



LOS ENTES LOCALES EN LA ACCIÓN CLIMÁTICA GLOBAL: RESPONSABILIDADES, RETOS Y PERSPECTIVAS JURÍDICAS

Laura Presicce

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
LOS ENTES LOCALES EN LA ACCIÓN CLIMÁTICA GLOBAL: RESPONSABILIDADES, RETOS
Y PERSPECTIVAS JURÍDICAS

Laura Presicce



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI

Los entes locales en la acción climática global: responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas

LAURA PRESIDCE



**TESI DOCTORAL
2021**

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
LOS ENTES LOCALES EN LA ACCIÓN CLIMÁTICA GLOBAL: RESPONSABILIDADES, RETOS
Y PERSPECTIVAS JURÍDICAS
Laura Presicce



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

FAIG CONSTAR que aquest treball, titulat "**Els ens locals en l'acció climàtica global: responsabilitats, reptes i perspectives jurídiques**", que presenta **Laura Presicce** per a l'obtenció del títol de Doctor, ha estat realitzat sota la meva direcció al **Departament de Dret Públic** d'aquesta universitat.

HAGO CONSTAR que el presente trabajo, titulado "**Los entes locales en la acción climática global: responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas**", que presenta **Laura Presicce** para la obtención del título de Doctor, ha sido realizado bajo mi dirección en el Departamento de Derecho Público de esta universidad.

I STATE that the present study, entitled "**Local government in global climate action: responsibilities, challenges and legal perspectives**", presented by **Laura Presicce** for the award of the degree of Doctor, has been carried out under my supervision at the Department of Public Law of this university.

Tarragona, 15 de febrer de 2021

El/s director/s de la tesi doctoral
El/los director/es de la tesis doctoral
Doctoral Thesis Supervisor/s

Lucía Casado
Casado - DNI
45465677J (AUT)

Firmado digitalmente por
Lucía Casado Casado -
DNI 45465677J (AUT)
Fecha: 2021.02.15
20:09:45 +01'00'

Dra. Lucía Casado Casado

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
LOS ENTES LOCALES EN LA ACCIÓN CLIMÁTICA GLOBAL: RESPONSABILIDADES, RETOS
Y PERSPECTIVAS JURÍDICAS
Laura Presicce

Presicce Laura

**Los entes locales en la acción climática global:
responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas**

Tesis doctoral

Dirigida por la Dra. Lucía Casado Casado

Departament de Dret Públic



UNIVERSITAT ROVIRA i VIRGILI

Tarragona

2021

*Cuando soplan vientos de cambio,
algunos construyen muros. Otros molinos".*

Proverbio chino

Tabla de Contenido

| | |
|---|-----|
| Resumen | vi |
| Agradecimientos | x |
| Abreviaturas y siglas | xii |
| | |
| 0. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. Identificación del objeto y de los objetivos de la investigación | 1 |
| 2. Justificación de la investigación | 2 |
| 3. Metodología de la investigación | 3 |
| 4. Delimitación del objeto de investigación | 5 |
| 5. Estructura y desarrollo de la investigación | 7 |
| 6. Informe de indexaciones | 11 |
| 7. Resultados de la investigación | 19 |
| 0. INTRODUZIONE | 22 |
| | |
| I. PRIMERA PARTE | 33 |
| 1. CIUDADES Y CAMBIO CLIMÁTICO | 34 |
| 1. Introducción | 34 |
| 2. Las ciudades como co-causantes del cambio climático | 38 |
| 2.1. La hiper-expansión urbana y el cambio climático | 39 |
| 2.2. La teoría de las ciudades como sistemas multiescalares | 48 |
| 3. Los impactos del cambio climático en las ciudades | 51 |
| 4. Conclusiones. La dimensión “glocal” del cambio climático y su vinculación con el desarrollo urbano sostenible | 56 |
| 2. LAS CIUDADES EN LA GOBERNANZA GLOBAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA | 64 |
| 1. Introducción | 64 |
| 2. Marco teórico de la gobernanza del cambio climático | 65 |
| 2.1. El enfoque policéntrico | 69 |
| 2.2. La gobernanza climática multinivel | 72 |
| 2.3. El enfoque bottom-up | 76 |
| 3. Reflexiones conclusivas | 79 |
| 4. El gradual interés por los entes subestatales. ¿De la teoría a la práctica o de la práctica a la teoría? | 84 |
| | |
| II. SEGUNDA PARTE | 88 |
| 3. BUSCANDO INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN PARA LA GOBERNANZA CLIMÁTICA MULTINIVEL EN ESPAÑA | 89 |
| 1. Introducción | 91 |

| | |
|---|-----|
| 2. El Marco Español | 92 |
| 3. El Plan Nacional De Adaptación Al Cambio Climático (Pnacc) | 95 |
| 4. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima | 104 |
| 5. Anteproyecto De Ley De Cambio Climático Y Transición Energética | 107 |
| 6. Conclusiones | 110 |
| 4. POBREZA Y VULNERABILIDAD ENERGÉTICA. UN ANÁLISIS MULTINIVEL EN EL MARCO DE LA AGENDA URBANA DE LA UNIÓN EUROPEA | 112 |
| 1. Introducción. Vulnerabilidad y pobreza energética | 113 |
| 2. Transición energética y vulnerabilidad energética | 118 |
| 3. Gobernanza multinivel de la vulnerabilidad energética | 121 |
| 4. La Agenda Urbana de la Unión Europea: ¿qué es y para qué sirve? | 126 |
| 5. Pobreza y vulnerabilidad energética en la Agenda Urbana de la Unión Europea | 130 |
| 5.1. Pobreza urbana..... | 131 |
| 5.2. Transición energética | 132 |
| 5.3. Vivienda | 133 |
| 6. Conclusiones | 134 |
| 5. ENERGIEAKKOORD Y KLIMAATAKKOORD. LOS ACUERDOS COMO INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN PARA LAS POLÍTICAS NEERLANDESAS DE CAMBIO CLIMÁTICO | 136 |
| I. LOS “AKKOORDS” Y EL “POLDERMODEL” EN LA TRADICIÓN NEERLANDESA ... | 140 |
| 1. El “poldermodel” verde | 142 |
| 2. El rol del Consejo Económico y Social (SER) | 144 |
| II. “ENERGIEAKKOORD” | 146 |
| 1. Estructura y objetivos. Un breve análisis | 146 |
| 2. Seguimiento, evaluación e información pública | 149 |
| III. “KLIMAATAKKOORD” | 153 |
| 1. Estructura y funcionamiento | 154 |
| 2. “Klimaatakkoord”, “Klimaatwet” y “Klimaatplan” | 156 |
| 3. El “Klimaatakkoord” y el paquete de “medidas Urgenda” | 159 |
| IV. CONSIDERACIONES ANALÍTICAS | 161 |
| 1. Coordinación entre niveles de gobierno y administraciones..... | 162 |
| 2. Búsqueda de la aceptación social y de la participación activa de los ciudadanos | 166 |
| 3. Acuerdos como base para la legislación posterior..... | 170 |
| 4. Fortalecimiento del rol del gobierno respecto al parlamento | 171 |
| 5. Negociación con los grupos de interés | 172 |
| V. CONCLUSIONES | 177 |
| Agradecimientos..... | 178 |
| 6. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS, TRAS LA REFORMA LOCAL DE 2013 Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. | 180 |
| 1. Introducción..... | 180 |
| 2. Las competencias municipales | 182 |
| 3. El reajuste de las competencias municipales propias | 187 |

| | |
|--|-----|
| 4. La interpretación del Tribunal Constitucional acerca de las competencias propias | 192 |
| 5. Consideraciones finales | 201 |
| 7. EL PERIPLO DE LA REGULACIÓN DEL AUTOCONSUMO ENERGÉTICO Y GENERACIÓN DISTRIBUIDA EN ESPAÑA: LA TRANSICIÓN DE CAMINO HACIA LA SOSTENIBILIDAD .. | 210 |
| 1. Introducción: los ejes de la transición energética | 211 |
| 2. El autoconsumo eléctrico en la legislación española hasta el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores | 217 |
| 2.1. La regulación del autoconsumo en el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre. | 217 |
| 2.2 Las cuestiones más controvertidas: conflictos competenciales, trabas administrativas e “impuesto al sol” | 221 |
| 3. Las ventajas de la generación distribuida y del autoconsumo | 231 |
| 4. La Unión Europea y la transición energética justa | 236 |
| 5. El cambio de rumbo y la actual regulación del autoconsumo en España en el marco de la transición energética justa | 241 |
| 6. Consideraciones finales | 248 |
| III. TERCERA PARTE | 252 |
| 8. LA ACCIÓN LOCAL EN LA GOVERNANCE CLIMÁTICA MULTINIVEL | 254 |
| 1. Introducción | 254 |
| 2. Los gobiernos locales en la gobernanza climática internacional. Una aproximación | 256 |
| 2.1. El impulso de la acción climática local por parte de las Naciones Unidas | 257 |
| 2.2. El nuevo enfoque del Acuerdo de París | 265 |
| 2.3. El rol de las redes climáticas transnacionales | 269 |
| 2.4. Retos y perspectivas futuras | 275 |
| 3. Los gobiernos locales en la gobernanza climática europea | 283 |
| 3.1. Los principios de subsidiariedad y responsabilidad compartida | 283 |
| 3.2. La Unión Europea y el acervo urbano | 287 |
| 3.3. La Unión Europea y la MLG del cambio climático | 296 |
| 3.4. Retos y oportunidades | 304 |
| 4. Los entes locales en la gobernanza multinivel española | 306 |
| 4.1. El gobierno del cambio climático y su encaje competencial | 306 |
| 4.2. Las relaciones interadministrativas | 315 |
| 4.3. El progresivo cambio de rumbo de la política climática y energética estatal | 329 |
| 4.4. La falta de órganos trilaterales interadministrativos en materia de cambio climático | 334 |
| 4.5. Retos y perspectivas futuras | 336 |
| 9. LA ACCIÓN CLIMÁTICA MUNICIPAL | 344 |
| 1. Introducción | 344 |

| | |
|--|-----|
| 2. Los entes locales como sujetos político-institucionales más próximos a los ciudadanos | 345 |
| 3. El principio de autonomía local constitucionalmente garantizada | 348 |
| 4. La falta de un título competencial “climático” | 352 |
| 5. La Ley de Bases de Régimen Local y las competencias locales relacionadas con el cambio climático | 355 |
| 5.1. Las competencias propias y los servicios mínimos obligatorios relacionados con el cambio climático | 355 |
| 5.2. ¿Las competencias “propias genéricas” como título habilitante para ulteriores competencias en materia de cambio climático? | 358 |
| 6. Competencias sectoriales de los entes locales relacionadas con el cambio climático y herramientas jurídicas disponibles para ejecutarlas | 361 |
| 6.1. Políticas sectoriales | 365 |
| 6.2. Instrumentos jurídicos | 382 |
| 7. Las nuevas incipientes competencias climáticas locales en la legislación autonómica | 400 |
| 8. Conclusiones. Instrumentos para posibilitar la coherencia interna de las políticas sectoriales filoclimáticas | 404 |
| 8.1. La conveniencia de un título competencial climático | 406 |
| 8.2. El principio de “integración climática” | 412 |
| 8.3. Planes municipales de energía y clima | 413 |
| 8.4. El planeamiento urbanístico para la integración climática multisectorial | 416 |
| 8.5. Estructura interna organizativa | 419 |
| 8.6. Ordenanzas de lucha contra el cambio climático y transición energética | 422 |
| 8.7. Las EDUSI | 426 |
| | |
| IV. CUARTA PARTE | 428 |
| 10. PROPOSTE PER UNA FUTURA LINEA DI RICERCA | 429 |
| 1. Introduzione | 429 |
| 2. La città come "nuovo" soggetto politico-istituzionale | 430 |
| 3. I concetti di "Area vasta" e "Città metropolitana" nel nuovo ordinamento italiano . | 432 |
| 4. Le nuove forme piú flessibili di governance nell'esperienza europea. Le EDUSI | 438 |
| 5. Riflessioni Conclusive | 440 |
| 11. CONCLUSIONES | 442 |
| 11.CONCLUSIONI | 457 |
| V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS | 472 |
| Bibliografía | 472 |
| Referencias doctrinales | 472 |
| Referencias documentales | 498 |
| Referencias normativas | 501 |
| ANEXOS (Publicaciones) | 506 |

La presente tesis doctoral ha sido posible gracias al apoyo de la **Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya, de la Unión Europea y del Fondo Social Europeo (FSE) (2018FI_B_00788) (FI2018)** y se enmarca en el proyecto de investigación **«Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P)** financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016. Esta investigación pretende contribuir al cumplimiento del objetivo general II del mencionado proyecto: "Formular una descripción crítica del marco jurídico internacional e interno en relación con las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático".

Resumen

El cambio climático antropogénico constituye un problema global de primer orden y uno de los grandes retos del siglo XXI, también para el Derecho. Pese a su carácter global y a la necesaria acción internacional y nacional en este ámbito, la actuación de los gobiernos locales resulta también imprescindible. El papel de los municipios y de los gobiernos locales, como administraciones más próximas a los ciudadanos, es crucial en la lucha contra el cambio climático, puesto que, actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades y en ellas se localiza una cuota significativa del crecimiento económico, del consumo energético y de las emisiones de gases de efecto invernadero. Estos factores, unidos a los desafíos que conlleva la problemática del cambio climático, hacen del todo necesaria la corresponsabilización de los entes locales y su implicación activa en una acción climática conjunta. Bajo dichas premisas, la presente tesis doctoral se propone, investigar, por un lado, la efectividad de la integración de los entes locales en la global governance climática, y, por el otro, el margen de actuación político-administrativa de los entes locales, en lo tocante a la definición y atribución normativa de sus competencias.

Las hipótesis de partida son, por ende, de una parte, la inexistencia de mecanismos jurídicos que permitan la integración efectiva de los entes locales en la acción climática conjunta y, de otra, la falta de competencias jurídicas, que imposibilita a los entes locales contribuir a la lucha conjunta contra el cambio climático.

Tras un análisis de los escenarios internacional y europeo, en cuanto al contexto español, en primer lugar, se abordan de manera crítica las actuales configuraciones de las técnicas orgánicas interadministrativas, evidenciando, entre otros, la falta de órganos trilaterales interadministrativos en materia de cambio climático. La tesis argumenta que el éxito de las políticas y normativas de cambio climático a nivel interno depende de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas, ya en fase de planificación. En esta senda, propone la revisión de los actuales órganos interadministrativos y la creación de un “foro de diálogo climático” ad hoc en el que los entes locales tengan el justo peso y reconocimiento. Por otro lado, la tesis analiza la acción climática municipal española, evidenciando, por un lado, como los municipios tienen suficientes competencias jurídicas e instrumentos administrativos para emprender políticas y actuaciones filoclimáticas; por el otro, como los marcos legales actuales conducen a una acción climática municipal sectorial muy fragmentada. Por lo tanto, la tesis propone una serie de instrumentos a través de los cuales los municipios pueden posibilitar la integración y coherencia interna de las políticas sectoriales filoclimáticas.

Abstract

Anthropogenic climate change is a major global problem and one of the most significant challenges of the 21st century for all sciences, including Law. In addition to international and national action in this area, action of local governments is also essential. Since more than half of the world's population currently lives in cities and a significant share of economic growth, energy consumption and greenhouse gas emissions are located therein, the role of municipalities and local governments is crucial in fighting climate change. These factors, combined with the challenges posed by climate change, would demand local authorities to take co-responsibility and become actively involved in joint climate action. In this context, the present doctoral research aims to investigate both the effectiveness of local authorities' integration into the global climate governance and the scope left to local political and administrative action for the legal definition and attribution of their competences.

The starting hypothesis is twofold: the current lack of legal mechanisms for the effective integration of local authorities in joint climate action, and the lack of legal powers, which undermines the local authorities' capacity in this sense.

In light of the international and EU scenarios, the survey assesses the current institutional framework in Spain, highlighting the lack of trilateral inter-administrative structures in the field of climate change. The study argues that the success of climate change policies and regulations at the domestic level depends on intergovernmental and inter-administrative relations, from the planning stage. The research proposes the revision of existing inter-administrative structures and the creation of a "climate dialogue forum" where local authorities are given due representation and recognition.

In addition, the Spanish municipal climate action is analysed, by showing that municipalities are entitled to sufficient legal competences and administrative instruments to develop climate policies. Nonetheless, the current legal framework leads to a sectoral and fragmented municipal climate action. Therefore, the research identifies a set of instruments to improve the internal coherence of sectoral climate-friendly policies.

Riassunto

Il cambiamento climatico antropogenico è un imponente problema globale ed una delle maggiori sfide del XXI secolo, anche per il Diritto. Oltre all'azione internazionale e nazionale in quest'ambito, risulta indispensabile quella dei governi locali. Dal momento che più della metà della popolazione mondiale vive nelle città, che rappresentano, così, una percentuale significativa della crescita economica, del consumo energetico e delle emissioni di gas serra, il ruolo dei comuni e dei governi locali, come amministrazioni prossime ai cittadini, appare

cruciale nella lotta contro il cambiamento climatico. Questi fattori, insieme alle sfide poste dal cambiamento climatico, richiedono che le autorità locali si responsabilizzino e si impegnino attivamente nel contesto di un'azione congiunta per il clima. Nel contesto illustrato, la presente tesi di dottorato si propone, pertanto, di indagare l'efficacia dell'integrazione degli enti locali nella governance globale del clima e, al contempo, verificare il campo d'azione politico-amministrativo degli enti locali per quanto riguarda la definizione e l'attribuzione delle loro competenze.

L'ipotesi di partenza è duplice: la mancanza di meccanismi giuridici che permettano l'effettiva integrazione degli enti locali nell'azione congiunta sul clima e la mancanza di competenze, che compromette la possibilità per gli enti locali di intervenire in tale direzione.

Alla luce dell'analisi degli scenari internazionale ed europeo, si esaminano i meccanismi inter-amministrativi esistenti nell'ordinamento spagnolo, evidenziando, tra l'altro, la mancanza di strutture trilaterali in materia di cambiamento climatico. La tesi sostiene che il successo delle politiche e della regolazione sul cambiamento climatico a livello nazionale dipende dalle relazioni intergovernative e inter-amministrative, già nella fase di pianificazione. In questo senso, propone la revisione degli attuali organi inter-amministrativi e la creazione di un "forum di dialogo sul clima" ad hoc in cui le autorità locali possano esercitare un ruolo adeguato alla sfida climatica attuale.

Infine, la tesi analizza l'azione climatica municipale spagnola, mostrando, da un lato, che i comuni sono titolari di competenze giuridiche e funzioni amministrative sufficienti per sviluppare azioni climatiche; dall'altro, che l'attuale configurazione giuridica conduce ad un'azione climatica municipale settoriale e frammentata. Pertanto, la tesi propone una serie di strumenti che possano favorire l'integrazione e la coerenza interna delle politiche climatiche municipali.

Resum

El canvi climàtic antropogènic constitueix un problema global de primer ordre i un dels grans reptes del segle XXI, també per al Dret. Malgrat el seu caràcter global i la necessària acció internacional i nacional en aquest àmbit, l'actuació dels governs locals resulta també imprescindible. El paper dels municipis i dels governs locals, com a administracions més properes als ciutadans, és crucial en la lluita contra el canvi climàtic, ja que, actualment, més de la meitat de la població mundial viu a les ciutats i en elles es localitza una quota significativa del creixement econòmic, del consum energètic i de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle. Aquests factors, units als desafiaments que comporta la problemàtica del canvi climàtic, fan del tot necessària la corresponsabilització dels ens locals i la seva implicació activa en una acció climàtica conjunta. Amb aquestes premisses, aquesta tesi doctoral es proposa investigar, d'una banda,

l'efectivitat de la integració dels ens locals en la *global governance* climàtica, i, de l'altra, el marge d'actuació polític-administrativa dels ens locals, tocant a la definició i atribució normativa de les seves competències.

Les hipòtesis de partida són, per tant, d'una part, la inexistència de mecanismes jurídics que permetin la integració efectiva dels ens locals en l'acció climàtica conjunta i, d'una altra, la falta de competències jurídiques, que impossibilita als ens locals contribuir a la lluita conjunta contra el canvi climàtic.

Després d'una anàlisi dels escenaris internacional i europeu, quant al context espanyol, en primer lloc, s'aborden de manera crítica les actuals configuracions de les tècniques orgàniques interadministratives, evidenciant, entre d'altres, la falta d'òrgans trilaterals interadministratius en matèria de canvi climàtic. La tesi argumenta que l'èxit de les polítiques i normatives de canvi climàtic a nivell intern depèn de les relacions intergovernamentals i interadministratives, ja en fase de planificació. En aquesta senda, proposa la revisió dels actuals òrgans interadministratius i la creació d'un "fòrum de diàleg climàtic" *ad hoc* en el qual els ens locals tinguin el just pes i reconeixement. D'altra banda, la tesi analitza l'acció climàtica municipal espanyola, evidenciant, d'una banda, com els municipis tenen suficients competències jurídiques i instruments administratius per a emprendre polítiques i actuacions climàtiques; per l'altra, com els marcs legals actuals condueixen a una acció climàtica municipal sectorial molt fragmentada. Per tant, la tesi proposa una sèrie d'instruments a través dels quals els municipis poden possibilitar la integració i coherència interna de les polítiques sectorials filoclimàtiques.

Agradecimientos

El 19 octubre 2015 en Lecce, en el sur de Italia, se cerraba una etapa importante de mi vida. Aquel día tan especial (por ser el día de la defensa de mi *Tesi di Laurea* y además el día de mi Santo) tuve la suerte que mi vida se cruzara con la del profesor Josep Ramon Fuentes i Gasó. Desde entonces he empezado a cuestionar la existencia de la suerte y a creer que nada pasa por “casualidad”.

Unos meses más tarde me despedí de mi familia y empecé mi nueva vida en Tarragona, con miedo, pero también con mucha ilusión.

Han pasado más de 5 años desde entonces. Años de crecimiento personal y profesional; años en los que ha habido momentos duros, pero también muchísimos logros y satisfacciones. Todos ellos nunca hubiesen sido posibles a no ser por la gran familia del área de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili, que desde el primer día me ha acogido con cariño y me ha hecho sentir parte de la familia.

Por esto, mis más sinceros agradecimientos -que no puedo expresar con palabras- van al profesor Josep Ramon Fuentes i Gasó, por haber creído en mí desde el principio, haberme apoyado incondicionadamente y animado siempre; a la profesora Lucía Casado Casado, que además de ser una brillante académica y maravillosa directora de tesis, ha representado para mí un apoyo emotivo esencial. Sin su ayuda y consejos esta tesis nunca habría visto la luz. A las profesoras Anna Pallarés, Aitana de la Varga y Marina Rodríguez, por haber sido puntos de referencia académica, profesional y personal y por la ayuda inestimable que me han brindado durante estos cinco años. A la profesora Silvia Carmona, por todos sus consejos, sus ánimos, su apoyo y porque, además de compañera, se ha convertido en Amiga. Al profesor Endrius Cocciolo, gracias al cual he podido mantener mis raíces salentinas, aunque estando lejos del Sur de Italia y que me ha empujado a ir siempre más allá de las fronteras “tradicionales” y a buscar respuestas jurídicas en otras ramas del conocimiento.

Estos agradecimientos son extensivos a todos los profesores asociados del área, cada uno de los cuales ha aportado un pequeño o grande granito de arena a mi investigación.

Asimismo, mis agradecimientos van a todos los profesores del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la URV y a todos los doctorandos del 19 bis porque gracias a todos ellos me he sentido siempre como en casa. Todos ellos me han transmitido el amor por el mundo académico, por la docencia y por la investigación.

Un agradecimiento especial va también a los profesores Lorenzo Squintani y Daniele Donati, ambos responsables de mis estancias de investigación en Países Bajos e Italia, gracias a los cuales mi investigación se ha podido enriquecer incluyendo puntos de vistas de otros países. En la estancia de Bolonia tuve la fortuna de conocer la profesora Eloísa Carbonell Porrás, que en aquellos tres meses y después me ha brindado preciosos consejos y me ha animado a seguir investigando.

Asimismo, quiero expresar un agradecimiento particular al profesor Manuel Ballbé, cuya sonrisa será difícil de olvidar. El día en que le conocí me llevó a descubrir la biblioteca de la UPF, al lado del Parque de la Ciutadella, y en aquella ocasión, tras una breve charla con él, supe que tenía la suerte de conocer a un gran maestro.

Finalmente, quiero dar las gracias a mi familia, a mi madre, a mi padre y a mi hermano Mario porque me han permitido siempre desplegar mis alas y volar lejos de ellos, pero siempre sabiendo que les tenía mi lado. También quiero dar las gracias a mi prima Caterina, a mis amigas Benedetta, Elisa, Marcella, Marinella, Roberta y al pequeño Antonio.

Por último, pero más importante, quiero dar las gracias a mi abuelo Mario, que desde muy pequeña me transmitió el amor por el estudio y por la investigación.

La voluntad de que él se sintiera orgulloso de mí ha sido siempre lo que me ha animado a seguir adelante con mis estudios...

Abreviaturas y siglas

| | |
|---------|--|
| AGE | Administración General del Estado |
| APLCCTE | Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética |
| AUUE | Agenda Urbana de la Unión Europea |
| BEI | Banco europeo de inversiones |
| CCAA | Comunidades Autónomas |
| CCPCC | Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático |
| CdR | Comité Europeo de las Regiones |
| CE | Constitución Española |
| CEAL | Carta Europea de la Autonomía Local |
| CESE | Comité Económico y Social Europeo |
| CMNUCC | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (también UNFCCC) |
| CNAL | Comisión Nacional de la Administración local |
| CNC | Consejo Nacional del Clima |
| CNUMAD | Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo |
| COP | Conferencia de las Partes |
| CS | Conferencia Sectorial |
| DUSI | Desarrollo urbano sostenible integrado |
| EAE | Evaluación Ambiental Estratégica |
| EDUSI | Estrategia Desarrollo urbano sostenible integrado |
| EEAA | Estatutos de Autonomía (EA al singular) |
| EEMM | Estados Miembros (EM al singular) |
| FC | Fondo de Cohesión |
| FEDER | Fondo Europeo de Desarrollo Regional |
| FEIE | Fondos Estructurales y de Inversión Europeas |
| FEMP | Federación Española de Municipios y Provincias |
| FSE | Fondo Social Europeo |
| GCAA | Acción Climática Global |
| GCoM | Pacto Global de los Alcaldes |
| GEI | Gases de Efecto Invernadero |

| | |
|--------|---|
| GTIA | Grupo de Trabajo sobre Impactos y Adaptación |
| IAE | Impuesto sobre Actividades Económicas |
| IBI | Impuesto sobre Bienes Inmuebles |
| ICIO | Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras |
| ICLEI | Local Governments for Sustainability |
| IER | Inventario de Emisiones de Referencia |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change |
| LCCC | Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático |
| LDCs | Contribuciones determinadas a nivel local |
| LEA | Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental |
| LGMA | Local Governments and Municipal Authorities Constituency |
| LGUM | Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado |
| LOEPSF | Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera |
| LPAA | Agenda de Acción Lima-París |
| LRBL | Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local |
| LRHL | Ley Reguladora de las Haciendas Locales |
| LRJPAC | Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común |
| LRJSP | Ley Régimen Jurídico del Sector Público |
| LRSAL | Ley Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local |
| LSE | Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico |
| MITECO | Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico |
| MLG | Multilevel governance |
| NAZCA | Zona de Actores No Estatales para la Acción Climática |
| NDCs | Contribución Determinada a Nivel Nacional |
| NUA | Nueva Agenda Urbana |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OECC | Oficina Española de Cambio Climático |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PACES | Plan de Acción para la Energía Sostenible y el Clima |
| PAMA | Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente |

| | |
|--------|--|
| PLCCTE | Proyecto de Ley del Cambio Climático y Transición Energética |
| PMUS | Planes de movilidad urbana sostenible |
| PNACC | Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático |
| PNIEC | Plan Nacional Integrado de Energía y Clima |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| POCS | Programa Operativo de Crecimiento Sostenible |
| RCDE | Régimen de Comercio de Derechos de Emisión |
| RECC | Red Española de Ciudades por el Clima |
| RIU | Red de Iniciativas Urbanas |
| TC | Tribunal Constitucional (STC, Sentencia del TC) |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| TMCN | Redes climáticas transnacionales |
| TRLSRU | Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana |
| TS | Tribunal Supremo (STS, Sentencia del TS) |
| TSJ | Tribunal Superior de Justicia (STSJ, Sentencia del TSJ) |
| UCLG | United Cities and Local Governments |
| UE | Unión Europea |
| ZBE | Zonas de Bajas emisiones |

0. INTRODUCCIÓN

1. Identificación del objeto y de los objetivos de la investigación

El cambio climático antropogénico constituye un problema global de primer orden y uno de los grandes retos del siglo XXI. Pese a su carácter global y a la necesaria acción internacional y nacional en este ámbito, la actuación de los gobiernos locales resulta también imprescindible.

El papel de los municipios y de los gobiernos locales, como administraciones más próximas a los ciudadanos, es crucial en la lucha contra el cambio climático, puesto que, actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades y en ellas se localiza una cuota significativa del crecimiento económico, del consumo energético y de las emisiones de gases con efecto invernadero.

Estos factores, unidos a los desafíos que conlleva la problemática del cambio climático, hacen del todo necesaria la corresponsabilización de los entes locales y su implicación activa en una acción climática conjunta.

En el contexto delineado, el problema jurídico que originariamente se pretendía abordar en la presente tesis doctoral vertía sobre la supuesta falta de competencias de los entes locales, en el marco jurídico español, para abordar el problema del cambio climático en su vertiente de mitigación y de adaptación. Sin embargo, el estudio de un fenómeno tan polifacético como es el cambio climático ha conllevado, por un lado, la dificultad de acotar el ámbito del análisis a desarrollar, y, por el otro, ha hecho aflorar nuevas inquietudes que nos han conducido a modificar la hipótesis inicial.

En efecto, el reconocimiento por parte de la doctrina de la importancia de la acción local para abordar el cambio climático nos ha hecho plantear dudas acerca de si los entes locales forman efectivamente parte de esta acción climática conjunta y cómo se integran en ella.

Debido a esto, la tesis se propone, finalmente, satisfacer dos líneas temáticas que reflejan tanto las nuevas preocupaciones acerca de la efectividad de la integración de los entes locales en la *global governance* climática, como las preocupaciones iniciales, relativas al margen de actuación político-administrativa

de los entes locales, en lo tocante a la definición y atribución normativa de sus competencias.

Nuestras hipótesis son, de una parte, la inexistencia de mecanismos jurídicos que permitan la integración efectiva de los entes locales en la acción climática conjunta y, de otra, la falta de competencias jurídicas, que imposibilita a los entes locales contribuir con su parte de solución al problema climático.

2. Justificación de la investigación

Hace 30 años, la Conferencia de Río de Janeiro colocó el cambio climático en el centro de los debates sociales, científicos y políticos mundiales. Desde entonces los foros y debates sobre el tema no han hecho más que incrementarse, evidenciando la preocupación existente por la materia desde múltiples perspectivas y aproximaciones.

En este contexto evolutivo, los discursos y planteamientos doctrinales extrajurídicos sobre el cambio climático han instado al derecho para que se ocupe del tema. Pese a ello, la doctrina jurídica internacional y nacional han percibido solo recientemente el cambio climático como un problema prioritario también para el derecho.

Junto con ello, el cambio climático presenta enormes desafíos para los sistemas de gobernanza. Los nuevos impulsos y discursos de acción climática global de matriz internacional y europea han producido –e incontestablemente seguirán produciendo–, cambios profundos en la concepción de la gobernanza, con consecuencias inevitables sobre el derecho constitucional y administrativo, entre otros.

Hasta el punto de que la doctrina ya teoriza el nacimiento de una nueva disciplina jurídica, el “derecho del cambio climático”, que no se configura como una mera subespecialidad del derecho ambiental, y que tiene implicaciones incluso más allá del derecho público.

En esta senda, parte de la doctrina administrativista se encuentra ya construyendo el sustrato teórico del surgimiento de un derecho local del cambio climático¹.

Pues bien, con esta investigación se pretende realizar una pequeña aportación a este nuevo debate. Concretamente, se busca averiguar si los cauces normativos actuales de nuestro País son idóneos para permitir, por un lado, la acción climática local y, por el otro, la integración de los entes locales en la acción climática global. Únicamente si las respuestas a estas preguntas son afirmativas en el escenario planteado, podremos dotar de contenido y sentido jurídico al concepto de “glocal”.

3. Metodología de la investigación

A causa de la complejidad y transversalidad del objeto, el método de investigación seguido también se ha caracterizado por tener múltiples aristas. Desde un punto de vista metodológico, el enfoque que puede utilizarse para aproximarse al tema objeto de investigación puede ser transversal o, por el contrario, sectorial y específico, abordado desde una o diversas disciplinas académicas.

