
La acción municipal de lucha contra el cambio climático tras la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética: ¿un modelo suficiente para la Administración local?*

Manuela MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

ORCID ID: 0000-0002-5056-0204

RESUMEN

El presente trabajo pretende abordar el papel de los municipios en la lucha contra el cambio climático, desde la perspectiva de la mitigación y la adaptación, en tanto que estrategias inescindibles que deben afrontar las administraciones públicas. Se plantea, así, el estudio de las Leyes de cambio climático aparecidas en nuestro derecho y, de forma especial, de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, a fin de verificar el espacio del que dispone la Administración municipal para lograr los objetivos de neutralidad climática que se exigen desde instancias internacionales, teniendo en cuenta la articulación de instrumentos específicos o de políticas sectoriales como la movilidad sostenible. Se impone, así, el reconocimiento de una gobernanza climática multinivel, con claro protagonismo de lo local, que justifica la revisión de aspectos esenciales de la Administración municipal.

Palabras clave: gobernanza climática; políticas urbanas; derecho del cambio climático; movilidad sostenible; acción municipal; administración local.

* Fecha de entrega del trabajo: 12 de abril de 2022. Este trabajo se lleva a cabo en el marco del Proyecto UHU-1263165, *De las Smart Cities a las ciudades integradoras: propuestas jurídicas para una gobernanza global desde lo local*. Abreviaturas utilizadas: GEI, Gases de efecto invernadero; LCCTE, Ley 7/2021, de 27 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética; LRBRL, Ley 7/1985, de 21 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; PNIEC, Plan Nacional Integrado de Energía y Clima; PNACC, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

Municipal action to fight against Climate Change after Law 7/2021, of May 20, on Climate Change and Energy Transition: is it sufficient as a model of local action?

ABSTRACT

This Paper aims to address the role of municipalities in the fight against climate change, from the perspective of mitigation and adaptation, as inseparable strategies that public administrations should face. Thus, the study of the Climate Change Laws is proposed and, in particular, the Law 7/2021, of May 20, on Climate Change and Energy Transition, in order to verify the space of which the municipal administration has to achieve the objectives of climate neutrality that are imposed by international bodies, with regard to specific instruments or sectorial policies such as sustainable mobility. Therefore, the recognition of a multilevel climate governance is imposed, with a clear central role for local one.

Keywords: climate governance; urban policies; climate change law; sustainable mobility; municipal action; local administration.

SUMARIO: 1. LA ACCIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO TAMBIÉN ES LOCAL.—2. EL CONTEXTO NORMATIVO DESCENTRALIZADO Y PREVIO A LA APROBACIÓN DE LA LEY ESTATAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA: 2.1. Leyes autonómicas de cambio climático y la especial consideración de la Administración local. 2.2. Perspectiva sectorial: la centralidad de la movilidad sostenible.—3. EL PAPEL DEL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REGULACIÓN ESTATAL CLIMÁTICA: 3.1. Aportaciones de la Ley 7/2021, de 27 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. 3.2. El inacabado tratamiento de la movilidad sostenible.—4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.—5. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA ACCIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO TAMBIÉN ES LOCAL

La consideración de la Administración local frente al desafío que constituye el cambio climático y sus posibilidades de actuación, en el marco de un ordenamiento climático que se encuentra en construcción ante un escenario innegable de emergencia climática, precisa, en primer término, contextualizar las opciones de intervención de esta Administración.

En este sentido, es necesario identificar los anclajes jurídicos que, de forma sólida, legitimen la presencia de la Administración local en el diseño, articulación e implementación de las estrategias de mitigación y adaptación frente al cambio climático, puesto que no resulta fácil identificar el espacio propio que los entes locales han de tener para reconocerse como agentes activos en la lucha contra el cambio climático y, a la vez, tener capacidad de adecuar los instrumentos jurídicos de protección del medio ambiente a las exigencias de una transición energética que no puede aplazarse por más tiempo. En

mi opinión, dichos anclajes pueden plantearse desde un triple punto de vista, a saber: Desde la perspectiva relacional, para conocer la exacta posición de la Administración local frente a otras Administraciones, en un contexto claramente internacionalizado; en segundo término, atendiendo al hecho de que son los territorios concretos, y su ciudadanía concreta, los que sufren directamente los efectos del cambio climático, no puede perderse de vista que hay un elemento diferenciador de los territorios que legitima de forma especial la intervención local; y, finalmente, desde el bien jurídico a proteger, esto es, el medio ambiente y la salud humana, teniendo en cuenta que el instrumental jurídico-administrativo debe afanarse en la lucha contra el cambio climático.

Así, el aspecto relacional que he mencionado se vincula al hecho de que la actuación de las entidades locales se concreta a partir de un marco internacional que favorece la intervención de entidades infraestatales¹, planteando la necesidad de revisar las coordenadas habituales de las relaciones interadministrativas, para dar el salto a unas relaciones multinivel vinculadas a un concepto diverso de gobernanza climática, que debe articular una actuación de carácter multisectorial con la que afrontar la multiplicidad de aspectos que derivan del cambio climático² y en la que las ciudades se sitúan en un lugar privilegiado para poder adoptar medidas de lucha contra la emergencia climática³.

De esta manera, el enfoque *bottom-up* que se viene impulsando desde el Acuerdo de París en 2015, y se refuerza en el ámbito de la Unión Europea, consagra, desde mi punto de vista, un espacio propio también para las Administraciones locales en general, y para los municipios en particular⁴, como luego se verá. El reto se sitúa, entonces, en cómo transitar

¹ Vid. R. GILES CARNERO, *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Dinámica de avances y limitaciones*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, p. 24. La autora expone la especialidad del régimen jurídico internacional surgido en torno al cambio climático, y que se caracteriza por generar una interacción diversa entre distintos niveles, incluidos los subestatales, «en un intento de contabilizar el conjunto de esfuerzos agregados, y de promover una gobernanza climática que abarque una amplia complejidad».

² Téngase en cuenta R. GILES CARNERO, «La Estrategia de adaptación de la Unión Europea al Cambio Climático», en R. GILES CARNERO (coord.), *Desafíos de la Acción jurídica internacional y europea frente al cambio climático*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 227-240, esp. p. 229.

³ Sobre el papel central de las ciudades en materia de cambio climático y la creación de redes que articulan la gobernanza climática a la que me he referido, vid. X. RUIZ CAMPILLO, «El poder de las ciudades: Redes Transnacionales e impacto local», en M. MORA RUIZ (dir.), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 21-46, esp. p. 24. La autora insiste en que estas redes implican un aumento de la «visibilidad de los entes locales y regionales», facilitando su implicación en la gobernanza global y ampliando su «capacidad de influencia» sobre otros actores. De esta manera, destacan iniciativas como las C40 Cities Climate Leadership Group, la red de Gobiernos Locales por la Sostenibilidad, la Alianza del Clima o el Pacto de los Alcaldes (p. 25).

⁴ De hecho, así se plasma en normas climáticas como 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, tanto en la estructura organizativa prevista para el cambio climático como en las relaciones de cooperación y coordinación. Al respecto, téngase en cuenta M. MORA RUIZ, «La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: Estudio de 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», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (1), <https://doi.org/10.17345/rcda2785>, 2020, pp. 1-44, esp. pp. 5-6.

hacia un modelo de relaciones Estado-comunidades autónomas y entidades locales en el que estas no sean meras receptoras de aquello que le permitan las otras Administraciones⁵, sino que, a partir de competencias o previsiones específicas de la legislación climática, dispongan de capacidad para, mediante una aplicación innovadora de los instrumentos ofrecidos por estas normas, contribuir de manera decidida a la consecución de los objetivos de reducción de GEI y de neutralidad climática⁶. En este sentido, la gobernanza climática implica una suerte de responsabilidad compartida en la consecución de objetivos comunes y, en consecuencia, debe dar entrada a una cooperación y colaboración entre Administraciones que supere fórmulas habituales en nuestro derecho de relaciones interadministrativas, como la participación en órganos de carácter interadministrativo o la mera consulta en la tramitación de instrumentos normativos, para el caso de que se lleve a cabo⁷. Se trata, como ha señalado MORA RUIZ⁸, de una «fórmula de ordenación de las estrategias de lucha

⁵ En este sentido, es muy cuestionable el modelo general de atribución de competencias a favor de los municipios de los arts. 25 y 26 LRBRL, entre otras cosas por la necesidad de actualización del listado recogido en estos preceptos y de ahí los esfuerzos doctrinales por intentar reconducir la intervención municipal en clave de mitigación y adaptación a estas competencias. Sin embargo, ello no puede constituir una excusa para que la acción municipal quede anquilosada, habida cuenta de la garantía constitucional de la autonomía local en aras de la atención de los intereses propios de la entidad local. Sobre esta última cuestión, téngase en cuenta S. SIMOU, *Derecho Local del Cambio Climático*, Marcial Pons, Madrid, 2020, pp. 32-33, quien considera que las entidades locales gozan de espacio suficiente para el diseño y juridificación de políticas propias del cambio climático. Desde mi punto de vista, lo deseable es que la nueva legislación climática habilite los espacios necesarios para que los municipios puedan adaptar los dispositivos de lucha contra el cambio climático dados por dicha legislación o, en su caso, articular otros diferentes que permitan alcanzar los objetivos ya mencionados. En todo caso, la doctrina destaca el carácter de mínimo de las competencias ambientales del art. 25.2 LRBRL, *vid.* J. R. FUENTES I GASÓ «Sobre el ámbito competencial de los Entes Locales. La interpretación de jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, septiembre-diciembre de 2018, pp. 49-88, esp. pp. 69-71. No obstante, los autores insisten en la insuficiencia del art. 25 LRBRL en ámbitos tan particulares como la sostenibilidad energética y la oportunidad de regulación básica sobre esta materia: *vid.* I. GONZÁLEZ RÍOS, *Los Entes Locales ante la transición y sostenibilidad energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 73-74.

⁶ Se plantea, así, el concepto de «gobernanza urbana», en cuya virtud las ciudades han de superar un modelo de gestión administrativa de carácter burocrático, para favorecer su «gestión estratégica»: *vid.* M. GONZÁLEZ MEDINA, «Del enfoque integrado de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea al paradigma de la gobernanza urbana en España», en M.^a R. ALONSO IBÁÑEZ (dir.), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 35-65, esp. p. 38.

