenido.

Por último, la Proposición de Ley de cambio climático de la Región de Murcia, que por tercera vez es registrada en la Asamblea Regional el 5 de junio de 2020 y que lamentablemente fue rechazada el 20 de noviembre de 2020, contemplaba, además de la Estrategia regional de cambio climático, los planes municipales de cambio climático de obligatoria aprobación en todos los municipios de la Región de Murcia, que se complementarían con las denominadas zonas especiales de adaptación al cambio climático (art. 19). Estas ZEACC, declaradas mediante Decreto por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejo Interdepartamental de Cambio Climático, se configuraban como zonas en las que la vulnerabilidad al cambio climático resulta de especial intensidad. Dicha vulnerabilidad justificaría las limitaciones de usos del suelo y deberían ser tenidas en cuenta en la ordenación territorial, física y urbanística. Se establecía que el instrumento de declaración contendría su delimitación, así como su régimen jurídico, incluidas las medidas de prevención,

amortiguación y adaptación necesarias para minimizar su vulnerabilidad climática. Entre otros objetivos, dichas medidas perseguían: amortiguar el efecto de las olas de calor y reducir el efecto de isla térmica de las ciudades, mejorar la seguridad alimentaria y la resiliencia en producción de alimentos autóctonos, mantener la biodiversidad como medida de protección frente al cambio climático y reducir los impactos del cambio climático sobre la salud. Las zonas especiales de adaptación al cambio climático (ZEACC) deberán ser tenidas en cuenta por los instrumentos de ordenación territorial y física y, en general, por los planes con incidencia en el cambio climático a que se refiere la Ley.

A la vista de lo anterior, parece que un nuevo instrumento planificador se incorporará de la mano de las leyes autonómicas sobre cambio climático al elenco de planes con incidencia territorial ya existentes, lo cual, desde luego, obliga a reproducir aquí la problemática derivada de las relaciones entre figuras planificadoras y la eventual prevalencia de unas sobre otras. Esta cuestión, dado el silencio del legislador estatal en este punto, deberá ser resuelta también por el derecho autonómico. La integración de la cuestión climática en la planificación existente, en cambio, resultará menos problemática, eso sí, partiendo de unos rigurosos mapas de riesgos e incluso de la declaración de zonas especiales de adaptación al cambio climático, que deban ser necesariamente tenidas en cuenta a la hora de diseñar y rediseñar el territorio y los usos del suelo.

#### 4. CONCLUSIÓN

La *vis* expansiva del cambio climático va a afectar a multitud de sectores del ordenamiento jurídico de modo transversal, en los que los municipios pueden y deben desempeñar importantes iniciativas en sus ámbitos competenciales como el urbanismo, la energía, el transporte y la vivienda, entre otros. Pero no sólo eso. También debe incidir en numerosas normas ambientales horizontales, estatales y autonómicas cuya aplicación incumbe a la Administración local según la normativa sectorial. Piénsese en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que introdujo la obligación de tener en consideración el cambio climático (art. 18.1.d). Esta afección transversal y horizontal implica la progresiva consagración de la integración climática en todas las políticas locales, la cual encuentra su basamento en el art. 11 TFUE.

A falta de respuestas en la normativa básica, se ha de reivindicar la posibilidad de hacer una interpretación amplia y no desnaturalizadora de las normas adicionales de protección ex art. 149.1.23 CE, así como de la adicionalidad por parte de las entidades locales, que como Administración más cercana a la ciudadanía tiene más a la mano detectar las distorsiones al bienestar, como sucedió, por ejemplo, con la contaminación lumínica. Sabemos que la potestad normativa local es una línea de avance y conquista importante. En materia de cambio climático, por ejemplo, las ordenanzas locales vigentes, no sólo sobre cambio climático sino también sobre ahorro de agua, eficiencia energética, tráfico y movilidad, entre otras, están haciendo las veces de normas adicionales de protección, algunas de ellas cubriendo déficit normativos que ya fueron detectados por el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español de 2010 (<https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/libro-blanco-de-la-sostenibilidad-en-el-planeamiento-urbanistico-espanol>).