En primer lugar, hemos optado por adoptar un enfoque teórico interdisciplinar, convencidos de que, en un tema polifacético y complejo como es el cambio climático, análisis extrajurídicas e incursiones en otras ramas del conocimiento no solamente son enriquecedoras, sino que son obligadas.

Por ello, para la investigación ha sido fundamental el estudio doctrinal, que se ha sustentado por la aportación de la doctrina jurídica, pero también politológica y ecológica que recae sobre el ámbito objeto de investigación. Al mismo tiempo para la elaboración de esta tesis también han sido imprescindibles incursiones en el derecho constitucional, internacional y europeo.

La investigación se ha llevado a cabo a partir de más de 500 materiales, entre libros, artículos y documentos de autores españoles, italianos, pero sobre todos de habla inglesa. Ello ha sido posible gracias al análisis bibliográfico y

¹ Sofía Simou, *Derecho local del cambio climático* (Marcial Pons, 2020).

documental, realizado en diferentes bases de datos del sistema de bibliotecas públicas de Cataluña. Asimismo, el acceso a las fuentes ha sido posible también gracias a las consultas en las bibliotecas de la *Università di Bologna* (Italia) y de la *Rijksuniversiteit Groningen* (Países Bajos) durante las dos estancias de investigación. Finalmente, ha sido esencial, sobre todo en el último año de investigación y con una pandemia en curso, la consulta de las fuentes digitalizadas brindada por las bases de datos de Dialnet, Tirant Lo Blanch online y *Sciences Direct*, gracias a las cuales he podido completar la investigación.

Por otro lado, en un tema específico del estudio se ha optado por un enfoque comparativo. En concreto, la falta de una coordinación político-administrativa entre los diferentes niveles territoriales en España en el ámbito climático, que la investigación ha evidenciado, nos ha animado a buscar soluciones fuera de nuestro país, precisamente en los Países Bajos. Nos ha aparecido que, con los debidos ajustes por la diversidad del sistema institucional neerlandés en relación con el nuestro, los instrumentos analizados podrían ser funcionales para repensar la colaboración y la planificación conjunta para la formulación de políticas y normativas climáticas consensuadas y coherentes en nuestro país.

Finalmente, sobre todo en la última parte de la investigación, se ha recurrido a la exégesis de las normas jurídicas pertinentes y al método dogmático formalista. Según afirma Jaria-Manzano “el jurista académico no puede limitarse a repetir los textos normativos y las sentencias judiciales, sino que, en realidad, debe explicar el Derecho a partir de la evidencia disponible que se contiene en los textos, que deben ser interpretados y dotados de sentido desde la perspectiva de que el resultado de esta interpretación, esto es, el Derecho oculto en el texto, sirve como criterio para la solución de conflictos [...]”². En efecto, la exégesis de las normas jurídica, suportada por el análisis jurisprudencial, ha sido crucial no solamente para interpretar el marco jurídico actual sino también para vislumbrar posibles propuestas futuras.

El debate doctrinal y el marco legal acerca del cambio climático se hallan en continua evolución. Esto ha requerido un esfuerzo añadido para poner un punto final a la presente tesis doctoral, aunque no a la investigación sobre ella. Esta

² Jordi Jaria-Manzano, *La cuestión ambiental y la transformación de lo público* (Tirant lo Blanch, 2011), p. 13.

misma ha sido la razón por la que se ha decidido incorporar a la tesis doctoral las publicaciones que han sido fruto del proceso de investigación, aunque en muchos casos ellas contienen referencias a legislación derogada. Todas las publicaciones aportadas forman parte de un proceso de más de tres años de investigación, aprendizaje y divulgación de resultados, que son la esencia misma de la investigación que ha culminado en esta tesis doctoral. Por este motivo, se ha decidido proporcionarles un espacio propio en ella. El resultado es una tesis “híbrida”, que consta de cinco publicaciones y de cinco capítulos inéditos.

Por último, la investigación incorpora necesariamente el incipiente debate relativo a la nueva crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y su relación con el propio fenómeno del cambio climático. Sin embargo, la crisis sanitaria ha hecho aflorar también fortalezas y debilidades de los entes locales, sobre las cuales se ha considerado oportuno reflexionar.

4. Delimitación del objeto de investigación

Somos conscientes de que la investigación no aborda muchas cuestiones fundamentales relativas al tema objeto de estudio. Como se ha señalado, el tema es extraordinariamente amplio y su doctrina en continua evolución, por lo que las dificultades para acotar el ámbito del análisis a desarrollar han sido ingentes.

Asimismo, el estudio llevado a cabo ha revelado problemáticas y obstáculos para la acción climática local que se ha decidido excluir de la investigación.

En tal sentido, en esta investigación no se abordarán las técnicas jurídicas funcionales relacionales entre el Estado, las CCAA y los entes locales. Nuestro estudio se enfocará, en cambio, en las técnicas orgánicas, como instrumentales para permitir las funcionales.

Tampoco se abordarán en detalle todas las competencias sectoriales concretas que la legislación estatal y las autonómicas otorga a los entes locales en las materias relacionadas con la mitigación y la adaptación al cambio climático.

Asimismo, sin desmerecer su importancia, no entraremos a valorar otros problemas de naturaleza política o técnica que obstruyen o entorpecen la acción climática local. Entre ellos, merecen un apunte:

1. El cortoplacismo político, por el que se anteponen políticas públicas de corto a las de largo plazo, más beneficiosas para la reelección. Es obvio que los políticos actúan por mandatos y para ser reelegidos precisan de resultados que sean tangibles en pocos años. Sin embargo, esta lógica colisiona completamente con las de las políticas de cambio climático que necesitan planificaciones e implementaciones a largo plazo.
2. Problemas de coordinación diacrónica entre gobiernos sucesivos, es decir de continuidad de las políticas climáticas, avivados por enfoques, sensibilidades y posiciones políticas diferentes.
3. Enlazado con el punto anterior, destacamos también la falta de voluntad política y de motivación para emprender políticas de mitigación y adaptación, así como la escasa prioridad que algunos gobiernos prestan a temáticas climáticas.
4. La falta de liderazgo y de autoridad en la toma de decisiones en áreas políticas clave, como es la climática. La doctrina ha puesto de manifiesto que ciudades con alcaldes o políticos carismáticos y comprometidos suelen alcanzar mejores resultados a la hora de implementar estrategias climáticas.
5. El escaso compromiso de la población, fruto también de la escasa concienciación. La aplicación local de las medidas relativas al cambio climático suele implicar la colaboración entre los dirigentes políticos y la sociedad civil, así como el compromiso proactivo de toda la ciudadanía.
6. La insuficiencia de capacidad técnica y la falta de conocimientos y, por ende, de personal especializado en un asunto caracterizado por numerosas cuestiones técnicas como es el cambio climático.

A todo ello es preciso añadir un ulterior impedimento externo, pero implacable, como es la insuficiencia de la financiación local. Si bien apuntaremos a ello a lo largo de la investigación, prescindiremos de concretar fórmulas de mejora de la financiación, lo que sobrepasaría el ámbito de la investigación.

5. Estructura y desarrollo de la investigación

En este apartado ilustraremos sintéticamente la estructura de la tesis, para centrarnos después en el entramado argumentativo que respalda la construcción teórica del trabajo en objeto.

La presente tesis doctoral se articula en cuatro partes: una primera parte introductoria (Capítulos 1 y 2), una parte que reúne las cinco publicaciones fruto de la investigación (Capítulos 3 a 7), una tercera que analiza en clave jurídica dos problemáticas que ha puesto de manifiesto la investigación (Capítulos 8 y 9). Finalmente, una cuarta parte que aborda eventuales líneas de futuras investigaciones y que recoge unas consideraciones conclusivas (Capítulos 10 y 11).

Para exponer el desarrollo argumentativo de las dos líneas temáticas, hemos considerado oportuno servirnos de un esquema que puede aclarar al lector la construcción teórica de la investigación.

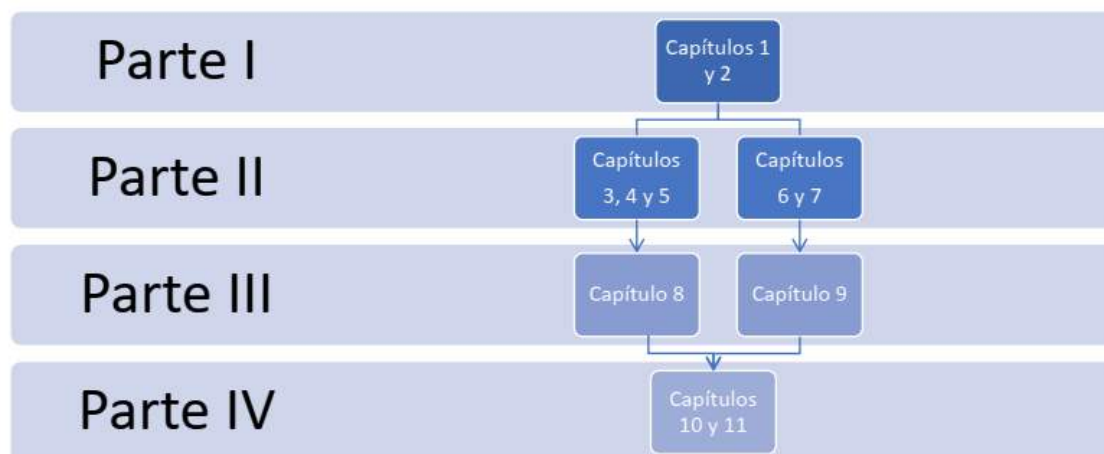


Tabla 1. Desarrollo argumentativo de la tesis. Elaboración propia.

En la primera parte, compuesta por dos capítulos, se procede a una serie de consideraciones teóricas extrajurídicas de la cuestión climática desde la perspectiva de otros ámbitos del conocimiento científico (como la geografía, la ecología, la ciencia política, etc..). El objetivo del Capítulo 1, “*Ciudades y cambio climático*”, a través del análisis de la contribución de las ciudades al cambio climático y de los impactos del cambio climático en las ciudades, es demostrar cómo además de ser co-causantes del cambio climático y de ser actores

afectados por el mismo, las ciudades pueden y deben ser consideradas como parte de la solución.

Una vez analizados los nexos entre cambio climático y ciudades, en el Capítulo 2, “*Las ciudades en la gobernanza global del cambio climático. Una aproximación teórica*”, se pretende llevar a cabo una panorámica del espacio político que han llegado a ocupar hoy en día las ciudades en la gobernanza global del cambio climático y del rol que desempeñan en dicho sistema. A tal propósito, mediante una revisión de la literatura científico-social sobre el fenómeno, se procede a un análisis del marco teórico de la gobernanza del cambio climático para examinar cómo las ciudades han entrado a formar parte del complejo entramado de la *global governance* climática.

De los análisis desarrollados en la primera parte de la investigación han aflorado dos diferentes problemáticas relacionadas con el tema objeto de estudio, sobre las cuales se ha decidido centrar las siguientes partes de la investigación.

1. En primer lugar, el concepto politológico de *global governance* se ha venido configurando como respuesta a la necesidad de afrontar problemas globales contemporáneos de naturaleza compleja, entre los cuales destaca la mitigación y la adaptación al cambio climático. Sin embargo, un reto pendiente enfatizado por parte de la doctrina es cómo vincular las acciones de los diferentes actores implicados en la gobernanza climática global para garantizar la coherencia entre las acciones climáticas de todos ellos.

Tres de las publicaciones que componen la segunda parte se refieren a esta cuestión, asumiendo en concreto la perspectiva de los entes locales.

El primer estudio (Capítulo 3), titulado “*Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España*”, analiza la legislación climática española y los instrumentos de planificación climática nacional, en búsqueda de referencias concretas a mecanismos que posibiliten la coherencia entre las políticas climáticas y las actuaciones administrativas, en la lucha contra el cambio climático, de los niveles estatal, autonómico y local.

En el mismo sentido, la segunda publicación – Capítulo 4, “*Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea*” – analiza la Agenda Urbana de la Unión Europea

como plataforma que, haciendo hincapié en las políticas de desarrollo urbano, permite el diálogo y la *governance multinivel* en el contexto europeo. En el estudio se aborda, además, el tema de la pobreza y vulnerabilidad energética en su conexión con la transición energética. A la luz de la Agenda 2030 y de los compromisos asumidos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, nos ha parecido relevante poner de manifiesto las posibilidades que la transición energética aporta para paliar la pobreza energética. De esta manera, se evidencia como las políticas y medidas dirigidas a la mitigación del cambio climático y a la transición energética no deben ser concebidas como políticas y medidas sectoriales compartimentadas, sino que deben ser pensadas de forma integral e integrada, e ir encaminadas hacia un desarrollo urbano sostenible.

El tercer estudio (Capítulo 5) es fruto de la estancia de investigación realizada en la Facultad de Derecho de la *Rijksuniversiteit Groningen* (Países Bajos). En la misma senda de las dos publicaciones anteriores, este estudio, que lleva por título "*Energieakkoord y Klimaatakkoord. Los acuerdos como instrumento de coordinación para las políticas neerlandesas de cambio climático*" examina los acuerdos energético y climático neerlandeses para promover la transición energética y la acción climática, concretamente en su perspectiva de instrumentos de gobernanza colaborativa y multinivel, como marco para planificar políticas y normativas climáticas que sean efectivamente compartidas y consensuadas entre todos los actores sociales.

El Capítulo 8, titulado "*Governance climática multinivel e integración vertical. Consideraciones desde la perspectiva local*", toma como punto de partida las tres publicaciones citadas. En él, concretamente, se analiza el papel de los gobiernos locales y su intervención en la toma de decisión en materia de cambio climático en el ámbito internacional, europeo e interno. De este modo, se pone de manifiesto cómo, pese a los discursos teóricos acerca de la necesaria acción climática global coordinada, en clave interna sigue persistiendo una lógica de unilateralidad y descoordinación entre las políticas y actuaciones administrativas climáticas llevadas a cabo por parte del Estado, de las CCAA y de los entes locales, que impide una acción climática conjunta eficaz y eficiente.

2. Por otro lado, la investigación ha evidenciado una segunda problemática. En muchos ordenamientos jurídicos, la falta de competencias jurídicas en los

asuntos relacionados con la mitigación y adaptación al cambio climático es uno de los obstáculos más relevantes para los entes locales a la hora de planificar e implementar políticas públicas contra el cambio climático.

Por este motivo, en la publicación *“Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional”*, (Capítulo 6), tomando como referencia el régimen jurídico interno, se analiza el sistema de competencias propias de los municipios españoles configurado por la reciente reforma llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y cómo posteriormente ha sido interpretado por las sentencias del Tribunal Constitucional.

El artículo doctrinal *“El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad”*, por el contrario, parte de la necesidad de estudiar la transición energética e indagar las posibilidades que el nuevo modelo energético – y sobre todo la generación distribuida y el autoconsumo energético – pueden abrir para la acción climática local.

Finalmente, el capítulo 9, titulado *“La acción climática municipal”*, lleva a cabo un examen del ordenamiento jurídico español para estudiar las previsiones de la normativa vigente – estatal y autonómica – en relación con la actuación local en materia de cambio climático y para determinar el alcance de las competencias locales en este ámbito. El estudio de las políticas locales y de los instrumentos jurídicos potencialmente utilizables por los gobiernos locales para frenar y reducir las emisiones a la atmósfera de gases con efecto invernadero y favorecer la adaptación al cambio climático ha evidenciado que la acción climática municipal se caracteriza por una importante fragmentación y sectorialización. Esto dificulta, una vez más, una acción climática local eficaz y eficiente. En la medida en que la lucha contra el cambio climático no se puede ver como una política sectorial aislada, a pesar de que se tenga que concretar en una estrategia específica, la investigación plantea también las posibles vías para su “integración multisectorial”, en aras de contribuir efectivamente al desarrollo urbano sostenible.

Por último, en el capítulo 10 se plantean unas propuestas de investigación futura. En la presente investigación no se ha abordado la tercera problemática aflorada, relativa a la integración “horizontal” entre entes locales próximos, para una acción climática integrada y coherente en todo el territorio. Esta tercera cuestión no se ha abordado por una razón concreta. La investigación ha evidenciado como en los últimos dos años la doctrina jurídica española, así como también la italiana y la francesa, están debatiendo acerca de un nuevo concepto jurídico de ciudad, de matriz europea, entendido como grande área urbana o área funcional. Durante la estancia de investigación realizada en Italia, en la *Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica* de la *Università di Bologna*, hemos podido reflexionar acerca de las posibilidades que el concepto de “*Area Vasta*” puede aportar al debate acerca de esta nueva noción jurídica de ciudad, entendida como un sistema urbano complejo que tiende a un desarrollo integrado y coordinado del territorio. Es precisamente esta cuestión lo que nos proponemos estudiar en un futuro próximo.

6. Informe de indexaciones

Las cinco publicaciones que se incluyen en la presente tesis doctoral son artículos académicos y capítulos de libros. En concreto, tres de ellos son artículos que han pasado una evaluación por pares anónima y han sido publicado en revistas indexadas; mientras que los restantes dos son capítulos de libros publicados por editoriales de reconocido prestigio, una de ellas italiana. En su conjunto, las publicaciones cumplen los requisitos que determina el Programa de Doctorado en Derecho.

A continuación, se mencionarán los artículos académicos, en orden de publicación, y los capítulos de libro, con el relativo informe de indexación y de calidad.

1. Presicce, Laura, “El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad”, en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 113, 2019, pp. 181-221.

La Revista Vasca de Administración Pública (RVAP: ISSN 0211-9560 de la versión en papel; ISSN 2695-5407 de la versión en línea), es una revista de acceso abierto, editada por el Instituto Vasco de Administración Pública. La revista nace en 1981, siendo su primer director el prof. Ramón Martín Mateo, tras el que vendrá el prof. José Manuel Castells Arteche (1985 a 2012) y en la actualidad la dirige el prof. Edorta Cobreros Mendazona, los tres Catedráticos de Derecho Administrativo.

En cuanto a la evaluación, los trabajos enviados se evalúan por al menos por dos personas especialistas (externas) pertenecientes al Consejo Asesor de la Revista Vasca de Administración Pública, por el sistema de doble anonimato.

Actualmente, la **Revista Vasca de Administración Pública** es una de las más prestigiosas en el ámbito del Derecho administrativo en España. Así se desprende de los siguientes indicios de calidad:

- Indexación en bases de datos para la clasificación y para la evaluación de la calidad y/o impacto de revistas científicas: CARHUS PLUS + 2018, INRECJ, IN-RECS, RESH, DICE, LATINDEX (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal) Catálogo v1.0 (2002 - 2017), JOURNAL SCHOLAR METRICS y MIAR (*Information Matrix for the Analysis of Journal*) y CIRC.
- Presencia en numerosas bases de datos de sumarios y contenidos, tanto nacionales como internacionales, entre las cuales pueden citarse las siguientes: Aranzadi Instituciones, ISOC, Dialnet, Dulcinea, *Periodical Index Online* y *Ulrich's Periodicals Directory*.
- **Categoría B** en **CARHUS PLUS+ 2018** (Derecho) y categoría D en CIRC.
- Los últimos índices de impacto disponibles son los siguientes: en 2009, 0.179 (INRECJ); en 2010, 0.063 (IN-RECJ); y, en 2005-2009, 0.222 (RESH).
- Según los últimos datos disponibles, en 2009, se situaba en el 1º cuartil, posición 3 de 35 revistas (IN-RECJ); y, en 2010, en el 3º cuartil, posición 17 de 38 (IN-RECJ). Según datos de *Journal Scholar Metrics*, se sitúa en el 4º cuartil, posición 669 de revistas de derecho (de un total de 885,

nacionales e internacionales) y posición 72 (de un total de 159 revistas españolas de todos los ámbitos jurídicos).

- Según datos de RESH, cumple 33 criterios Latindex (de 33 para revistas impresas), 16 criterios ANECA (de 22) y 13 CNEAI (de 18).
- Es la 3ª revista española de Derecho administrativo mejor valorada por los expertos de 28 (RESH).
- Tiene un ICDS (Índice Compuesto de Difusión Secundaria)³ de 6,5 (2020).

Indicios de calidad de la publicación:

Pese a su publicación reciente (mayo 2019), el artículo ha recibido un considerable número de citas bibliográficas:

1. Cocciolo, E., “Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico, en Darnaculleta Gardella, M.M., Esteve Pardo, J., Ibler, M., (coords.), “Nuevos retos del Estado Garante en el sector energético”, Marcial Pons, 2020, pp. 221-244.
2. De la Varga Pastor, A. “La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa”, en RCDA, XI, 1/2020.
3. Falcón-Pérez, Carmen Esther, “Las cooperativas energéticas como alternativa al sector eléctrico español: una oportunidad de cambio”, en Actualidad Jurídica Ambiental, septiembre 2020.
4. Fuentes Gasó, J.R., “Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental”, en Observatorio de políticas Ambientales, 2020, pp. 490-516.
5. García Lupiola, “Normativa para el desarrollo sostenible: los paquetes legislativos ‘Economía circular’ y ‘Energía limpia’”, en Revista General de Derecho Europeo, núm. 50, 2020, p. 304.

³ Acerca del ICDS, véase la página web del MIAR: <http://miar.ub.edu/about-icds>

6. Gómez Asensio, C., “Regulación del mercado español del gas y retos para la competencia”, en Revista General de Derecho de los Sectores Regulados, núm. 5, 2020.
7. González Ríos, I., “Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales”, en Revista Vasca de Administración Pública, n. 117, 2020, pp. 147 – 193.
8. Jaria-Manzano J. – Cocciolo, E. “Cambio climático, energía y comunidades autónomas: el impulso de la transición energética mediante el cierre de centrales térmicas en la Ley balear 10/2019”, en Revista Jurídica de les Illes Balears, n. 18, 2020.
9. Pallares Serrano, A. “Análisis del anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras”, en RCDA, XI, 1/2020.
10. Simou, Sofía, Derecho local del cambio climático, Marcial Pons, 2020.

2. Presicce, Laura, “Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España”, Actualidad Jurídica Ambiental, núm. 101, mayo 2020, 1-22.

Actualidad Jurídica Ambiental (ISSN: 1989-5666) es una publicación, de carácter gratuito y abierto, que se empezó a desarrollar en mayo de 2008 dentro del Grupo de Investigación Observatorio del Litoral de la Universidade da Coruña. Desde el mes de abril de 2011, el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), dependiente del organismo público de investigación CIEMAT, perteneciente al Ministerio de Ciencia e Innovación, ha asumido la dirección y gestión de la publicación.

En cuanto a la evaluación y selección de los artículos doctrinales enviados, se aceptan previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”) de un evaluador interno, miembro del Consejo de Redacción y un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valoran la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

Actualmente, la revista **Actualidad Jurídica Ambiental** es una de las más prestigiosas en el ámbito del Derecho ambiental en España. Así se desprende de los siguientes indicios de calidad:

- Indexación en bases de datos para la clasificación y para la evaluación de la calidad y/o impacto de revistas científicas: **Web of Science (Emerging Sources Citation Index -ESCI-)**, DICE, CIRC, RESH, LATINDEX (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal) Catálogo v1.0 (2002 - 2017) y Catálogo v2.0 (2018 -) y MIAR (*Information Matrix for the Analysis of Journal*).
- Presencia en numerosas bases de datos de sumarios y contenidos, entre las cuales: *Academic Search Premier*, Fuente Academica Plus, WESTLAW, EBSCO *Legal Source*, Greenfile, Aranzadi Instituciones, Dialnet, Dulcinea, vLex, ERIH PLUS, EUROPEANA, DOAJ.
- Categoría C en CIRC.
- Según los datos que constan en RESH, cumple 12 criterios de calidad editorial CNEAI, 15 ANECA y 33 LATINDEX.
- Tiene un ICDS (Índice Compuesto de Difusión Secundaria) de 9,6 (2020).

Indicios de calidad de la publicación:

Pese a ser una publicación muy reciente (2020), ya cuenta con referencias de otros autores:

1. Morelle Hungría, E., “Reconstruyendo la protección ambiental: la necesaria adaptación de las normas ecosistémicas”, en *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 36, 2020.
2. Nogueira López, A., “A Rolex o a setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico”, en *RCDA*, XI, 1/2020

3. Presicce, Laura, “Energieakkoord y Klimaatakkoord. Los acuerdos como instrumento de coordinación para las políticas neerlandesas de cambio climático”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, julio, 1/2020, 1-45.

La Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA) es una publicación dirigida a la divulgación de la investigación científica y las novedades normativas y jurisprudenciales en el ámbito del derecho ambiental. La revista publica estudios (artículos científicos que analizan de manera profundizada una temática relacionada con el derecho y las políticas ambientales), además de notas, crónicas, reseñas bibliográficas y documentación.

Para seleccionar los estudios, se lleva a cabo una evaluación a través de un sistema de *blind double referee* por parte de dos evaluadores, un miembro del Comité de Redacción o del Consejo Científico de la revista y un experto en el tema del estudio.

Actualmente, es una de las más prestigiosas en el ámbito del Derecho ambiental en España. Así se desprende de los siguientes indicios de calidad:

- Indexación en bases de datos para la clasificación y para la evaluación de la calidad y/o impacto de revistas científicas: CARHUS Plus + 2018, Scopus -desde 2021-, DICE, Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), Catálogo v1.0 (2002 - 2017) y Catálogo v2.0 (2018 -), Journal Scholar Metrics, SUCUPIRA-CAPES Brasil, RESH, CIRC y MIAR.
- Presencia en numerosas bases de datos de sumarios y contenidos, entre las cuales: ISOC, Fuente Academica Plus, vLex, DOAJ, DIALNET, Directory of Open Access Journals, REDIB, ROAD, CROSSREF y ERIHPlus.
- **Categoría A en CARHUS Plus + 2018** y categoría C en CIRC.
- Cumplimiento de todos los criterios Latindex para revistas electrónicas.
- Según datos de *Journal Scholar Metrics*, se sitúa en el cuartil 3, posición 582 de revistas de derecho (sobre un total de 885, nacionales e internacionales) y posición 42 (sobre un total de 159 revistas jurídicas españolas).
- Tiene un ICDS (Índice Compuesto de Difusión Secundaria) de 6,0 (2020).

Indicios de calidad de la publicación:

Debido a su publicación muy reciente, el artículo no cuenta aún con referencias de otros autores.

4. Presicce, Laura, “Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional”, en *La riforma del governo locale in Spagna e Italia / La reforma del gobierno local en España e Italia*, E. Carbonell Porrás, G. Piperata (coords), ISBN: 978-88-9391-637-0, Editoriale Scientifica (Nápoles, Italia), 2019, 151-188.

Editoriale Scientifica es una prestigiosa editorial italiana, fundada en Nápoles en 1975, especializada en publicaciones para la enseñanza universitaria, así como en la investigación de diversas disciplinas. Se ocupa especialmente de algunas áreas de investigación jurídica como: Derecho Internacional, Derecho Comunitario, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Romano, Derecho Laboral y Filosofía del Derecho.

La editorial se encuentra actualmente indexada en **SPI (*Scholarly Publishers Indicators*)**, en el ranking de las editoriales extranjeras mejor valoradas (2018), posición 90, ICEE 7.000 y en el ranking de las editoriales extranjeras mejor valoradas en la disciplina de derecho (2018), posición 38, ICEE 7.

El libro forma parte de la colección “Ricerche giuridiche”, directa por Alfonso Celotto (catedrático de Derecho Constitucional de la Università degli Studi Roma Tre), Fiorenzo Liguori (catedrático de Derecho Administrativo de la Università degli Studi di Napoli “Federico II”), Lorenzo Zoppoli (catedrático de Derecho Laboral de la Università degli Studi di Napoli “Federico II”).

La obra es coordinada por Eloisa Carbonell Porrás, catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad de Jaén, y por Giuseppe Piperata, catedrático de Derecho Administrativo en la Università Luav di Venezia y cuenta con los prólogos de los profesores Luis Cosculluela Montaner y Luciano Vandelli.

La obra es resultado del proyecto de investigación I+D+i del Programa Estatal de investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los retos de la Sociedad en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, de referencia DER2016-74843-C3-1-R.

El libro cuenta con dos reseñas:

1. Ballesteros Panizo, Covadonga Isabel, recensión “CARBONELL, Eloísa y PIPERATA, Giuseppe (dir.), La reforma del Gobierno Local en España e Italia”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, núm. 14, 2020, pp. 205-207.
2. Fernández Bacariza, Loreto, “Recensión al libro de E. Carbonell Porrás y Giuseppe Piperata (dirs.): "La reforma del Gobierno local en España e Italia", Napoli, Editoriale Scientifica, 2019”, Revista española de Derecho Administrativo 207, Julio - Septiembre 2020, pp. 363-368.

Indicios de calidad de la publicación:

El capítulo de libro ha sido citado en las siguientes publicaciones:

1. Font Monclús, Joan Anton, “Secretaris, interventors i tresorers d'administració local: cap a una habilitació local”, ISBN: 978-84-1355-397-9, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, 1-545.
2. Fuentes Gasó, J. R., "El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas tras la entrada en vigor de las Leyes 39/2015 y 40/2015, en particular por daños en la vía pública", Anuario Aragonés de Gobierno Local 2019, núm. 11, 2020, pp. 291-368.
3. Fuentes Gasó, J. R., “Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental”, en Observatorio de políticas Ambientales, 2020, pp. 490-516.
4. Fuentes Gasó, J. R., La distribuzione delle competenze in materia ambientale nell'ordinamento locale spagnolo secondo la dottrina costituzionale, Ius Publicum, n. 1, 2019, pp. 1-42.
5. Forns i Fernández, M. V., “Estado del bienestar y servicios sociales: ¿Un binomio en crisis?, en Forns i Fernández, M. V. (ed.), La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar”, Atelier, 2020, pp. 103- 139.
6. Carbonell Porrás, E., “La reforma local en España: algunas reflexiones cinco años después”, en E. Carbonell Porrás, G. Piperata (coords), La

riforma del governo locale in Spagna e Italia / La reforma del gobierno local en España e Italia, Editoriale Scientifica, 2019, p. 46.

5. Presicce, Laura, “Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea”, en *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de Servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, Forns Fernández, Maria Victòria (ed.), ISBN: 978-84-18244-16-2, Atelier (Barcelona), 2020, 319-339.

Atelier es una de las editoriales española de mayor relevancia y prestigio en el ámbito jurídico. La editorial se encuentra actualmente indexada en **SPI (Scholarly Publishers Indicators)**. En el ranking general de las editoriales mejor valoradas (2018), ocupa la posición 44, de un total de 104 posiciones con más de 400 editoriales; y en el ranking de las editoriales españolas mejor valoradas en la disciplina de derecho (2018), ocupa la **posición 10**, en un total de 36 posiciones, con 79 editoriales. Tiene un ICEE (Indicator of Quality of Publishers according to Experts) de 96, tanto en el ranking general de editoriales españolas como en el ranking específico de editoriales jurídicas españolas de mayor impacto. Según datos de *BOOK Publishers Library Metrics (EC3)*, se sitúa en la posición 19 (de 138) en el ámbito del derecho, con 507 documentos y un total de 12.379 inclusiones, con un promedio de inclusiones de 24,4.

Indicios de calidad de la publicación:

Debido a su publicación muy reciente, el capítulo aún no cuenta con referencias de otros.

7. Resultados de la investigación

Los resultados parciales de la investigación se encuentran al final de cada publicación y de cada capítulo. Ellos se han podido compartir y divulgar en diferentes seminarios y congresos.

1. I Congreso Catalán de derecho ambiental “El cambio climático: una mirada desde Cataluña”, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona), 17/19 de enero 2018. Presentación del poster “Climate Adaptation Partnership: el

- rol de los entes locales en las políticas de adaptación al cambio climático de la Unión Europea”.
2. XXII Congreso Italo-español de profesores de derecho administrativo, Università degli Studi di Messina (Messina, Italia), 17/19 de mayo 2018. Presentación de la comunicación “*L’aumento dell’asimmetria delle competenze municipali proprie in Spagna, in seguito alla riforma locale del 2013 e alla recente giurisprudenza costituzionale*”.
 3. II Seminario internacional de investigación “Derecho público y globalización”, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona), 25/26 de junio 2018, ponencia titulada “Los planes locales de adaptación al cambio climático. Herramienta indispensable en la acción local”.
 4. VIII Congreso internacional de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (Redoeda), Universidad de Salamanca (Salamanca), 28/29 de junio 2018. Ponencia titulada “La política energética española en materia de autoconsumo tras la reciente jurisprudencia: ¿Necesidad de una revisión a la luz de la política energética de la Unión Europea?”.
 5. Seminario “*Cambiamento climatico: sfida globale o sfida locale?*”, en italiano, en la Facoltà di Giurisprudenza, Università del Salento (Lecce, Italia), 5 de diciembre 2018.
 6. Seminario “*Dal globale al locale. Il ruolo degli enti locali nella lotta ai cambiamenti climatici*”, en italiano, organizado por el Dipartimento di Storia Culture Civiltà dell’Alma Mater Studiorum, Università di Bologna (Bologna, Italia), 11 de abril 2019.
 7. Seminario *Data, Networks and Energy Transition: From Local to Global*, organizado por el Center for Media and Journalism Studies, Rijksuniversiteit Groningen (Groningen, Países Bajos), 26 de junio 2019. Ponencia “*Climate action at the local level: How Spanish municipalities can help in energy transition*”.
 8. VIII Congreso de Derecho Ambiental, Universidad de Sevilla (Sevilla), 10 y 11 de octubre de 2019. Presentación de la comunicación “La

gobernanza multinivel del cambio climático en la Agenda Urbana de la Unión Europea”.