⁷ Es muy ilustrativa de esta situación la consideración de S. GALERA RODRIGO, «En el día del Medio Ambiente: España. ¿Hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas?», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80, 2018, pp. 1-6, esp. p. 3, al señalar que la elaboración de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética se lleva a cabo sin una convocatoria previa de los órganos de coordinación existentes, en detrimento de cualquier enfoque multinivel. Por otro lado, en el ámbito de la adaptación, el PNACC incluye numerosas líneas de trabajo que «evocan la participación necesaria de las entidades autonómicas y locales, y la necesidad de coordinación de los distintos instrumentos», evidenciando la importancia de la participación directa de estas entidades en la lucha contra el cambio climático, como señala S. GALERA RODRÍGUEZ, «La política de adaptación al cambio climático en la Ley 7/2021: Instrumentos generales», en J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, pp. 433-461, esp. p. 447. Asimismo, *vid.* L. PRESICCE, «Buscando instrumentos de coordinación climática multinivel en España», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 4 de mayo, pp. 5 y 6.

⁸ M. MORA RUIZ, «Comunidades Autónomas, Cambio Climático y Energía», en J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, pp. 655-675, esp. p. 657.

contra el cambio climático y de cambio del modelo energético», a partir de la cual tienen cabida entidades infraestatales que van a contribuir al cumplimiento de los objetivos comprometidos en el nivel internacional y, a la vez, poder dar entrada a las particularidades de cada territorio.

En íntima conexión con esta última afirmación, la lucha contra el cambio climático precisa tener presente el territorio y las especificidades del mismo, con lo que la proximidad de la Administración local a la ciudadanía ofrece una legitimación adicional de la intervención de esta administración en las estrategias de lucha contra el cambio climático, especialmente desde la perspectiva de la adaptación, en tanto que ligada al principio de resiliencia. La entrada de estos sujetos infraestatales supone, en mi opinión, que la acción administrativa debe, en cierto sentido, *despatrimonializarse*⁹, puesto que el Estado no es el único actor idóneo para alcanzar los objetivos mencionados y, sin embargo, puede verse beneficiado de los logros locales, en tanto en cuanto van a sumar respecto del cumplimiento de sus obligaciones internacionales¹⁰.

Finalmente, respecto del bien jurídico que ha de protegerse, no cabe duda que el cambio climático, pese a sus múltiples efectos y manifestaciones, precisa de una ordenación en la que lo ambiental y la protección de la salud son parámetros de validez de las medidas o instrumentos que puedan articularse. En este sentido, principios ambientales generales como el de no regresión y otros específicos como el de resiliencia¹¹ facilitan, de igual modo, un espacio propio de los municipios en la articulación de un derecho de cambio climático¹² caracterizado por la necesidad de flexibilidad, la apertura a una multiplicidad de sujetos activos, y la importancia del territorio¹³, en los términos ya señalados. La consecuencia inmediata de esta afirmación es, a mi juicio, la oportunidad de reconocer un cierto ámbito de innovación jurídica cuando de la implementación de instrumentos y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático se trata, especialmente porque la Administración local disfruta de una cercanía al ciudadano que le

⁹ Esta es la expresión que utiliza M. MORA RUIZ, «La perspectiva autonómica y local sobre el cambio climático: posibilidades de la legislación actual», en B. SORO MATEO, J. JORDANO FRAGA y J. F. ALENZA GARCÍA (dirs.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 201-221, esp. p. 202, para hacer referencia a un proceso de «despatrimonialización subjetiva», que debe facilitar actuaciones de actores públicos y privados, de forma que, en relación con los primeros, el Estado no puede ser la única administración activa en la lucha contra el cambio climático. Este planteamiento es, además, especialmente relevante en un Estado descentralizado como el español.

¹⁰ Este enfoque de carácter territorial es especialmente intenso en materia de adaptación, precisándose actuaciones transversales, tanto desde una perspectiva sectorial como territorial. Al respecto, *vid.* GALERA, en prensa, p. 447.

¹¹ Respecto del alcance de este principio, como «un eventual principio de orden (ambiental y climático), téngase en cuenta A. FORTES MARTÍN, «La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento del Derecho ante una nueva era de obligada adaptación al cambio», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 92, julio de 2019, pp. 1-21, esp. pp. 8 y ss.

¹² Sobre este concepto y sus elementos definidores, *vid.* A. M. MORENO MOLINA, «Perspectivas y desarrollos recientes en el Derecho del Cambio Climático», en A. GARCÍA URETA (dir.), *Nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en el siglo XXI*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 127-162, esp. pp. 128-129.

¹³ Así lo afirma MORA, 2020a: 40.

permite implicarlo con mayor naturalidad, quedando para administraciones superiores una función de diseño o creación de los marcos jurídicos.

En este sentido, en el contexto de desafíos climáticos señalado, parece necesario plantear fórmulas alternativas con las que garantizar los objetivos de transición energética y la participación de la sociedad, de forma que se otorgue un rol activo al ciudadano en la aplicación de instrumentos filoclimáticos¹⁴ y se transforme la acción local. Piénsese, al respecto, en ámbitos en que la Administración local asume un rol ejemplarizante¹⁵, o en los que despliega técnicas de la llamada «gobernanza conductual»¹⁶. Desde esta perspectiva, en mi opinión, el derecho surgido en torno al cambio climático tiene que incorporar algunos elementos de flexibilidad que convierten el nivel local en idóneo para esta transformación.

En definitiva, lo expuesto permite afirmar que no es posible una estrategia eficaz de lucha contra el cambio climático si, desde la perspectiva jurídico-administrativa, no se concede un espacio propio a lo local y, de forma particularizada, al ámbito municipal. Este trabajo parte del convencimiento de que la cercanía de los ayuntamientos a su ciudadanía y el apego directo al territorio constituyen dos elementos esenciales para reconocer la idoneidad de los municipios en la adopción de soluciones realistas de lucha contra el cambio climático, pudiendo asumir una multiplicidad de funciones que deberían verse reforzadas y alentadas por la legislación climática¹⁷. En este sentido, la Ley 7/2021,

¹⁴ Hacemos nuestro este concepto, planteado por SIMOU, 2020: 93, quien, además, insiste en la relevancia de estos instrumentos, puesto que deben estar interconectados y coordinados con otros instrumentos del resto de administraciones.

¹⁵ Esta función se despliega, especialmente, en el ámbito de las energías renovables y de la eficiencia energética. Así lo ponen de manifiesto, respectivamente, C. M.^a ÁVILA RODRÍGUEZ, «El impulso del hidrógeno renovable desde la Administración Local», en VVAA, *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 655-597, esp. pp. 670-671, al señalar que las Administraciones locales optan a numerosos fondos que les permiten tener cierta iniciativa en el impulso del hidrógeno renovable, transformándose en Administración ejemplarizante; y S. SIMOU, «Instrumentos jurídicos locales en materia de cambio climático y su relación con las *Smart Cities*», *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1, DOI: 9791259942432 07, 2021, pp. 77-105, esp. p. 85, en relación con la modernización energética de su parque inmobiliario o sus infraestructuras.

¹⁶ Vid. L. MELLADO RUIZ, «Nuevos enfoques del Derecho Ambiental dentro de la metodología *nudge*», en R. RIVERO ORTEGA y M. CEREZO PRIETO, *Innovación en las normas ambientales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 71-111, esp. pp. 73-76. El autor plantea, así, que el Derecho asume una cierta función de «persuasión» de la sociedad, que, ante problemas como el cambio climático, debe proyectarse en el ámbito de la programación y ejecución de políticas públicas, a fin de que la aludida gobernanza permita «modular el contexto o las condiciones materiales... en las que se toman decisiones por los seres humanos», abriendo la puerta al llamado *Green nudging*. La cuestión sería, en mi opinión, reconocer que también puede darse esa persuasión en el ámbito jurídico-administrativo, en el sentido de que sean las propias administraciones las que se «autopersuadan» de actuar en una dirección correcta para luchar contra el cambio climático. Ello explicaría la importancia y abundancia de instrumentos programáticos que se aprueban a nivel municipal, en clave de *soft law*, respecto de los que se ha reconocido el valor de generar un compromiso interno de la entidad local. Sobre esto último, vid. SIMOU, 2021: 87, quien plantea que estos instrumentos de carácter programático tienen un efecto de «autovinculación».

¹⁷ En este sentido, M. JAREÑO MACÍAS, «La relevancia de la participación ciudadana en la gestión del cambio climático», en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El Derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio*

de 27 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, nos proporciona un nuevo hito normativo a partir del cual profundizar en el papel de los municipios en la acción climática. A ello dedicaremos los siguientes epígrafes, planteando, de un lado, la suficiencia del marco jurídico con el que contamos y, de otro, la especialidad y, en su caso, carácter innovador de los instrumentos y técnicas proporcionados por dicho marco en el sentido de que el municipio pueda desenvolver el papel activo que le atribuyen las instancias internacionales. Para ello, abordaremos, en primer lugar, la legislación aprobada por algunas comunidades autónomas, con especial consideración del ámbito de la movilidad sostenible, en la medida en que disfruta de un tratamiento específico en las mismas. Esto lo convierte en un ámbito cualificado desde una perspectiva sectorial. En segundo término, es necesario verificar qué supone la LCCTE para el objeto de estudio, replicando la consideración sectorial sobre la movilidad.

2. EL CONTEXTO NORMATIVO DESCENTRALIZADO Y PREVIO A LA APROBACIÓN DE LA LEY ESTATAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Sobre la base de lo expuesto en el epígrafe anterior, se impone el análisis de la regulación surgida en materia de cambio climático, teniendo en cuenta que su objeto descansa fundamentalmente en la ordenación de la acción administrativa en el ámbito de la mitigación y la adaptación¹⁸, sin perjuicio de la previsión de determinados instrumentos dirigidos especialmente a la implicación de los agentes económicos y la sociedad en la implementación de ambas estrategias¹⁹.