Aunque no se ha tratado el cambio climático como materia competencial, sí se observa cómo se va internalizado en las competencias en materia de urbanismo y medio ambiente, por lo que es importante entender en clave climática las competencias locales, además de garantizar que los entes locales participen en todos los procedimientos decisorios tramitados por otras Administraciones Públicas que incidan sobre su territorio y que condicionen –sobre todo si la agravan– su vulnerabilidad y resiliencia, sus objetivos de mitigación como manifestación de la mejora en la calidad de vida en las ciudades y la adaptación al cambio climático como urgente objetivo lamentablemente ya a corto y medio plazo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blasco Esteve, A. (2021). Repercusiones de la Ley balear de Cambio Climático sobre la actividad urbanística. En J. M. Aguirre i Font, I. Araguàs Galcerà (coords.), J. M. Socías Camacho y J. M. Trayter Jiménez (dirs.), *Urbanismo ambiental y cambio climático: la ciudad turística sostenible* (pp. 117-131). Atelier.
- Casado Casado, L. (2015). Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 32 (ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martínez Mateo (III)), 201-283.

- Fuentes i Gasó, J. R. (2018). Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental. *Revista Vasca de Administración Pública / Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 112, 49-98. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.112.2018.02>
- Galera Rodrigo, S. (2017). Políticas locales de Clima: una razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España. En J. Gifreu i Font, M. Bassols Coma y A. Menéndez Reixach (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés* (pp. 429-447). Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP).
- Galera Rodrigo, S. (2018). Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa. En R. Alonso Ibáñez (dir.), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* (pp. 433-455). Tirant lo Blanch.
- Gifreu i Font, J. (2018). Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, 102-158. [https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=3715364](https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.do?path=3715364)
- Hernández Hernández, D. J. (1998). Las competencias municipales en relación con los espacios naturales protegidos, de modo especial en Canarias. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 23, 3400-3407.
- López Ramón, F. (2021). Notas a la Ley de Cambio Climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114, 1-22. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-notas-a-la-ley-de-cambio-climatico/>
- Michallet, I. (2017). De l'action locale au droit global: l'engagement climatique des villes. *Revue juridique de l'environnement*, 2017/HS17 (n.º especial), 105-117. <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2017-HS17-page-105.html>
- Navarro Rodríguez, P. (2018). Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Cuadernos de Derecho Local*, 46 (ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), 68-103.
- Nogueira López, A. (2018). Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global? *Cuadernos de Derecho Local*, 46 (ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), 32-66.
- Simou, S. (2020). *Derecho local del cambio climático*. Marcial Pons.
- Soro Mateo, B. (2009). El resarcimiento en casos de revocación de licencias ambientales: una cuestión controvertida. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 15, 61-80.
- Soro Mateo, B. (2020). Un derecho para el cambio climático. *Revista española de derecho administrativo*, 209, 279-316.
- Tolivar Alas, L. y Menéndez Sebastián, E. M. (2009). El cambio climático y los municipios. En A. R. Rodríguez Castaño y Z. Sánchez Sánchez (coords.) y V. Almonacid Lamelas (dir.), *Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y práctica* (pp. 1143-1159). La Ley.
- Valcárcel Fernández, P. (2017). Las competencias municipales propias en el vigente régimen local. *Revista da Asesoria Xurídica Xeral (REXUGA)*, 7, 156-180. [https://www.xunta.gal/c/document\\_library/get\\_file?file\\_path=/portal-web/Rexuga/Revista\\_7/156\\_\\_REXUGA\\_7\\_2017\\_cas.pdf](https://www.xunta.gal/c/document_library/get_file?file_path=/portal-web/Rexuga/Revista_7/156__REXUGA_7_2017_cas.pdf)
- Valencia Martín, G. (2020). Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático. En G. García-Álvarez García, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales*, (pp. 364-450). Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas – CIEMAT.
- Vandelli, L. (2019). Prólogo. En G. M. Díaz González, *La acción exterior local, Bases constitucionales*. Iustel.
- Velasco Caballero, F. (2013). Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Municipal*, 6, 23-60. <https://www.idluam.org/blog/portfolio/anuario-2012/>
- Villar Rojas, F. J. (2013). Crisis económico-financiera; crisis de la Administración Pública. En A. M. González Sanfiel (dir.), *El derecho ante la crisis: nuevas reglas de juego* (pp. 43-83). Atelier.