9. Simposio *Strengthening Legal Foundations for Climate Ambition & Compliance. Climate Law & Governance Day 2019*, Universidad Autónoma de Madrid (Madrid), 6 de diciembre de 2019. Ponencia “*What is the contribution of local climate mitigation and adaptation policies and actions?*”, presentada en el panel “*Leading Spanish Climate Law & Policy Studies*”.
10. 7ª jornada Fòrum d'Actualització en Dret Local “IV Jornades de medi Ambient i ens locals (II). Governos locals i canvi climàtic”, La Pobla de Mafumet (en formato virtual), Universitat Rovira i Virgili (Tarragona), 10 de diciembre de 2020. Intervención “Medidas para impulsar el autoconsumo eléctrico doméstico de titularidad privada desde los Ayuntamientos”, en mesa redonda.

Todo lo que ha contribuido también a nutrir y enriquecer las reflexiones que quieren sumarse a este debate tan sensible y que, al fin y al cabo, nos afecta a todos, sea cual sea su aproximación.

0. INTRODUZIONE

Identificazione dell'oggetto e degli obiettivi della ricerca

Il cambiamento climatico antropogenico è un imponente problema globale ed una delle maggiori sfide del XXI secolo. A dispetto del suo carattere globale e della necessaria azione internazionale e nazionale in quest'ambito, risulta indispensabile anche l'azione dei governi locali.

Il ruolo dei comuni e dei governi locali, come amministrazioni prossime ai cittadini, è cruciale nella lotta contro il cambiamento climatico poiché attualmente più della metà della popolazione mondiale vive nelle città e una percentuale significativa della crescita economica, del consumo energetico e delle emissioni di gas serra si colloca in esse.

Questi fattori, insieme alle sfide poste dal problema stesso del cambiamento climatico, esigono ancora di più che le autorità locali si responsabilizzino e si impegnino attivamente nel contesto di un'azione congiunta per il clima.

Nel contesto illustrato, il problema giuridico che originariamente si proponeva di affrontare questa tesi di dottorato riguardava la presunta mancanza di competenza delle autorità locali, nel *framework* giuridico spagnolo, per affrontare il problema del cambiamento climatico nei suoi profili di mitigazione e adattamento. Tuttavia, lo studio di un fenomeno così poliedrico come il cambiamento climatico ha portato, da un lato, alla difficoltà di delimitare l'ambito dell'analisi da realizzare e, dall'altro, all'emergere di nuove preoccupazioni che ci hanno indotto a modificare l'ipotesi iniziale.

In effetti, il riconoscimento da parte della dottrina dell'importanza dell'azione locale nell'affrontare il cambiamento climatico ci ha spinto a sollevare dubbi sul fatto che le autorità locali facciano effettivamente parte di questa azione globale per il clima e sul modo in cui esse vi siano integrate.

Per questo motivo, la tesi mira, in definitiva, a soddisfare due linee tematiche che rispecchiano sia le nuove preoccupazioni sull'efficacia dell'integrazione degli enti locali nella *governance* globale del clima, sia le preoccupazioni iniziali sul

marginale d'azione politico-amministrativo degli enti locali, per quanto attiene alla definizione e all'attribuzione normativa delle loro funzioni amministrative.

Ipotizziamo, da un lato, l'inesistenza di meccanismi giuridici che permettano l'effettiva integrazione delle autorità locali nell'azione congiunta per il clima e, dall'altro, la mancanza di funzioni amministrative, che impedisce alle autorità locali di contribuire alla soluzione del problema climatico.

Motivazione della ricerca

Trent'anni fa, la Conferenza di Rio de Janeiro ha posto il cambiamento climatico al centro dei dibattiti sociali, scientifici e politici globali. Da allora, i forum e i dibattiti sull'argomento non hanno fatto che aumentare, dimostrando la preoccupazione esistente sulla questione da molteplici prospettive e con diversi approcci.

In questo contesto in continua evoluzione, i discorsi e gli approcci dottrinali extra-giuridici al cambiamento climatico hanno esortato il Diritto ad affrontare questa problematica. Nonostante ciò, la dottrina giuridica internazionale e nazionale ha percepito solo recentemente il cambiamento climatico come un problema prioritario anche per il diritto.

A ciò bisogna aggiungere un'ulteriore considerazione: il cambiamento climatico presenta enormi sfide per i sistemi di *governance*. I nuovi impulsi e discorsi dell'azione climatica globale di matrice internazionale ed europea hanno prodotto - e senza dubbio continueranno a produrre - profondi cambiamenti nella concezione della *governance*, con inevitabili conseguenze sul diritto costituzionale e amministrativo, tra gli altri.

Tanto che la dottrina sta già teorizzando la nascita di una nuova disciplina giuridica, il "diritto del cambiamento climatico", che non è una semplice specialità del diritto ambientale, e che ha implicazioni persino oltre il diritto pubblico.

Su questa linea, una parte della dottrina amministrativa sta già costruendo il substrato teorico dell'emergere di un diritto locale del cambiamento climatico.

Lo scopo di questa ricerca è di fornire un piccolo contributo a questo nuovo dibattito. In particolare, la ricerca tratta di determinare se i meccanismi giuridici

attuali nel nostro paese sono adatti a permettere, da un lato, l'azione locale per il clima e, dall'altro, l'integrazione degli enti locali nell'azione globale per il clima. Solo se, nello scenario descritto, le risposte a queste domande sono affermative, saremo in grado di dare un contenuto e un significato giuridico al concetto di "glocale".

Metodologia della ricerca

A causa della complessità e della trasversalità dell'oggetto di studio, il metodo di ricerca seguito è stato caratterizzato dall'aver molteplici approcci. Da un punto di vista metodologico, l'approccio che può essere utilizzato per avvicinarsi al tema della ricerca può essere trasversale o, al contrario, settoriale e specifico, affrontato da una o più discipline accademiche.

In prima istanza, abbiamo scelto di adottare un approccio teorico interdisciplinare, convinti che, in un tema multiforme e complesso come il cambiamento climatico, le analisi extra-giuridiche e le incursioni in altri ambiti del sapere servano solo per arricchire, ma sono obbligatorie.

Per questo motivo, lo studio dottrinale è stato fondamentale per la ricerca, che è stata supportata dal contributo della dottrina giuridica, ma anche della dottrina politica ed ecologica che ricade nel campo in esame. Allo stesso tempo, per l'elaborazione di questa tesi, sono state essenziali anche le incursioni nel diritto costituzionale, internazionale ed europeo.

La ricerca è stata condotta sulla base di più di 500 materiali, tra cui libri, articoli e documenti di autori spagnoli e italiani, ma soprattutto anglofoni. Questo è stato possibile grazie all'analisi bibliografica e documentaria, realizzata in diverse banche dati del sistema bibliotecario pubblico della Catalogna. Allo stesso modo, l'accesso alle fonti è stato possibile grazie alle visite nelle biblioteche dell'*Università di Bologna* (Italia) e della *Rijksuniversiteit Groningen* (Paesi Bassi) durante i due soggiorni di ricerca. Infine, è stata essenziale, soprattutto nell'ultimo anno di ricerca e con una pandemia in corso, la consultazione delle fonti digitalizzate fornite dalle banche dati di *Dialnet*, *Tirant Lo Blanch online* e *Sciences Direct*, grazie alle quali si è potuto concludere la ricerca.

D'altra parte, per un argomento specifico dello studio è stato adottato un approccio comparativo. In particolare, la mancanza di coordinamento politico-amministrativo tra i diversi livelli territoriali in Spagna in materia di clima, che la ricerca ha evidenziato, ci ha spinto a cercare soluzioni fuori dal nostro paese, precisamente nei Paesi Bassi. Ci è parso che, con i dovuti adeguamenti, necessari per la diversità del sistema istituzionale olandese rispetto al nostro, gli strumenti analizzati potrebbero essere funzionali a ripensare la collaborazione e la pianificazione congiunta per la formulazione di politiche e normative climatiche concordate e coerenti nel nostro paese.

Infine, soprattutto nell'ultima parte della ricerca, abbiamo fatto ricorso all'esegesi delle norme giuridiche pertinenti e al metodo dogmatico formalista. Secondo Jaria-Manzano, il giurista accademico non può limitarsi a ripetere testi normativi e sentenze giudiziarie, ma deve di fatto spiegare il Diritto sulla base degli elementi disponibili contenuti nei testi, che devono essere interpretati e dotati di senso nella prospettiva che il risultato di questa interpretazione, cioè il Diritto nascosto nel testo, serva come criterio per la soluzione dei conflitti. In effetti, l'esegesi delle norme giuridiche, sostenuta dall'analisi giurisprudenziale, è stata cruciale non solo per interpretare il quadro giuridico attuale ma anche per immaginare possibili proposte future.

Il dibattito dottrinale e il tessuto normativo sul cambiamento climatico sono in continua evoluzione. Ciò ha richiesto uno sforzo supplementare per mettere un punto a questa tesi di dottorato, ma non la ricerca su di essa. Anche per questo motivo si è deciso di incorporare nella tesi le pubblicazioni risultanti dal processo di ricerca, anche se in molti casi contengono riferimenti a legislazione abrogata. Tutte le pubblicazioni riportate sono parte di un processo di più di tre anni di ricerca, apprendimento e diffusione dei risultati, che sono l'essenza stessa della ricerca che è culminata in questa tesi di dottorato. Per questo motivo, si è deciso di fornire loro uno spazio proprio al suo interno. Il risultato è una tesi "ibrida", composta da cinque pubblicazioni e cinque capitoli inediti.

Infine, la ricerca incorpora necessariamente il dibattito emergente sulla nuova crisi sanitaria causata dal COVID-19 e la sua correlazione con il fenomeno del cambiamento climatico stesso. Tuttavia, la crisi sanitaria ha anche portato alla

luce i punti di forza e di debolezza delle autorità locali, sui quali si è ritenuto opportuno riflettere.

Delimitazione dell'oggetto della ricerca

Siamo consapevoli che la ricerca non affronta molte questioni fondamentali relative all'argomento in esame. Come è stato sottolineato, l'argomento è straordinariamente ampio e la sua dottrina è in continua evoluzione, per cui le difficoltà nel delimitare la portata dell'analisi da sviluppare sono state enormi.

Allo stesso modo, lo studio realizzato ha rivelato problemi e ostacoli per l'azione locale per il clima che si è deciso non includere nella ricerca.

In tale senso, questa ricerca non affronta le tecniche giuridiche funzionali di relazione interamministrativa tra lo Stato, le Comunità Autonome e gli enti locali. Il nostro studio si concentra, invece, sulle tecniche organiche, come strumentali per permettere quelle funzionali.

Né affronteremo in dettaglio tutte le funzioni settoriali specifiche che la legislazione statale e autonoma (regionale) conferisce alle autorità locali nei diversi settori che possono avere una relazione con la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico.

Allo stesso modo, senza togliere loro importanza, non entreremo in una valutazione di altri problemi di natura politica o tecnica che ostacolano o impediscono l'azione locale per il clima. Tra questi, meritano una nota:

1. La visione politica a breve termine, per cui le politiche pubbliche a breve termine sono anteposte a quelle a lungo termine, più vantaggiose per la rielezione. È ovvio che i politici operano per mandati politici e per essere rieletti hanno bisogno di risultati tangibili in pochi anni. Tuttavia, questa logica si scontra completamente con quelle delle politiche di cambiamento climatico che richiedono una pianificazione e implementazione a lungo termine.
2. Problemi di coordinamento diacronico tra governi successivi, cioè di continuità delle politiche climatiche, alimentati da approcci, sensibilità e posizioni politiche diverse.

3. Collegato con il punto precedente, anche la mancanza di volontà politica e di motivazione per intraprendere politiche di mitigazione e adattamento, così come la scarsa priorità che alcuni governi attribuiscono alle questioni climatiche.
4. Mancanza di leadership e di autorità decisionale in aree politiche chiave per il cambiamento climatico. La dottrina ha dimostrato che le città con sindaci o politici carismatici e impegnati tendono a ottenere risultati migliori nell'attuazione delle strategie climatiche.
5. Lo scarso impegno della popolazione, che è anche il risultato di una mancanza di sensibilizzazione. Le misure locali di implementazione per far fronte al cambiamento climatico implicano spesso la collaborazione tra i leader politici e la società civile, così come l'impegno proattivo di tutti i cittadini.
6. Insufficiente capacità tecnica e mancanza di expertise, e quindi di personale specializzato, in una materia caratterizzata da molte criticità tecniche come il cambiamento climatico.

A tutto questo dobbiamo aggiungere un ulteriore intralcio esterno, ma implacabile: il finanziamento locale inadeguato. Sebbene metteremo in evidenza questa questione nel corso della ricerca, ci asterremo dal precisare formule per migliorare i finanziamenti, che andrebbero al di là dell'ambito della ricerca.

Struttura e sviluppo della ricerca

In questa sezione illustreremo sinteticamente la struttura della tesi, per concentrarci in seguito sul quadro argomentativo che sostiene la costruzione teorica del lavoro in oggetto.

La presente tesi di dottorato è divisa in quattro parti: una parte introduttiva (capitoli 1 e 2), una parte che raccoglie le cinque pubblicazioni risultanti dalla ricerca (capitoli da 3 a 7), una terza parte che analizza in chiave giuridica i due problemi che la ricerca ha messo in luce (capitoli 8 e 9). Infine, una quarta parte si occupa delle possibili linee di ricerca future e include alcune considerazioni conclusive (capitoli 10 e 11).

Per esporre lo sviluppo argomentativo delle due linee tematiche, abbiamo ritenuto opportuno utilizzare uno schema che consenta di chiarire al lettore la costruzione teorica della ricerca.

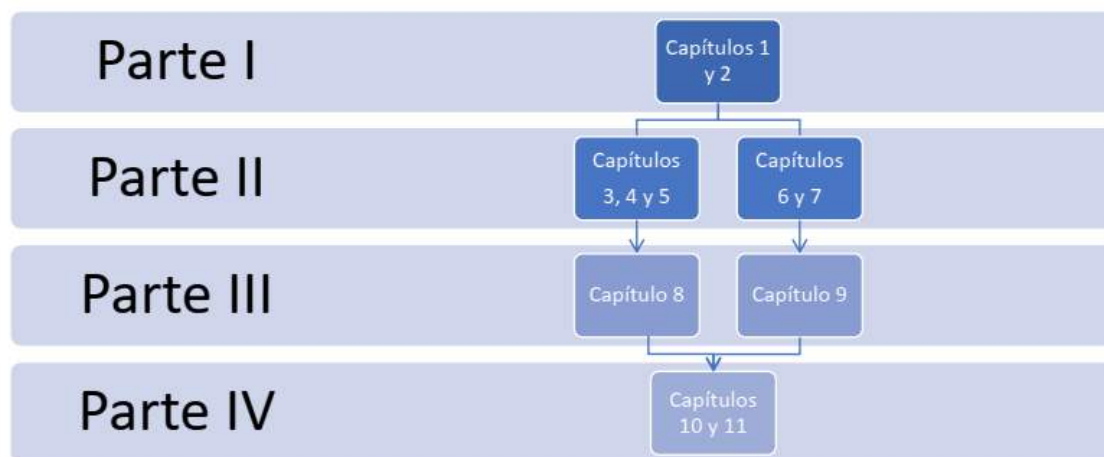


Tabla 1. Desarrollo argumentativo de la tesis. Elaboración propia.

Nella prima parte, composta da due capitoli, si procede a una serie di considerazioni teoriche extra-giuridiche sulla questione climatica dalla prospettiva di altri campi del sapere (come la geografia, l'ecologia, la scienza politica, ecc.) L'obiettivo del Capitolo 1, "Città e cambiamento climatico", attraverso l'analisi del contributo delle città al cambiamento climatico e degli impatti del cambiamento climatico sulle città, è quello di dimostrare come, oltre ad essere co-causanti del cambiamento climatico e soggetti passivi dello stesso, le città possono e devono essere considerate parte della soluzione.

Dopo aver analizzato i legami tra il cambiamento climatico e le città, il capitolo 2, "Le città nella *governance* globale del cambiamento climatico. Un approccio teorico", ha lo scopo di fornire una panoramica dello spazio politico che le città sono giunte a occupare oggi nella *governance* globale del cambiamento climatico e il ruolo che giocano in questo "sistema". A tal fine, attraverso una rassegna della letteratura scientifica e sociale sul fenomeno, si procede a un'analisi del quadro teorico della *governance* del cambiamento climatico per esaminare come le città siano diventate parte della complessa rete della *governance* globale del clima.

Dalle analisi sviluppate nella prima parte della ricerca, sono emersi due diversi quesiti relativi all'argomento in questione, sui quali si è deciso di concentrare le successive parti della ricerca.

1. In primis, il concetto politologico di governance globale ha iniziato a prendere forma come risposta alla necessità di affrontare i problemi globali contemporanei di natura complessa, tra i quali si distinguono la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico. Tuttavia, una problematica non risolta, che la dottrina ha sottolineato, è come collegare le azioni dei diversi attori coinvolti nella *governance* globale del clima per assicurare la coerenza tra le loro azioni climatiche.

Tre delle pubblicazioni che compongono la seconda Parte affrontano questo argomento, in particolare dal punto di vista delle autorità locali.

Il primo studio (capitolo 3), intitolato "Ricerca di strumenti di coordinamento per la governance multilivello del clima in Spagna", analizza la legislazione spagnola sul clima e gli strumenti nazionali di pianificazione climatica, alla ricerca di riferimenti specifici a meccanismi che permettano la coerenza tra le politiche climatiche e le azioni amministrative a livello statale, regionale e locale nella lotta contro il cambiamento climatico.

Sulla stessa linea, la seconda pubblicazione - Capitolo 4, "Povertà energetica e vulnerabilità. Un'analisi multilivello nel quadro dell'Agenda Urbana dell'Unione Europea" - analizza l'Agenda Urbana dell'Unione Europea come uno strumento che, con un'enfasi sulle politiche di sviluppo urbano, permette il dialogo e la governance multilivello nel contesto europeo. Lo studio affronta anche la questione della povertà e della vulnerabilità energetica, nella sua relazione con la transizione energetica. Alla luce dell'Agenda 2030 e degli impegni assunti con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, ci è sembrato rilevante evidenziare le possibilità che la transizione energetica offre per alleviare la povertà energetica. In questo modo, è evidente come le politiche e le misure volte alla mitigazione del cambiamento climatico e alla transizione energetica non dovrebbero essere concepite come politiche e misure settoriali a compartimenti stagni, ma dovrebbero essere pensate in modo globale e integrato, ed essere dirette allo sviluppo urbano sostenibile.

Il terzo articolo (capitolo 5) è il risultato di un soggiorno di ricerca presso la Facoltà di Legge della Rijksuniversiteit Groningen (Paesi Bassi). Sulla stessa linea delle due pubblicazioni precedenti, questo studio, intitolato "Energieakkoord and Klimaataakkoord. Gli accordi come strumento di coordinamento per le politiche olandesi sul cambiamento climatico" esamina gli accordi olandesi sull'energia e sul clima per promuovere la transizione energetica e l'azione sul clima, in particolare nella loro prospettiva di strumenti di governance collaborativa e multilivello, come cornice per pianificare politiche e normative sul clima che siano condivise e concordate da tutti gli attori sociali.

Il capitolo 8, intitolato "L'azione locale nella *governance* multilivello del clima", assume come base di partenza le tre pubblicazioni menzionate. In particolare, analizza il ruolo dei governi locali e il loro coinvolgimento nel processo decisionale sul cambiamento climatico a livello internazionale, europeo e nazionale. In questo modo, mostra come, nonostante il discorso teorico sulla necessità di un'azione climatica globale coordinata, continua a persistere al suo interno una logica di unilateralismo e mancanza di coordinamento tra le politiche climatiche e le azioni amministrative portate avanti dallo Stato, dalle Comunità Autonome e dagli enti locali, impedendo un'efficace ed efficiente azione condivisa sul clima.

2. D'altra parte, la ricerca ha rivelato un secondo problema. In molti sistemi giuridici, la mancanza di competenze giuridiche in materia di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico è uno degli ostacoli più rilevanti per le autorità locali nella pianificazione e attuazione delle politiche pubbliche contro il cambiamento climatico.

Per questo motivo, nella pubblicazione "Competenze proprie comunali, dopo la riforma locale del 2013 e la giurisprudenza costituzionale", (capitolo 6), prendendo come riferimento il regime giuridico interno, si analizza il sistema di funzioni proprie dei comuni spagnoli configurato dalla recente riforma realizzata dalla legge 27/2013, del 27 dicembre, sulla razionalizzazione e sostenibilità dell'Amministrazione locale, e come successivamente interpretata dalle sentenze del *Tribunal Constitucional*.

L'articolo dottrinale "Il tortuoso cammino della regolamentazione dell'autoconsumo di energia e della generazione distribuita in Spagna: la transizione in direzione della sostenibilità", invece, parte dalla necessità di approfondire la transizione energetica e indagare le possibilità che il nuovo modello energetico - e soprattutto la generazione distribuita e l'autoconsumo di energia - può aprire per l'azione locale sul clima.

Infine, il capitolo 9, intitolato "Azione municipale per il clima", effettua un esame del sistema giuridico spagnolo per studiare le disposizioni della legislazione vigente - statale e regionale - in relazione all'azione locale sul cambiamento climatico e per determinare la portata delle competenze e funzioni amministrative locali in quest'ambito. Lo studio delle politiche locali e degli strumenti giuridici potenzialmente disponibili per i governi locali per contenere e ridurre le emissioni di gas serra nell'atmosfera e favorire l'adattamento al cambiamento climatico ha dimostrato che l'azione climatica comunale è caratterizzata da una significativa frammentazione e settorializzazione. Questo ostacola ancora una volta un'azione locale efficace ed efficiente per il clima. Nella misura in cui la lotta contro il cambiamento climatico non può essere vista come una politica settoriale isolata, sebbene abbia bisogno di una strategia specifica, la ricerca propone anche possibili modi per la sua "integrazione multisettoriale", al fine di contribuire efficacemente allo sviluppo urbano sostenibile.

Infine, il capitolo 10 presenta delle proposte per la ricerca futura. La presente ricerca non ha affrontato una terza questione emersa, che riguarda l'integrazione "orizzontale" tra enti locali vicini per un'azione climatica integrata e coerente su tutto il territorio. Questa terza questione non è stata affrontata per una ragione specifica. La ricerca ha dimostrato che negli ultimi due anni la dottrina giuridica spagnola, così come quella italiana e francese, stanno discutendo un nuovo concetto giuridico di città, di matrice europea, intesa come una grande area urbana o area funzionale. Durante il nostro soggiorno di ricerca in Italia, presso la Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica dell'Università di Bologna, abbiamo potuto riflettere sulle possibilità che il concetto di "Area Vasta" può apportare al dibattito su questa nuova nozione giuridica di città, intesa come sistema urbano complesso che tende ad uno

sviluppo integrato e coordinato del territorio. È proprio questa questione che vorremmo studiare nel futuro prossimo.

I. PRIMERA PARTE

I.1. Ciudades y cambio climático

Sumario:

1. Introducción
2. Las ciudades como co-causantes del cambio climático
 - 2.1. La hiper-expansión urbana y el cambio climático
 - 2.1.1. El metabolismo socio-ecosistémico urbano
 - 2.1.2. Las huellas de las ciudades
 - 2.2. La teoría de las ciudades como sistemas multiescalares
3. Los impactos del cambio climático en las ciudades
4. Conclusiones. La dimensión “glocal” del cambio climático y su vinculación con el desarrollo urbano sostenible

I.2. Las ciudades en la gobernanza global del cambio climático

Sumario:

1. Introducción
2. Marco teórico de la gobernanza del cambio climático
 - 2.1. El enfoque policéntrico
 - 2.2. La gobernanza climático multinivel
 - 2.3. El enfoque *bottom-up*
3. Reflexiones conclusivas
4. El gradual interés por los entes subestatales. ¿De la teoría a la práctica o de la práctica a la teoría?

1. CIUDADES Y CAMBIO CLIMÁTICO

“The massive processes of urbanization under way today are inevitably at the center of the environmental future.

It is through cities and vast urban agglomerations that mankind is increasingly present in the planet and through which it mediates its relationship to the various stocks and flows of the environment.

The urban hinterland, once primarily a confined geographic zone, is today a global hinterland”.

Saskia Sassen⁴

“La urbanización planetaria no es solo su forma geográfica, más importante aún, es también el proceso socio-espacial que da forma a la íntima y acelerada fusión de transformaciones y metabolismos sociales y físicos que dieron nombre al Antropoceno”.

Erik Swyngedouw⁵

1. Introducción

En la era geológica actual los procesos antropogénicos han llegado a tener efectos planetarios⁶. La influencia de las acciones humanas sobre los cambios en los procesos a escala planetaria es aceptada de manera casi unánime, por lo menos por la ciencia⁷. En la misma senda, la mayor crisis sanitaria actual, la pandemia provocada por el nuevo virus ha sido relacionada, por la doctrina, de

⁴ Saskia Sassen, «A Focus on Cities Takes Us Beyond Existing Governance Frameworks», en *The Quest for Security: Protection Without Protectionism and the Challenge of Global Governance*, ed. Joseph Stiglitz y Mary Kaldor (University Press Scholarship, 2013), p. 239.

⁵ Erik Swyngedouw, «Politizando las ecologías políticas urbanas», *Investigaciones geográficas*, 56 (2018), p. 154 <<https://doi.org/10.5354/0719-5370.2018.51996>>.

⁶ De ahí que Paul Crutzen se refirió a esta era acuñando el término “Antropoceno”: una nueva época geológica definida por la acción de los humanos. Vid., a tal propósito, Paul Crutzen y Eugene Stoermer, «The “Anthropocene”», *Global Change Newsletter* 17, 41 (2000). Jan Zalasiewicz et al., «History and Development of the Anthropocene as a Stratigraphic Concept», en *The Anthropocene as a Geological Time Unit*, 2019, pp. 1-40 <<https://doi.org/10.1017/9781108621359.001>>.

⁷ Véanse, entre otros, los informes del IPCC a los que se hará referencia a lo largo del presente estudio.

forma directa o indirecta con factores antropogénicos y, como no puede ser de otra manera, con la crisis sistémica del Antropoceno actualmente en curso⁸.

Al mismo tiempo, la experiencia de la Covid-19 nos plantea problemas y riesgos que en parte ya estamos experimentando por la crisis climática y ambiental y que experimentaremos aún más en el futuro próximo, cuando este fenómeno se intensificará. La Covid-19 ha desencadenado una crisis sanitaria, humanitaria, económica y social a escala global; el cambio climático, si bien diferente en cuanto a ritmos, será el desencadenante de una crisis global verosímilmente con las mismas repercusiones. Lo que queda claro es que se trata de crisis interrelacionadas: la pandemia actual representa tal vez un “simulacro”⁹ de lo que puede desatar en un futuro próximo la crisis climática, pero es también una pieza que se añade y que amplifica el complejo puzzle de la fractura del Antropoceno que estamos viviendo. Por ello, la crisis generada por la pandemia puede brindar “una visión sin precedentes sobre cómo gestionar la crisis climática global”¹⁰.

Cabe considerar, en concordancia con las consideraciones anteriores, que cuatro de los nueve límites planetarios (*planetary boundaries*) recientemente teorizados por los científicos¹¹, han sido actualmente sobrepasados: se trata de cambio en el uso del suelo, flujos bioquímicos, integridad de la biosfera (pérdida

⁸ Jordi Jaria-Manzano, *La Constitución del Antropoceno* (Tirant Humanidades, 2020), pp. 31 ss.

Saleem Ali, «How the current coronavirus pandemic links to questions of ecological sustainability in the Anthropocene», *Sustainability Community. Springer Nature*, 8 de abril de 2020. Disponible en: <<https://sustainabilitycommunity.springernature.com/posts/63681-how-the-current-pandemic-links-to-broader-questions-of-sustainability-in-the-anthropocene>>.

[Última consulta: 12/12/2020]. Henrik F. Lorentzen et al., «COVID-19 is possibly a consequence of the anthropogenic biodiversity crisis and climate changes», *Danish Medical Journal*, 7.5 (2020). Disponible en: <<https://ugeskriftet.dk/dmj/covid-19-possibly-consequence-anthropogenic-biodiversity-crisis-and-climate-changes>>. [Última consulta: 12/12/2020]

⁹ Se ha paragonado la crisis sanitaria a un “simulacro” de la crisis climática, por la cual, sin embargo, no se podrá esperar una vacuna. Hacer Gören, «Covid-19: A Simulacrum of the Climate Crisis?», *Medical Anthropology at UCL*, 31 de marzo de 2020. Disponible en: <<https://medanthucl.com/2020/04/23/covid-19-a-simulacrum-of-the-climate-crisis/>>. [Última consulta: 13/12/2020].

¹⁰ Endrius Cocciolo, «Cambio climático en tiempos de emergencia. Las Comunidades Autónomas en las veredas del “federalismo climático” español», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), pp. 5 ss.

¹¹ Se trata de indicadores diseñados “for estimating a safe operating space for humanity with respect to the functioning of the Earth System”. Sobre el tema la doctrina abunda. Véase, entre todos: Johan Rockström et al., «Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity», *Ecology and Society*, 14.2 (2009) <<https://doi.org/10.5751/ES-03180-140232>>.

de biodiversidad¹²) y cambio climático. Este último, junto con la integridad de la biosfera, ha sido reconocido como “límite principal” (*core boundaries*). Sobrepasar uno o varios de los demás límites puede afectar seriamente el bienestar de la humanidad, pero no conduce por sí mismo a un nuevo estado del sistema terrestre. Por el contrario, variaciones considerables en el clima o en la integridad de la biosfera podrían, por sí solas, comprometer la vida en la tierra y conducir a un posible colapso de los ecosistemas y, por ende, a nuevo estadio del sistema terrestre¹³. No es un caso si cada vez más se recurre a la expresión “crisis ecosistémica” en lugar de “crisis climática”.

En relación con el cambio climático, el Informe “Calentamiento global de 1,5 °C” del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (en adelante IPCC) estima que las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0 °C con respecto a los niveles preindustriales, con un rango probable de 0,8 °C a 1,2 °C; y es probable que llegue a 1,5 °C entre 2030 y 2052 si continúa aumentando al ritmo actual¹⁴.

El IPCC ha cuantificado las variaciones considerables en el clima a partir de los 2°C: un aumento de temperatura de 2°C tendría efectos considerables sobre la biodiversidad, los ecosistemas marinos, el suministro de agua, la seguridad y la salud humana, solo por citar algunos¹⁵.

Para contener el calentamiento global por debajo de estos niveles críticos resulta necesario limitar el total de emisiones antropogénicas globales acumuladas de CO₂ desde el período industrial, a través de políticas públicas y, por consecuencia, actuaciones administrativas *ad hoc*. Las políticas para reducir las emisiones y/o para mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero llevan el nombre de políticas de mitigación. Por otro lado, la crisis climática es una realidad a la cual ya nos estamos enfrentando. De ahí la necesidad de que las

¹² Acerca del tema, véase Agustín García Ureta, «¿El antropoceno y el fin de la biodiversidad?», en *Nuevas perspectivas del derecho ambiental en el siglo XXI*, Agustín García Ureta y María del Carmen Bolaño Piñero (Marcial Pons, 2018), pp. 163-94.

¹³ Will Steffen et al., «Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet», *Science*, 347.6223 (2015) <<https://doi.org/10.1126/science.1259855>>.

¹⁴ IPCC, *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*, 2019. Disponible en <<http://www.ipcc.ch/report/sr15/>>. [Última consulta: 01/12/2020].

¹⁵ Ídem.

estrategias de mitigación se complementen con estrategias de adaptación, con el objetivo de limitar los impactos, reducir la vulnerabilidad¹⁶ y aumentar la resiliencia del sistema natural y humano frente a los efectos del cambio climático.