En este sentido, la cuestión es verificar qué opciones se han articulado a favor de los municipios para que, tal y como se ha señalado, los mismos sean capaces de asumir el papel activo que le hemos atribuido. La dificultad está, sin embargo, en la desigual evolución de nuestro Derecho en lo que al cambio climático se refiere dado que, por un lado, no se ha contado con una ley de carácter básico hasta 2021, de forma que esta «laguna» se ha colmado con la iniciativa legislativa de algunas comunidades autónomas, en el marco del art. 149.1.23 CE; y, de otro lado, se reconoce una muy diferente

climático», Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 81-106, esp. p. 89, señala que los ayuntamientos pueden asumir funciones de planificador, promotor y regulador, así como de consumidor-proveedor de servicios.

¹⁸ Vid. A. DE LA VARGA PASTOR y M. RODRÍGUEZ BEAS, «El desarrollo de las Acciones de la Unión Europea frente al cambio climático por parte de las Comunidades Autónomas en el Derecho español», en R. GILES CARNERO (coord.), *Desafíos de la Acción jurídica internacional y europea frente al cambio climático*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 241-264, esp. pp. 253 y ss.

¹⁹ Así, por ejemplo, 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 (BOJA núm. 199, de 15 de octubre), contempla diversos instrumentos que pretenden el incentivo de conductas limitadas de las emisiones de GEI, como los Proyectos de absorción de emisiones (art. 37), con los que impulsar proyectos de forestación, reforestación o conservación de masas forestales, entre otros; o el Registro de Huella de Carbono de productos y servicios (art. 52); o medidas de carácter impositivo para la reducción de estas emisiones, como la Modalidad de reducción de emisiones del Sistema Andaluz de Emisiones Registradas del art. 42.

densidad en la intervención autonómica sobre cambio climático, habida cuenta de la diversidad de instrumentos y opciones normativas que se han dado pero que, en todo caso, ponen de manifiesto la consolidación de la acción autonómica en este ámbito²⁰. Desde esta perspectiva, es claro que las comunidades autónomas han seguido toda una trayectoria de regulación frente al cambio climático que, sin embargo, no parece haber tenido proyección en la legislación básica aludida²¹.

2.1. Leyes autonómicas de cambio climático y la especial consideración de la Administración local

De acuerdo con lo dicho en los párrafos anteriores, y dada la limitación de este trabajo, me referiré a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía e Islas Baleares, en tanto que han aprobado las respectivas leyes de cambio climático, atendiendo a las previsiones que afectan directamente a los municipios²². En este sentido, estas normas implican un paso más en la configuración de un cuerpo normativo en torno al cambio climático²³, impulsado, incluso, desde el máximo nivel de los ordenamientos autonómicos²⁴, favoreciendo que estas comunidades autónomas articulen una política propia de lucha contra el cambio climático²⁵, en la que los municipios pueden ser considerados de forma específica.

²⁰ Para conocer el complejo escenario existente a nivel autonómico, *vid.* MORA, 2020b: 212-214.

²¹ En este sentido, *vid.* A. NOGUEIRA LÓPEZ, «O Rolex o setas: Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo autonómico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (1), <https://doi.org/10.17345/rcda2815>, pp. 1-30, esp. p. 4, quien hace referencia a la «mirada corta competencial» del derecho español, basada en las competencias estatales sobre energía y bases de la planificación económica, en lugar de aprovechar «el impulso filoclimático de las comunidades autónomas». En la misma línea, téngase en cuenta MORA, pp. 670-671: la autora señala la necesidad de revisar el juego bases-desarrollo que se da en medio ambiente, *ex art.* 149.1.23 CE, y acrecentar el espacio dado por la LCCTE a las comunidades autónomas, especialmente en la implementación de medidas.

²² Se trata de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio climático de la Comunidad Autónoma de Catalunya (*DOGC* 7426, de 3 de agosto); Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, y Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio climático y transición energética de Illes Balears (*BOIB* núm. 27, de 2 de marzo).

²³ Aunque estas iniciativas legislativas no deben sobredimensionarse en lo que a su repercusión se refiere, en el sentido de que constituyen una pieza más, e importante, para cambiar el modelo de producción y consumo, de forma que si esto no se consigue su operatividad puede considerarse muy limitada. En este sentido, *cfr.* M. K. SCANLAN, «Cambio climático, cambio de sistema y el camino a seguir», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 44, 2019, pp. 21-51, esp. p. 24, en cuanto a la debilidad de las leyes cuando del cambio climático se trata para corregir la externalización de los costes ambientales, en un marco de una economía global.

²⁴ En este sentido, aunque en relación con el ámbito energético, el art. 48.3.a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone la competencia exclusiva de la comunidad autónoma sobre «la regulación y el fomento de la producción y utilización de la biomasa», a la vez que el art. 204 impone a las Administraciones públicas la obligación de adoptar medidas y estrategias «dirigidas a evitar el cambio climático y procurar utilizar racionalmente los recursos energéticos». Por su parte, el art. 103.1.f) del Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce la competencia compartida entre el Estado y la Generalitat en materia de energía, lo que incluye «el fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética».

²⁵ *Vid.* E. COCCIOLO, «Cambio climático en tiempos de emergencia. Las Comunidades Autónomas en las veredas del “federalismo climático” español», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (1), <https://doi.org/10.17345/rcda2815>.

Desde esta última perspectiva, aun de forma diferenciada, puede reconocerse una tendencia en estas leyes a reconocer un espacio propio a los municipios, como agentes de lucha contra el cambio climático, y ello mediante fórmulas de carácter transversal, con incidencia sobre todos los ámbitos de actuación, o a través de la consideración de instrumentos específicos, que, sin embargo, les permiten desplegar una multiplicidad de funciones, realizando la aludida gobernanza climática multinivel.

Así, en primer término, desde el enfoque transversal que acaba de señalarse, es necesario llamar la atención sobre la significación que se le da a los principios de coordinación y cooperación, en el sentido de que los mismos se vinculan no solo a las relaciones con el Estado, sino, también con la Administración local:

El art. 5 de 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, es especialmente ilustrativo de lo que queremos significar, en la medida en que, una vez proclamado el principio de coordinación y cooperación administrativa en el art. 4.f), establece un mandato de colaboración y cooperación entre todas las «Administraciones públicas con competencia en materia de lucha contra el cambio climático», dejando abierta la puerta a la implicación de los municipios, habida cuenta de la falta de un título específico en materia de cambio climático respecto de todas las administraciones territoriales²⁶. En este sentido, el precepto reclama el apoyo mutuo entre las mismas, «para el desempeño eficaz de sus funciones». Mucho más contundente resulta el art. 33 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio climático de Catalunya, ordenando la «participación de las Administraciones locales en las políticas climáticas», de forma que se impone al Gobierno autonómico el fomento, mediante los mecanismos y órganos de cooperación existentes, de la participación de los entes locales en la planificación de políticas climáticas y en la planificación sectorial de los departamentos: no cabe duda que la regulación autonómica es plenamente consciente de la necesidad de involucrar al nivel local en el desenvolvimiento de las políticas climáticas.

Junto a ello, la cooperación puede realizarse a través de ciertos órganos de carácter consultivo en los que tienen cabida los municipios. Baste citar el Consejo Andaluz del Clima, caracterizado como órgano de participación ciudadana en el que, no obstante, deben estar representados los gobiernos locales (art. 26.1 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Andalucía²⁷; o el Consejo Balear del Clima (art. 6.3 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero), en tanto que órgano consultivo de las Administraciones sobre políticas climáticas y transición energética, en cuya composición debe garantizarse la representación de las administraciones insulares y municipales.

org/10.17345/rcda2868, pp. 11-14, esp. p. 9, quien insiste en que, a falta de título específico competencial sobre cambio climático, la Constitución debe «climatizarse», de forma que permita «el federalismo climático», y los territorios puedan establecer su propio modelo de lucha contra el cambio climático y de transición energética.

²⁶ Sobre la oportunidad del precepto comentado, cfr. MORA, 2020a: 15.

²⁷ El art. 5.e).3 del Decreto 175/2021, de 8 de junio, por el que se regula la composición y funciones de este Consejo, dispone que serán vocales «dos personas en representación y a propuesta del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales».

De otra parte, una de las señas de identidad de estas normas es la centralidad que otorgan a la planificación, creando un marco estratégico para la adopción de medidas tanto de mitigación como de adaptación, y, consiguiendo, así, un enfoque holístico frente a la lucha contra el cambio climático y la necesidad de transición energética. Desde esta perspectiva, todas estas leyes cuentan con una planificación en cascada a partir de la cual se exige la incorporación de aspectos climáticos en ámbitos sectoriales que se encuentran en el ámbito competencial de los municipios²⁸.

La Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio climático y transición energética de Illes Balears, sitúa, así, en el vértice de su planificación el Plan de Transición Energética y Cambio Climático, como marco «integrado y transversal de ordenación y planificación de objetivos, políticas y acciones que permitan cumplir con las finalidades de esta ley» (art. 10.1), de forma que constituye la referencia de otra planificación inferior²⁹. En particular, en lo que interesa a este trabajo, la ley contempla, de un lado, la incorporación de la perspectiva climática en los instrumentos de planeamiento municipal (entre otros, *ex art.* 20.1)³⁰; y, de otro, la aprobación de planes de acción municipales para el clima y la energía sostenible que, en coherencia con el Plan de Transición Energética y Cambio Climático, deberán aprobarse por todos los municipios³¹, conteniendo cuestiones como la fijación de objetivos y estrategias de mitigación y adaptación con proyección en el planeamiento urbanístico y ordenanzas [art. 22.4.c) de la Ley 10/2019, de 22 de febrero].

En línea muy similar al modelo balear, la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre, contempla que los municipios aprueben sus respectivos planes contra el cambio climático, en el marco de una planificación mayor que parte del Plan Andaluz de Acción por el Clima (arts. 8 y 9), y se concreta en los Programas de Mitigación para la Transición Energética y de Adaptación, de los arts. 10 y 11, respectivamente³². Estos planes municipales contra el cambio climático recaen sobre áreas estratégicas de mitigación y adapta-

²⁸ *Vid.* NOGUEIRA, 2020: 9, 16. La autora pone el acento en el reenvío a la planificación y políticas sectoriales de las Leyes climáticas de Cataluña y Baleares, de forma que se introducen medidas para contener el cambio climático en los procesos de decisión, cualquiera que sea el ámbito sectorial del que se trate.