El cambio climático es un hecho científico y un fenómeno de orden planetario¹⁷, que no conoce barreras territoriales ni fronteras nacionales. Pese a esta reconocida dimensión planetaria, la comunidad científica¹⁸, la doctrina y la opinión pública en general, no dudan en colocar las ciudades como *hubs* imprescindibles para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Las razones de la progresiva relevancia de las ciudades en un tema de portada tan global serán analizadas en estos dos capítulos iniciales, si bien desde diferentes perspectivas. En concreto, el presente capítulo esclarecerá los vínculos entre ciudades y cambio climático, mientras que, en el segundo, se analizarán las teorías que han posibilitado la colocación de las ciudades en el complejo entramado de la *governance* climática.

Se advierte inmediatamente que en ambos capítulos se adoptarán perspectivas que prescinden de la estrictamente jurídica, explorando otros campos de las ciencias sociales, como, por ejemplo, la ciencia política y la ecología. Además de ampliar el bagaje cultural de un jurista, estas intrusiones e incursiones en otros campos de conocimiento, en nuestro caso, resultan convenientes e impuestas por la naturaleza interdisciplinar del tema objeto de estudio. A esto cabe añadir que los conocimientos adquiridos, a lo largo de las últimas décadas, en otras ramas del conocimiento, sin duda alguna, han estimulado y exigido una respuesta, si bien tardía, de la doctrina jurídica al tema objeto de estudio.

El cambio climático antropogénico es un fenómeno y a la vez un problema sistémico, multidimensional y transversal, que abarca dimensiones empíricas heterogéneas y trasciende los límites disciplinarios “tradicionales”. Su estudio, en la doble vertiente de mitigación y adaptación, engloba una enorme pluralidad de aspectos que tienen que ser considerados y analizados por diferentes ramas

¹⁶ Acerca de la vulnerabilidad climática como concepto jurídico véase José Francisco Alenza García, «Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10.1 (2019), 1-46.

¹⁷ Daniel Innerarity, «Justicia climática», *Dilemata*, 4.9 (2012), 175-91 (178).

¹⁸ El IPCC, *in primis*, en los diferentes informes que se mencionarán a lo largo del presente estudio.

del conocimiento y desde las diferentes perspectivas que aportan las ciencias sociales. Por lo cual, es necesario que sea abordado con investigaciones interdisciplinarias y, en algunos casos, incluso transdisciplinarias¹⁹.

Con este telón de fondo, en estos dos primeros capítulos, estamos dispuestos, evocando a Orestano, a “*dismettere questo abito mentale segregacionista*” propio de muchos juristas y a movernos más allá de las fronteras tradicionales del derecho para explorar territorios inusuales y asimilar lo que nos pueda ser útil para nuestras construcciones²⁰.

2. Las ciudades como co-causantes del cambio climático

Resulta relevante anotar que, hasta hace algunos años, en la mayoría de los debates en los que se alegaban argumentos acerca de la importancia de las ciudades para contrarrestar la crisis climática, la atención se limitaba, en negativo, a la correlación del cambio climático con los procesos de hiperexpansión urbana a escala mundial²¹ y, preponderantemente, con la contribución de las grandes ciudades y megalópolis²² al deterioro del clima y del medio ambiente en general²³.

¹⁹ Martin Rice, «Spanning disciplinary, sectoral and international boundaries: A sea change towards transdisciplinary global environmental change research?», *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5.3-4 (2013), 409-19 <<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2013.06.007>>.

²⁰ Riccardo Orestano, «Il "metabolismo" dei giuristi», *Foro it.*, V (1981), 81-104 (83-84).

²¹ Acerca del *trend* mundial de urbanización, véanse los reports United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *The World's Cities in 2018*, Data Booklet (ST/ESA/SER.A/417), 2018, p. 23. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*, (ST/ESA/SER.A/420), 2018.

²² Cabe esclarecer que el concepto de megaciudades no coincide necesariamente con el concepto de ciudades globales. En cuanto a las primeras, de acuerdo con la definición dada por Naciones Unidas, son ciudades, o mejor dicho aglomeraciones, con 10 millones o más de habitantes (“The largest of these agglomerations, at the top end of the urban hierarchy, are those with 10 million inhabitants or more, and have become known as megacities”). United Nations, *World Urbanization Prospects*, cit., 2018, p. 55. Las ciudades globales, en cambio no se configuran como tales por su población sino por su capacidad para influir de forma global en cuestiones económicas, políticas y tecnológicas. Acerca de las ciudades globales, véanse, entre todos, Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo* (Princeton University Press, 2011). Francisco Velasco Caballero, «El Derecho de las ciudades globales», *Anuario de Derecho Municipal* 2017, 11 (2018), 23-40. Vid., además, *infra*, Cap. 2, nota 213.

²³ El mismo Paul Crutzen, entre muchos otros, ha apuntado a la urbanización como uno de los aspectos destacado del Antropoceno. Paul Crutzen, «The “Anthropocene”», en *Earth System Science in the Anthropocene*, ed. Eckart Ehlers y Thomas Krafft (Springer, 2006), pp. 13-18 (14). Asimismo, Manuel Arias Maldonado, *Antropoceno. La política en la era humana* (Taurus, 2018). Ramón Fernández Durán, *El Antropoceno. La crisis ecológica se hace mundial* (Virus

De ahí que las grandes ciudades sean consideradas como “*enormes sumideros de recursos hídricos, energéticos y de materiales*”²⁴ y, por consiguiente, grandes productores de desechos, entre los cuales los gases de efecto invernadero. Como relata Naredo, “[l]os problemas de la influencia de la ciudad sobre su entorno y sobre las propias condiciones de vida de sus habitantes son tan viejos como la ciudad misma”, pero “[...] la enorme expansión de las ciudades propia del siglo XX y la mutación observada en su comportamiento, originaron problemas ambientales sin precedentes por su dimensión y características”²⁵. En esta óptica, las ciudades no solo tendrían correlación con el cambio climático, sino que serían co-causantes del mismo.

2.1. La hiper-expansión urbana y el cambio climático

El ecologista Jaume Terradas, refiriéndose al siglo XX, relataba:

“Si algo caracteriza nuestro siglo es la aceleración. Hay aceleración en el crecimiento de la población humana, en las tasas de consumo de materiales (como el agua, la madera, los combustibles fósiles), en la apropiación directa o indirecta por el hombre de la producción primaria (la producción de materia orgánica por las plantas verdes), en la ocupación del espacio, en las distancias de desplazamiento por persona y año, en la capacidad de intercambiar información..., prácticamente en todo. Uno de los fenómenos socialmente más trascendentes es la aceleración del crecimiento de la población urbana en todo el mundo [...]”²⁶.

Esta aceleración está lejos de haber llegado a su culminación²⁷. El proceso urbanizador de alcance mundial del siglo XX será acelerado e imparable también

ed., 2011). Asimismo, Manuel Arias Maldonado, *Antropoceno. La política en la era humana* (Taurus, 2018). Ramón Fernández Durán, *El Antropoceno. La crisis ecológica se hace mundial* (Virus ed., 2011).

²⁴ Javier Gutiérrez Hurtado, «La urbanización del mundo», *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, 111 (2010), p. 44.

²⁵ Juan Manuel Naredo, «Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla», *Gaceta ecológica*, 55 (2000), 21-44. Asimismo, vid. Luis M. Jiménez Herrero, *Hacia ciudades y territorios inteligentes, resilientes y sostenibles* (Madrid: ASYPS, 2016), pp. 21 ss.

²⁶ Jaume Terradas, *Ecología urbana* (Rubes, 2001), pp. 11-12.

²⁷ Un estudio de 2018 de Naciones Unidas sobre perspectivas de urbanización mundial ha estimado que, en 2030, más del 60% de la población mundial residirá en zonas urbanas y una de cada tres personas en ciudades con al menos medio millón de habitantes. Esto provocará que el tamaño de las ciudades siga creciendo de manera exponencial. En tan solo 20 años las ciudades con 1 millón de habitantes o más han pasado de 371 a 548 y se proyecta que serán 706 en 2030. De la misma manera, se prevé que el número de megaciudades aumente de 33 en 2018 a 43 en 2030. United Nations, *The World's Cities in 2018*, op. cit., 2018, p. 23.

en el futuro, sobre todo en el Sudeste Asiático, en América del Sur y en las áreas en desarrollo. En cuanto al viejo continente, los datos de Naciones Unidas, si bien confirman el *trend* de crecimiento urbano también para Europa²⁸, manifiestan una realidad ligeramente disímil respecto a las demás regiones geográficas del planeta: destaca su baja concentración urbana, ya que casi dos tercios de sus habitantes viven en los llamados asentamientos urbanos²⁹ y en ciudades con menos de 500.000 habitantes³⁰. Respecto a España, la expansión urbana – lejos, evidentemente, de suponer la formación de megaciudades al estilo asiático y latinoamericano – llevará potencialmente hacia un crecimiento poblacional y dimensional de las áreas urbanas, agravando el desequilibrio territorial entre áreas urbanas y rurales y agudizando el ya existente problema de la despoblación de éstas últimas.

La doctrina reitera de manera constante que el aumento de la densidad de la población en áreas urbanas, así como la expansión territorial de las ciudades ha contribuido – y contribuye en la actualidad – de manera significativa, a agravar

²⁸ En 1990, Europa no contaba con ninguna megaciudad y sólo tenía 3 grandes ciudades. En cambio, en 2018, se aprecian dos megaciudades y 4 grandes ciudades con casi 50 millones de habitantes. United Nations, *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*, op. cit., p. 63.

²⁹ *Ibidem*. Téngase en cuenta que en la clasificación de United Nations, los “urban settlements” son la escala más pequeña considerada, podríamos decir con carácter residual, y comprenden aglomeraciones urbanas con menos de 300.000 de habitantes.

³⁰ Estos datos son confirmados por el informe europeo de Eurostat de 2016, de acuerdo con el cual “[...] Europe is generally characterised by a high number of relatively small cities and towns that are distributed in a polycentric fashion; this reflects, to some degree, its historical past which has led to a fragmented pattern of around 50 countries being spread over the continent. By contrast, in some parts of Asia and North America, a relatively high proportion of the urban population is concentrated in a small number of very large cities”. Vid. Eurostat, *Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*, 2016, pp. 9 y 10. Consideramos importante traer a colación que en las clasificaciones que resultan en los informes de Naciones Unidas y de Eurostat se utilizan parámetros diferentes: mientras que en el informe de Naciones Unidas se hace referencia al número de habitantes, en el informe europeo se considera la densidad de población. Finalmente, cabe recalcar que el concepto de ciudad que resulta en los citados informes no considera las mismas como unidades administrativas, sino, más bien, como aglomeraciones urbanas que, en la mayor parte de casos, se extienden mucho más allá de los límites administrativos. En el caso europeo se hace referencia a las LAUs “*Local Administrative Units*”. Vid. Lewis Dijkstra y Hugo Poelman, *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation (Regional Working Paper 01/2014)*, European Commission, 2014, pp. 16 y 17. Finalmente, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, en su 51a sesión celebrada en marzo de 2020, aprobó oficialmente un nuevo complejo método global, llamado “Grado de Urbanización”, para clasificar y comparar ciudades, áreas urbanas y áreas rurales en cualquier parte del mundo. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/eurostat/cros/system/files/bg-item3j-recommendation-e.pdf>> [Última consulta: 01/10/2020].

los problemas ambientales, entre ellos, el cambio climático³¹. Sin embargo, casi huelga decirlo, el fenómeno del crecimiento urbano va más allá del solo aumento de la densidad poblacional y/o expansión territorial. En efecto, ciudades que no muestran ningún cambio en términos de población o incluso cuya población está disminuyendo, como algunas ciudades industriales más antiguas, siguen aumentando su expansión, sobre todo económica y, con ello, su metabolismo³². Los procesos de urbanización se vinculan, pues, además de con la expansión física, directamente con la mutación del metabolismo de las ciudades, influenciado por su crecimiento industrial y desarrollo económico³³. Por ello, la doctrina es unánime en señalar que la creciente urbanización, así entendida, “comporta problemas ambientales no únicamente locales”³⁴ y contribuye a incrementar la crisis ecosistémica actual, es decir el cambio climático antropogénico, la degradación de la biosfera, las alteraciones biogeoquímicas, la pérdida de biodiversidad y la pérdida del uso del suelo³⁵.

³¹ Véanse, entre todos, Nancy B. Grimm et al., «Global change and the ecology of cities», *Science*, 319 (2008), pp.758 ss <<https://doi.org/10.1126/science.1150195>>. Timothy R. Oke, «City size and the urban heat island», *Atmospheric Environmental*, 7 (1973), 769-79. Gabriele Manoli et al., «Magnitude of urban heat islands largely explained by climate and population», *Nature*, 573 (2019), 55-62 <<https://doi.org/10.1038/s41586-019-1512-9>>.

³² A tal propósito, Kennedy sostiene que las ciudades crecen de manera compleja, no solo en cuanto a tamaño y población, sino también a estructuras sociales, sistemas económicos y financieros y posicionamiento geopolítico, debido, entre otros factores, a la evolución de la tecnología y del capitalismo industrial. De hecho, según el citado autor, las poblaciones urbanas en constante crecimiento son sólo parte de la expansión de las ciudades. Christopher Kennedy, John Cuddihy, y Joshua Engel-Yan, «The Changing Metabolism of Cities», *Journal of Industrial Ecology*, 11.2 (2007), p. 44.

³³ La doctrina acerca de un “proceso global de urbanización capitalista” es muy extensa. Henry Lefebvre, en su célebre libro de 1968, lo relató como un doble proceso o, si se prefiere, como un “proceso con dos dimensiones: industrialización y urbanización, crecimiento y desarrollo, producción económica y vida social”. De acuerdo con el citado autor, “[l]as dos ‘dimensiones’ de este proceso son inseparables y conforman una unidad, pero, sin embargo, el proceso no deja de ser conflictivo”. La dialéctica entre las dos dimensiones “provoca situaciones ‘problemáticas’”, no solo desde un punto de vista medioambiental, sino también social, económico y jurídico. Entre estas, en la esfera medioambiental podríamos destacar un fuerte impacto de las ciudades en el entorno natural y un cambio en los patrones de flujo de energía y materiales. Por un lado, la necesidad de una ingente cantidad de materiales y recursos, con una mayor pérdida de tierras para cultivos, bosques y biodiversidad; por otro lado, un aumento de desechos, contaminación ambiental y producción de gases de efecto invernadero. De este modo, los cambios del metabolismo urbano provocaron – y siguen provocando – efectos sobre el suelo y subsuelo, el agua, el aire. Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad* (Capitán Swing, 2017), p. 29. Véanse también Swyngedouw, 2018, *op. cit.*, pp. 154 ss y Fernández Durán, 2011, *op. cit.*, pp. 14 ss.

³⁴ Terradas, 2001, *op. cit.*, p.13.

³⁵ IPCC, «Resumen para responsables de políticas», en *El cambio climático y la tierra: Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos*, Priyadarshi R. Shukla et al.,

2.1.1. *El metabolismo socio-ecosistémico urbano*

La anteriormente mencionada noción de metabolismo urbano no es nueva y deriva de la teorización del metabolismo social. Ese último concepto tiene su punto de partida en la idea de separación e interacción entre los sistemas natural y social y en el pensamiento de que todas las actividades humanas, aunque no pertenezcan al mundo “material”³⁶, pueden tener un coste en términos de energía y materiales y un impacto medible en el mundo natural³⁷.

Someramente, la aplicación del concepto de metabolismo a la sociedad se remite a Marx y Engels (*Stofichsel*), de acuerdo con los cuales el metabolismo social implica una relación de intercambio material entre el hombre y la naturaleza, una interdependencia mutua más allá de la simple idea generalizada del hombre “utilizando la naturaleza”³⁸. A partir de la mitad de los años sesenta, se empezó a percibir el crecimiento económico e industrial como un proceso potencialmente en grado de devastar la naturaleza y la vida humana misma, de ahí que los flujos de energía y materiales entre la sociedad y su entorno natural se vieron con preocupación. Prosperó la idea de que el crecimiento económico e industrial se estaba produciendo a expensas de la naturaleza y esto provocaba aún más

2020, pp. 19. La estricta relación entre estos fenómenos lleva Carducci a considerar la exigencia de una disciplina tridimensional de «climate change and environmental degradation» “*incentrata, cioè , sulla valutazione congiunta dei fenomeni di CC, inquinamento atmosferico, consumo di*

beni, risorse e servizi ecosistemici”. Vid. Michele Carducci, «Cambiamento climatico (diritto costituzionale)», en *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, ed. Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, y Marco Olivetti (Utet Giuridica, 2021), p. 65.

³⁶ Acerca de las dos dimensiones del metabolismo, tangible e intangible, véase Víctor Toledo, «El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica», *Relaciones*, 136 (2013), 41-71.

³⁷ Manuel González de Molina y Víctor Toledo, *The Social Metabolism: A Socio-Ecological Theory of Historical Change* (Springer, 2014), p. 23. Por ello, desde un punto de vista metodológico, el metabolismo social se basa en el análisis del flujo de materiales (MFA, es decir “material flow análisis”), que permite evaluar el volumen total de materiales y energía en un dato territorio y configura un importante paradigma para el análisis empírico de la interacción sociedad-naturaleza. A tal propósito, véanse Antonio Cardesa-Salzmán y Endrius Cocciolo, «Global governance, sustainability and the Earth system: Critical reflections on the role of global law», *Transnational Environmental Law*, 8.3 (2019), 437-61 <<https://doi.org/10.1017/S2047102519000098>>. Marina Fischer-kowalski, «Society’s Metabolism», *Journal of Industrial Ecology*, 2.1 (1998), 61-78.

³⁸ *Ibidem*, p. 64. En el mismo sentido, véase John Bellamy Foster, «The metabolism of nature and society», en *Marx’s Ecology* (NYU PRes, Monthly Review Press, 2000), pp. 141-77.

perturbación al considerar nuestro planeta como un sistema ecológico cerrado y con materias primas no infinitas³⁹.

En 1965, en un contexto de rápida expansión urbana, Wolman comparó las ciudades a seres vivos e introdujo el concepto de metabolismo urbano:

*“The metabolic requirements of a city can be defined as the materials and commodities needed to sustain the city’s inhabitants at home, at work, and at play. [...] The metabolic cycle is not completed until the wastes and residues of daily life have been removed and disposed of with a minimum of nuisance and hazard”*⁴⁰.

Desde entonces, el concepto de metabolismo urbano fue muy debatido en el ámbito de las ciencias sociales y su noción llegó a modificarse y ampliarse a menudo⁴¹. A tal propósito, dentro de las mismas ciencias sociales prosperaron dos diferentes enfoques: el enfoque lineal, que contemplaba la ciudad como un sistema biofísico con entradas y salidas de energía y materiales y el enfoque circular y ecosistémico.

El primero consideraba que, así como un cualquier ser vivo, las ciudades necesitaban recursos y productos para vivir y crecer (suelo, agua y energía) y, en función de esto, expulsaban residuos (vertidos, residuos sólidos y emisiones). Sin embargo, al contrario de lo que ocurre en un ecosistema natural, donde se aprecia un metabolismo de ciclo cerrado, el metabolismo de las ciudades resulta ser lineal: las ciudades consumen una ingente cantidad de recursos no

³⁹ De acuerdo con Fernández Durán “una de las características principales del metabolismo del sistema urbano-agro-industrial es la apertura de los ciclos de utilización de materiales, separados en «recursos» (los inputs biofísicos) y «residuos» (los outputs biofísicos), que en la naturaleza se cierran en sí mismos”. Fernández Durán, 2011, *op.cit.*, p. 14. Swyngedouw, 2018, *op.cit.*, 156.

⁴⁰ A. Wolman, «The metabolism of cities», *Scientific American*, 213.3 (1965), 179–190.

⁴¹ Sobre las diferencias conceptuales y las múltiples definiciones de metabolismo urbano, véanse Nancy Golubiewski, «Is There a Metabolism of an Urban Ecosystem? An Ecological Critique», *Ambio*, 41.7 (2012), pp. 752 ss <<https://doi.org/10.1007/s>>. Jesús Rosales Carreón y Ernst Worrell, «Urban energy systems within the transition to sustainable development. A research agenda for urban metabolism», *Resources, Conservation and Recycling*, 132.August 2017 (2018), pp. 258-66 <<https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.004>>. Metodológicamente, el metabolismo urbano se ha convertido en un procedimiento para evaluar los flujos de energía y materiales, en entrada y en salida, dentro del sistema urbano y, por ende, en una herramienta para facilitar informaciones acerca de la sostenibilidad o insostenibilidad de los sistemas urbanos. Sin embargo, acerca de la dificultad de medir el metabolismo urbano, véase, entre todos, Marta Dinarès, «Urban Metabolism: A review of recent literature on the subject», *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 60.3 (2014), 551-71 <<https://doi.org/10.5565/rev/dag.134>>, pp. 565 ss.

renovables y generan residuos y contaminación que no pueden ser reabsorbidos por la naturaleza.

El segundo enfoque, opuesto al concepto de metabolismo urbano lineal, se debe a una corriente de ecologistas urbanos, que conciben las ciudades no como seres vivos, sino como ecosistemas⁴². Ellos plantean la ciudad como algo más complejo que simples flujos lineales de materiales y de desechos, que no puede ser pensada como algo separado respecto al medio ambiente⁴³. La aplicación de un enfoque sistémico admite el análisis de las relaciones humano-ambientales en su conjunto y permite pasar desde la idea de un metabolismo lineal a la concepción de metabolismo circular, en el que los materiales en salida (desechos) deberían reciclarse de nuevo en el sistema para convertirse en materiales en entradas (recursos)⁴⁴. De ahí la necesidad de un metabolismo socio-ecosistémico urbano⁴⁵ que conciba la relación entre los flujos de materiales y el propio medio ambiente de manera circular.

A pesar de las diferencias conceptuales de los dos enfoques descritos, reubicando el discurso sobre el metabolismo social de Fischer-Kowalski y Haberl⁴⁶ a escala urbana, podríamos afirmar que la expansión urbana ha provocado un trastorno del metabolismo urbano, ya que su escala supera la capacidad de los sistemas naturales (ya sea en el aprovisionamiento de recursos o en su capacidad de absorción de desechos y emisiones), provocando problemas ingentes de sostenibilidad ambiental.

⁴² Es decir, como “sistemas” y como “entidades naturales” al mismo tiempo. Vid. Marta Dinarès, «Urban Metabolism: A review of recent literature on the subject», *op.cit.*, p. 557.

⁴³ Golubiewski, *op.cit.*, 756.

⁴⁴ Dinarès, *op.cit.*, p. 558.

⁴⁵ Que comprenda, desde una perspectiva holística, la articulación de todos los flujos y los intercambios entre de flujos de energía, recursos y desechos, relacionados con las dimensiones social, económica y física de la ciudad entendida como socioecosistema. Véanse, Christopher Kennedy, John Cuddihy, y Joshua Engel-Yan, «The Changing Metabolism of Cities», *op.cit.*, pp. 43-59. Grimm et al., *op.cit.*, p. 756-760.

⁴⁶ Marina Fischer-Kowalski y Helmut Haberl, «El metabolismo socioeconómico», *Ecología política*, 19 (2000), 21-33.

Saskia Sassen y otros autores⁴⁷ advierten que, empero, esta *bulimia sin frenos*⁴⁸ no ha sido provocada por la condición urbana ni por la expansión urbana “en sí”, sino que depende más bien de los modelos concretos de crecimiento urbano y de políticas ambientales, industriales y económicas que se han desarrollado a lo largo de las décadas⁴⁹. Modelos que plantean problemas de insostenibilidad ambiental a diferentes escalas. De aquí la exigencia de analizar el metabolismo actual de los sistemas urbanos y corregir los modelos de crecimiento para mejorar el metabolismo de las ciudades. Es lo que la doctrina ha teorizado como “desarrollo sostenible”⁵⁰.

2.1.2. Las huellas de las ciudades

Las ciudades provocan un fuerte impacto en el entorno natural amplificado por sus trastornos metabólicos: por un lado, por la necesidad de una ingente cantidad de materias y recursos; y, por otro lado, por el aumento de residuos, contaminación ambiental y producción de gases de efecto invernadero⁵¹.

Las áreas urbanas actualmente consumen, en su conjunto, cerca del 75% de la energía mundialmente producida y emiten más del 75% de gases de efecto

⁴⁷ Vid. Naredo, 2000, *op.cit.*, p. 30. Asimismo, para Jiménez Herrero, “[E]sta etapa de profundas transformaciones sociales que ha llevado a la actual ecocrisis mundial es consustancial a la expansión del sistema capitalista mediante modelos productivos de acumulación del capital e intensivos en energía, materiales y territorio, de tal manera que los factores socioeconómicos (poblacionales, productivos, tecnológicos) se van imponiendo a los propios factores biofísicos y sus dinámicas naturales (hasta ahora predominantes) para definir el fenómeno del Cambio Global”. Jiménez Herrero, *Hacia ciudades y territorios inteligentes*, *op.cit.*, p. 27.

⁴⁸ Fernández Durán, 2011, *op.cit.*, p.19.

⁴⁹ “But is it urbanization per se or the particular types of urban systems and industrial processes that we have instituted? That is to say, is it the urban format marked by agglomeration and density dynamics or what we have historically and collectively produced partly through processes of path-dependence that kept eliminating options as we proceeded? Are these global ecological conditions the results of urban agglomeration and density or are they the results of the specific types of urban systems that we have developed to handle transport, waste disposal, building, heating and cooling, food provision, and the industrial processes by which we extract, grow, make, package, distribute, and dispose of the foods, services, and materials that we use? It is, doubtless, the latter—the specific urban systems that we have made”. Saskia Sassen, «A Focus on Cities Takes Us Beyond Existing Governance Frameworks», *op.cit.*, p. 245.

⁵⁰ Sin embargo, estamos de acuerdo con Terradas, en considerar esta sostenibilidad ambiental en términos relativos. Según Terradas, ninguna ciudad, siendo un sistema heterotrófico (incapaz de producir todo el alimento que consumen sus habitantes), es, por ella misma, sostenible en sentido absoluto. Terradas, 2001, *op.cit.*, pp. 55-56.

⁵¹ Todo ello, sin considerar de manera diferenciada a las megaciudades, que se han convertido *per se* en sistemas socioecológicos con un alcance planetario. Vid. Sassen, *A focus on cities...*, *op.cit.*, p. 245.

invernadero⁵², por lo que podemos concluir que las huellas ecológicas⁵³ (al igual que las hídricas, energéticas y de carbono) del conjunto de ciudades son muy extensas y, por consiguiente, que los problemas metabólicos de las ciudades siguen agudizándose.

Hace ya veinte años, refiriéndose al cálculo de la huella ecológica de las ciudades industriales modernas, Wackernagel y Rees apuntaban que el área de la cual la ciudad depende para su funcionamiento era varias veces más amplia que el área físicamente ocupada por la ciudad⁵⁴. Pues, el tamaño de las huellas

⁵² Según el informe “*Renewables in cities. 2019 Global Status Report*” se estima que las ciudades emiten el 75% de las emisiones de CO₂. Vid. REN21, *Renewables in Cities. 2019 Global Status Report*, 2019, p. 19. Disponible en: <https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/REC-2019-GSR_Full_Report_web.pdf> [Última consulta: 10/10/2020].

⁵³ Terradas las define como “el recíproco de la capacidad de carga”. Terradas, 2001, *op.cit.*, pp. 42 y 110 ss. Por huella ecológica de una población específica se entiende, según la definición dada por Rees, la extensión del suelo y el agua necesarias para producir los recursos consumidos y para asimilar los desechos generados por esa dada población de manera continua, dondequiera que se encuentre ese suelo en el planeta, y se mide en hectáreas per cápita. Por lo cual, la huella ecológica de una ciudad corresponde, según Wackernagel y Rees, de facto, con “el área ecosistémica total esencialmente necesaria para la supervivencia de la ciudad [...]” y, evidentemente, “[...] será proporcional tanto a su población como a su consumo de materiales per cápita”. Véanse, William E. Rees, «Global Change, Ecological Footprints, and Urban Sustainability», en *How Green Is the City? Sustainability Assessment and the Management of Urban Environments*, ed. Dimitri Devuyt, Luc Hens, y Walter De Lannoy (Columbia University Press, 2001), p. 344. Mathis Wackernagel y William E. Rees, *Nuestra huella ecológica: reduciendo el impacto humano sobre la Tierra* (LOM ediciones, 2001), p. 28.

La huella ecológica mide, pues, el impacto de una ciudad respecto a la biocapacidad del planeta. En cambio, la huella hídrica y la huella energética miden más concretamente, la cantidad de recursos considerados consumidos. Respecto a la huella ambiental, se trata de un concepto acuñado por la Comisión Europea con el objetivo de homogeneizar las múltiples metodologías existentes para calcular la huella (ambiental) de productos y organizaciones. Para calcular la HAO se consideran 14 diferentes impactos ambientales, entre los cuales el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono y el uso del suelo. En la Recomendación (2013/179/UE), de 9 de abril de 2013, de la Comisión Europea sobre el uso de métodos comunes para medir y comunicar el comportamiento ambiental de los productos y las organizaciones a lo largo de su ciclo de vida, se define la Huella ambiental de las Organizaciones (HAO) como “una medida multicriterio del comportamiento ambiental de una organización que proporciona bienes o servicios, con la perspectiva de todo el ciclo de vida. Aquí se incluyen empresas, entidades de la administración pública, y otros organismos”. En el anexo X de la Recomendación se enuncian las diferencias entre la HOA y la huella ecológica tal como entendida por Wackernagel y Rees y medida a través de los indicadores desarrollados en “*The Ecological Footprint Standards 2009*”. Global Footprint Network, 2009. Ecological Footprint Standards 2009. Oakland: Global Footprint Network. Consultable en: <https://www.footprintnetwork.org/content/images/uploads/Ecological_Footprint_Standards_2009.pdf>. [Última consulta: 01/11/2020].

⁵⁴ Mathis Wackernagel y William E. Rees, *Nuestra huella ecológica...*, *op.cit.*, p. 28. Asimismo, de acuerdo con Naredo, “[C]uando el creciente proceso de urbanización hace que en este fin de siglo ya cerca de la mitad de la población mundial habite en ciudades, la problemática ambiental de éstas trasciende claramente de los niveles localmente anecdóticos en los que se situaba en el pasado [...]”. Naredo, *Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla*, *op.cit.*, p. 32.

de las ciudades, a sabiendas, actualmente sobrepasa considerablemente sus límites geográficos.

Entre todas las “huellas” que se han concebido, la huella de carbono⁵⁵ de las ciudades es, en buena medida, el resultado del consumo de energía secundaria para el transporte, la electricidad en los edificios comerciales, residenciales e industriales, así como resultado de los procesos industriales, de la gestión de los residuos, de la agricultura, del cambio de uso del suelo y de la silvicultura⁵⁶.

Partiendo de estas premisas, es indudable, como remarca Terradas, que “el impacto de las ciudades sobre los sistemas de soporte de vida del planeta es desmesurado en relación a la superficie directamente ocupada”⁵⁷.

Asimismo, es evidente que muchas de las fuentes de emisiones de GEI a nivel mundial hoy en día se localizan en las ciudades y están relacionadas con los sectores difusos, es decir el sector residencial, comercial e institucional; el transporte; el sector agrícola y ganadero; la gestión de residuos; los gases fluorados y las industrias no sujetas al mercado de derechos de emisiones.

Son sectores cuyas actividades producen emisiones de GEI, pero no están sujetas al comercio de derechos de emisión (RCDE), es decir no están incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo⁵⁸.

⁵⁵ De manera afín, la huella de carbono es un indicador de carácter técnico-científico que mide “la totalidad de gases de efecto invernadero emitidos por efecto directo o indirecto por un individuo, organización, evento o producto”. Oficina Española de Cambio Climático, *Guía para el cálculo de la huella de carbono y para la elaboración de un plan de mejora de una organización*, (Ministerio para la Transición Ecológica), 2018, p. 4. Si trasladamos esta definición a la ciudad, a través de este indicador de sostenibilidad sería posible evaluar la cantidad de gases de efecto invernadero emitida directa o indirectamente en o por la ciudad. El empleo de una u otra preposición no es baladí, como se analizará *infra*, nota 67.

⁵⁶ UN-Habitat, *Cities and Climate Change. Global report on human settlements*, 2011, pp. 36 ss.

⁵⁷ Terradas, 2001, *op.cit.*, p. 15.

⁵⁸ Así como de la Ley 1/2005, de 9 marzo, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de GEI. Vid. Anna Pallarès Serrano, «Análisis de la regulación estatal en materia de mitigación del cambio climático en el ámbito de los sectores difusos», *Revista aragonesa de administración pública*, 53 (2019), 220-71.