²⁹ Por ejemplo, el Plan Director Sectorial Energético del art. 21 de la Ley balear.

³⁰ En este sentido, la norma considera que la perspectiva climática tiene entrada en los instrumentos de planeamiento a través de determinados análisis relativos a su impacto sobre emisión de GEI y a la vulnerabilidad actual y prevista y medidas para reducirla, así como una evaluación de las necesidades energéticas en el ámbito de actuación, con inclusión de medidas para reducirlas e impulsar la generación de energía a partir de fuentes renovables. En el mismo sentido, el art. 20.2 exige en los nuevos desarrollos urbanísticos la reserva de un área de suelo destinada a la generación de energía renovable con una superficie suficiente para generar el equivalente anual a las necesidades energéticas de dicho desarrollo. Claramente, los municipios se convierten en motores del proceso de transición energética con el que combatir el cambio climático.

³¹ No obstante la rotundidad del art. 22.1, lo cierto es que la propia ley matiza la exigencia de estos planes: primero, porque la DA 3.^a establece un plazo de dos años para la adaptación de los municipios a estos planes (apdo. 1); y, 2, porque los municipios de menos de 20.000 habitantes podrán aprobar estos planes de forma mancomunada (art. 22.3).

³² Para una consideración más detenida del modelo de planificación instaurado por la Ley 8/2018, de 8 de octubre, *vid.* MORA, 2020a: 19-20. No obstante, se ha planteado que es un modelo complejo que es poco efectivo la acción contra el cambio climático: *cf.* NOGUEIRA, 2020: 12.

ción identificadas como tales por la ley, de forma que todos los ayuntamientos (asistidos, en su caso, por las diputaciones) deberán aprobarlos con el contenido mínimo que dispone el art. 15.2 de la ley. Este contenido incluye cuestiones muy diversas que van desde acciones de mitigación relacionadas con la calidad del aire, medidas de adaptación que deben influir el planeamiento urbanístico, la sustitución progresiva del consumo municipal de energías fósiles, acciones relativas a la construcción y rehabilitación de edificios, medidas para impulsar la transición energética en el seno de la movilidad sostenible, o, incluso cuestiones relativas a I+D+i en este ámbito y la previsión de una programación temporal de las actuaciones previstas, su evaluación económica y su ejecución. Por tanto, no estamos ante una figura programática reconocida a favor de los municipios, sino de un instrumento de planificación municipal con el que esta Administración va a poder atender las peculiaridades o especialidades de su territorio³³.

Por último, la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático de Cataluña, aunque no regula de forma expresa estos planes, asume que debe haber una planificación municipal en materia de cambio climático, por lo que, de acuerdo con la previsión ya citada del art. 33.1, habrá planes municipales de lucha contra el cambio climático, que podrán financiarse con el Fondo Climático, en tanto en cuanto los municipios apliquen «políticas fiscales que incentiven las buenas prácticas, favoreciendo la mitigación y disminuyendo la vulnerabilidad, y desincentiven las malas prácticas» (art. 33.3).

Lo expuesto sobre la planificación climática municipal supone, en mi opinión, la consolidación de los municipios como sujetos cualificados para luchar contra el cambio climático, en la medida en que se les dota de un instrumento de naturaleza vinculante³⁴ (dado su contenido y exigencias de revisión y cumplimiento), que prevalece, incluso, sobre otra planificación³⁵, dando un salto cualitativo respecto de otros instrumentos de intervención a disposición de los municipios³⁶. Y, de otro lado, se trata de un instrumento con el que los municipios pueden establecer su propio nivel de acción climática y desarrollar, a la vez, la gobernanza climática multinivel que se señalaba en el apartado

³³ De hecho, el apartado 7 del art. 15 dispone que la Junta de Andalucía deberá acordar la dotación de recursos para hacer posibles estos planes.

³⁴ Sin embargo, el origen de estos planes, en el contexto del Pacto de los Alcaldes, se vincula a los instrumentos de *soft law*, en la medida en que fijan estándares de actuación, incorporando metodologías establecidas en otras instancias: cfr. S. GALERA RODRÍGUEZ, «La planificación de la Unión Europea en materia de clima y energía: la patrimonialización de la competencia como barrera para una adecuada recepción en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, 2018, pp. 264-298, esp. p. 80. Por el contrario, en mi opinión, la regulación concreta de estos planes en las leyes autonómicas de cambio climático permite superar esta consideración de meros instrumentos de programación o planificación indicativa.

³⁵ Así se reconoce en la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre, en la medida en que la planificación territorial deberá ajustarse a la climática, de forma que los primeros se consideran «planes con incidencia en materia de cambio climático», *ex art.* 19.1 de la ley, ya que se sitúan en áreas estratégicas para la adaptación, en este caso: *vid.* MORA, 2020a: 20.

³⁶ Comparto, así, el enfoque de SIMOU, 2020: 99, que llama la atención sobre las previsiones del art. 15 de la Ley andaluza examinada y los planes de acción climática que pueden aprobarse a través de ordenanzas, contrastando, en este sentido, con otros ordenamientos, como el alemán, en el que los planes se califican como «planes de influencia», en clave de derecho blando.

anterior, en la medida en que se trata de una planificación conectada a otros planes superiores a través de la cual es posible la realización de los grandes objetivos de transición energética fijados por dichos planes.

Finalmente, en lo que toca a instrumentos particulares que permiten a los municipios desempeñar funciones diversas en materia de cambio climático, las leyes examinadas han introducido varios dispositivos que han de señalarse. De esta manera, deben reconocerse previsiones orientadas a que los propios municipios consigan objetivos de reducción de emisiones, entre las que destacan la consideración de municipios de baja emisión, o la huella de carbono que contempla la Ley andaluza de Medidas frente al cambio climático (arts. 40 y 52, respectivamente), de forma que asumen una cierta función ejemplarizante para la ciudadanía. Junto a ello, los municipios pueden asumir instrumentos de incentivo (o desincentivo, con mejor criterio), mediante la adopción de una política fiscal con la que intervenir en el sector privado, a fin de hacer efectivas las políticas de mitigación y adaptación (art. 38 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto); o convertirse en sujetos activos de la transformación energética, en la medida en que se contempla la participación de las Administraciones en la distribución de energía procedente de fuentes renovables (art. 19.1. *bis* de la Ley 16/2017, y art. 49 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero); o participar en el impulso de iniciativas autonómicas de fomento de las energías procedentes de fuentes renovables, como recoge el art. 46.2 de la Ley balear de Cambio Climático y Transición Energética, al contar con la participación de los ayuntamientos en la fijación de zonas de desarrollo prioritario para instalaciones de energías renovables en la planificación territorial que identifique estas zonas.

Como puede observarse, se trata de dispositivos característicos de un derecho del cambio climático, que pueden plantearse en ámbitos diversos y que tienen la virtualidad de evidenciar la potencialidad de los municipios en la adopción de medidas de lucha contra el cambio climático, consolidando su posición como sujeto fundamental en la consecución de los objetivos de neutralidad climática y resiliencia, frente a la vulnerabilidad de los sistemas económicos, sociales y ambientales³⁷. A través de estos dispositivos, los municipios asumen funcionalidades diversas que superan las categorías tradicionales de actividad administrativa.

2.2. Perspectiva sectorial: la centralidad de la movilidad sostenible

Las leyes examinadas prestan una especial atención a la ordenación de la movilidad sostenible, en tanto que sector estratégico en el que es posible articular una política de carácter ambiental que, sin embargo, atiende objetivos tanto de mitigación como de

³⁷ Desde esta perspectiva, la necesidad de superar la vulnerabilidad climática se encuentra en el origen de distintos instrumentos en manos de las administraciones públicas. Al respecto, *vid.* J. F. ALENZA GARCÍA, «Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10 (2), <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/359758>, pp. 1-46, esp. pp. 19-20.

adaptación, ofreciendo una regulación de alcance integrador³⁸. De esta manera, no es posible una ordenación de la movilidad que no sea de carácter ambiental, no solo en cuanto a los objetivos, sino, también, respecto del sometimiento de los instrumentos que se prevean a controles ambientales³⁹.

De otra parte, pese a que la movilidad sostenible se considera por estas leyes como parte del proceso de transición energética⁴⁰, lo cierto es que no ofrecen una definición unívoca de una política que ha de incidir sobre los desplazamientos y los modos y medios de transporte sin agravar la calidad del aire ni la salud de las personas, contribuyendo, a la vez, a objetivos de mitigación y adaptación. Por tanto, más que identificar este concepto, las leyes examinadas establecen sus elementos conformadores, si bien con una muy diferente densidad, en el sentido de que encontramos regulaciones más escuetas o dispersas (como las de la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre), junto a una ordenación más innovadora en la que la movilidad sostenible se exige a públicos y privados, tal y como hace la Ley balear 10/2019, de 22 de febrero, dedicando todo el Título V a las políticas de movilidad y transporte con un claro afán transformador del modelo de producción y facilitador del proceso de transición energética ya señalado⁴¹. Destacarían, entonces, los siguientes aspectos:

En primer término, todas estas leyes atribuyen a la movilidad sostenible un papel fundamental en la estrategia de mitigación, en la medida en que permite plantear objetivos de reducción de emisiones de GEI, a la vez que propiciar el impulso de la generalización de energías procedentes de fuentes renovables y la eficiencia energética. La previsión de medidas de generalización del vehículo eléctrico tanto en el ámbito público

³⁸ A modo de ejemplo, la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre, incluye como área estratégica para medidas de mitigación «transporte y movilidad» (art. 36.7), disponiendo una serie de medidas que van desde el fomento de modos de transporte con la menor huella de carbono, al impulso del ferrocarril, o la progresiva sustitución de vehículos más contaminantes de la Junta de Andalucía, o el fomento del uso del vehículo compartido. Por su parte, en el ámbito de la adaptación, es necesario adoptar medidas relativas a movilidad e infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias [art. 19.2.h)].

³⁹ En este sentido, *vid.* M. MORA RUIZ, «La ordenación y evaluación ambiental de la movilidad sostenible», en A. FORTES MARTÍN (dir.), *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa: Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 311-343, esp. p. 316.