En ámbito europeo, los sectores difusos producen el 55% del total de emisiones de GEI, por lo que el Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático (2013-2020) y, en concreto, la Decisión de Reparto de Esfuerzos⁵⁹, dentro del objetivo global de reducción de 10% en 2020 en comparación con 2005, fijó los objetivos nacionales de reducción de GEI relativos a estos sectores. España tenía que reducir sus emisiones en los sectores difusos del 10% en 2020. Asimismo, en el actual Marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030⁶⁰ se establece un objetivo global del 30% para 2030 en comparación con 2005 y un objetivo para España del 26%, siempre en comparación con 2005.

Pues bien, en los sectores difusos los municipios pueden, ejerciendo sus competencias, implicarse activamente y aunar esfuerzos para reducir sus huellas y contribuir al logro de los objetivos mencionados.

2.2. La teoría de las ciudades como sistemas multiescalares

Los efectos de la urbanización y del cambio climático están confluyendo en peligrosas direcciones que suponen una seria amenaza no solo para la estabilidad medioambiental, sino también para la estabilidad económica y social⁶¹ – y tras los recientes acontecimientos, seguramente también sanitaria – a escala global. De hecho, dentro de la actual crisis sistémica del Antropoceno⁶², las ciudades representan la unidad básica de medición de todos los problemas que conforman la crisis global, así como de sus síntomas.

A propósito de la incidencia de las ciudades en fenómenos globales, como es el cambio climático, nos resulta sugestiva la reflexión de la socióloga Saskia Sassen, acerca de la diferencia entre escala y nivel, como dos dimensiones

⁵⁹ Decisión núm. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

⁶⁰ Concretamente en el Reglamento (UE) 2018/842 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 525/2013.

⁶¹ UN-Habitat, *Las Ciudades y El Cambio Climático: Orientaciones Para Políticas*. Informe Mundial Sobre Asentamientos Humanos, Report, 2011, p. 1.

⁶² A tal propósito véase, entre todos, Jordi Jaria-Manzano, *La Constitución del Antropoceno*, *op.cit.*, pp. 31 ss.

diferentes, tratándose de conceptos extremadamente relevantes y muy discurrecidos en el ámbito del pensamiento geográfico⁶³. De acuerdo con la autora:

“A change of scale results in new interactions and relationships, often a different organization. Level, on the other hand, is a relative position in a hierarchically organized system. Thus, a change in levels entails a change in a quantity or size rather than the formation of a different entity. A level of organization is not a scale, even if it can have scale or be at a scale”⁶⁴.

Como administrativistas, concebimos las ciudades como un nivel político-administrativo dentro de la organización institucional del Estado. Sin embargo, según la citada autora, puede resultar desacertado identificar el nivel local solamente con la escala local. Esta equiparación entre escala y nivel local generaría un problema a la hora de reconocer las ciudades como idóneas para abordar un desafío ambiental de magnitud global como es el cambio climático. Por este motivo, según su teoría, es necesario contemplar las ciudades como nivel, pero también como sistema multiescalar, es decir, como en grado de operar a través de diferentes escalas.

Concebir la ciudad como un sistema multiescalar da lugar a una serie de corolarios muy significativos.

Implica considerar, en primer lugar, que un cambio en una característica urbana, como puede ser la densidad poblacional, puede alterar la naturaleza de un evento o hasta una condición. Según la autora, una serie de cambios individuales no dan como resultado simplemente la suma de los cambios, sino que pueden dar lugar a un cambio y/o a un evento diferente. Un ejemplo muy emblemático, que ella relata, se refiere a las emisiones a microescala de CO₂ producidas por los vehículos. Dichas emisiones, consideradas en su conjunto, se convierten en contaminación del aire y causan efectos que trascienden el evento mismo de las emisiones de CO₂ *per se* y, de hecho, son una de las causas de aumento de GEI en la atmósfera y, por ende, del cambio climático.

⁶³ Asimismo, véase la idea de re-escalamiento elaborada por Brenner. Neil Brenner, «Global Cities, Global States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe», *Review of International Political Economy*, 1.5 (1998), 1-37. Imanol Telleria y Iago Lekue, «Las ciudades en tiempos de re-escalamiento: movimientos urbanos, participación y modos de gobernanza», en *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos*, ed. M. Rosario Alonso Ibáñez, Sonia De Gregorio Hurtado, y Moneyba González Medina (Reus ed., 2020), pp. 16 ss.

⁶⁴ Sassen, *A focus on cities...*, *op.cit.*, pp. 253 ss.

A esta primera “multiescalaridad” hay que añadir la multiescalaridad “espacial”. Continuando con el ejemplo de las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por los vehículos, se puede afirmar que éstas no conocen confines territoriales, por lo cual los efectos que provocan no se materializan solamente en la escala local o regional, sino que trascienden el ámbito territorial, pudiendo tener efectos en el conjunto del planeta. Como relata Endrici, la labilidad de los límites territoriales del cambio climático se manifiesta también en relación con el frecuente desajuste entre las zonas en que se producen las causas y las que sufren los efectos. El mismo fenómeno puede localizarse en una fase (las emisiones) y deslocalizarse, o en todo caso localizarse en otra parte del planeta en otras fases (la contaminación resultante)⁶⁵.

Esto nos lleva a considerar un tercer factor “multiescalar”, que se relaciona con la geografía mundial y la geopolítica actual. En un planeta cada vez más interconectado e interdependiente lo que sucede en una parte del mundo puede tener efectos negativos en otras. La crisis sanitaria provocada por la Covid-19 ha sido un claro ejemplo de cómo crisis que se originan en una parte del planeta pueden llegar a perturbar el entero planeta⁶⁶ e, incluso, ser el origen de ulteriores crisis interconectadas (económicas, políticas, sociales, energéticas, hídricas, sanitarias, alimentarias, éticas, etc.). En el caso de las ciudades, y debido a la expansión de las citadas huellas, podemos considerar paradigmáticamente que lo que se consume en una ciudad se produce, cada vez más, en diferentes partes del planeta⁶⁷. Asimismo, podemos considerar que los excesos de la

⁶⁵ Giovanna Endrici, «Territori e ambiente», en *Territorialità positiva*, ed. Carla Barbati y Giovanna Endrici (Il Mulino, 2005), p. 136.

⁶⁶ La globalización se ha revelado un aliado muy valioso para la circulación del virus, al punto que, voces no muy aisladas han especulado que el Covid-19 podría representar el punto final de la era de la globalización. “[U]nlike the “Spanish flu” of 1918, which became an international epidemic over the course of a year, Covid-19 has spread to every inhabitable continent within weeks”. Sirina Keesara, Andrea Jonas, y Kevin Schulman, «Covid-19 and Health Care’s Digital Revolution», *The New England Journal of Medicine*, 382 (2020). Disponible en: <<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2005835>>. [Última consulta: 10/11/2020].

⁶⁷ Este planteamiento nos lleva a desarrollar algunas consideraciones acerca de la huella de carbono de muchas de las grandes ciudades del Norte global. A través de la medición de la huella de carbono es posible evaluar la cantidad de gases de efecto invernadero emitida directa o indirectamente en la ciudad o por la ciudad. El empleo de una u otra preposición no es, en este caso, baladí. La mayoría de los protocolos y metodologías elaborados para calcular la huella de carbono de las ciudades se centran principalmente en las emisiones de GEI resultantes del uso de energía dentro de la ciudad. [Considerando las emisiones que derivan de la combustión directa (emisiones de alcance 1) o emisiones indirectas debidas al consumo de electricidad (emisiones de alcance 2) en diferentes sectores. Empero, no consideran las cantidades de emisiones de GEI emitidas por la ciudad, pero fuera de sus límites territoriales

urbanización, desde residuos electrónicos hasta CO₂, se vierten habitualmente en los vertederos socio-ecológicos de las periferias globales de las ciudades del mundo⁶⁸.

Finalmente, Sassen destaca una cuarta forma de “multiescalaridad” de las ciudades: ellas serían consideradas como nivel en el que se implementan políticas y legislaciones a diferentes escalas, supranacionales, nacionales y locales⁶⁹. De hecho, las políticas de las ciudades, eso es, urbanas, involucran, como se analizará, distintos niveles de gobierno. De cualquier modo, esta problemática será objeto de análisis en otras partes del estudio, a las cuales nos remitimos.

3. Los impactos del cambio climático en las ciudades

Si los factores causantes del cambio climático en las ciudades pueden pasar casi por desapercibidos, en cambio, los efectos son cada vez más visibles y los

(emisiones de alcance 3)]. Sin embargo, otra perspectiva muy interesante es aquella utilizada en el informe “Consumption-based GHG emissions” de la Red C40 Cities. Este informe toma como base de referencia no la territorialidad de las emisiones basadas en la producción, sino las emisiones derivadas del consumo de bienes y servicios (por ejemplo, alimentos, ropa, equipos electrónicos, etc.) dentro de la ciudad, por lo que clasifica las emisiones de GEI por categoría de consumo en lugar de fuente de emisión de GEI para la producción. Si bien calcular las emisiones de GEI basadas en el consumo resulta más complejo, por otro lado, posiblemente este cálculo reflejaría mejor la realidad de muchas de las grandes ciudades del Norte global. El citado informe demuestra que, si consideramos las emisiones asociadas al consumo de bienes y servicios, las ciudades del Norte Global son las que emiten más; sin embargo, estas mismas ciudades están reduciendo significativamente sus emisiones locales basadas en la producción, al reconvertir o deslocalizar sus sectores industriales. Por el contrario, se está produciendo un incremento de la huella de carbono, basada en la producción, de las ciudades de Sur global, que generan una importante cantidad de emisiones de GEI para la producción de materias que se utilizarán en ciudades del Norte global. De aquí que los patrones de producción, gestión y consumo de los recursos en las ciudades están profundamente relacionados con los intercambios mundiales de recursos y, por ende, con un deseable cambio hacia un desarrollo sostenible a nivel global. Vid. C40 Cities, *Consumption-based GHG emissions of C40 cities*, 2018. Disponible en: <https://c40-production-images.s3.amazonaws.com/researches/images/68_C40_CBE_Report_FINAL.original.pdf?1520350162>. [Última consulta: 01/11/2020]. Acerca del tema véase también, Anderberg, Stefan, ‘Natural Resource Flows and Sustainability in Urban Areas’, en R.A. Meyers (ed.), *Encyclopedia of Sustainability Science and Technology*, (Springer, 2012), pp. 6853–6864.

⁶⁸ Swyngedouw, 2018, *op.cit.*, p. 155.

⁶⁹ Sassen, A focus on cities..., *op.cit.*, p. 254.

impactos están siendo -y pueden llegar a ser- muy perjudiciales para la vida de las ciudades y en las ciudades⁷⁰.

De acuerdo con el Quinto informe del IPCC:

“En las zonas urbanas, las proyecciones indican que el cambio climático hará que aumenten los riesgos para las personas, los recursos, las economías y los ecosistemas, incluidos los riesgos derivados del estrés térmico, las tormentas y precipitaciones extremas, las inundaciones continentales y costeras, los deslizamientos de tierra, la contaminación del aire, las sequías, la escasez de agua, la elevación del nivel del mar y las mareas meteorológicas (nivel de confianza muy alto). Los riesgos se agravan para las personas que carecen de infraestructuras y servicios esenciales o viven en zonas expuestas. Se prevé que las zonas rurales se enfrenten a grandes impactos en cuanto a la disponibilidad y abastecimiento de agua, la seguridad alimentaria, la infraestructura y los ingresos agrícolas, incluidos desplazamientos de las zonas de cultivos alimentarios y no alimentarios en todo el mundo (nivel de confianza alto)”⁷¹.

Asimismo, el informe del IPCC “El cambio climático y la tierra”, advierte que el calentamiento global y la urbanización pueden aumentar el calentamiento en las ciudades y sus alrededores (efecto “isla de calor”), “especialmente durante los fenómenos relacionados con el calor, incluidas las olas de calor. [...] El aumento de la urbanización también puede intensificar los episodios de lluvia extremos en la ciudad o en la dirección del viento de zonas urbanas”⁷².

Los fenómenos climáticos a los que apuntan los informes del IPCC se están repitiendo año tras año con más frecuencia e intensidad en las ciudades de todo el planeta como efectos del cambio climático. Se estima que, en los últimos 20 años, han ocurrido más de 12.000 fenómenos meteorológicos extremos en todo el planeta, que han cobrado la vida de más de 495.000 personas⁷³.

⁷⁰ Joyeeta Gupta, Kim Van Der Leeuw, y Hans De Moel, «Climate change : a 'glocal' problem requiring 'glocal' action», *Environmental Science*, 4.3 (2008), 139-148 (142) <<https://doi.org/10.1080/15693430701742677>>.

⁷¹ IPCC, *Cambio Climático 2014. Informe de Síntesis. Contribución de Los Grupos de Trabajo I, II y III Al Quinto Informe de Evaluación Del Grupo Intergubernamental de Expertos Sobre El Cambio Climático*, Pachauri, Rajendra K., Myles, R. Allen (eds), (Ginebra, 2014), p. 16.

⁷² IPCC, «Resumen para responsables de políticas», en *El cambio climático y la tierra: Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos*, op.cit., 2020, p. 14.

⁷³ Vid. Germanwatch, *Índice de Riesgo Climático Global 2020 - Resumen*, 2020. Disponible en: <https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01s%20KRI%202020%20-%20Kurzzusammenfassung_8.pdf> [Última consulta: 10/09/2020].

España, en el cuadro dibujado, es uno de los países europeos más expuesto a los efectos del cambio climático, que ya se están manifestando con cada vez más intensidad. *In primis*, las olas de calor y el incremento del calor extremo con récords de temperaturas hasta ahora registrados en muchas ciudades españolas, que está provocando, entre otras cosas, la desaparición de los glaciales pirenaicos⁷⁴, el aumento de los incendios forestales, un importante estrés hídrico y sequías⁷⁵.

Por otro lado, las recurrentes “Danas”⁷⁶ se están manifestando con lluvias torrenciales e inundaciones cada vez más frecuentes e intensas e, incluso, con huracanes. Sin ir más lejos, es suficiente pensar en la creciente frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos ocurridos recientemente en nuestro país: el paso de la DANA, a finales de 2019, por Cataluña y Mallorca⁷⁷ con su lluvia torrencial sin precedentes,⁷⁸ o las increíbles marejadas provocadas por la borrasca Gloria en la costa valenciana⁷⁹, a principios de 2020.

Además de estos episodios meteorológicos extremos, cabe tener presente que el aumento del nivel del mar está sumergiendo paulatinamente buena parte de

⁷⁴ Greenpeace, *Así nos afecta el cambio climático*, 2018. Disponible en: <<https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/11/GP-cambio-climatico-LR.pdf>>. [Última consulta: 10/09/2020].

⁷⁵ Greenpeace indica que siete de las diez cuencas hidrográficas con mayor estrés hídrico (sequía crónica) de toda Europa se encuentran en España. *Ídem*.

⁷⁶ La DANA (Depresión Aislada en Niveles Altos) o gota fría, es un fenómeno meteorológico anual que suele coincidir con el inicio del otoño y la primavera. La DANA no es un fenómeno provocado por el cambio climático; sin embargo, el aumento de su frecuencia, así como de la intensidad de la lluvia se puede relacionar con el cambio climático.

⁷⁷ La DANA provocó, entre otros daños, la crecida del río Francolí e inundaciones en la Espluga de Francolí en Tarragona. Lo mismo ocurrió en Sant Llorenç des Cardassar, en Mallorca. Fuentes: <https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-dana-ceba-norte-tarragona-201910231028_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F> <<https://www.elperiodico.com/es/opinion/20191025/dana-ahora-que-temporal-rios-soluciones-carol-alvarez-7700376>>; <<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20181010/mallorca-inundaciones-muertos-torrente-sant-llorenc-7082957>> [Última consulta: 10/09/2020].

⁷⁸ Fuente: <<https://www.novaçonca.cat/noticia/108190/el-cabal-del-riu-francoli-ha-estat-el-mes-elevat-arreu-de-catalunya>> [Última consulta: 10/09/2020].

⁷⁹ Fuente: <https://elpais.com/politica/2020/01/20/actualidad/1579534296_964881.html> [Última consulta: 10/09/2020].

las playas de nuestro país⁸⁰ y en futuro se prevé que hundirá partes de las ciudades que se encuentran en los deltas y en la costa⁸¹.

Sin embargo, como es evidente, los fenómenos climáticos ni se producen de manera homogénea ni presentan la misma intensidad en todo el país. Igualmente, los impactos (o, mejor dicho, los riesgos⁸²) provocados por el cambio climático son heterogéneos, se manifiestan y despliegan en forma diferente de territorio a territorio, incluso de ciudad a ciudad. Esto depende de la vulnerabilidad al cambio climático⁸³, que varía, entre otras cosas, por las características climáticas, fisiográficas, naturales y socioeconómicas de cada ciudad⁸⁴. En función de la vulnerabilidad de cada ciudad, un evento climático

⁸⁰ Red Española de Ciudades por el Clima, *La vulnerabilidad al cambio climático a escala local*, 2010, p. 112. Disponible en: <<http://www.redciudadesclima.es/sites/default/files/vulnerabilidad-cambioclimatico-escalalocal.pdf>>. [Última consulta: 10/09/2020].

⁸¹ Según un estudio del Observatorio Sostenibilidad de 2019, Tarragona será una de las provincias más afectadas por las inundaciones en cuanto a superficie absoluta en cien años. El estudio revela que serán afectados valores superiores a las mil hectáreas, para el periodo de 100 años, en las provincias de Valencia, Tarragona, Baleares, Alicante, Barcelona, Girona, Málaga y Asturias. Vid. Observatorio sostenibilidad y Cecas, *Población en riesgo de inundación en España en la franja de los primeros 10 kilómetros de costa*, 2019.

⁸² “Dado que los impactos del cambio climático no pueden predecirse de manera plenamente certera, generalmente es más correcto analizar los mismos como “riesgos climáticos”, entendiéndolos como tales el resultado de la combinación de la probabilidad de que ocurra un determinado impacto y la magnitud o gravedad del mismo”. Diputación de Valencia, *Metodología para el desarrollo de los documentos del Pacto de las Alcaldías para el Clima y la Energía en la provincia de Valencia*, 2017, p. 47. Disponible en: <https://www.dival.es/sites/default/files/medio-ambiente/170310_DIPUTACION_DE_VALENCIA_Metodologia_PACES.pdf>. [Última consulta: 11/09/2020].

⁸³ De acuerdo con el glosario del IPCC, la vulnerabilidad es “[T]he propensity or predisposition to be adversely affected. Vulnerability encompasses a variety of concepts and elements including sensitivity or susceptibility to harm and lack of capacity to cope and adapt”. Podemos entender la vulnerabilidad como “la susceptibilidad del territorio, sistema o sector ante un peligro o riesgo debido a un impacto climático concreto, es decir, su propensión o predisposición a ser afectado negativamente”, se computa en función de la exposición (E), la sensibilidad (S) y la capacidad adaptativa (R). [Vulnerabilidad = (E x S) – R]. Véanse Katharine J. Mach, Serge Planton, y Christoph Von Stechow, «IPCC, 2014: Annex II: Glossary», en *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. R.K. Pachauri y L. A. Meyer (IPCC, 2014), p. 128. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FINAL_Annexes.pdf>. [Última consulta: 11/09/2020]. Lavola, Mapama, y Fundación Biodiversidad, *Análisis de la vulnerabilidad sectorial al cambio climático en los municipios de Cataluña*, 2018, pp. 5 y 45. Asimismo, Diputació de Tarragona, *Guía metodológica para la redacción de los PAESC de la demarcación de Tarragona*, 2017, pp. 58 ss. Consultable en: <<https://econtractacio.diputaciotedarragona.cat/licitacion/descargaAdjuntoPub?idAdjunto=89300>>. [Última consulta: 11/09/2020].

⁸⁴ “Puesto que en cada territorio las características climáticas, fisiográficas, naturales o socioeconómicas son distintas, la respuesta frente a un cambio en las condiciones del clima puede ser muy diferenciada, lo que implica que las soluciones y medidas pueden no ser válidas

provocará unos u otros efectos. Es esta una de las razones por la que cada vez más ayuntamientos redactan su propio diagnóstico de vulnerabilidades y análisis de riesgos sectoriales⁸⁵, previo al plan municipal de adaptación.

Partiendo de estas premisas, los análisis de vulnerabilidad evidencian que los principales riesgos sectoriales asociados con el cambio climático en las ciudades se relacionan con cuatro tipos de impactos:

1. Daños a inmuebles y edificios residenciales y comerciales;
2. Daños a infraestructuras urbanas⁸⁶ (entre otras, redes de alcantarillado, red viaria, infraestructura urbanística, energética, de transporte, de residuos), con consiguiente interrupción de servicios públicos⁸⁷;
3. Impactos sobre los recursos mismos (déficit de agua, incremento de la demanda energética e hídrica, impactos en las zonas verdes, impactos en las zonas cultivables);

para ámbitos territoriales extensos". Red Española de Ciudades por el Clima, *La vulnerabilidad al cambio climático a escala local, op.cit.*, p. 1. [Última consulta: 11/09/2020].

⁸⁵ Sólo para citar algunos, véanse los análisis de vulnerabilidad de Madrid (2015). Disponible en:

<<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Sostenibilidad/EspInf/Energia/CC/04CambioClimatico/4bVulnera/Ficheros/InfVulneraCC2015VerWeb.pdf>>; Valencia (2015)

<[https://www.valencia.es/ayuntamiento/Energias.nsf/0/D821C1942870B9D1C1257F5B002F1D00/\\$FILE/An%C3%A1lisis_vulnerabilidad_20150325.pdf?OpenElement&lang=1](https://www.valencia.es/ayuntamiento/Energias.nsf/0/D821C1942870B9D1C1257F5B002F1D00/$FILE/An%C3%A1lisis_vulnerabilidad_20150325.pdf?OpenElement&lang=1)>; Boadilla del Monte (2016)

<https://www.ayuntamientoboadilladelmonte.org/sites/default/files/resumen_para_publicar_vulnerabilidad_y_riesgos_cc.pdf>; León (2019)

<http://www.aytoleon.es/es/ayuntamiento/areasmunicipales/medioambiente/Documents/ERV_Climaticos_AytoLeon.pdf>. [Última consulta: 11/09/2020]. El análisis de vulnerabilidad y riesgo resulta ser un instrumento fundamental, como se analizará en el presente estudio, para la elaboración del Plan de Adaptación, además de obligatorio para la adhesión al Pacto de los Alcaldes por la Energía Sostenible y el Clima.

⁸⁶ Véase Corfee- Morlot *et al.*, "Urban centres may also be particularly vulnerable to the impacts of climate change. Cities are disproportionately located in coastal areas, putting them at risk from rising sea levels. Extreme storm and heat impacts, partly due to urban heat island effects, can damage the physical and social infrastructure on which cities' rely to maintain their productivity and competitiveness". Jan Corfee-Morlot, Lamia Kamal-Chaoui, et al., *Cities, Climate Change and Multilevel Governance, OECD Environment Working Papers No. 14 Cities*, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009, p. 9.

⁸⁷ "Algunas ciudades se enfrentarán con dificultades a la hora de proporcionar servicios básicos a sus habitantes. Estos cambios afectarán el suministro de agua, la infraestructura física, el transporte, los bienes y servicios del ecosistema, el suministro de energía y la producción industrial". Obviamente estos impactos tendrán unos efectos más tangibles en los países en desarrollo, que carecen de infraestructuras básicas. UN-Habitat, *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos*, pp. 10 y 61.

4. Impactos sobre la salud vegetal, animal (aumentos de enfermedades y plagas, aparición y/o desaparición de especie) y humana (incremento de alergias, enfermedades, principalmente respiratorias y aumento de la mortalidad relacionada con episodio climatológicos extremos, por ejemplo, olas de frío y/o de calor extremo).

Sobre la base de estos hallazgos, los impactos del cambio climático son cada vez más tangibles en las ciudades⁸⁸ y, directa o indirectamente, “[...] podrían tener efecto dominó en muchos sectores de la vida urbana”⁸⁹, perjudicando, además, en mayor medida a los grupos de población más vulnerables⁹⁰.

4. Conclusiones. La dimensión “glocal” del cambio climático y su vinculación con el desarrollo urbano sostenible

De todo lo anteriormente considerado podemos traer algunas conclusiones preliminares.

Los vínculos entre cambio climático y ciudades pueden ser analizados dentro de una doble perspectiva negativa. Con más del 75% de gases de efecto invernadero emitido, las ciudades son indudablemente uno de los principales co-causantes de la crisis climática en curso. Sin embargo, como también se ha evidenciado, el cambio climático puede tener impactos devastadores y de gran alcance, máxime sobre las ciudades, que son, pues, al mismo tiempo, actores pasivos y primeros afectados por la crisis climática.

En este sentido, considerar la dimensión territorial del cambio climático desde la doble perspectiva de causa y de efecto resulta imprescindible: gran parte de las fuentes de emisiones de GEI se localizan en las ciudades, como consecuencia del funcionamiento mismo de las ciudades y, por otro lado, los efectos del cambio climático se reflejan en los territorios.

⁸⁸ Sassen, A focus on cities..., *op.cit.*, p. 249.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ “El cambio climático se considera un fenómeno distributivo porque afecta de un modo diferente a los individuos y a los grupos según la riqueza y el acceso a los recursos. En general, los hogares de bajos ingresos tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo son más vulnerables a los efectos del cambio climático debido principalmente a la escala y naturaleza de los bienes que poseen o de los que pueden hacer uso [...]”. *Ibidem*, p. 36.

Pero, además, se tiene que abandonar la equívoca convicción de que los problemas globales no interesan a las ciudades: los asuntos globales son asuntos de las ciudades. Es suficiente pensar en las consecuencias sociales y en las repercusiones directas de la crisis climática en la vida de las ciudades y de los ciudadanos, cuyos intereses son prioridad de los entes locales. De manera que, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en las ciudades contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La forma en que se desarrollan y crecen las ciudades es importante para lograr un presente y un futuro con bajas emisiones de carbono y ciudades resilientes⁹¹ a los efectos del cambio climático. Por otro lado, como hemos podido demostrar, las ciudades son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático. De este modo, el cambio climático plantea, por un lado, un desafío único para las ciudades; y, por otro, encarna una oportunidad para los gobiernos locales, para cambios a patrones de desarrollo urbano sostenibles, en aras de alcanzar los objetivos ambiciosos de reducción de GEI y de resiliencia frente a los efectos del cambio climático.

No existe, pues, una dicotomía insuperable entre “global” y “local”. Más bien, se trataría de una interacción dialéctica entre las dos esferas, que dialogarían y se retroalimentarían entre ellas en una interacción continua⁹². La ratio englobada en el renombrado lema “*think globally, act locally*”⁹³, consolida este vínculo entre las dos esferas y permite a la local desplegar y exhibir todo su potencial⁹⁴. Este

⁹¹ El IPCC en su glosario define resiliencia como la “capacidad de un sistema socioecológico de afrontar un suceso o perturbación peligroso respondiendo o reorganizándose de modo que mantenga su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación”. Mach, Planton, y Von Stechow, «IPCC, 2014: Annex II: Glossary», *op.cit.*

⁹² *Vid.* Hocking. Según el citado autor, “[...] los acontecimientos locales se integran en las estructuras globales, quienes, al mismo tiempo, tienen una incidencia en los acontecimientos locales [...]”. Brian Hocking, «Vigilando la “Frontera”: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales», en *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, ed. Michael Keating y Francisco Aldecoa Luzárraga (Marcial Pons, 2001), pp. 31 ss.

⁹³ La expresión es utilizada en contextos muy variados para indicar la necesidad de actuar a nivel local frente a problemas considerados globales. *Vid.*, entre todos, Roland Robertson, *Globalization: Social theory and global culture* (Sage, 1992); Habibul Khondker, «Glocalization», en *Oxford Handbooks Online*, ed. Mark Juergensmeyer et al. (Oxford University Press, 2019), pp. 1-22 <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190630577.013.4>>.

⁹⁴ De acuerdo con Jiménez Herrero “[a]frontar el desafío de la sostenibilidad global con modelos de sostenibilidad local. Esto es, lo que, en síntesis, se plantea como sostenibilidad “glocal”. Jiménez Herrero, *op.cit.*, 2016, p. 14.

planteamiento es paradigmático en lo referido a las políticas medioambientales y climáticas⁹⁵.

Obviamente, lejos de sostener que el cambio climático se pueda abordar exclusivamente desde un nivel local, queda patente la necesidad de repensar la dimensión global del cambio climático, aparentemente desarraigada respecto a los territorios, como ínsita en cada territorio y que, además, atraviesa y aglutina las diferentes escalas de intervención. Ello implica, por un lado, que este fenómeno multidimensional debe de ser abordado mediante una combinación de esfuerzos conjuntos y complementarios de todas las esferas de la gobernanza. Las ciudades serían, así, no solamente co-causantes del cambio climático, sino también necesarias co-protagonistas de la “solución”, con beneficios globales pero también -y en primer lugar- locales. En cuanto co-protagonistas, los Ayuntamientos, que como veremos gobiernan y administran las ciudades, pueden y deben contribuir al reto planteado por el cambio climático a través de medidas y estrategias integradas de mitigación y adaptación al mismo.

Es más, como se ha aludido anteriormente, la reducción de las emisiones de GEI, así como la adaptación a los efectos del cambio climático son, máxime en las ciudades, exigencias que se enmarcan en el reto sistémico del desarrollo urbano sostenible. Así, “sostenible” configura (o mejor, debería configurar) un verdadero principio vertebrador de la política urbana (considerada al singular, en sentido unitario) de nuestro siglo⁹⁶.

En los escenarios dibujados en este capítulo, no es posible concebir estrategias de mitigación y de resiliencia climática por separado respecto a las demás políticas locales; ni tampoco resulta posible, en conformidad con el concepto de desarrollo urbano sostenible, concebir políticas de desarrollo urbano que prescindan de la vertiente ecológica.

⁹⁵ Susana Galera Rodrigo, «La gobernanza ambiental y climática: lo glo-cal», en *Informe sobre la sostenibilidad en España 2019. Por qué las ciudades son clave en la transición ecológica*, ed. Fundación Alternativas, 2019.^a ed. (Madrid, 2019), p. 9.

⁹⁶ De hecho, la Agenda 2030 incluye directamente la lucha contra el cambio climático entre los objetivos de desarrollo sostenibles. Vid. Cap. 8, 2.1.2.

Por otro lado, si la originaria visión del desarrollo sostenible se centró primariamente en los aspectos ecológicos⁹⁷, hoy en día este concepto⁹⁸ dinámico ha evolucionado, incluyendo, además de la dimensión ambiental, también la económica y la social. Los tres aspectos deben ser considerados en una relación sinérgica y sistémica, en aras de lograr un desarrollo sostenible presente pero también futuro, con la perspectiva de dejar a las generaciones futuras una calidad de vida no inferior a la actual (principio de equidad intergeneracional).

El concepto de desarrollo sostenible, como remarca Parejo Alfonso, dista de ser preciso⁹⁹; pese a ello,

“con independencia de la dificultad que comporta la inexistencia de consenso sobre el significado de la expresión desarrollo sostenible, es posible apostar por el reconocimiento a tal principio de un radio de acción más amplio que el de preservación de la naturaleza, los recursos naturales o, incluso, el medioambiente para comprender todas las dimensiones relevantes de la vida en común – comenzando por la económica y terminando por la política – en tanto que apunta a la garantía de la mayor calidad de vida posible”¹⁰⁰.

En efecto, hoy en día el desarrollo sostenible no puede ser imaginado sino en estrecha relación con los objetivos de justicia social, seguridad, equidad y erradicación de la pobreza.

⁹⁷ La definición más común de desarrollo sostenible se remonta al informe Brundtland de 1987, “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”. PNUMA, WWF, IUCN, *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, 1987. Asimismo, el principio núm. 4 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, establecía que concepto de desarrollo sostenible: «Para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe ser parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerado por separado». Vid. Jordi Jaria-Manzano, *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, *op.cit.*, pp. 241 ss.

⁹⁸ Es preciso traer a colación también que el concepto de desarrollo sostenible ha recibido fuertes críticas por parte de la doctrina, por la tensión e incongruencia de la idea de desarrollo con la idea de sostenibilidad. A tal propósito, véanse, entre todos, Cardesa-Salzmán y Cocciolo, “Global governance, sustainability and the Earth system: Critical reflections on the role of global law”, *op.cit.*

⁹⁹ Luciano Parejo Alfonso, «Cambio climático, riesgo global, innovación y derecho», en *El derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, ed. Luciano Parejo Alfonso (Tirant lo Blanch, 2015), p. 33.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 35.

Este principio y objetivo¹⁰¹, que cimienta tanto la acción internacional¹⁰², como la europea¹⁰³, la estatal¹⁰⁴ y la subestatal, aspira a configurar una verdadera política global del desarrollo sostenible¹⁰⁵. Además de un objetivo político, el desarrollo sostenible tiene también pleno reconocimiento en el acervo normativo europeo, español¹⁰⁶ y autonómico.