⁴⁰ Así lo señala de forma expresa el art. 4.y) de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética de Illes Balears.

⁴¹ En este sentido, es interesante que el Título V de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, contemple, de un lado, la promoción de la movilidad sostenible con carácter general (art. 60), para después introducir determinadas exigencias de movilidad sostenible en los centros de trabajo (esto es, grandes centros generadores de movilidad: art. 61), así como el fomento del consumo de producto local (art. 62). Estas medidas generales sobre movilidad sostenible se completan con un Capítulo II del Título V, en que se ordena la movilidad «libre de emisiones», planteando diversas medidas para transformar el parque de vehículos de la comunidad autónoma, en pro del vehículo eléctrico y el establecimiento de infraestructuras para su generalización. Claramente, se trata de una ordenación que contrasta con las previsiones de la Ley andaluza, que se ocupa de la movilidad sostenible al hilo de la mitigación y adaptación (arts. 10 y 11), o con la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático, que dedica el art. 24 a la ordenación de los transportes y movilidad.

como en relación con la ciudadanía se situarían en esta línea y constituiría uno de los aspectos esenciales de la ordenación de la movilidad que nos ocupa⁴².

A la vez, se trata de incidir en los desplazamientos, desincentivando el uso del vehículo privado, y favoreciendo cambios en los modos de desplazamiento que no solo mejoren la calidad del aire, sino que, además, benefician la salud de las personas. Se impone, además, el control del tráfico y la circulación, como complemento de la transformación que la movilidad requiere. En este sentido, las leyes climáticas consideradas pretenden una ordenación orientada a transformar el sector de los transportes y, además, a ofrecer pautas de movilidad a los ciudadanos, lo que refuerza la noción integradora de movilidad sostenible⁴³.

En este sentido, las leyes aluden a una planificación *ad hoc* con la que debe aspirarse a una articulación diferente de los municipios en la que tengan cabida los objetivos anteriores, e incida, igualmente, en la ordenación urbanística de los mismos⁴⁴. La cuestión, sin embargo, es que no se establece una regulación suficiente de estos planes de movilidad, bien porque se vinculan a los planes municipales de cambio climático y se consideran un elemento más conformador de los mismos [art. 15.2.f) de la Ley 8/2018, de 8 de octubre], bien porque son parte de las acciones de promoción que pueden llevar a cabo las Administraciones públicas (art. 60.1 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero).

En este contexto, no hay duda de que la movilidad sostenible debe ser un elemento transformador de las ciudades⁴⁵, lo que sitúa a los municipios en un primer plano, dadas las competencias de que disponen que, claramente, conectan sostenibilidad y movilidad: baste pensar en las competencias sobre medio ambiente urbano, planeamiento urbanístico, o tráfico, que establece el art. 25.2 LRBRL, para reconocer la cualificación de los municipios en esta materia. Sin embargo, la ordenación que las leyes autonómicas de clima hacen sobre la movilidad no consigue intensificar esta cualificación de los municipios, que parecen convertirse en objeto de las políticas de movilidad sostenible que se diseña desde la comunidad autónoma y que solo, residualmente, tienen alguna competencia adicional de intervención sobre este ámbito⁴⁶. Desde esta perspectiva, no se crea

⁴² Cfr. art. 24.2 y 3 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto; art. 36.7.d) de la Ley 8/2018, de 8 de octubre; y arts. 63 y ss. de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, disponiendo el art. 67.1 que en 2050, de acuerdo con la planificación estatal, la totalidad de los vehículos de motor que circulen por el territorio de las Islas sea libre de emisiones.

⁴³ MORA, 2019: 321.

⁴⁴ SIMOU, 2020: 89. Cfr. art. 27.2 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, y DA 6.ª, apartado 7, de la Ley 10/2019, de 22 de febrero.

⁴⁵ Vid. A. FORTES MARTÍN, «La movilidad urbana sostenible como fenómeno jurídico: el Derecho de la movilidad sostenible», en A. FORTES MARTÍN (dir.), *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa: Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 33-76, esp. pp. 57 y ss.

⁴⁶ La Ley Balear de Cambio Climático y Transición Energética es ilustrativa de lo que queremos significar, en el sentido de que, por un lado, establece obligaciones de renovación de la flota de vehículos y planificación sobre infraestructuras para la recarga eléctrica de vehículos dirigidas a todas las administraciones públicas (arts. 63 y 64); o premia a los municipios que hayan conseguido más reducción de emisiones o generación de energía a partir de fuentes renovables (art. 75.2); y, de otro, atribuye a los municipios la competencia para

un espacio suficiente, ni un catálogo de instrumentos específicos que consoliden el papel del municipio en la articulación de una auténtica política de movilidad sostenible local, apegada al territorio concreto, resultando una regulación un tanto incompleta desde la perspectiva municipal.

3. EL PAPEL DEL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REGULACIÓN ESTATAL CLIMÁTICA

3.1. Aportaciones de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética

Las leyes autonómicas de clima han constituido, junto a la planificación desplegada por el Estado a impulsos de la Unión Europea⁴⁷, el marco jurídico de referencia en el derecho español del clima hasta la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. Desde esta perspectiva, la ley no podía llevar a cabo una regulación completamente novedosa de la acción administrativa frente al cambio climático, sino que, por el contrario, podía nutrirse del camino recorrido en el nivel autonómico y, sobre todo, dar carta de naturaleza a la ordenación derivada del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, puesto que ambos constituyen instrumentos transversales que dan coherencia a las medidas de lucha contra el cambio climático. Específicamente, el PNIEC se ha considerado pieza esencial de la gobernanza climática, asumiendo la importancia de las entidades locales en la lucha contra el fenómeno que nos ocupa⁴⁸ y, en el caso del PNACC, ha puesto el acento en una planificación sectorial con la que es posible sumar las acciones de todas las Administraciones, lo que implica reconocer un espacio propio para la acción local-municipal en cuestiones como la planificación urbana o la rehabilitación de edificios⁴⁹.

Desde esta última perspectiva, la ley viene a colmar la necesidad de legislación estatal básica, reforzando la exigibilidad de los objetivos de descarbonización exigidos desde la

establecer restricciones a la circulación de vehículos en función de sus emisiones, cuando se superen los valores límites de calidad del aire (art. 67.3). Como puede verse, los municipios no ocupan en esta regulación una posición diferenciada para la implementación de medidas relativas a la movilidad sostenible, por más que sean sujetos cualificados al respecto, como antes se ha señalado.

⁴⁷ Sobre las últimas acciones de la Unión Europea y su incidencia en los ordenamientos de los Estados miembros, *vid.* V. LÓPEZ-IBOR MAYOS e I. ZAMORA, «Derecho de la transición energética y Ley de Cambio Climático», en J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, pp. 45-74, esp. pp. 46-52.

⁴⁸ *Vid.* S. GALERA RODRÍGUEZ, «Cambio de modelo en la transición energética: ¿otro tren que pasa?, en VV.AA., *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 203-220, esp. p. 208: la autora se refiere, así, a las medidas de transición energética previstas en el PNIEC (medida 1.6), relativas a la climatización urbana, y a la creación de redes urbanas de frío y calor.

⁴⁹ *Vid.* apartado 6.2 II PNACC 2021-2030. Para GALERA, 434, la acción local es la «piedra angular de la adaptación». Sin embargo, siguiendo el planteamiento de la autora, la LCCTE no parece incorporar las exigencias europeas en materia de adaptación en cuanto a coherencia y coordinación (p. 453).

Unión Europea⁵⁰; y se valora en positivo el carácter horizontal y transversal de su regulación, en el sentido de proveer de un paraguas general a las medidas de lucha contra el cambio climático y la transformación ecológica en cualquier ámbito sectorial⁵¹. Por tanto, inicialmente, la ley podía significar un punto de inflexión en la consideración de los municipios como agentes imprescindibles en el diseño e implementación de las estrategias de mitigación y adaptación. Sin embargo, en mi opinión, la ley no ha supuesto el empoderamiento de los municipios en la lucha contra el cambio climático, puesto que, entre otras cuestiones, es una ley tremendamente centralizadora, en la que el espacio para la implicación de entidades infraestatales puede considerarse muy limitado.

Así, pese a que el punto de partida de la norma es la fijación de unos objetivos comunes a todas las Administraciones, y que se plantea la transformación de la sociedad a través del paradigma de la economía circular para conseguir la descarbonización de la economía (tal y como dispone el art. 1 LCCTE en relación con la DA 5.ª)⁵², lo cierto es que la invocación a los principios de coordinación y cooperación del art. 2, se hace de manera absolutamente plana o, incluso superflua⁵³. Por tanto, la ley no ofrece una construcción suficiente e innovadora de la gobernanza climática multinivel que se ha planteado en este trabajo, sino que se limita a proclamar estos principios habituales de las relaciones interadministrativas⁵⁴, sin que haya una construcción alternativa de los mismos que incida sobre la actuación de los municipios en materia de cambio climático⁵⁵.

⁵⁰ Así lo pone de manifiesto A. PALLARÉS SERRANO, «Análisis del proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética: luces y sombras», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (1), <https://doi.org/10.17345/rcda2725>, pp. 1-42, esp. p. 3.

⁵¹ Vid. A. PALOMAR OLMEDA, «Ordenación y principios generales de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética», en A. PALOMAR OLMEDA y R. TEROL GÓMEZ (dirs.), *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 23-73, esp. p. 31. Y en el mismo sentido, sobre el carácter expansivo de la ley, téngase en cuenta J. F. ALENZA GARCÍA, «Objetivos y principios rectores de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética», en J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, pp. 75-110, esp. pp. 98-99.

⁵² De forma expresiva, el art. 1, párrafo 2.º LCCTE, dispone que «la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de esta ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución». Por su parte, la mencionada DA 5.ª reclama del Ministerio de Transición Ecológica, de la FEMP y de las comunidades autónomas, a través de los organismos de cooperación existentes, la coordinación de actuaciones que se lleven a cabo en materia de Economía Circular, con el fin descarbonizar la economía.