Sin embargo, el desarrollo sostenible no puede ser considerado en términos abstractos, sin una previa contextualización territorial. Como destaca Parejo Alfonso, “[...] si los territorios no son idénticos entre sí, los procedimientos para la sostenibilidad han de ser forzosamente variados. No hay, pues, una única vía hacia la sostenibilidad, siquiera sea una más rica que la simple economía en la utilización de los recursos naturales”¹⁰⁷. De ahí que, de acuerdo con las consideraciones aportadas en el presente capítulo, en un planeta cada vez más urbanizado, no puede concebirse un desarrollo sostenible globalmente entendido, sin un desarrollo sostenible localizado.

Resulta interesante evidenciar cómo el desarrollo sostenible urbano, derivación del más amplio concepto de desarrollo sostenible, haya asumido progresivamente un sentido y una configuración propia, impulsado por el derecho de la Unión Europea y por el derecho interno.

¹⁰¹ María Dolores Sánchez Galera, «El paradigma de la sostenibilidad: Gobernanza global y el modelo europeo de “desarrollo sostenible”», *Relaciones Internacionales*, 34 (2017), 9-30 <<https://doi.org/10.15366/relacionesinternaci>>.

¹⁰² Recientemente, véanse los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Cap. 8, 2.1.2)

¹⁰³ La Unión Europea, incorporó expresamente el desarrollo sostenible en sus principios a través del Tratado de Ámsterdam de 1997 (en adelante, TUE), artículo 2 (vigente artículo 3). Este principio, en el marco de la UE, está estrictamente conectado con el principio de integración (art. 11 TFUE), de manera que, de acuerdo con Amato Mangiameli, “integrazione e sviluppo sostenibile [...] in concreto finiscono col diventare un tutt’uno”. Véanse, a tal propósito, Sánchez Galera, «El paradigma de la sostenibilidad: Gobernanza global y el modelo europeo de “desarrollo sostenible”», *op.cit.*, pp. 20 ss. Agata C. Amato Mangiameli, «La tutela dell’ ambiente in Europa Dai presupposti teorici al diritto e ai principi», *Rivista di filosofia del diritto*, 2 (2018), pp. 342 ss. <<https://doi.org/10.4477/91679>>. Acerca del principio de integración véase, Cap. 9, 8.2.

¹⁰⁴ Como se detallará en el Cap. 8, 2.1.2, España cuenta hoy en día con un Ministerio ad hoc, que se ocupa del desarrollo sostenible.

¹⁰⁵ Sánchez Galera, «El paradigma de la sostenibilidad: Gobernanza global y el modelo europeo de “desarrollo sostenible”», *op.cit.*, p. 16.

¹⁰⁶ Véanse, entre todas, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible en el Medio rural, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

¹⁰⁷ Parejo Alfonso, «Cambio climático, riesgo global, innovación y derecho», *op.cit.*, p. 37.

Con referencia al derecho interno, el desarrollo urbano sostenible se ha vinculado claramente con el uso del suelo y con la protección medioambiental. Concretamente, se ha cristalizado en la ordenación territorial y urbanística, a través del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU)¹⁰⁸. En el artículo 3 del TRLSRU se recoge el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible que debe guiar e integrarse en todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. De tal manera, la ordenación territorial y urbanística se erige a instrumento fundamental para establecer, entre otras, medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje; la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; la prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas; la prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo¹⁰⁹.

Asimismo, la evaluación ambiental, tal como manifiesta la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante LEA) es evidentemente un instrumento jurídico inescindiblemente relacionado con el desarrollo sostenible. Por un lado, como se analizará en el Capítulo 9 del presente estudio, la evaluación ambiental es funcional para promover el desarrollo sostenible (art. 1 LEA); por el otro, el desarrollo sostenible es uno de los principios que sujetan la misma evaluación ambiental (art. 2.j LEA).

Sin embargo, las políticas urbanas de la Unión Europea han llevado el concepto de desarrollo urbano a otro nivel, abandonando los enfoques fragmentados para transitar hacia un enfoque integral e integrado de desarrollo. Como veremos, si

¹⁰⁸ Objetivo de la citada norma es regular las condiciones básicas que garanticen “un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” (art. 1 TRLSRU).

¹⁰⁹ Artículo 3 TRLSRU.

bien las políticas urbanas no forman parte de la directa competencia de la Unión Europea¹¹⁰, resulta asombrosa, desde nuestro punto de vista, la implicación que la Unión Europea ha demostrado y sigue demostrando en relación con el impulso del desarrollo urbano sostenible integrado¹¹¹. Es más, a partir de la Carta de Leipzig de 2007, que recoge expresamente la definición de enfoque integrado del desarrollo urbano, éste se vincula directamente con la gobernanza. Así, la Carta reconoce, para lograr un desarrollo urbano sostenible integrado, por un lado, la necesidad de la participación activa de los ciudadanos¹¹² y, por el otro, la necesidad de una coordinación que fortalezca la cohesión territorial¹¹³.

A partir de ahí, como se analizará, en los periodos de programación comunitaria 2007-2013 y 2014-2020 el desarrollo urbano ha sido central en la misma política de cohesión de la UE, hasta llegar a formalizarse en el concepto de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (en adelante DUSI) que, de momento, no ha tenido éxito en nuestro País, donde el desarrollo urbano continúa enfocándose de forma fragmentada y sectorial¹¹⁴.

Pese a ello, son cada vez más los autores que insisten en la importancia de la “integración” de políticas para lograr un desarrollo urbano sostenible. Integración

¹¹⁰ Por otro lado, el Tratado de Lisboa ha añadido la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros (Art.4.2.c Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2012/C 326/01, en adelante TFUE).

¹¹¹ Acerca de la vinculación, en sede europea, de la incorporación del desarrollo sostenible con lo “urbano”, véase José Luis Ávila Orive, *Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad* (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 211 ss.

¹¹² “Una política integrada de desarrollo urbano implica la participación de actores ajenos a la administración y permite a los ciudadanos desempeñar un papel activo a la hora de conformar su entorno más próximo”.

¹¹³ “La coordinación a un nivel local y urbano-regional debería fortalecerse. El objetivo es lograr una asociación en términos de igualdad entre las ciudades y las zonas rurales por un lado, y también entre las poblaciones pequeñas, medianas y grandes y las ciudades dentro de las regiones urbanas y las regiones metropolitanas por otro. Debemos dejar de considerar las cuestiones y decisiones sobre política de desarrollo urbano de forma aislada a cada ciudad. Nuestras ciudades deberían ser puntos focales del desarrollo urbano-regional y asumir responsabilidad en la cohesión territorial. Por consiguiente, sería de gran ayuda si nuestras ciudades pudieran establecer entre ellas una red de relaciones más estrechas a un nivel europeo”.

¹¹⁴ Acerca del tema, véanse Moneyba González Medina, «Del enfoque integrado del desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea al paradigma de la gobernanza urbana en España», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. Rosario Alonso Ibáñez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 35-64. Sonia De Gregorio-Hurtado y Moneyba González Medina, «Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018)», *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 2.6 (2017), 54-80.

vertical, entre políticas de los diferentes niveles¹¹⁵, integración horizontal o “intranivel”, para fortalecer la cohesión territorial y también integración interna entre políticas públicas de una misma institución¹¹⁶.

¹¹⁵ Véanse los trabajos de Galera Rodrigo. Entre todos, Susana Galera Rodrigo, «Políticas locales de Clima: una Razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017), pp. 475-98.

¹¹⁶ Véanse los trabajos de Alonso Ibáñez. Entre todos, M. Rosario Alonso Ibáñez, «Marco jurídico para el urbanismo social y participativo», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Instituto Nacional de Administración Pública, 2017). M. Rosario Alonso Ibáñez, «Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa », *REALA*, 14 (2020), 49-68. Asimismo, Alba Nogueira López, «Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global?», *Cuadernos de derecho local*, 46 (2018), 32-66.

2. LAS CIUDADES EN LA GOBERNANZA GLOBAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

“Cities are de facto components of the global environmental governance regime, though they are not so de jure”.

Saskia Sassen¹¹⁷

1. Introducción

Una vez determinados los nexos y relaciones entre cambio climático y ciudades, en este segundo capítulo se llevará a cabo una panorámica de la importancia política que han llegado a ocupar, hoy en día, las ciudades en la gobernanza global del cambio climático. Por este motivo, nos parece oportuno proceder a un análisis del marco teórico de la gobernanza del cambio climático. La importancia de analizar este marco teórico estriba en averiguar cómo las ciudades han entrado a formar parte del complejo entramado de la *global governance* climática.

Tras la teorización del cambio climático antropogénico como un *complex and super wicked problem*¹¹⁸, que involucra cada aspecto de la sociedad, y el reconocimiento del mismo como fenómeno planetario, existe hoy en día un manifiesto consenso sobre la necesidad de acelerar considerablemente la acción política durante los próximos años para reducir las emisiones de GEI de manera consistente. No obstante, gran parte de la doctrina ha inferido, a partir de los

¹¹⁷ Saskia Sassen, «A Focus on Cities...», *op.cit.*, p. 239.

¹¹⁸ “Climate change, or more specifically anthropogenic climate change, is a prototypical wicked problem”. Frank P. Incropera, *Climate Change: A Wicked Problem: Complexity and Uncertainty at the Intersection of Science, Economics, Politics, and Human Behavior* (Cambridge University Press, 2015), p. xxii y pp. 13 ss. Vid. también, Levin *et al.* y Lazarus, que utilizan el concepto de “superwicked”. Kelly Levin *et al.*, «Playing it Forward: Path Dependency, Progressive Incrementalism, and the “Super Wicked” Problem of Global Climate Change», March 2009, 2007, pp. 1-37. Disponible en: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.5287&rep=rep1&type=pdf>>. [Última consulta: 29/10/2020]. Richard J. Lazarus, «Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future», *Cornell Law Review*, 94.5 (2009), pp. 1153-1234.

años ochenta¹¹⁹, que las soluciones para hacerle frente debían asumirse como un desafío político y jurídico global (*global solutions to global problems*)¹²⁰.

Desde una perspectiva política, de manera tajante, se ha hecho coincidir el nivel de gobernanza con la escala del problema: puesto que el cambio climático es un problema global, es un asunto que debe ser lidiado por los Estados a través de los engranajes del derecho internacional. Este enfoque de equiparación entre escala global y nivel internacional ha resultado, como se abordará a lo largo del capítulo, inadecuado. En efecto, la investigación ha puesto de manifiesto un cambio de paradigma teórico – y, paulatinamente, práctico - de la “globalidad” de la acción climática, entendida ahora como necesaria acción conjunta de todos los niveles institucionales y más allá de ellos, a través de la implicación activa de la sociedad civil.

2. Marco teórico de la gobernanza del cambio climático

La escala global del cambio climático conllevó a que el debate académico acerca del abordaje político y jurídico del cambio climático fuera, durante muchas décadas, tradicionalmente monopolizado por la comunidad internacional, por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante CMNUCC) y por la formulación de políticas internacionales e instrumentos jurídicos nacionales.

¹¹⁹ Incluso, pues, ya antes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y, concretamente, según algunos autores, a partir de la Conferencia de Toronto de 1988. Véanse, entre todos, Hayley Stevenson y John Dryzek, «The challenge of global climate governance», en *Democratizing Global Climate Governance* (Cambridge University Press, 2014), pp. 1-11 <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198092346.003.0012>>. Harro van Asselt y Fariborz Zelli, «Connect the dots: managing the fragmentation of global climate governance», *Environmental Economics and Policy Studies*, 16 (2014), pp. 137-55. Acerca de la historia de la gobernanza global del cambio climático anterior al 1992, véase Joyeeta Gupta, *The History of Global Climate Governance* (Cambridge University Press, 2014).

¹²⁰ “...planetary condition necessitates a planetary response. Thus, climate change policy is a far broader matter than any environmental or economic issue tackled at a national or subnational level”. Stephen H. Schneider, Armin Rosencranz, y John O. Niles, *Climate Change Policy: A Survey* (Island Press, 2002) p. xiv. Asimismo, “Rooted in the logics of global public goods, tragedies of the commons, and global interconnectedness of systems, there has been massive default support for policy strategies that emphasize global solutions to global problems”. Vid. Charles F. Sabel y David G. Victor, «Governing global problems under uncertainty: making bottom-up climate policy work», *op.cit.*, p. 17.

El proceso de negociación formal de un tratado internacional sobre el cambio climático comenzó en diciembre de 1990, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas creó el Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención Marco sobre el Cambio Climático. En 1992, el Comité adoptó la CMNUCC, con el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.

A partir de ahí, el “régimen climático de la ONU”¹²¹ - que comprende las cumbres internacionales del clima, las negociaciones multilaterales y los tratados climáticos¹²² -, así como los principios, normas, reglamentos e instituciones internacionales, centralizaron los discursos climáticos, logrando sesgar la atención sobre las políticas de cambio climático, para que se colocase casi absolutamente en los niveles de gobernanza climática internacional, supranacional y nacional, en este caso considerando los Estados como Partes de los acuerdos y como únicos sujetos de derecho internacional¹²³.

El fracaso del Protocolo de Kioto y de las negociaciones de la 15 Conferencia de las Partes (COP)¹²⁴ de Copenhague de 2009¹²⁵, abrieron las puertas a la

¹²¹ Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, y Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (Oxford University Press, 2017), p. 10. De acuerdo con Zelli, “[...] the United Nations (UN) climate regime not only includes the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), but also its Kyoto Protocol, the decisions taken by the annual conferences of parties (COPs) and the respective negotiation bodies and procedures”. Fariborz Zelli, «The fragmentation of the global climate governance architecture», *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2.2 (2011), pp. 255-270 <<https://doi.org/10.1002/wcc.104>>.

¹²² *Ibidem*, pp. 73 ss.

¹²³ Philippe Sands et al., *Principles of International Environmental Law* (Cambridge University Press, 2018), pp. 53 ss.

¹²⁴ La Conferencia de las Partes es el órgano supremo de decisión y ejecución de la CMNUCC. Está compuesta por todas las Partes y se reúne cada año para evaluar los progresos y el cumplimiento de los compromisos asumidos. Vid. <https://unfccc.int/es/conferencia-de-las-partes-cop> [Última consulta: 31/03/2020].

¹²⁵ Acerca del tema, véase Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch, «Coping with Global Environmental Change - Sustainability Revolution and Sustainable Pace», en *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security: Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, ed. Hans Brauch Günter, Úrsula Oswald Spring, y Czeslaw Mesjasz (Springer Science & Business Media, 2011), pp. 1498 ss. Robert Falkner, Hannes Stephan, y John Vogler, «International Climate Policy after Copenhagen: Towards a “Building Blocks” Approach», *Global Policy*, 1.3 (2010), 252-62. Véase también la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2010, sobre los resultados de la Conferencia de Copenhague sobre el Cambio Climático (COP 15) (2010/C 341 E/06), en Diario Oficial de la Unión Europea del 16.12.2010. Bäckstrand et al. señalan que el fracaso de la cumbre de Copenhague de 2009 representó un punto de inflexión importante en el ámbito de la cooperación climática internacional, que abrió el terreno para un enfoque más multilateral, disperso y fragmentado, que se concretó en el del Acuerdo de París de 2015. Vid. Karin Bäckstrand et al., «Non-state actors in global climate

exploración de enfoques alternativos para mejorar las negociaciones climáticas internacionales e, incluso, llevaron la doctrina a reconsiderar el futuro desarrollo del derecho y de la gobernanza del cambio climático arraigada en el régimen internacional¹²⁶. En este contexto, algunas teorías políticas climáticas tuvieron el mérito añadido de impulsar una reconfiguración de la gobernanza climática global. Se trata, en realidad, de teorías – ciertamente anteriores a la COP de Copenhague –, surgidas en el ámbito de la ciencia política, en los discursos más amplios acerca de los modelos de la *global governance*. En muchos casos, se trata de planteamientos adoptados ya anteriormente en el contexto de la gobernanza ambiental¹²⁷ y adaptados posteriormente a la *governance* climática. Parece interesante, desde nuestro punto de vista, hacer una digresión acerca de algunas de ellas, indicando ya desde ahora que, tratándose de modelos estrictamente teóricos, las diferencias entre ellos son en ocasiones muy sutiles. Junto a ello, adelantamos ya, desde ahora, que en el presente capítulo emplearemos el concepto de *governance* climática, en lugar de *government*¹²⁸. Aunque entendemos que *governance* y *government* son conceptos complementarios y no alternativos¹²⁹, consideramos más apropiado utilizar el concepto de *governance*, por varias razones. En primer lugar, si bien no existe

governance: from Copenhagen to Paris and beyond», *Environmental Politics*, 26.4 (2017), p. 563. Importante resulta en este proceso también la Cop 19 de Varsovia, de 2013, en la que se formalizó el principio de las contribuciones nacionales programadas, que se plasmó sucesivamente en el Acuerdo de París. Vid. Viridiana Ammendola y Jacopo Crimi, «Venticinque anni di negoziati sul clima», *Equilibrio*, 2 (2015), p. 251. Asimismo, Rodrigo, Ángel J., «El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales», en *El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, ed. Susana Borràs Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (Aranzadi, 2018), p. 79.

¹²⁶ Jacqueline Peel, Lee Godden, y Rodney J. Keenan, «Climate change law in an era of multi-level governance», *Transnational Environmental Law*, 1.2 (2012), 245-80 <<https://doi.org/10.1017/S2047102512000052>>.

¹²⁷ Vid. Alessandra Gorla, Alessandra Sgobbi, y Ingmar von Homeyer, *Governance for the environmental. A comparative analysis of Environmental Policy Integration* (Edward Elgar Publishing, 2010). Michele M Betsill y Harriet Bulkeley, «Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change», *Global Governance*, 12.2 (2006), 141-59.

¹²⁸ Acerca de los dos conceptos véanse, entre todos, Daniele Donati, «Governance. The european tradition», en *Annotated legal dictionary for european/islamic comparative studies. Vol. I*, ed. Daniele Donati (Bononia University Press, 2019), pp. 257-67. Maria Bonnafous-Boucher, «From Government to Governance», en *Stakeholder Theory: A European Perspective*, ed. Maria Bonnafous-Boucher y Yvon Pesqueux (Palgrave Macmillan, 2005), pp. 1-23. Andrew Taylor, «Governance», en *Contemporary political concepts*, ed. Georgina Blakeley y Valerie Bryson (Pluto Press, 2002), pp. 35-53.

¹²⁹ Donati, «Governance. The european tradition», *op.cit.*, p. 259.

una definición única de *governance*, la gobernanza representa en síntesis un proceso de múltiples partes interesadas. En efecto, en la *global governance*¹³⁰ – ínsita en la narrativa del Antropoceno¹³¹ – intervienen en la gestión de intereses comunes, además de actores institucionales, también actores no institucionales (los llamados “non-state actors”¹³²), representativos de diversos intereses. En segundo lugar, la *governance* supone el salto desde un modelo basado en el control jerárquico a otro enfocado en mayor medida en la cooperación y en la intersección no jerárquica, favoreciendo las relaciones horizontales y en red entre los actores¹³³. Tales actores interdependientes crean, en palabras de Kooiman y Van Vliet¹³⁴, un patrón o un orden que no se puede imponer externamente, sino que es el resultado de la interacción de una multiplicidad de actores que influyen mutuamente. Por ende, el concepto de gobernanza alude a

¹³⁰ “Fourth and finally, although the realm of global governance has traditionally been occupied predominantly by states and intergovernmental organizations, a variety of different institutional actors, particularly non-state actors, are increasingly playing a salient role in contemporary global governance. They articulate alternative forms of governance, play active roles in formulating agendas, create spaces where a purposive order of authoritative sets of rules can be articulated and established, and generate ideas that governmental and intergovernmental actors act upon”. Vid. Thomas Biersteker, *Global Governance, An EU Agenda for Global Governance RSCAS Policy Papers RSCAS PP 2011/01*, 2011, p. 12. Disponible en: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/13218>>. [Última consulta: 20/04/2020]. Vid. también UN-Habitat, *Cities and Climate Change: Policy directions. Abridged version* (London - Washington DC: earthscan, 2011). Helmut K. Anheier, «Global Governance», en *The Oxford Handbook of Global Studies*, ed. Mark Juergensmeyer et al. (Oxford University Press, 2018), pp. 769-90 <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190630577.013.34>>. Véase, acerca de este tema, Frank Biermann y Rakhyun E. Kim, *Architectures of Earth System Governance* (Cambridge University Press, 2020).

¹³¹ Jaria-Manzano, *La Constitución del Antropoceno, op.cit.*

¹³² Bäckstrand et al., incluyen en la definición de non-state actors, involucrados en el sistema de la CMNUCC, ONG ambientales, grupos activistas, organizaciones intergubernamentales, redes de ciudades, compañías petroleras, empresas de consultoría y legales, agentes de carbono, comunidades indígenas, sindicatos, grupos de mujeres, organizaciones juveniles y comunidades religiosa. Karin Bäckstrand et al., «Non-state actors in global climate governance», *op.cit.*, p. 564. Asimismo, vid. Gupta, *The History of Global Climate Governance, op.cit.*, p. 169. Aunque existen en la doctrina diferentes definiciones de non-state actors y de sub-state actors, que a menudo coinciden, en nuestro estudio denominamos los niveles de gobierno de ámbito inferior al estatal como sub-state actors o sub-national actors, para diferenciarlos de los demás actores institucionales no estatales o de cariz no institucional.

¹³³ Ignacio Pemán Gavín y Germán Jiménez Ruiz, «La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural», *Consultores Urbanismo*, 2013, p. 11 y ss. Disponible en: <<http://www.consultores-urbanismo.com/archivos/documentos/979d472a84804b9f647bc185a877a8b5.pdf>>. [Última consulta: 02/02/2020].

¹³⁴ J. Kooiman y M. Van Vliet, «Governance and Public Management», en *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, ed. K. Eliassen y J. Kooiman (Sage, 1993). Citado en Gerry Stoker, «Governance as theory: five propositions», *International Social Science Journal*, 68.227-228 (2018), 15-24.

un complejo conjunto de normas, reglas de soft law y relaciones informales que componen los vínculos entre instituciones y actores y que proceden del Estado, pero también de fuera de él y que, en consecuencia, trascienden de él.

2.1. El enfoque policéntrico

Una de las teorías que nos parece interesante analizar es la teoría de la politóloga, premio nobel de economía, Elinor Ostrom. La autora – asociando la teoría acerca del *polycentric approach*¹³⁵ en los *global public good*¹³⁶ al cambio climático – apuntó a la necesidad de repensar la aproximación al cambio climático. Según ella, la idea de depender completamente de los esfuerzos internacionales para resolver los problemas climáticos globales debe ser repensada, puesto que "soluciones globales" (negociadas a nivel global), si no están respaldadas por una variedad de esfuerzos a nivel nacional, regional y local, no tienen garantía de que sean efectivas ni funcionen correctamente¹³⁷.

Al igual que Sassen (vid. *infra*, Cap. 1, 2.2), Ostrom observa que las emisiones de gases de efecto invernadero resultan causadas por muchas acciones tomadas a múltiples escalas, por lo que los problemas y los desafíos conectados con el cambio climático afectan y están inevitablemente relacionados con todos los países, todos los niveles de gobierno y toda la población, de forma transversal

¹³⁵ Para Ostrom, un sistema policéntrico es "one where many elements are capable of making mutual adjustments for ordering their relationships with one another within a general system of rules where each element acts with independence of other elements". Así por Setzer "The polycentric approach described the conditions and normative implications of diffusion of authority across multiple, overlapping and fluid jurisdictions". Joana Setzer, «Testing the boundaries of subnational diplomacy: the international climate action of local and regional governments», *Transnational Environmental Law*, 4.02 (2015), pp. 319-37 <<https://doi.org/10.1017/S2047102515000126>>. Nos resulta imposible, en este trabajo, proceder a un análisis pormenorizado de la citada teoría que radica en las teorizaciones de su marido, Vicent Ostrom. Para más detalles, véanse Marcel J. Dorsch y Christian Flachsland, «A Polycentric Approach to Global Climate Governance», *Global Environmental Politics*, 17.2 (2017), 45-64. Elinor Ostrom, «Nested externalities and polycentric institutions: must we wait for global solutions to climate change before taking actions at other scales?», *Economic Theory*, 49.2 (2012), p. 355. Krister P. Andersson y Elinor Ostrom, «Analyzing decentralized natural resource regimes from a polycentric perspective», *Policy Sciences*, 41.1 (2008), pp. 71-93. Ernani Contipelli, «Multi-level Climate Governance: Polycentricity and Local Innovation», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9.2 (2019), pp. 1-35.

¹³⁶ Ostrom concibe el cambio climático como un *global "public bad"* y, a contrario evitarlo y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero sería un *global "public good"*, ya que generaría múltiples beneficios no solo a escala global. Elinor Ostrom, «A Polycentric Approach for Coping with Climate Change.», *Policy Research Working Paper 5095*, October, 2009, p. 5.

¹³⁷ "Global solutions' negotiated at a global level—if not backed up by a variety of efforts at national, regional, and local levels—are not guaranteed to work effectively". Ostrom, "Nested externalities and polycentric institutions...", *op.cit.*, p. 354.

y compleja, pero interconectada¹³⁸. Ostrom califica de *naïve* e irrazonable pensar que el problema del cambio climático pueda resolverse solo a través de políticas globales a gran escala. En lugar de un solo esfuerzo global, planteado por el modelo Kioto, la autora aboga por un enfoque policéntrico del problema del cambio climático para obtener beneficios a múltiples escalas, (esfuerzos “*less-than-global*”)¹³⁹, así como para fomentar la experimentación y el aprendizaje de diversas políticas adoptadas en múltiples escalas. La dimensión global del cambio climático no requiere, por ende, respuestas exclusivas por parte de las organizaciones internacionales¹⁴⁰ y ya ni siquiera solo por parte de los Estados como partes de los tratados internacionales.

Si bien la teoría de Ostrom fue de inspiración para diferentes autores, que resaltaron – y en ocasiones criticaron¹⁴¹ – elementos distintos de la misma, consideramos relevante para nuestro estudio destacar algunos aspectos concretos de la misma¹⁴².

1. Mediante la adopción de un enfoque policéntrico se expande el foco de la gobernanza climática, englobando diferentes actores tanto públicos e institucionales como privados. En efecto, aunque las políticas internacionales, así como las estatales, resultan imprescindibles¹⁴³, son igualmente necesarios los esfuerzos y la implicación de todos y cada uno de los niveles de gobierno, también los subestatales (*sub-state or sub-*

¹³⁸ “Greenhouse gas emissions are the result of many actions taken at multiple scales. The positive externalities of reduced greenhouse gas emissions are also distributed across scales—from the household to the globe. Nested externalities occur when actions taken within one decision-making unit simultaneously generate costs or benefits for other units organized at different scales”. *Ibidem*, p. 356.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 365.

¹⁴⁰ Cole, citando Ostrom, la define como “monocentric hierarchy”. Daniel H. Cole, «Advantages of a Polycentric Approach to Climate Change Policy», *Articles by Maurer Faculty. Paper 1415.*, 2015, p. 114.

¹⁴¹ Véase, entre todos, Tiffany H. Morrison et al., «Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals», *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 8.5 (2017), 1-16 <<https://doi.org/10.1002/wcc.479>>. Andrew Jordan et al., «Governing Climate Change Polycentrically», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan et al. (Cambridge University Press, 2018), pp. 13 ss.

¹⁴² Morrison et al., *op.cit.*, p. 3. Véase también, Jordan et al., *op.cit.*, pp. 12 ss.

¹⁴³ “Global policies are indeed necessary but they are not sufficient”. *Ibidem*, p. 366.

national actors) y hasta de la misma sociedad civil (ciudadanos, empresas y grupos de interés)¹⁴⁴.

2. En segundo lugar, además de admitir la acción de diferentes actores, el enfoque policéntrico reconoce los múltiples niveles de gobierno como autoridades y centros decisionales autónomos¹⁴⁵, con competencias superpuestas, que no se rigen por relaciones jerárquicas entre ellos¹⁴⁶. Resulta interesante considerar que este enfoque tiene en cuenta expresamente la diversidad estructural y ontológica de las diversas unidades de la gobernanza climática y que asume como natural y beneficiosa¹⁴⁷ la interacción entre los diferentes centros decisionales que, además de actuar, interactúan retroalimentándose¹⁴⁸.
3. Un sistema policéntrico, de acuerdo con Morrison et al., está formado por muchas unidades autónomas que son formalmente independientes entre sí pero que deciden actuar de manera que tengan en cuenta las demás, a través de procesos autoorganizados de cooperación y resolución de conflictos¹⁴⁹. A tal efecto, según Jordan et al., el modelo de gobernanza policéntrica es mucho más tolerante a la superposición, redundancia y duplicación. El hecho de que múltiples unidades de gobierno tomen iniciativas al mismo tiempo no se considera ineficiente y fragmentado, sino que representa una oportunidad de aprender sobre lo que funciona mejor en diferentes ámbitos¹⁵⁰.

¹⁴⁴ Por lo cual, muchos autores hablan de enfoque híbrido. Vid., entre todos, Bäckstrand et al., *Non-state actors in global climate governance*, *op.cit.*, p. 562. Sin embargo, como hemos podido observar, la inclusión de actores no institucionales está ínsita en el concepto de *governance*.

¹⁴⁵ "Each unit within a polycentric system exercises considerable independence to make norms and rules within a specific domain...". Elinor Ostrom, «Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change», *Global Environmental Change*, 20.4 (2010), p. 552.

¹⁴⁶ Contipelli, *op.cit.*, p. 19. De acuerdo con Morrison et al., esto podría provocar una importante dispersión de poder. Vid. Morrison et al., *op.cit.*, p. 3.

¹⁴⁷ "...polycentricity encourages beneficial interactions among the several governance units, which include the coordination of their own actions with a reciprocal and cooperative mindset and which desires to accomplish reciprocal works". *Ibidem*, p. 11.

¹⁴⁸ Jordan, citando Tarko, compara el sistema policéntrico con el sistema adaptativo complejo: las diferentes unidades son capaces de hacer ajustes mutuos para ordenar sus relaciones entre sí dentro de un sistema general de reglas en el que cada unidad actúa con independencia de las demás unidades. Jordan et al., *op.cit.*, p. 15.

¹⁴⁹ Morrison et al., *op.cit.*

¹⁵⁰ Jordan et al., *op.cit.*, p. 6.

4. La capacidad de experimentación a pequeña escala (“Piensa globalmente, actúa localmente”) es un rasgo fundamental del enfoque policéntrico y aporta numerosos beneficios (tanto a escala local como global) en cuanto a innovación y aprendizaje, sobre un asunto tan nuevo e incierto como la lucha contra el cambio climático. En este contexto, las medidas emprendidas a escala local pueden representar una interesante forma para experimentar soluciones replicables¹⁵¹.

2.2. La gobernanza climática multinivel

De acuerdo con Wurzel, Liefferink y Torney¹⁵², el concepto de gobernanza policéntrica comparte algunas premisas con el concepto de gobernanza multinivel (en adelante MLG). Entre ellas, la presencia de múltiples centros de autoridad y niveles de *governance*. Sin embargo, los dos enfoques, como veremos, presentan destacadas diferencias.

“Multi Level Governance” es un concepto polisémico y controvertido¹⁵³, surgido en el ámbito de la ciencia política, que se ha convertido en un sinónimo de la formulación de políticas de la Unión Europea¹⁵⁴ y, dada su flexibilidad holística, en un concepto “comodín” para captar todo tipo de relaciones¹⁵⁵. De momento, y sin pretender ser exhaustivos en nuestro análisis, destacamos, desde un punto

¹⁵¹ Este tema será objeto de estudio en el capítulo 9, apartado 2, al que nos remitimos.

¹⁵² Rüdiger K.W. Wurzel, Duncan Liefferink, y Diarmuid Torney, «Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance», *Environmental Politics*, 28.1 (2019), pp. 2 ss.

¹⁵³ Acerca del concepto y de las múltiples teorías sobre la MLG, véase, entre todos, Simona Piattoni, «Multi-level governance: a historical and conceptual analysis», *Journal of European Integration*, 31.2 (2009), 163-80. Liesbet Hooghe y Gary Marks, «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance», *American Political Science Review*, 97.2 (2003), 233-43. Gary Marks, «An actor-centred approach to multi-level governance», *Regional and Federal Studies*, 6.2 (1996), 20-38 <<https://doi.org/10.1080/13597569608420966>>. Paul Stephenson, «Twenty years of multi-level governance: “Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?”», *Journal of European Public Policy*, 20.6 (2013), 817-37. Serafín Pazos-Vidal, *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas* (Routledge, 2019).

¹⁵⁴ De hecho, el concepto surgió en el contexto de los estudios políticos de la Unión Europea. Por la importancia que ha asumido en el marco de la gobernanza de la Unión Europea, se volverá a discutir del él en capítulo 8, apartado 3 del presente estudio referido a la Unión Europea.