⁵³ Esta es la consideración de J. F. ALENZA GARCÍA, «Principios clásicos para la nueva era del Derecho Ambiental», en B. SORO MATERO y J. JORDANO FRAGA (dirs.), *Viejos y nuevos principios del Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 11-42, esp. p. 35, al valorar la poca o escasa incidencia de los principios generales de organización en normas ambientales, dado que no se aporta un enfoque exclusivo de la legislación ambiental.

⁵⁴ Con preponderancia, de hecho, del Estado, como entidad coordinadora. Ello es razonable, en la medida en que se trata de dar cumplimiento a compromisos internacionales, pero no debe ser un impedimento para que los municipios puedan participar de forma alternativa en la aplicación de la ley: *vid.* MORA, 2020b: 205.

⁵⁵ Vid. GALERA, 2021: 218. La autora insiste en la necesidad de que las entidades locales estén involucradas en la aplicación, y, sin embargo, «simplemente no están», tal y como pone de manifiesto en relación con el art. 38 LCCTE, sobre la cooperación interadministrativa en materia de cambio climático y energía, ubicado en el Título IX de la ley, dedicado a la «Gobernanza y participación pública».

La consecuencia inmediata de este planteamiento es que los municipios no robustecen sus competencias o posibilidades de acción contra el cambio climático, sino que se convierten en meros receptores de habilitaciones de carácter sectorial en las que aplicar instrumentos clásicos de intervención y ordenación, sin que pueda reconocerse una gran innovación desde la legislación básica estatal⁵⁶. De hecho, es llamativo cómo se detectan algunas ausencias importantes en las que el derecho español parece estar quedándose rezagado, como una regulación más detallada de la que hizo el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica⁵⁷ sobre las Comunidades de Energía Renovables, o, simplemente, la incorporación de las Comunidades Ciudadanas Energéticas (reguladas en el art. 16 de la Directiva 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, no incorporado a nuestro Ordenamiento).

De esta manera, son escasas las referencias que de forma expresa hace la ley a las Administraciones locales en general, y a los municipios en particular, destacando la posibilidad de planificación urbanística con parámetros de adaptación, tal y como resulta del art. 21 de la ley en relación con el art. 17, al regular la «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», de forma que estas actuaciones deberán procurar una adaptación progresiva de la planificación en aras de la resiliencia, o evitar, entre otros objetivos, el denominado efecto «isla de calor» en las construcciones urbanas. Como señala R. MORENO⁵⁸, se trata de que las entidades locales articulen medidas de adaptación en políticas y sectores de relevancia local, al amparo del principio de desarrollo sostenible, aunque la ley no parezca ser más explícita⁵⁹.

Junto a ello, existen algunas referencias a las posibilidades de fomento o incentivo por parte de todas las Administraciones, lo que da cabida a la local. Así, destaca el art. 8.5 LCCTE, en cuya virtud las Administraciones podrán establecer incentivos que favorezcan la consecución de objetivos de eficiencia energética y racionalización de la demanda de energía, mediante la introducción de las energías renovables en la

⁵⁶ Como señala F. LÓPEZ RAMÓN, se trata de una ley cuyos destinatarios principales son las Administraciones públicas, si bien es una norma «ampliamente habilitadora del ejecutivo», y poco espacio es el que se concede a las comunidades autónomas: *vid.* F. LÓPEZ RAMÓN, «Notas de la Ley de Cambio Climático», en VV.AA., *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 79-100, esp. pp. 86 *in fine*, 87 y 92.

⁵⁷ BOE núm. 175, de 24 de junio.

⁵⁸ *Vid.* J. R. MORENO, «Objetivos y planificación de la transición energética y adaptación climática», en A. PALOMAR OLMEDA y R. TEROL GÓMEZ (dirs.), *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 73-124, esp. p. 112.

⁵⁹ De hecho, en este sentido, es novedoso que el art. 21.2 contemple una zonificación que identifique zonas de sensibilidad y de exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, cuando se trate de nuevas instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables; sin embargo, la referencia a la coordinación entre Estado y comunidades autónomas parece excluir a los municipios de estas previsiones, y situarlas en el ámbito de la ordenación territorial en sentido estricto, más propio del nivel autonómico.

rehabilitación de viviendas, fomentando el autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones. En este caso, los municipios habrán de tener en cuenta el marco creado por la reglamentación técnica sobre energía y la estrategia a largo plazo para la rehabilitación de edificios, que, a su vez, habrán de ajustarse a los objetivos del PNIEC. Por tanto, el precepto tiene la virtualidad de generar una competencia de fomento a favor de los municipios, sin mayores concreciones que las derivadas del objeto concreto del incentivo, pero en línea con el marco general creado para la mitigación, lo que, en mi opinión, sí puede considerarse una manifestación de gobernanza multinivel.

A ello se suma la obligación de fomentar el conocimiento sobre los efectos del cambio climático en seguridad y dieta alimentarias, salud pública y biodiversidad que se impone a todas las Administraciones (arts. 22.1, 23.1 y 24.1, respectivamente). O la obligación de fomentar la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono (art. 26.2).

Finalmente, el art. 28.2 LCCTE contempla la posibilidad de que las entidades locales «de áreas geográficas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono» suscriban con la Administración General del Estado convenios de transición justa, dando carta de naturaleza a las situaciones concretas de los territorios.

En definitiva, la LCCTE no supone un revulsivo en cuanto a la actuación de los municipios en materia de cambio climático con carácter general. Antes al contrario, el excesivo peso que se concede a la actuación estatal hace que nuevas previsiones como las que acaban de señalarse no tengan una consideración especial cuando sean aplicables en el nivel municipal, quedando diluidas en obligaciones genéricas impuestas a todas las Administraciones, pese a las diferentes capacidades y medios de las Administraciones estatal y autonómicas frente a la local. Desde esta perspectiva, la LCCTE es manifiestamente mejorable, y apenas transforma la participación de los municipios en acciones de mitigación y adaptación.

3.2. El inacabado tratamiento de la movilidad sostenible

En contraposición con la situación que acaba de describirse, parece que la LCCTE quiere ofrecer una regulación más contundente en el ámbito de la movilidad sin emisiones y el transporte, al dedicar el Título VI a la ordenación de este ámbito, incidiendo, por un lado, en la modernización de los transportes y transformando la movilidad a través de planes específicos, y, por otro, en la descarbonización, lo que se traduce, sobre todo, en el impulso de infraestructuras de recarga eléctrica⁶⁰.

⁶⁰ No obstante, se ha calificado la movilidad sin emisiones como una cuestión «colateral» en el marco de la LCCTE: cfr. A. FORTES MARTÍN, «La promoción de la movilidad limpia o sin emisiones», en J. F. ALENZA

En este sentido, es el art. 14 de la ley el que, de modo específico, se refiere a los municipios, quedando muy diluida la participación de los mismos en la implementación de las medidas previstas en el art. 15, relativo a la instalación de puntos de recarga eléctrica, y en el art. 16, sobre transporte marítimo y puertos. En estos dos últimos preceptos, los municipios no son objeto de consideración expresa, por más que pueda entenderse que la ubicación en edificios de puntos de recarga eléctrica pueda afectar a la administración municipal, o que la misma pueda participar en la articulación del transporte ferroviario con origen y destino en puerto, entre las múltiples previsiones del art. 16. Por tanto, no queda sino verificar las posibilidades de promoción de la movilidad sin emisiones a la que se refiere el art. 14.

Así, en primer término, la LCCTE no hace uso de la expresión movilidad sostenible en el Título IV examinado, aunque la misma implica la generalización de una movilidad sin emisiones⁶¹, con la que transformar los modos y medios de desplazamiento (solo se utiliza en relación con los planes previstos en el art. 14.3). Sin embargo, la movilidad sostenible es un objetivo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española, tal y como señala el Preámbulo de la norma, y se encuentra en las previsiones de digitalización para la descarbonización de la economía del art. 6.a), así como en el objeto de una futura Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte que se contempla, sin plazo, en la DF 8.^a⁶², pero no es un concepto directamente utilizado por la ley cuando de la ordenación de este sector se trata, en contraposición con las leyes autonómicas ya examinadas.

En todo caso, la ley quiere una movilidad sin emisiones, y para ello implica a los municipios de manera diversa, en atención al objetivo concreto que imponga. Así, tratándose de transformar el parque móvil, la promoción de la movilidad sin emisiones consiste en la imposición de una obligación general para todas las Administraciones de adoptar medidas de renovación del parque de turismos y vehículos comerciales ligeros, de forma que, en 2050, no deberán realizar emisiones directas de CO₂. Se trata de una obligación que, por un lado, remite a las competencias de cada Administración, de forma que los municipios serán las que concreten el soporte de las decisiones que tomen al efecto; y, por otro, se encuentra calendarizada, en el sentido de que se contempla un momento intermedio para el cumplimiento de estos objetivos, de acuerdo con las disposiciones del PNIECC para 2030 (art. 14.1). A ello se suma la necesidad de adopción de medidas que

GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, en prensa, pp. 361-382, esp. p. 361. De otra parte, A. FORTES MARTÍN viene sosteniendo que movilidad y transporte no pueden ser variables idénticas, de forma que la primera trasciende al segundo: *vid.* A. FORTES MARTÍN, *Los desplazamientos sostenibles en el Derecho a la ciudad*, Iustel, Madrid, 2021, pp. 38-40. Compartimos este planteamiento, en la medida en que la movilidad implica una forma diferente de estar y usar la ciudad y, por tanto, supone la transformación de la misma: la LCCTE no parece hacerse eco de esta significación.

⁶¹ Parece dejarse de lado, así, la denominación empleada por la Ley de Economía Sostenible, poniéndose el acento en la promoción de las energías limpias y la tecnología: *vid.* FORTES, 364.

⁶² Incluso se contempla que la futura Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte aborde la ordenación del transporte ferroviario (DA 6.^a).

faciliten la penetración de vehículos de estas características, en conexión con el sector automovilístico, incluyendo la inversión en I+D+i (art. 14.2). Por tanto, el primer ámbito de actuación de los municipios parece situarse en clave de fomento respecto de terceros (o, incluso, del propio municipio, en una cierta función ejemplarizante), partiendo de la imposición de objetivos vinculantes para todas las Administraciones, lo que refuerza la idea de que la LCCTE es una norma dirigida, esencialmente, a las Administraciones territoriales.