¹⁵⁵ Stephenson, *op.cit.*, p. 817. Citado por Pazos-Vidal, *op.cit.*, p. 29.

de vista puramente teórico, unos rasgos fundamentales de esta teoría que ayudarán a configurar nuestra investigación.

El concepto de MLG, según parte de la doctrina, normalmente enfatiza el papel de los niveles de gobierno (estatal, supranacional y subnacional) respecto a los demás *non-state actors*, trato diferencial respecto al enfoque policéntrico¹⁵⁶. Piattoni diferencia, en tal sentido, entre niveles (de gobierno) y actores (institucionales y no)¹⁵⁷, retomando de alguna manera los dos tipos de MLG teorizados por Hooghe y Marks¹⁵⁸. En concreto, los niveles conectados por la MLG deben entenderse principalmente como niveles territoriales (supranacionales, nacionales, subnacionales), cada uno con un cierto grado de autoridad sobre el territorio correspondiente y sobre las personas que residen en él, pero también de manera más general, como niveles jurisdiccionales, determinados respecto a sus funciones específicas¹⁵⁹. Sin embargo, el deslinde entre actores y niveles no resulta tan nítido y claro en toda la doctrina, por lo cual es posible encontrar referencia de los dos términos como sinónimos.

En segundo lugar, el concepto de MLG rechaza la idea de un gobierno tradicional de arriba hacia abajo, en favor de una gobernanza menos jerárquica, con una configuración en red. Según Marks et al.¹⁶⁰, la MLG tiene su punto de partida en la existencia de competencias superpuestas entre múltiples niveles de gobierno y en la consecuente interacción de los actores políticos en esos niveles. Sin embargo, esta interacción ya no se configura como interacción tradicional entre

¹⁵⁶ En el enfoque policéntrico se atribuye, en cambio, un alto grado de autonomía a los agentes sociales (por ejemplo, empresas, ONG y ciudadanos). Los enfoques policéntricos afirman que la autoorganización generalizada lleva a una multitud de "centros" de toma de decisiones, particularmente en los niveles subnacionales o incluso a nivel de empresas. Wurzel, Liefferink, y Torney, *op.cit.*, p. 3.

¹⁵⁷ "The new processes were, therefore, not just multi-level, but also multi-actor — meaning that different types of actors linked different governmental levels and populated the policy networks thus formed". Piattoni, *op.cit.*, p. 167.

¹⁵⁸ MLG de tipo 1, más enfocada en las unidades territoriales administrativas, y de tipo 2, que prevé también la participación de los non-state actors. Vid, in toto, Hooghe y Marks, cit. Asimismo, Moeko Saito-Jensen, *Multilevel Governance Theory, Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance* (Center for International Forestry Research, 2015), pp. 1-6.

¹⁵⁹ Piattoni, *op.cit.*, p. 172.

¹⁶⁰ Vid. Gary Marks *et al.*, *Governance in the European Union* (Sage, 1996), pp. 41 ss. Asimismo, Stephenson, *op.cit.*, pp. 829 ss. En el mismo sentido, Cristina Ares Castro-Conde, «A vueltas con la "gobernanza multinivel"», *Revista Española de Ciencia Política*, 22 (2010), p. 121.

niveles ordenados jerárquicamente, o al menos “anidados” entre sí, como si fueran muñecas rusas. Los teóricos de MLG conciben nuevos patrones relacionales, como conjunto de redes de políticas globales de múltiples niveles, en las que participan diferentes actores. A diferencia de lo que ocurre en el enfoque policéntrico, donde los diferentes actores actúan por su propia cuenta, de manera desordenada entre sí, y decidiendo interactuar con los demás para la resolución de posibles conflictos¹⁶¹, en el enfoque multinivel las relaciones entre los diferentes niveles resultan más definidas, aunque no en forma estrictamente jerárquica.

Sin embargo, cabe puntualizar que la MLG “de tipo dos” teorizada por Hooghe y Marks, está inspirada en la teoría policéntrica de Ostrom. La MLG, desde un punto de vista teórico, podría configurarse así, como jerárquica (de tipo uno) y policéntrica (de tipo dos): en la MLG jerárquica algunas instituciones tendrían la primacía respecto a otras; en la policéntrica, una multiplicidad de instituciones sería potencialmente hábil para abordar la misma problemática, con el riesgo de una multiplicación de iniciativas que podrían provocar conflictos¹⁶². Según Saito-Jensen, “*The central point for polycentric MLG is that the clear structures and hierarchies assumed in the previous model are blurred, or even disappear completely, due to the interactions among different governing bodies and actors*”¹⁶³. A pesar de esto, consideramos que la MLG precisa la necesaria presencia de relaciones entre niveles, que se despliegan en vertical, (si bien, como se acaba de decir, no necesariamente en forma jerárquica), en horizontal y, según Bondansky, Brunnée y Rajamani, en diagonal¹⁶⁴. Es precisamente este entramado de relaciones lo que configura la MLG.

La doctrina es unánime en considerar, como punto de partida de la MLG, la existencia de competencias superpuestas entre múltiples niveles de

¹⁶¹ Vid. Morrison et al., *op.cit.*

¹⁶² Sin embargo, en la práctica, estos dos modelos teóricos estarían ambos presentes en la mayoría de los sistemas de MLG. Bodansky, Brunnée, y Rajamani, *op.cit.*, p. 261.

¹⁶³ Saito-Jensen, *op.cit.*, p. 3.

¹⁶⁴ “Multi-level governance involves horizontal relationships between institutions at the same hierarchical or geographical level, vertical relationships between institutions at different levels, and diagonal relationships between institutions at different levels in different countries”. Bodansky, Brunnée, y Rajamani, *op.cit.*, p. 260.

gobiernos¹⁶⁵. Asimismo, la MLG sería una respuesta a la necesidad de afrontar problemas globales contemporáneos de naturaleza compleja. Dicha necesidad de hacer frente a problemas sociales complejos y globales, entre los cuales se encuentra la crisis climática, ha provocado, según muchos autores, una situación de crisis de legitimidad del Estado, que afecta a la noción tradicional de gobierno¹⁶⁶.

Según Morata,

“Els problemes que han d’afrontar les autoritats públiques i la naturalesa mateixa de la societat són molt més complexes que abans. Les respostes individuals i els enfocaments polítics centralitzats ja no resulten convinents. Al mateix temps, el context social, econòmic i ambiental tampoc no ofereix punts de referència segurs a les respostes governamentals. Aquests canvis xoquen tant amb els vells principis jeràrquics de l’Estat (regles formals, centralitat de les decisions i imperatius de comandament i control), com amb els enfocaments neoliberals extremistes (deixar actuar el mercat)”¹⁶⁷.

Por este motivo, según el citado autor, la gobernanza multinivel subraya el hecho que no existe ningún actor capaz de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales globales “multiescala”¹⁶⁸.

Dicho de otra manera, la MLG adopta una perspectiva alternativa respecto al modelo westfaliano estatocéntrico, abriendo las puertas a nuevos actores, entre ellos las *sub-national entities*.

Parte de la literatura más reciente acerca de la gobernanza climática ha abordado la MLG como parámetro relacional necesario en un contexto de crisis global y climática¹⁶⁹. Dentro de esta literatura, numerosos autores han reivindicado el alcance que debe ser reconocido al nivel local en una doble

¹⁶⁵ Entre todos, vid. Marks *et al.*, *op.cit.*, pp. 41 ss. Stephenson, *op.cit.*, pp. 824 ss. Hooghe y Marks, *op.cit.*, pp. 236 ss. Así también Pemán Gavín y Jiménez Ruiz: “las políticas públicas no pueden ser diseñadas ni ejecutadas mediante una única unidad administrativa o competencial, dado su carácter transversal, al estar implicadas en la mayoría de ellas diferentes Administraciones o unidades de éstas”. Pemán Gavín y Jiménez Ruiz, *op.cit.*, pp. 9 ss.

¹⁶⁶ James N. Rosenau, «Governance in the Twenty-first Century», *Global Governance*, 1.1 (1995), p. 39. Francesc Morata, Governança Multinivell i Desenvolupament Sostenible, Papers de la Fundació, n. 136. Disponible en: <https://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/paper_governanza.pdf>. [Última consulta:14/03/2020]; Pemán Gavín y Jiménez Ruiz, *op.cit.*, pp. 10.

¹⁶⁷ Morata, *op.cit.*, p. 5.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 6.

¹⁶⁹ “Climate change is a multilevel governance problem”. Vid. Jo Dirix *et al.*, «Strengthening bottom-up and top-down climate governance», *Climate Policy*, 2013, p. 4.

perspectiva: por un lado, como importante segmento de la *governance* climática multinivel¹⁷⁰; por el otro, como actores emergentes dentro la dialéctica de otros niveles¹⁷¹. Disertaremos de esta doble perspectiva, a lo largo de la investigación, refiriéndonos al dialogo (de los otros niveles) “*con las ciudades*” y al dialogo “*sobre las ciudades*”.

Este doble protagonismo de las ciudades, como sujetos y como objetos de dialogo, fue, sin duda, alentado por las redes climáticas transnacionales, que serán objeto de estudio en el Capítulo 8 de la presente investigación.

En el contexto descrito, los niveles sub-estatales (y para lo que nos concierne los locales) han encontrado, por lo menos desde un punto de vista teórico, un espacio propio que les beneficia doblemente: en primer lugar, logrando reconocimiento en la implementación, pero también en la formulación, de políticas climáticas internacionales y europeas; en segundo lugar, consolidando su trascendencia en las políticas climáticas internas¹⁷².

2.3. El enfoque *bottom-up*

Si las teorías hasta ahora analizadas se centraban en el marco teórico para la gobernanza climática, introduciendo en ella un elevado número de actores institucionales y no institucionales, la teoría que nos disponemos a analizar, concebida en el ámbito del *management* e implementación de políticas públicas, se enfoca en cómo configurar los vínculos y las relaciones existentes entre los citados niveles. Si consideráramos el enfoque multinivel, se trataría, en concreto, del flujo relacional en vertical. La ubicación de este enfoque en las teorías de

¹⁷⁰ Entre todos, véanse Corfee-Morlot et al., *op.cit.*; Harriet Bulkeley, «Cities and the Governing of Climate Change», *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 2010, 229-55 <<https://doi.org/10.1146/annurev-environ-072809-101747>>.

¹⁷¹ Fariborz Zelli y Harro van Asselt, «Fragmentation», en *Research Handbook on Climate Governance*, ed. Karin Bäckstrand y Eva Lövbrand (Edward Elgar Publishing, 2015), p. 123.

¹⁷² En el mismo sentido Setzer, con referencia a la MLG: “The ‘multilevel’ aspect of the theory envisions subnational governments’ capacity to open the centre-periphery gate and cross the domestic-foreign divide; the ‘governance’ part of the theory, in its turn, allows subnational governments to become part of daily international politics. [...] This scenario allows subnational actors to operate both in national and supranational arenas, creating transnational associations in the process. Subnational actors also try to influence policy and decision making at the international level. As a result, national governments do not monopolize links between actors, but are one among a variety of actors contesting decisions that are made at a variety of levels”. Setzer, *op. cit.*, p 5.

governance climática puede resultar insólita y poco apropiada y, probablemente, los es. Sin embargo, debido a la repercusión que ha alcanzado tanto en los discursos de gobernanza climática globales, como en los internos a los Estados, que se analizarán en la presente investigación, hemos considerado importante traerla a colación.

A partir de los años setenta, la literatura de análisis y gestión de políticas públicas ha disertado acerca de los enfoques *top-down* y *bottom-up* para la implementación de las políticas, también ambientales. Sin pretender llevar a cabo un análisis detallado de ambos conceptos, el enfoque *top-down* tiene su punto de partida en una decisión autoritaria por parte de las autoridades centrales, se desarrolla a través de una organización altamente estructurada y jerarquizada y pretende elaborar políticas estándares y generalizables¹⁷³. Desde un punto de vista normativo, el enfoque *top-down* se traduce en que las regulaciones se establecen, bajo una lógica descendiente, en el nivel más alto de la escala de toma de decisiones y se transmiten a lo largo de la jerarquía para su aplicación, sin recibir casi aportaciones por parte los niveles inferiores. Este enfoque no tiene cuenta de las características y singularidades territoriales, favoreciendo la homogenización en la aplicación de las regulaciones establecidas en los niveles más altos.

Por el contrario, en el enfoque *bottom-up*, de acuerdo con Matland¹⁷⁴, la implementación de las políticas se produce en dos niveles: en el nivel de macroimplementación los actores situados en la cúspide de la pirámide conciben el programa gubernamental y en el nivel de microimplementación las organizaciones locales reaccionan a los planes de macroimplementación,

¹⁷³ Acerca del enfoque *top-down*, véanse Richard E. Matland, «Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2.5 (1995), 145-74. Paul A. Sabatier, «Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis», *Journal of Public Policy*, 6.1 (1986), 21-48. Michael Hill y Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice* (Sage, 2002), pp. 49 ss.

¹⁷⁴ Matland, *op.cit.*, pp. 148 ss. Asimismo, de acuerdo con Sabatier, «In contrast to the top-down approach – which starts from a policy decision and focuses on the extent to which its objectives are attained over time and why – the bottom-up approach of Hjern et al. starts in one or more local areas and asks them about their goals, strategies, activities, and technique to identify the local, regional, and national actors involved in the planning, financing, and execution of the relevant governmental and non-governmental programs. This provides a mechanism for moving from street level bureaucrats (the “bottom”) up to the “top” policy-makers in both the public and private sectors”. Vid. Sabatier, *op.cit.*, p. 32.

desarrollando y aplicando sus propios programas. De esta manera, habrá una amplia diversificación en la forma en que se aplica a nivel local la misma política nacional, debido a que factores contextuales locales pueden modificar completamente las políticas creadas en la parte superior de la pirámide. En estas condiciones, según algunos *bottom-uppers*¹⁷⁵, si no se deja al nivel local la libertad de adaptar el programa central a las condiciones locales, es probable que las políticas públicas fracasen¹⁷⁶.

En el marco de las mencionadas reflexiones post-Copenhague, se retomaron las citadas teorías como herramienta de reconfiguración de relaciones en la gobernanza climática global. Entre todos, Rayner afirmó la necesidad de abandonar la idea “*that climate change policy requires a universal framework*” y concebir, en su lugar, un enfoque *bottom-up* no solo para la implementación sino también para el diseño de las políticas climáticas, empezando por aquellas de adaptación¹⁷⁷. El cambio de perspectiva propuesto por Rayner resulta en línea con la mayoría de las teorías de política climática internacional post-Copenhague, las cuales proponían, en síntesis, abandonar los acuerdos internacionales de matriz *top-down* y totalmente centralizada, como en el Protocolo de Kioto, y adoptar un enfoque que ellos definen *bottom-up*, en el que “*each country would determine what is socially, economically, politically and technically feasible based on national circumstances*”¹⁷⁸. Sin embargo, las

¹⁷⁵ Dennis J. Palumbo, Steven Maynard-Moody, y Paula Wright, «Measuring Degrees of Successful Implementation», *Evaluation Review*, 8.1 (1984), 45-74, citado en Matland, *op.cit.*, pp. 148 ss. La definición de *bottom-uppers* es de Sabatier. Véase Sabatier, *op.cit.*, p. 30.

¹⁷⁶ Acerca del enfoque bottom-up, véanse Benny Hjern, «Implementation Research - The link gone missing», *Journal of Public Policy*, 2.3 (1982), 301-8. Paul Berman, «The study of macro-and micro- implementation», *Public Policy*, 26 (1978), 157-84. Acerca de enfoque bottom-up aplicado a la implementación de programas regulatorios de control de calidad del aire, véase Kenneth Hanf, «Regulatory Structures: Enforcement as Implementation», *European Journal of Political Research*, 10.2 (1982), pp. 159-72.

¹⁷⁷ Steve Rayner, «How to eat an elephant: A bottom-up approach to climate policy», *Climate Policy*, 10.6 (2010), p. 617.

¹⁷⁸ Acerca del tema, Rafael Leal-Arcas, «Top-Down Versus Bottom-Up Approaches for Climate Change Negotiations: An Analysis», *The IUP Journal of Governance and Public Policy*, 6.4 (2011), p. 28. Asimismo, Steinar Andresen, «International climate negotiations: Top-down, bottom-up or a combination of both?», *International Spectator*, 50.1 (2015), pp. 15-30 y Judson Jaffe y Robert N Stavins, «Linkage of tradable permit system in international policy architecture», en *Post-Kyoto International Climate Policy: Implementing Architectures for Agreement* (Cambridge University Press, 2010), pp. 139 ss. *Vid.* también, Jessica F. Green, Thomas Sterner, y Gernot Wagner, «A balance of bottom-up and top-down in linking climate policies», *Nature Climate Change*, 4.December (2014), 1064-67. Críticos con la teoría bottom-up en construcción de la arquitectura global de gobernanza climática resultan Falkner, Staphan y Volger, que abocan por un enfoque diferente y más parecido al modelo del acuerdo global, el

consideraciones efectuadas por Rayner van más allá de la configuración de vínculos en la arena internacional, relacionando el diseño y la implementación de las políticas climáticas con el nivel más bajo de organización, cuando se pueda actuar a este nivel, sin que sea necesario encajar todo en una carta mundial oficial para la acción climática¹⁷⁹. Para Rayner, el *bottom-up approach* trata precisamente de abordar los problemas al nivel de toma de decisión más bajo posible¹⁸⁰.

Como se pondrá de manifiesto a lo largo del presente trabajo, en el enfoque *bottom-up* el flujo relacional vertical se genera de abajo hacia arriba, donde el “abajo” puede estar representado por diferentes actores, dependiendo del contexto. En un escenario de negociaciones climáticas internacionales, por ejemplo, *bottom-up* se ha referido a la posibilidad de los Estados de establecer sus propias contribuciones nacionales¹⁸¹. En cambio, en un contexto nacional, el flujo *bottom-up* puede conllevar una más amplia autonomía de los entes subnacionales para desarrollar sus propias políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, que pueden tener repercusiones en las políticas estatales.

3. Reflexiones conclusivas

Las teorías políticas hasta ahora analizadas son solo una parte de las muchas que proliferaron en los últimos veinte años sobre el tema de la gobernanza climática, considerando los actores implicados y las relaciones entre ellos. Se trata, en muchos casos, como se ha adelantado, de teorías de gobernanza global

“building block approach”. Véase Falkner, Stephan, y Vogler, cit., pp. 258 ss. Aunque en un estudio posterior Falkner parece abrirse más al modelo *bottom-up*. Véase, en este sentido, Robert Falkner, «The Paris Agreement and the new logic of international climate politics», *International Affairs*, 92.5 (2016), 1107-25.

¹⁷⁹ “The basic proposition of a *bottom-up approach* is that climate change policies should be designed and implemented at the lowest feasible level of organization. This does not mean that everything should be done at the local community level, but that where something can be done at a local, city, regional or single-nation level, then it makes sound sense to focus policy attention there, without the need to fit it into a formal global charter for action. There may well be some aspects of climate policy that require international agreements between many countries, for example the deployment of sulphate aerosols to deliberately cool the planet (Shepherd et al., 2009). However, the basic assumption here is that these instances are far fewer than conventional climate policy supposes and that such an agreement need not be the starting point for effective climate policy” Rayner, *op.cit.*, p. 617.

¹⁸⁰ “These examples of municipal initiatives remind us that a *bottom-up approach* is just that – it deals with problems at the lowest possible level of decision-making”. Rayner, *op.cit.*, p. 618.

¹⁸¹ Vid., en detalle, capítulo 8.

(o modelos de gestión de políticas públicas), que los teóricos han aplicado a la gobernanza del cambio climático. Cabría mencionar, entre estas, también la teoría de la fragmentación¹⁸², la teoría del *regime complex*¹⁸³, la teoría del *building blocks*¹⁸⁴, la teoría de la orquestación¹⁸⁵ y finalmente la teoría de la *network governance*¹⁸⁶.

Los elementos que las aúnan, para lo que nos interesa, son principalmente dos: en primer lugar, las citadas teorías han impulsado una reestructuración del mapa de la *global governance* climática, abriendo las puertas, en mayor o menor medida, a diferentes sujetos, institucionales o no y reconfigurando sus roles. En segundo lugar, en todas ellas aflora la importancia de las relaciones entre los actores, que adquieren diferentes formas: jerárquicas, no-jerárquicas, en redes. Dinamicidad, complejidad e interacción eran, desde luego, características ya ínsitas en el propio concepto de gobernanza¹⁸⁷, pero las mencionadas teorías han tenido el mérito de introducir estas características en la teorización de la propia gobernanza climática.

¹⁸² Véanse Frank Biermann *et al.*, «The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis», *Global Environmental Politics*, 9.4 (2009), pp. 14-40. Fariborz Zelli, 2011, The fragmentation of the global climate governance architecture, *op.cit.*, pp. 255-70. Frank Biermann y Rakhyun E. Kim, *Architectures of Earth System Governance*, *op.cit.* 158 ss.

¹⁸³ Entre todos, véanse Robert O. Keohane y David G Victor, «The Regime Complex for Climate Change», *Perspectives on Politics*, 9.1 (2011), 7-23. Kenneth W. Abbott, «The transnational regime complex for climate change», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30.4 (2012), 571-90. Frank Biermann y Rakhyun E. Kim, *Architectures of Earth System Governance*, *op.cit.* 137 ss.

¹⁸⁴ Entre todos, véanse Falkner, Stephan, y Vogler, *cit.*, pp. 258 ss. Richard B. Stewart, Michael Oppenheimer, y Bryce Rudyk, «A new strategy for global climate protection», *Climatic Change*, 120.1-2 (2013), 1-12 <<https://doi.org/10.1007/s10584-013-0790-8>>. Richard B. Stewart, Michael Oppenheimer, y Bryce Rudyk, «Building blocks: a strategy for near-term action within the new global climate framework», *Climatic Change*, 144.1 (2017), 1-13 <<https://doi.org/10.1007/s10584-017-1932-1>>.

¹⁸⁵ Véanse, David J. Gordon y Craig A. Johnson, «The orchestration of global urban climate governance: conducting power in the post-Paris climate regime», *Environmental Politics*, 26.4 (2017), 694-714 <<https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1320829>>. Karin Bäckstrand y Jonathan W. Kuypers, «The democratic legitimacy of orchestration: The UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance», *Environmental Politics*, 26 (2017), 1-30. Kenneth W. Abbott, «Orchestration. Strategic Ordering in Polycentric Governance», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan *et al.* (Cambridge University Press, 2018), pp. 188-208. Frank Biermann y Rakhyun E. Kim, *Architectures of Earth System Governance*, *op.cit.* 233 ss. Más detalles en la nota 979.

¹⁸⁶ Karin Bäckstrand, «Accountability of networked climate governance: The rise of transnational climate partnerships», *Global Environmental Politics*, 8.3 (2008), 74-102. Rakhyun E Kim, «Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex? The State of the Art of the Network Approach», *International Studies Review*, 2019, 1-29.

¹⁸⁷ Véase Stoker, *Governance as theory: five propositions*, *op.cit.*, pp. 15-24.

Es importante remarcar que los autores de las teorías analizadas, que configurarían una gobernanza más fragmentada¹⁸⁸ o inclusiva, (acudiendo a dos visiones de la más sesgadas), concuerdan en considerar los “nuevos actores” y las nuevas relaciones como complementarias, y no alternativas, respecto a los enfoques clásicos y al modelo convencional de gobernanza climática. En este sentido, Bodansky et al. advierten de la necesidad de considerar que las actividades de todos los actores mencionados no compitan con el proceso CMNUCC, sino que lo complementen¹⁸⁹. Asimismo, Betsill et al. rechazan la idea de que los nuevos espacios de gobernanza del clima constituyan una alternativa distinta al régimen de los tratados multilaterales y, en lugar de esta *false dichotomy*, prefieren discurrir de *global climate governance landscape*, dentro del cual consideran la CMNUCC “*as a coordinating node in a diverse landscape of initiatives*”¹⁹⁰. De la misma manera, de acuerdo con Dorsch y Flachslan, no hay ninguna indicación convincente de que el policentrismo, tal como se ha elaborado, equivalga a un enfoque solo local o solo de abajo hacia arriba. Según ellos, si bien a través de ellos se impulsa efectivamente la acción de las redes y de los agentes subestatales y no estatales – y no deben subestimarse los beneficios motivadores de la autoorganización subsidiaria¹⁹¹, los Estados siguen ejerciendo el rol de agentes centrales.

Para los citados académicos, el multilateralismo internacional será necesario, por ejemplo, para abordar el omnipresente dilema de la cooperación entre Estados¹⁹². En la misma línea resultan las consideraciones efectuadas por

¹⁸⁸ Según algunos autores, esto conlleva una fragmentación de la autoridad. Vid. Biermann et al., *The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis*, *op.cit.*, pp. 14-20. van Asselt y Zelli, *Connect the dots...*, *op.cit.*, pp. 137-55.

¹⁸⁹ Bodansky, Brunnée, y Rajamani, *op.cit.*, p. 34.

¹⁹⁰ Michele Betsill et al., «Building Productive Links between the UNFCCC and the Broader Global Climate Governance Landscape», *Global Environmental Politics*, May, 2015, pp. 2 y ss <<https://doi.org/10.1162/GLEP>>. Los citados autores consideran que los debates académicos han suportado esta falsa dicotomía y, en concreto, los autores se han repartido entre los multilateranistas y los transnacionalistas. [“Multilateralists” tend to focus on the design of intergovernmental agreements, with an at least implicit assumption that a “good” design of such a climate regime, combined with national government action, would be necessary and perhaps sufficient to meet the challenge of climate change. By contrast, many “transnationalists” are pessimistic about the multilateral process and at times ignore the UNFCCC and its role, instead focusing on the conditions that give rise to alternative forms of climate governance and how these activities might collectively result in climate governance from the “bottom up”]. *Vid.* p. 1.

¹⁹¹ *Vid.* Cap. 8, 2.3.

¹⁹² “As a matter of principle, the implementation of a polycentric approach should be considered complementary rather than antagonistic to standard approaches, especially to strong

Ostrom¹⁹³, Rayner¹⁹⁴ y Abbott¹⁹⁵. Asimismo, de acuerdo con Gupta, a medida que la urbanización se convierte en un elemento dominante de la globalización, las políticas elaboradas a nivel local pueden tener un efecto duradero en el cambio climático y pueden ayudar a ganar tiempo mientras los gobiernos nacionales tratan de encontrar una solución de negociación. Al mismo tiempo, pero, la autora se demuestra escéptica en confiar sólo en un enfoque de abajo hacia arriba, ya que considera que podría no ser suficiente para proporcionar las reducciones de gases de efecto invernadero sustanciales necesarias¹⁹⁶.

Podemos afirmar, para concluir, que las teorías políticas de gobernanza climática analizadas han despejado el camino desde el régimen climático convencional, estrictamente intergubernamental, caracterizado por el protagonismo de los Estados bajo las previsiones y el paraguas del régimen internacional, hacia un régimen *multilayered*, complejo y compuesto, con el objetivo de promover, a nuestro parecer, una visión si no holística ciertamente más inclusiva y descentralizada¹⁹⁷ de la gobernanza - y por ende también de la regulación - climática.

En este marco, ha ido prosperando el reconocimiento de un rol destacable de las *subnational entities* y, en concreto, de las ciudades, por lo menos desde un punto de vista teórico, en las nuevas dinámicas de la gobernanza climática tanto internacional como interna, sobre todo en los Estados de tradición federal¹⁹⁸.

multilateralism". Dorsch y Flachslund, 2017, *op.cit.*, p. 60. Véase también Jordan et al., 2018, *op.cit.*, p. 5.

¹⁹³ Vid. *supra*.

¹⁹⁴ Rayner, 2010, *op.cit.*, p. 620.

¹⁹⁵ "Of course, neither polycentric governance nor small-scale action is guaranteed to resolve complex problems such as climate change. If nothing else, actions at larger scales are necessary to control 'leakage', free-riding, and other pathologies". Abbott, The transnational regime complex for climate change, *op.cit.*, p. 585.

¹⁹⁶ Gupta, 2014, *op.cit.*, p. 171. Asimismo, vid. Jonathan B. Wiener, «Think globally, act globally: the limits of local climate policies», *155 U. Pa. L. Rev.* 1961, 101, 2007, pp. 101-119.

¹⁹⁷ "[...] the animating idea is fundamentally the same: self-reinforcing cooperation can emerge within small groups of self-interested actors and, under favorable conditions, spill over into more encompassing problem solving. A complementary literature on polyarchy and regime complexes in climate change suggests how these many sub-universal efforts—from clubs of countries to domain-specific regulation—can produce a decentralized regulatory system". Vid. Sabel y Victor, 2017, *op.cit.*, p. 17.

¹⁹⁸ Peel, Godden, Keenan, «Climate change law in an era of multi-level governance», *op.cit.*, p. 249.

Con este telón de fondo, Jörgensen, Jogesh y Mishra, reinterpretan las tres épocas de *governance* climática detalladas por Betsill y Rabe¹⁹⁹, basadas en la experiencia estadounidense. De acuerdo con Jörgensen, Jogesh y Mishra²⁰⁰, considerando la línea de tiempo construida por Betsill y Rabe²⁰¹, en la "época uno" el debate académico y político sobre el cambio climático se centró en iniciativas a nivel internacional y nacional. Sin embargo, la demora en alcanzar un acuerdo internacional tradicional (de tipo *top-down*), junto con un aumento en los compromisos y objetivos climáticos por parte de ciudades, provincias, regiones y estados federales, dio lugar al "pensamiento de la época dos", durante el cual hubo un mayor grado de atención a la acción climática de las *sub-national entities*. Finalmente, en la época actual (época tres), la literatura se está centrando en la búsqueda de mecanismos de interacción entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre estos y los demás actores privados y públicos²⁰².

En este contexto evolutivo, el derecho está llamado a intervenir para regular los enormes desafíos que el cambio climático presenta para los sistemas de gobernanza contemporáneos. Los nuevos enfoques teóricos de una acción climática global "de efecto agregado" han evidenciado cambios profundos en la concepción de la gobernanza, con consecuencias inevitables sobre el derecho - también y prioritariamente - constitucional y administrativo.

¹⁹⁹ Cabe matizar que, en realidad, la división en épocas a la que se refieren Betsill y Rabe, es teorizada por Mazmanian y Kraft. Vid., a tal propósito, Daniel A. Mazmanian y Michael E. Kraft, «The Three Epochs of the Environmental Movement», en *Toward Sustainable Communities Transition and Transformations in Environmental Policy*, ed. Daniel A. Mazmanian y Michael E. Kraft (MIT Press, 2009), pp. 3-32.

²⁰⁰ Kirsten Jörgensen, Anu Jogesh, y Arabinda Mishra, «Multi-level climate governance and the role of the subnational level», *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 8168 (2015), p. 236 <<https://doi.org/10.1080/1943815X.2015.1096797>>.

²⁰¹ Michele M. Betsill y Barry G Rabe, «Climate Change and Multilevel Governance: The Evolving State and Local Roles», en *Toward Sustainable Communities: Transition and Transformations in Environmental Policy*, ed. Daniel A. Mazmanian y Michael E. Kraft (MIT Press, 2009).

²⁰² Jörgensen, Jogesh, y Mishra, 2015, *op.cit.*, p. 236.

4. El gradual interés por los entes subestatales. ¿De la teoría a la práctica o de la práctica a la teoría?

El terreno que los entes subestatales han ganado en los discursos académicos, políticos y jurídicos sobre la gobernanza climática de la primera década del 2000 se debe a la combinación de diferentes factores – algunos de los cuales ya mencionados – interrelacionados entre ellos.

Como se ha demostrado, el panorama de gobernanza climática global actual resulta marcado por un muy alto grado de complejidad institucional. Además del reconocimiento del cambio climático como un problema complejo y multiescalar, que impacta virtualmente en cada escala y en cada ámbito de la sociedad²⁰³, destacamos, en cuanto al propio régimen internacional, la disminución de protagonismo de la CMNUCC y la pérdida de confianza en la *multilateral climate diplomacy*, causada, por un lado, por la incapacidad, por parte de los Estados, de llegar a un consenso acerca de un acuerdo internacional post-Kioto²⁰⁴, y, por otro lado, por la percepción de falta de efectividad de los tratados internacionales²⁰⁵. Dicha supuesta disminución de protagonismo de la CMNUCC abrió paso a numerosas iniciativas colaterales²⁰⁶, algunas de las cuales serán analizadas en el capítulo 8 de esta investigación.

Asimismo, la inacción por parte de los Estados y/o la falta de ambición de las políticas estatales impulsó a los entes subestatales a tomar las riendas de la situación en muchos Estados. Gupta señala que entre los años 2001 y 2007 el rol activo de las autoridades subnacionales de cara a los asuntos climáticos se refuerza tanto en Estados Unidos y en Australia como en Europa, debido, entre

²⁰³ Sheldon Kamieniecki y Michael Kraft, *The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy* (OUP USA, 2013), p. 195. Bodansky, Brunnée, y Rajamani, *op.cit.*, p. 258.