Junto a ello, los municipios son protagonistas en la movilidad sin emisiones en la medida en que reciben el encargo de aprobar, antes de 2023, «planes de movilidad urbana sostenible»⁶³, cuando se trate de municipios de más de 50.000 habitantes⁶⁴ o territorios insulares, a fin de introducir en sus territorios medidas de mitigación. En este sentido, el art. 14.3 LCCTE dispone el contenido mínimo de estos planes, incluyendo cuestiones que van desde el establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023, medidas para facilitar el desplazamiento a pie o a través de otros medios activos, medidas de mejora de la red de transporte público y el fomento del mismo, impulso de la movilidad eléctrica compartida, o el fomento de reparto de mercancías y movilidad al trabajo sostenibles, al establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire en zonas específicas como en el entorno de los centros escolares y sanitarios o la integración de planes específicos de electrificación de última milla con las zonas de bajas emisiones municipales⁶⁵.

Como puede verse, el contenido mínimo de los planes de movilidad urbana sostenible es un contenido denso y heterogéneo, a partir del cual el municipio tiene que hacer frente a una multiplicidad de intervenciones de naturaleza limitativa, como ocurre con la declaración de zonas bajas de emisiones, o el cumplimiento estricto de los planes de calidad del aire, puesto que el art. 14.3 impone la coherencia con los mismos, de acuerdo con el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; y actuaciones de incentivo, fomento o dirección indirecta con los que intentar cambiar los hábitos de desplazamiento y generalizar un transporte lo menos contaminante posible. Nada se dice, sin embargo, de la necesaria relación de estos planes con el planeamiento urbanístico, ni se prescribe nada respecto de su elaboración, debiendo considerarse sujetos, en todo caso, a la evaluación ambiental estratégica.

A la vez, algunos de los elementos de estos planes apenas están esbozados por la norma, por más que puedan verse conectados a la legislación de calidad del aire. Así, es particularmente llamativa la exigencia de que los planes establezcan las aludidas zonas

⁶³ Debe indicarse que estos planes tienen un antecedente directo en los planes de movilidad sostenible del art. 101 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

⁶⁴ La previsión no resulta en absoluta novedosa en nuestro Ordenamiento, puesto que el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2017-2020 ya señalaba que la práctica totalidad de municipios de 50.000 habitantes ya contaban con Planes de Movilidad Urbana. Sobre la evolución del Derecho español en esta materia, *vid.* GONZÁLEZ, 2021: 266 y ss.

⁶⁵ Como señala FORTES, 364, el transporte urbano se sitúa en el epicentro de las decisiones que se concretan en el plan de movilidad urbana sostenible.

de bajas emisiones, para las que solo se añade la definición en el propio art. 14.3, en el sentido de que se identifican con «el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y 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». Por tanto, las zonas bajas de emisión municipales son zonas en las que se aplican medidas de carácter restrictivo para la circulación por razones de calidad del aire y de mitigación, sin que la ley concrete ningún tipo de medida, ni su vigencia, y sin que el deterioro de la calidad del aire sea un presupuesto necesario para su aplicación⁶⁶, con lo que puede darse una diversidad de soluciones entre unos municipios y otros, que puede poner en cuestión la finalidad de estas zonas⁶⁷.

De hecho, ello contrasta con la previsión del art. 14.3, por la que los municipios de más de 20.000 habitantes, cuando se superen los valores límites de contaminantes del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, deberán adoptar los planes de movilidad urbana sostenible, esto es, el municipio tiene que planificar en los términos expuestos (a través de medidas de carácter restrictivo, pero también incitativas de determinados comportamientos) para revertir una situación de deterioro de calidad del aire, sin que se añada previsión alguna sobre la vigencia de esta situación.

En mi opinión, los planes de movilidad urbana sostenible no se configuran en la ley como un instrumento «natural», fácilmente asumible por los municipios para que estos puedan articular su propia política de movilidad sostenible: El contenido heterogéneo y complejo de los mismos, la artificiosidad del número de habitantes para que los mismos sean exigibles o, incluso, la previsión de que estén aprobados antes de 2023, con todos los elementos que establece la LCCTE, hacen que no pueda desplegarse toda la operatividad de una planificación tan especial como la que nos ocupa, en detrimento

⁶⁶ De hecho, el propio art. 14.3 señala que cualquier medida que suponga una regresión de estas zonas deberá contar con el informe previo del órgano autonómico competente en materia de medio ambiente, por lo que parece que la declaración de estas zonas se justifica por razones de mejora de calidad del aire, sin que la situación de partida sea la de superación de los límites de emisión y de inmisión. En este sentido, FORTES, 379, considera que se trata de una medida con la que ligar de forma definitiva la mejora de la calidad de vida a través de la mejora de la calidad del aire, de forma que queda blindada por la LCCTE.

⁶⁷ La STSJ de Cataluña de 21 de marzo de 2022, rec. 59/2020, es ilustrativa de la inseguridad que puede generarse en torno al establecimiento de estas zonas de bajas emisiones, en tanto que vinculadas al establecimiento de medidas restrictivas de la circulación, puesto que el Tribunal estima el recurso y anula la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, de 20 de diciembre de 2019, atendiendo al impacto de las medidas en el mercado y la competencia, tanto en el ámbito del transporte como en el de los negocios relacionados con la automoción de la zona en cuestión. Por tanto, los objetivos ambientales quedan subordinados a los intereses de otra naturaleza, con lo que pueden quedar frustrados los fines de estas zonas. La sentencia, no obstante, cuenta con voto particular.

de las capacidades del municipio para desarrollar una planificación vinculante, que debe coordinarse con otros planes previstos por la legislación y a los que no se alude en la ley estatal (en claro contraste con las leyes autonómicas de cambio climático), y con la que poder intervenir y/o dirigir una concepción diferente de las ciudades⁶⁸. Desde esta perspectiva, pese al carácter estructurante de estos planes en cuanto al establecimiento de medidas de mitigación que se ha destacado por FORTES MARTÍN⁶⁹, la ley pierde una oportunidad de innovar desde el punto de vista social y jurídico en el nivel municipal, pues no se ofrece una regulación transformadora de una planificación que, sin embargo, ha de ser fundamental en el logro de objetivos de mitigación ajustados a cada territorio y de adaptación, en tanto en cuanto se consiga transformar la distribución territorial de cada municipio. No obstante, ello no será óbice para que los municipios aprovechen este instrumento para transformar los desplazamientos de personas y mercancías, consiguiendo objetivos de sostenibilidad.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Lo expuesto en los epígrafes anteriores permite hacer algunas consideraciones en torno a dos cuestiones de distinto orden, pero estrechamente ligadas, respecto del papel de los municipios en la lucha contra el cambio climático, una vez que el Ordenamiento español parece consolidar una regulación específica al respecto.

Así, en primer lugar, debe destacarse que el cambio climático no es un problema exclusivamente ambiental, aunque este aspecto resulta fundamental. Antes al contrario, estamos ante un fenómeno complejo al que el derecho ambiental más clásico no puede dar respuesta, necesitándose la articulación de una ordenación alternativa y complementaria, con capacidad para articular una rápida respuesta ante las situaciones derivadas de este fenómeno.

Como ya he señalado en otro lugar⁷⁰, debe avanzarse en la configuración de un derecho climático de raíces ambientales, en el que resulta fundamental incorporar el elemento de la flexibilidad para dar respuesta a una realidad compleja, cambiante y necesitada del apoyo científico. Se trata de una flexibilidad en cuanto a los sujetos, de forma que sea natural la entrada de públicos y privados para contribuir a los objetivos de mitigación y adaptación, y en cuanto a los instrumentos y herramientas ofrecidas por

⁶⁸ Se plantea, incluso, la idea de ciudad inteligente, como aquella que, a partir de unos mínimos irrenunciables de sostenibilidad, transforma el entorno urbano, siendo la movilidad uno de los aspectos cruciales. Sobre la conexión entre *Smart Cities* y las posibilidades de lucha contra el cambio climático, especialmente por la incorporación de las TIC, *vid.* SIMOU, 2021: 81-82; además, en relación con el proceso de evolución de la movilidad sostenible por su vinculación a las «ciudades sostenibles e inteligentes», téngase en cuenta A. FORTES MARTÍN, «Movilidad sostenible y otros aspectos ambientales», en M. MORA RUIZ (dir.), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 125-158, esp. pp. 142-143.

⁶⁹ FORTES, 372-373.

⁷⁰ *Vid.* MORA, 2020a: 40.

el Ordenamiento, en el sentido de que las Administraciones deben tener capacidad para atender las particularidades de los territorios ante situaciones diversas.

Uno y otro elementos nos sitúan en la idea fundamental de que la lucha contra el cambio climático también es local, de forma que el municipio, como nivel administrativo, ocupa un lugar cualificado para implementar instrumentos jurídicos que permitan tener en cuenta las especificidades de su territorio y su población⁷¹. Por tanto, la gobernanza climática multinivel no es una opción, si tenemos en cuenta el marco internacional expuesto, sino una necesidad en la medida en que, verdaderamente, se quiera lograr la transición ecológica que la actual situación de emergencia climática precisa. No basta, como se ha señalado, con la referencia a la coordinación y/o cooperación, puesto que se necesita la articulación de fórmulas diferentes de relación en las que los municipios puedan estar tanto en los momentos previos a la elaboración de planes y programas⁷², como en su desarrollo y ejecución, y, a la vez, contribuyan al logro colectivo de los objetivos de reducción de GEI y descarbonización de la economía.

Sin embargo, como se ha visto, las leyes climáticas aprobadas en nuestro derecho no cambian de forma radical el escenario de las relaciones entre Estado, comunidades autónomas y municipios, aunque se hayan identificado algunos ámbitos, como el de la movilidad sostenible, especialmente propicios para la introducción y consolidación de instrumentos filoclimáticos de carácter local⁷³. La planificación es, en este sentido, una pieza fundamental para este cambio⁷⁴, aunque la LCCTE no parece haber transformado esta actividad administrativa de forma contundente, más allá de la novedad que supone institucionalizar los planes de movilidad urbana sostenible en los términos expuestos.

Desde esta última perspectiva, la LCCTE podría haber sido una magnífica oportunidad para introducir cuestiones vinculadas al ámbito municipal en las que nuestro derecho es, aún, deficitario y favorece una regulación fragmentaria de cuestiones esenciales de transición energética (como la participación en la generación y distribución de energías procedentes de fuentes renovables o el impulso del hidrógeno verde)⁷⁵.

⁷¹ Así lo señala, en el ámbito de las energías renovables y la eficiencia energética, GONZÁLEZ, 2021: 397. La autora reivindica el papel activo de las entidades locales en la lucha contra el cambio climático, dado que una parte de las medidas derivadas de la generalización de las energías renovables y la eficiencia energética van a desenvolverse en la ciudad.

⁷² En el mismo sentido, *vid.* GONZÁLEZ, 2021: 398-399, quien, además, señala que «ha devenido obsoleto el mecanismo de coordinación entre la planificación energética [...] climática y de ordenación del territorio».

⁷³ Se reconoce, así, la oportunidad de identificar los instrumentos locales de transición energética y acciones climáticas, habida cuenta de la afectación de áreas fundamentales de la acción local como el urbanismo y la prestación de servicios: *vid.*, en este sentido, B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, «Informe medio ambiente urbano», *Anuario de Derecho Municipal* 2018, 2019, pp. 389-416, esp. p. 392.

⁷⁴ Cfr. ALENZA, 2021: 21-23. El autor señala como característica de las leyes climáticas la incorporación de objetivos vinculantes, la intersectorialidad de las medidas, y pluralidad de instrumentos jurídicos, de forma que a la planificación se suman otros dispositivos de fomento, la fiscalidad o la contratación pública.

⁷⁵ Sobre el deficiente, por ausente, tratamiento de esta última cuestión en la LCCTE, *vid.* ÁVILA, 2021: 677 y 696.

En este sentido, quizá la cuestión más compleja es la concepción misma que se mantiene de las competencias municipales, debiendo plantearse, en mi opinión, una cierta revisión del esquema competencial general derivado, sobre todo, de los arts. 25 y 26 LRBR⁷⁶, en pro de una mayor flexibilidad en su determinación y aplicación. Debería producirse una «adaptación normativa» desde la legislación básica de cambio climático (puesto que la LCCTE no ha regulado *ex novo* en este sentido)⁷⁷. Ello articularía un marco general con el que dar carta de naturaleza a una acción municipal de carácter múltiple⁷⁸, apoyada en instrumentos jurídicos diversos, pero necesaria, para luchar contra el cambio climático y posibilitar la transición ecológica de los territorios y la sociedad, de acuerdo con el principio irrenunciable de desarrollo sostenible⁷⁹, fundamental para el derecho climático⁸⁰. En este último sentido, la regulación de esta acción municipal climática permitiría, además, robustecer el papel de la ciudadanía tanto frente a la exigencia de actuación por parte de su administración más cercana, como en la implicación directa en el desarrollo de las políticas climáticas, contribuyendo de forma decisiva a la consolidación de la gobernanza climática planteada en este trabajo.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J. F.: «Objetivos y principios rectores de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética», en J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, pp. 75-110.
- «Principios clásicos para la nueva era del Derecho Ambiental», en B. SORO MATERO y J. JORDANO FRAGA (dirs.), *Viejos y nuevos principios del Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 11-42.
- «Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10 (2), <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/359758>, pp. 1-46.
- ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M.^a: «El impulso del hidrógeno renovable desde la Administración Local», en VV.AA., *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 655-597.

⁷⁶ Para un análisis detenido de este régimen competencial, *vid.* SIMOU, 2020: 85 y ss.

⁷⁷ Al respecto, B. SORO MATERO, «Cambio Climático y transformaciones del derecho local», *REALA*, núm. 17, abril de 2022, DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10983>, pp. 123-138, esp. pp. 129-130, señala que será la legislación autonómica o la legislación sectorial la que concrete las competencias locales sobre cambio climático.

⁷⁸ En este sentido, se ha planteado la dificultad para identificar los instrumentos de que disponen los gobiernos locales para luchar contra el cambio climático, teniendo en cuenta cuestiones como «la falta de positivación [...] de obligaciones municipales específicas [...] y judicialmente exigibles» y la poca entidad de las regulaciones municipales en materia de cambio climático: SIMOU, 2020: 31. Compartimos, así, la triple funcionalidad que la autora atribuye a los gobiernos locales en materia de mitigación-adaptación, puesto que pueden actuar como reguladores, como agentes activos en el mercado y como promotores de políticas públicas.

⁷⁹ En este sentido, *vid.* PAREJO, 2015: 34 *in fine*, 35, quien señala que el principio de desarrollo sostenible es «de amplio espectro», en el sentido de sobrepasar lo puramente ambiental, para alcanzar la economía y el orden social.

⁸⁰ *Vid.* ALENZA, 96.

- COCCIOLO, E.: «Cambio climático en tiempos de emergencia. Las Comunidades Autónomas en las veredas del “federalismo climático” español», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (1), <https://doi.org/10.17345/rcda2868>, pp. 11-14.
- DE LA VARGA PASTOR, A., y RODRÍGUEZ BEAS, M.: «El desarrollo de las Acciones de la Unión Europea frente al cambio climático por parte de las Comunidades Autónomas en el Derecho español», en R. GILES CARNERO (coord.), *Desafíos de la Acción jurídica internacional y europea frente al cambio climático*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 241-264.
- FORTES MARTÍN, A.: La promoción de la movilidad limpia o sin emisiones», en J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, pp. 361-382.
- «La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento del Derecho ante una nueva era de obligada adaptación al cambio», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 92, julio de 2019, pp. 1-21.
 - *Los desplazamientos sostenibles en el Derecho a la ciudad*, Iustel, Madrid, 2021.
 - «Movilidad sostenible y otros aspectos ambientales», en M. MORA RUIZ (dir.), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 125-158.
- FUENTES I GASÓ, J. R.: «Sobre el ámbito competencial de los Entes Locales. La interpretación de jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, septiembre-diciembre de 2018, pp. 49-88.
- GALERA RODRÍGUEZ, S.: «La política de adaptación al cambio climática en la Ley 7/2021: instrumentos generales», en J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, pp. 433-461.
- «La planificación de la Unión Europea en materia de clima y energía: la patrimonialización de la competencia como barrera para una adecuada recepción en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, 2018, pp. 264-298.
 - «En el día del Medio Ambiente: España. ¿Hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas?», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80, 2018, pp. 1-6.
 - «Cambio de modelo en la transición energética: ¿otro tren que pasa?», en VV.AA., *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 203-220.
- GILES CARNERO, R.: «La Estrategia de adaptación de la Unión Europea al Cambio Climático», en R. GILES CARNERO (coord.), *Desafíos de la Acción jurídica internacional y europea frente al cambio climático*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 227-240.
- *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Dinámica de avances y limitaciones*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.
- GONZÁLEZ MEDINA, M.: «Del enfoque integrado de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea al paradigma de la gobernanza urbana en España», en M.^a R. ALONSO IBÁÑEZ (dir.), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 35-65.
- GONZÁLEZ RÍOS, I.: *Los Entes Locales ante la transición y sostenibilidad energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.
- JAREÑO MACÍAS, M.: «La relevancia de la participación ciudadana en la gestión del cambio climático», en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El Derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 81-106.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Notas de la Ley de Cambio Climático», en VV.AA., *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 79-100.
- LÓPEZ-IBOR MAYOS, V., y ZAMORA, I.: «Derecho de la transición energética y Ley de Cambio Climático», en J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, pp. 45-74.

- MORA RUIZ, M.: «Comunidades Autónomas, Cambio Climático y Energía», en J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUIZ (dirs.), *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética*, Marcial Pons, pp. 655-675.
- «La ordenación y evaluación ambiental de la movilidad sostenible», en A. FORTES MARTÍN (dir.), *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa: Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 311-343.
- «La perspectiva autonómica y local sobre el cambio climático: posibilidades de la legislación actual», en B. SORO MATEO, J. JORDANO FRAGA y J. F. ALENZA GARCÍA (dirs.), *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 201-221.
- «La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: Estudio de 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», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (1), 2020, <https://doi.org/10.17345/rcda2785>, pp. 1-44.
- MORENO MOLINA, A. M.: «Perspectivas y desarrollos recientes en el Derecho del Cambio Climático», en A. GARCÍA URETA (dir.), *Nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en el siglo XXI*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 127-162.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «O Rolex o setas: Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo autonómico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (1), <https://doi.org/10.17345/rcda2815>, pp. 1-30.
- PALLARÉS SERRANO, A.: «Análisis del proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética: Luces y sombras», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (1), <https://doi.org/10.17345/rcda2725>, pp. 1-42.
- PALOMAR OLMEDA A.: «Ordenación y principios generales de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética», en A. PALOMAR OLMEDA y R. TEROL GÓMEZ (dirs.), *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 23-73.
- PRESICCE, L.: «Buscando instrumentos de coordinación climática multinivel en España», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 4 de mayo de 2020, pp. 1-22.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «Informe medio ambiente urbano», *Anuario de Derecho Municipal 2018*, 2019, pp. 389-416.
- ROSA MORENO, J.: «Objetivos y planificación de la transición energética y adaptación climática», en A. PALOMAR OLMEDA y R. TEROL GÓMEZ (dirs.), *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 73-124.
- RUIZ CAMPILLO, X.: «El poder de las ciudades: Redes Transnacionales e impacto local», en M. MORA RUIZ (dir.), *Smart Cities, Innovación Social y Jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 21-46.
- SCANLAN, M. K.: «Cambio climático, cambio de sistema y el camino a seguir», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 44, 2019, pp. 21-51.
- SIMOU, S.: *Derecho Local del Cambio Climático*, Marcial Pons, Madrid, 2020.
- «Instrumentos jurídicos locales en materia de cambio climático y su relación con las Smart Cities», *European Review of Digital Administration and Law*, vol. 2, Issue 1, DOI 979125994243207, 2021, pp. 77-105.
- SORO MATEO, B.: «Cambio Climático y transformaciones del derecho local», *REALA*, núm. 17, abril de 2022, DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10983>, pp. 123-138.