²⁰⁴ En parte solventado con el Acuerdo de París. Vid. Joyeeta Gupta, Kim Van Der Leeuw, y Hans De Moel, «Climate change: a 'glocal' problem requiring 'glocal' action», *op.cit.*, p. 141

²⁰⁵ De acuerdo con Bodansky et al., "[...] international law generally has difficulty solving collective action problems because it lacks strong tools to secure participation and compliance [...]". Bodansky, Brunnée, y Rajamani, *op.cit.*, p. 3.

²⁰⁶ Esta pérdida de protagonismo abrió paso también a otras iniciativas que prescinden del ámbito del presente estudio. Véanse van Asselt y Zelli, *Connect the dots...*, *op.cit.*, p. 141 y Thomas Hickmann, «The reconfiguration of authority in global climate governance», *International Studies Review*, 19.3 (2017), 430-51. Sin embargo, el estudio de Hickmann procura demostrar que el multiplicarse de diferentes iniciativas no menoscaba, sino que enfatiza la centralidad del régimen climático internacional agrupado en torno a la CMNUCC y subraya que la elaboración de tratados multilaterales sigue siendo más importante de lo que conciben muchos académicos y responsables políticos (Vid. p. 432).

otros motivos, al escaso compromiso demostrado por los gobiernos nacionales²⁰⁷. Trascendental resultó, en este contexto, la audacia de relevantes actores subestatales e influyentes grandes ciudades en abordar la mitigación y la adaptación al cambio climático, a través de políticas ambiciosas y más contundentes, a veces hasta contraen sentido contrario respecto a las de los propios Estados. Es el caso de las pioneras experiencias americanas, como las del Estado de California y de Nueva York, así como de la ciudad de Nueva York y de otras grandes ciudades como Washington DC, Portland, Oregón, que adoptaron la aproximación “*better than nothing*”²⁰⁸. Mientras que el gobierno de los Estados Unidos mostraba al mundo su inercia y rechazo al protocolo de Kioto²⁰⁹, los niveles inferiores del gobierno promovían, dentro de sus competencias, políticas ambientales tajantes y acciones colectivas para hacer frente al cambio climático²¹⁰. De la misma manera, en la Unión Europea,

²⁰⁷ “Sometimes such action was being taken because of the vacuum at national level, and sometimes because authority had been delegated through processes of decentralization to lower authorities as in France, Italy and the Netherlands”. “However, from the fourth phase onwards there has been enhanced activity. Especially where national governments were particularly recalcitrant, city and provincial authorities began to enter the policy vacuum by pushing for climate change action”. Gupta, 2014, *op.cit.*, p. 121 y p. 171.

²⁰⁸ “Less than a year ago, state, local and regional climate initiatives of all stripes roundly embraced a “better than nothing” solution to the federal government’s failure to address climate change”. Kirsten Engel, «Whither Subnational Climate Change Initiatives in the Wake of Federal Climate Legislation?», *Publius The Journal of Federalism*, 39.June (2009), p. 432 <<https://doi.org/10.1093/publius/pjp008>>.

²⁰⁹ Esta voluntad de actuar de las subnacional entities estadounidenses frente a la inactividad de su gobierno nacional se reiteró e intensificó más recientemente tras la decisión del gobierno de Donald Trump de abandonar el Acuerdo de París. En tal ocasión, “[L]a respuesta de los alcaldes,

gobernadores y líderes empresariales fue crear una coalición de actores no estatales llamada We Are Still In para reafirmar su compromiso con el pacto global por el clima”. Linda Mederake, Ewa Iwaszuk, y Doris Knoblauch, «La evolución del papel de las ciudades como actores no estatales en el régimen climático internacional», *Monografías Cidob*, 75 (2019), p. 23.

²¹⁰ *Vid.*, entre todos, Barry Rabe, *Statehouse and Greenhouse* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004). Barry G Rabe, «Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems», 20.3 (2007), 423-44. Christopher Gore y Pamela Robinson, «Local Government response to climate change: our last, best hope?», en *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, ed. Simone Pulver, Barry G. Rabe, y Peter J. Stoett (MIT PRes, 2009), pp. 137-58. Miranda A Schreurs, «From the Bottom Up Local and Subnational Climate Change Politics», *The journal of Environment & Development*, 17.4 (2008), 343-55. Michele M. Betsill y Barry G Rabe, 2009, *op.cit.*, pp. 202 ss. Mar Campins Eritja, «Las entidades sub-nacionales en norteamérica y la lucha contra el cambio climático: desarrollo normativo y vinculación de sistemas de comercio de derechos de emisión», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1.2 (2010), 1-48.

podríamos destacar entre todas, las políticas ambientales y climáticas de la Ciudad de Londres y de numerosas ciudades del Norte de Europa²¹¹.

En este marco, dichas ciudades han desempeñado un destacable doble rol como agentes de cambio: por un lado, como *pioneers*²¹², puesto que actuaron como modelos involuntarios para numerosos gobiernos locales, sobre todo del llamado Norte Global, que empezaron a implicarse en la mitigación y en la adaptación al cambio climático, obviamente en función de las diferentes posibilidades dadas por cada sistema de gobierno. Por el otro lado, como *leaders*, con ambiciones internas y externas: internas, a escala local, y externas, en el escenario internacional.

En ambos casos, las redes transnacionales de las que forman parte resultaron ser – y resultan actualmente – un preciado instrumento: algunas funcionaron como aglutinadores dentro del nivel local; otras, fueron instrumentales para fomentar la *paradiplomacy* (o mejor dicho, la *parallel diplomacy*²¹³) o como intermediarios, para tratar con otros actores gubernamentales y no gubernamentales en un escenario internacional²¹⁴.

El conjunto de estos factores originó una palanca de cambio significativa. Si hasta entonces, a nivel internacional, el papel de los niveles subnacionales

²¹¹ Fue en este contexto que algunos autores empezaron a resaltar las figuras de alcaldes carismáticos como *leaders* de movimientos de acción climática local. Véanse, entre todos, Michele Acuto, «City Leadership in Global Governance», *Global Governance*, 19.3 (2013), 481-98; Mark Watts, «Cities spearhead climate action», *Nature Climate Change*, 7 (2017), 537-38 <<https://doi.org/10.1038/nclimate3358>>; Xira Ruiz Campillo, «Ciudades en la lucha contra el cambio climático», en *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*, ed. Rosa Giles Carnero (Atelier Libros, 2018), pp. 92 ss.

²¹² Acerca de los conceptos de *pioneers* y *leaders*, vid., Wurzel, Liefferink, y Torney, 2019, *op.cit.*, pp. 1-21. Duncan Liefferink y Rüdiger K.W. Wurzel, «Leadership and Pioneership Exploring Their Role in Polycentric Governance», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan et al. (Cambridge University Press, 2018), pp. 135-51.

²¹³ Es importante mencionar, en este sentido, las funciones que cumplen las llamadas *global cities*, como actores globales en un “nuevo orden mundial”, desde un punto de vista político, sobre todo en relación con asuntos de cariz global como el cambio climático, y económico. Huelga decir que el PIB de algunas ciudades globales supera el PIB nacional de los respectivos Países. Por lo cual, en ámbito internacional, el peso y la influencia que asumen estas ciudades es mayor respecto a aquellos de ciertos Estados. De acuerdo con Curtis “Such cities are both an indicator of and a result of a deep shift in the nature of international society”. Simon Curtis, «Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order?», *Millennium: Journal of International Studies*, 2016, p. 6. Asimismo, Simon Curtis, «Las ciudades globales y el futuro del orden mundial», *La Vanguardia - Dossier «El poder de las ciudades»*, Marzo (2018), 6-13. Simon Curtis y Michele Acuto, «The Foreign Policy of Cities», *RUSI Journal*, 163.6 (2018), 1-10. Francisco Velasco Caballero, «El Derecho de las ciudades globales», *op.cit.*, pp. 36-37.

²¹⁴ Vid. Cap. 8, 2.3.

quedaba implícitamente subsumido dentro del papel del Estado-nación, a partir de estos años, los gobiernos subnacionales pasan de ser considerados como simples observadores de las políticas climáticas internacionales, a actores más influyentes²¹⁵. A este propósito, como se detallará en el capítulo 8, a través de la labor de redes transnacionales como el ICLEI (*Local Governments for Sustainability*), los entes locales han obtenido un importante reconocimiento en el régimen climático internacional y forman actualmente la segunda mayor delegación de asistentes a las COP de la CMNUCC²¹⁶. Sin embargo, como veremos, aun considerando los considerables avances y el reconocimiento expreso por parte de la CMNUCC, la esfera de influencia de los gobiernos locales en el régimen internacional sigue siendo hoy en día limitada por la falta de subjetividad internacional de los entes subnacionales²¹⁷.

A tenor de lo expresado, podríamos inferir que, si bien el protagonismo de la CMNUCC imperó en la década de los noventa y en los primeros años 2000, los esfuerzos subnacionales para abordar el cambio climático en todo este periodo no estuvieron ausentes²¹⁸ y se llevaron en una doble dirección. Por un lado, para abrirse espacio en los escenarios del régimen internacional; por el otro, para reafirmar la importancia de los gobiernos subnacionales y locales, no solo como meros implementadores de políticas nacionales, sino como propulsores y promotores de políticas climáticas desde abajo. De la misma manera, a nuestro parecer, las teorías analizadas se han sustentado -si no han surgido- de este dinámico y rompedor contexto de nuevas experiencias de gobernanza de abajo hacia arriba.

²¹⁵ Jörgensen, Jogesh, y Mishra, 2015, *op.cit.*, p. 236.

²¹⁶ Hal T. Nelson et al., «Intergovernmental climate change mitigation policies: theory and outcomes», *Journal of Public Policy*, 35.April (2015), p. 99 <<https://doi.org/10.1017/S0143814X14000117>>.

²¹⁷ Jörgensen, Jogesh, y Mishra, 2015, *op.cit.*, p. 236. En el mismo sentido, véanse Oliver Hillel y Manuela Gervasi, «Cities as Global Organisms», en *Urban Planet. Knowledge towards Sustainable Cities*, ed. Thomas Elmquist et al. (Cambridge University Press, 2018), pp. 384-85. Jolene Lin, «These reforms, while they would create connections between urban efforts to tackle climate change and the UNFCCC regime, would not give cities a genuine voice in the negotiations that will continue to take place among states». Vid. Jolene Lin, *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking* (Cambridge University Press, 2018) p. 181. Campins Eritja, «Las entidades sub-nacionales...», *op.cit.*, p. 41.

²¹⁸ van Asselt y Zelli, 2014, *op.cit.*, p. 139.

II. SEGUNDA PARTE

Publicaciones

- II.3. Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España
- II.4. Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea
- II.5. *Energieakkoord* y *Klimaatakkoord*. Los acuerdos como instrumento de coordinación para las políticas neerlandesas de cambio climático
- II.6. Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional
- II.7. El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad

3. BUSCANDO INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN PARA LA GOBERNANZA CLIMÁTICA MULTINIVEL EN ESPAÑA²¹⁹

IN SEARCH OF COORDINATION INSTRUMENTS FOR MULTI-LEVEL CLIMATE GOVERNANCE IN SPAIN

Autora:

Laura Presicce, investigadora predoctoral Departamento de Derecho Público, Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona, Universitat Rovira i Virgili

Resumen:

La doctrina internacional, y en los últimos años también la española, han señalado la necesidad de coordinación en la planificación y en la implementación de las políticas de cambio climático entre todos los niveles de gobierno. Sin embargo, hasta la actualidad, en España parece no existir ni estar previsto ningún mecanismo concreto idóneo que permita (o favorezca) la coordinación, ni desde un punto de vista político ni administrativo, entre el nivel de gobierno estatal y los diferentes niveles subestatales. Partiendo de esta premisa, el objetivo del presente estudio es analizar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) de 2006, el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de 2020, y el anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y transición energética (APLCCTE), a la búsqueda de referencias concretas a mecanismos que posibiliten la coordinación de políticas climáticas.

²¹⁹ El presente estudio ha sido realizado con el apoyo del Agaur, de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya y del Fondo Social Europeo, en el marco del proyecto de investigación «Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

Abstract:

International scholars, and in recent years Spanish as well, have pointed to the need for coordination in the planning and implementation of climate change policies between all levels of government. However, until now, in Spain there does not seem to exist or be foreseen any suitable concrete mechanism that allows (or fosters) coordination, neither from a political nor an administrative point of view, between the national government and the different sub-national governments. Starting from this premise, the objective of this study is to analyse the 2006 National Climate Change Adaptation Plan (PNACC), the draft 2020 Integrated National Energy and Climate Plan (PNIEC), and the draft Law on Climate Change and Energy Transition (APLCCTE), in search of specific references to mechanisms that enable the coordination of climate policies.

Palabras clave:

coordinación; gobernanza multinivel; cambio climático; Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático; Plan Nacional Integrado de Energía y Clima; Ley de Cambio Climático y transición energética

Keywords:

coordination; multilevel governance; climate change; National Adaptation Plan; National Energy and Climate Plan; Climate Change and Energy transition Law

Sumario:

1. Introducción; 2. El marco español; 3. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático; 3.1. El Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático; 4. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima; 5. El Anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética; 6. Conclusiones.

Summary:

1. Introduction; 2. The Spanish framework; 3. The National Adaptation Plan; 3.1. The Spanish National Climate Council and the Climate Change Policy Coordination Commission; 4. The National Energy and Climate Plan; 5. Spanish draft Law on Climate Change and Energy Transition; 6. Conclusions.

1. Introducción

La importancia de la participación de todos los niveles de gobierno y de diferentes actores sociales para una respuesta eficaz contra el cambio climático es un argumento copiosamente remarcado en los últimos años tanto por la doctrina²²⁰ como por los acuerdos climáticos internacionales. Entre estos²²¹, el Acuerdo de París, además de hacer hincapié en la importancia de la participación de todos los niveles de gobierno para abordar el cambio climático insiste en cómo la participación de todos los niveles de gobierno no será suficiente para alcanzar los objetivos fijados en el Acuerdo, si no se procede de manera coordinada y coherente. Para intentar conseguir los objetivos fijados en el citado acuerdo global sobre el clima, la Unión Europea, - que decidió tomar parte como un único coral compuesto por la “amplia y ambiciosa coalición de países”²²² que forman parte de ella-, está llevando a cabo un progresivo e importante esfuerzo para que los Países miembros comprendan la importancia de involucrar en las políticas de cambio climático a las partes interesadas no signatarias del Acuerdo, es decir a los entes subestatales, para una acción sinérgica. De igual manera, el Comité de las Regiones (de ahora en adelante CdR), en un dictamen sobre la puesta en marcha del acuerdo mundial sobre el clima, de marzo de 2017, ha subrayado

²²⁰ Entre todos véanse, Susana Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2018). Galera Rodrigo, «Políticas locales de Clima: una Razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España». Marta Pérez Gabaldón, *La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España* (Cizur Menor: Aranzadi, 2013).

²²¹ Véase, además, la Lima-Paris Action Agenda (LPAA). Disponible en: <https://unfccc.int/news/the-lima-paris-action-agenda-promoting-transformational-climate-action> (fecha última consulta: 07/09/2019).

²²² Fuente: https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es (fecha última consulta: 07/09/2019).

acerca del acuerdo de París, que “[...] incluso si se aplica plenamente, las promesas actuales de las Partes no serán suficientes para alcanzar los objetivos acordados. Se precisará una acción reforzada de las regiones y ciudades, que están estrechamente vinculadas a las comunidades locales y los territorios [...]”²²³. Sin embargo, las recomendaciones del CdR van más allá de la mera necesidad de implicar a los entes subestatales en la lucha contra el cambio climático, insistiendo en la importancia de hacerlo de manera coordinada e integrada. Por este motivo, trayendo a colación el principio de gobernanza multinivel, el CdR considera necesario mejorar la coordinación entre las diferentes políticas: “La integración de la acción por el clima en todas las políticas permitirá que las poblaciones locales se beneficien de muchas ventajas colaterales, como una mayor calidad de vida y empleo local. También permitirá crear sinergias y reducir los costes de la acción”²²⁴.

2. El Marco Español

Huelga recordar que el modelo descentralizado de las autonomías en España prevé un reparto de competencias entre el nivel estatal y el autonómico muy controvertido y conflictivo, que se acentúa aún más con referencia al cambio climático, problema complejo y multisectorial, que abarca además de la materia medioambiental²²⁵, diversos y ulteriores ámbitos de competencia no exclusiva (por ejemplo, el ámbito energético). Asimismo, la doctrina conviene²²⁶ que el cambio climático es también un asunto de interés local. A tal propósito, a falta de

²²³ (2017/C 088/09) Dictamen del Comité Europeo de las Regiones. Hacia un acuerdo climático mundial: un enfoque territorial para la COP22 de Marrakech.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Acerca del tema, véase, entre todos, Marta Pérez Gabaldón, «El Estado Autonómico en la lucha contra el cambio climático. Entre la imprecisión competencial y las deficiencias de las relaciones intergubernamentales», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6 (2013), 48-58; Lucía Casado Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente* (Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018), pp. 75 ss.

²²⁶ Entre todos, Lee Taedong, Martin Painter, «Comprehensive local climate policy: The role of urban governance», *Urban Climate*, 14 (2015), 566-77; Vanesa Castán Broto, «Urban Governance and the Politics of Climate change», *World Development*, 93 (2017), 1-15; Leonie J. Pearson, Peter N. Newton, Peter Roberts, *Resilient Sustainable Cities: A future* (Routledge, 2014); Susana Borràs, «Ciudades y cambio climático: responsabilidades, retos y oportunidades», *Revista Democracia y Gobierno Local*, 33 (2016), 12-13; UN-Habitat, *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos* (Informe), 2011; FEMP, *Quinto Informe sobre las Políticas Locales de Lucha contra el Cambio Climático*, 2016.

competencias locales de cambio climático atribuidas expresamente, es posible localizar competencias locales en materias estrictamente relacionadas con la mitigación y la adaptación al cambio climático tanto en la legislación reguladora del régimen local²²⁷, como en legislación sectorial, autonómica y estatal. Frente al panorama narrado, que describe una pluralidad de niveles de gobierno territorial con competencias relacionadas con el cambio climático²²⁸, y a falta de claridad entre los límites de las mismas, se precisa una coordinación²²⁹ entre los distintos niveles territoriales para que se puedan llevar a cabo políticas que sean coordinadas e integradas.

Analizando el marco español actual, resulta que las planificaciones y las políticas de los diferentes niveles de gobierno en cuanto a mitigación y adaptación al cambio climático no son ni coordinadas ni integradas. Se denota, al revés, la presencia de políticas fragmentadas y multiplicadas, en algunos casos discordantes o paradójicamente contrarias, como si los diferentes niveles de gobierno fueran compartimentos estancos, cajas negras inevitablemente aisladas e incapaces de ver más allá de sus narices. Estamos hablando de falta de coordinación que se refleja en la dimensión tanto política como, obviamente, administrativa.

De acuerdo con Galera Rodrigo, en España “Parece que importa, más que la eficacia de la acción conjunta de las partes, la titularidad de la competencia para actuar: afirmada ésta por la doctrina constitucional, ninguna otra obligación — de coordinación, cooperación y eficacia — parece resultar jurídicamente exigible”. Según la citada autora “Quizás en otros ámbitos sea posible mantener la fragmentación y la unilateralidad en la gestión pública; no lo es en la gestión ambiental, y menos en la lucha contra los efectos del cambio climático, ámbitos a gestionar que no conocen fronteras ni delimitaciones o acotaciones

²²⁷ Arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

²²⁸ Por este motivo se habla de gobernanza multinivel. Véanse, en detalle, Pérez Gabaldón, cit., p. 68 ss y Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», pp. 217 ss.

²²⁹ Acerca del concepto de coordinación y cooperación vid., entre todos, María Zambonino Pulito, «La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, 230-63.

administrativas”²³⁰. Con tal premisa, superar las barreras administrativas e ir más allá de la neta distinción y distribución de competencias entre niveles podría ser muy imprudente y peligroso si esta dinámica no viniera suportada por una necesaria coordinación. Una falta de coordinación entre los niveles de gobierno podría llegar a producir solapamientos, duplicidades y redundancias de políticas, así como de actuaciones administrativas²³¹, o al contrario inercia e inactividad, debido a la convicción que actuarán otros niveles. Se trata, en ambos casos, de efectos ciertamente negativos y contraproducentes para los esfuerzos contra el cambio climático.

Resulta necesario, por ende, que el nivel estatal y los subestatales actúen como interlocutores y que lo hagan a través de estructuras (o mecanismos) que tenga carácter institucionalizado y permanente. Estructuras en las que los diferentes niveles de gobierno puedan planificar, implementar y monitorear, de forma consensuada y coordinada, políticas de mitigación y adaptación al cambio climático para que estas sean coordinadas, coherentes, integradas y complementarias. Estructuras que miren a la eliminación de los gaps²³² entre niveles de gobierno, en las que el diálogo sea multidireccional, que siga una dinámica híbrida entre el modelo *top-down* y el modelo *bottom-up*²³³. El CdR, en línea con lo que se acaba de comentar, ha reiterado, con referencia a los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, en una recomendación de 2018, que “los Estados miembros deben desarrollar procedimientos para tener en cuenta las contribuciones de todos los niveles administrativos y de gobierno en sus planes nacionales integrados de energía y clima. Asimismo, deben asociar a los entes locales y regionales en la planificación y el seguimiento de acuerdo con sus respectivos planes, de conformidad con las disposiciones constitucionales y

²³⁰ Susana Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, p. 266. Con referencia a la importancia de la coordinación e integración de políticas en la *governance* ambiental, véase Gorla, Sgobbi, y von Homeyer.

²³¹ De acuerdo con Pérez Gabaldón, esta duplicidad, en concreto, podría ser causa de tres situaciones negativas: que las acciones se concentren en un elemento, descuidando otros de igual importancia; que las acciones fueran contrarias o contraproducentes entre sí; que se desarrollen dos o más políticas idénticas con consecuente ineficacia, ineficiencia y malgasto de recursos en la actuación en conjunto. Pérez Gabaldón, cit., pp. 78 ss.

²³² Jan Corfee-Morlot et al., *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009, p. 26.

²³³ *Ibidem*, pp. 54 ss.

políticas de cada Estado miembro”. En esta óptica, el CdR exhorta los Estados y la Comisión Europea a crear una “plataforma permanente multinivel de diálogo en materia de energía para apoyar la participación activa de los entes locales y regionales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial y otras partes interesadas en la gestión de la transición energética²³⁴”.

Dejando de lado, en este estudio, la participación de la sociedad civil y de los grupos de interés, nos parece relevante preguntarnos si existen, a nivel estatal, mecanismos de coordinación y de cooperación que orienten la gobernanza climática multinivel en España. Para responder a tal interrogante consideramos necesario proceder con un análisis de los principales instrumentos previstos a nivel nacional: el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, y el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático, de los cuales, sin embargo, nos limitaremos a considerar exclusivamente la vertiente relativa a la coordinación entre niveles de gobierno y a posibles herramientas que la hagan posible.

3. El Plan Nacional De Adaptación Al Cambio Climático (Pnacc)

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (de ahora en adelante PNACC), elaborado por la Oficina Española de Cambio Climático y adoptado por el Consejo de Ministros en 2006, es “el marco de referencia para la coordinación entre las Administraciones Públicas en las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en España”²³⁵. Parece ser, por lo tanto, el documento idóneo para buscar informaciones acerca de una

²³⁴ (2018/C 387/08) Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones “La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC”. Igualmente interesante resultan las exhortaciones que el CdR hace a la CMNUCC: “que no debe pasarse por alto la tendencia a reforzar el papel de las partes interesadas no signatarias políticamente relevantes y elegidas democráticamente, como los entes locales y regionales, en el régimen de la gobernanza climática a escala mundial y que, por tanto, es esencial que el marco reglamentario de la CMNUCC reconozca esta forma de gobernanza ascendente aceptando formalmente su función en el proceso de toma de decisiones”.

²³⁵ Fuente: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/default.aspx> (fecha última consulta: 07/09/2019).

estructura de diálogo y coordinación entre el nivel estatal y los subestatales, que tenga por objeto la adaptación al cambio climático²³⁶.

En el PNACC se remarca la importancia de una implicación y participación de los agentes y actores involucrados, como componente transversal de todas las etapas del plan²³⁷. Concretamente, en cuanto al diseño del Plan, se subraya que “un punto de vital importancia es la participación de los interesados en el proceso de la formulación de las opciones de adaptación”; asimismo, en el apartado el 3.1, se detalla que el Plan es fruto de un enfoque que podríamos definir, híbrido, es decir, fruto de la integración del modelo *top-down* con el modelo *bottom-up*²³⁸. En cuanto a la coordinación y gestión del Plan, el apartado 5.1 examina la “arquitectura institucional” que llevará a cabo la fase de implementación y monitoreo.

La citada arquitectura se compone, en primer lugar, por la Oficina Española de Cambio Climático (en adelante OECC), “órgano administrativo del Ministerio de Medio Ambiente²³⁹ que coordina la participación de las diferentes administraciones y sectores sociales implicados y propone programas de trabajo a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático para el desarrollo de las políticas de adaptación en España”. La OECC es, por ende, la “unidad responsable de la coordinación, gestión y seguimiento de la implementación del Plan Nacional de Adaptación”²⁴⁰.

En segundo lugar, se hace referencia a una serie de órganos vinculados o dependientes de la OECC:

²³⁶ Katharine J. Mach, Serge Planton, y Christoph Von Stechow, «IPCC, 2014: Annex II: Glossary», en *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. R.K. Pachauri y L. A. Meyer (IPCC, 2014), pp. 117-30. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-AnnexII_FINAL.pdf (fecha última consulta: 10/09/2019).

²³⁷ Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, p. 15. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pna_v3_tcm7-12445_tcm30-70393.pdf (fecha última consulta: 01/09/2019).

²³⁸ “El enfoque del Plan Nacional de Adaptación es una combinación de ambos, con un importante peso del enfoque de segunda generación, de abajo hacia arriba (*bottom-up approach*), complementado con elementos propios de la aproximación de tipo arriba hacia abajo (*top-down*)”. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, p. 13.

²³⁹ En la actualidad, Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 42.

1. El Grupo Interministerial de Cambio Climático (en adelante GICC)²⁴¹, órgano de coordinación dentro de la Administración General del Estado (en adelante AGE), constituido en mayo de 2004 mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
2. La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, órgano de coordinación entre la AGE, las CCAA y los entes locales, a la que “entre otras misiones se le atribuye el seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos”²⁴².
3. El Consejo Nacional del Clima, “con una representatividad muy amplia de todas las Administraciones y sectores sociales implicados, es un órgano colegiado de coordinación y participación entre cuyas funciones se encuentra elaborar propuestas y recomendaciones para las estrategias de adaptación”²⁴³.

3.1. El Consejo Nacional del Clima y la omisión de Coordinación de Políticas de Cambio climático

De las tres estructuras enumeradas, el Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático son las que más podrían encajar con la estructura de coordinación multinivel que buscamos.

El Consejo Nacional del Clima (en adelante CNC)²⁴⁴, órgano colegiado interministerial, fue creado por el Real Decreto 177/1998, de 16 de febrero. Sin embargo, a través del Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre²⁴⁵ antes y del Real Decreto 415/2014, de 6 de junio después, se modificó su estructura y sus

²⁴¹ ERRATA. [La referencia a GICC es incorrecta. En la actualidad, se trata de la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética].

²⁴² Ibidem.

²⁴³ Ibidem. En los Informes de Evaluación del PNACC se hace referencia también a la plataforma AdapteCCa, como mecanismo de coordinación para la gobernanza climática. Sin embargo, consideramos que citada plataforma juega un papel solo como foro de intercambio de información y no permite la concreta coordinación entre niveles de gobierno. Para más informaciones: <https://www.adaptecca.es/que-es-adaptecca> (fecha última consulta: 02/09/2019).

²⁴⁴ Fuente: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/organismos-e-instituciones-implicados-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico-a-nivel-nacional/el-consejo-nacional-del-clima/> (fecha última consulta: 02/09/2019).

²⁴⁵ Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima (derogado por el Real Decreto 415/2014, de 6 de junio).

funciones. De tal manera, el Real Decreto 415/2014 lo convirtió en “un verdadero foro institucional de participación de todas las administraciones públicas, así como de las organizaciones y entidades representativas de intereses sociales y ambientales en la elaboración y seguimiento de las políticas sobre cambio climático promovidas por el Estado”²⁴⁶, aunque cabe destacar que, antes de la reunión del 28 de febrero de 2018²⁴⁷, el CNC llevaba tres años sin reunirse. En cuanto a su composición, destacamos la participación de un representante por Comunidad Autónoma (más otro por cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla) designado por el órgano autonómico competente y tres representantes designados por la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación²⁴⁸.

La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (en adelante CCPCC) fue creada a través de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La creación de una comisión de coordinación en el ámbito del régimen del comercio de emisiones resultaba imprescindible “dada la complejidad técnica del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisiones y la necesidad de colaborar para garantizar la coherencia en la aplicación en todo el territorio, tanto en los sectores de actividad incluidos en la directiva como en los sectores que no lo están”²⁴⁹. En cuanto a su organización, el art. 3 de la citada Ley establece que está presidida por el Secretario General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático y cuenta con cuatro vocales designados por la AGE, más uno por cada comunidad autónoma, un vocal designado por cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla y finalmente un – solo – vocal representante de las entidades locales, designado por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, en efecto la Red Española de Ciudades por el Clima (en adelante RECC), creada en el marco de la

²⁴⁶ Preámbulo del Real Decreto 415/2014, de 6 de junio, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima.

²⁴⁷

Fuente:

https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/ecologica/Paginas/2019/28021_9-energiayclima.aspx (fecha última consulta: 02/09/2019).

²⁴⁸ Art. 3 del citado Real Decreto.

²⁴⁹ Vid. preámbulo Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Federación Española de Municipios y Provincias. Analizando las informaciones acerca de la CCPCC saltan a la vista algunas perplejidades. En primer lugar, se trata de una estructura en la que la composición (el número de miembros) resulta bastante desequilibrada en favor del Estado²⁵⁰; en segundo lugar, el protagonismo del Estado se manifiesta también en la asunción de papel de coordinador, ya que resulta ser el Estado quien coordina las CCAA, bajo una lógica *top-down*²⁵¹.

En tercer lugar, destacamos la falta de absoluta transparencia e información activa acerca del citado organismo y de su actividad: no se conocen los nombres de los miembros designados, no existe publicidad activa relativa a su reglamento interno²⁵², no aparecen informaciones acerca de los mecanismos de funcionamiento, ni del contenido de sus reuniones, ni se establece a través de qué mecanismos se llevará a cabo la coordinación. En cuanto a la información disponible (publicidad activa), que resulta muy fragmentada, los únicos documentos que se hallan publicados con frecuencia en la página web del MITECO son las recomendaciones para la aplicación coordinada del régimen del comercio de derechos de emisión en España²⁵³: sin embargo, se trata de recomendaciones muy técnicas y acerca de temas muy concretos, elaboradas por uno de los tres grupos técnicos que componen la comisión, el Grupo Técnico de comercio de emisiones²⁵⁴.

Volviendo a la coordinación administrativa específica en tema de adaptación al cambio climático, destacamos la creación en el marco de la CCPCC, en 2007, del Grupo de Trabajo sobre Impactos y Adaptación (en adelante GTIA). El citado

²⁵⁰ A tal propósito, véanse las consideraciones efectuadas por Pérez Gabaldón, cit., p. 314 ss.

²⁵¹ A tal propósito, Pérez Gabaldón, «El Estado Autonómico en la lucha contra el cambio climático. Entre la imprecisión competencial y las deficiencias de las relaciones intergubernamentales», cit, p. 54.

²⁵² Tras nuestra solicitud de información a la OECC, ha sido posible conocer que el reglamento de funcionamiento de la CCPCC fue aprobado en la reunión de 11 de abril de 2012 (tal como establecido por el art. 3 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo). Sin embargo, nos ha sido imposible encontrar el citado reglamento.

²⁵³ Según lo establecido en el artículo 2.2 del Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero.

²⁵⁴ Para analizar las recomendaciones, se puede consultar la página web: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/el-comercio-de-derechos-de-emision-en-espana/seguimiento-y-verificacion-de-las-emisiones/ceypna.aspx#ancla0> (fecha última consulta: 02/09/2019).

grupo reúne a representantes de las Administraciones Públicas, para la coordinación e integración de la acción de adaptación entre la AGE y las CCAA. En concreto, el objetivo del grupo es “garantizar la complementariedad entre los diferentes planes y programas de adaptación y establecer sinergias en los resultados de las evaluaciones y en el desarrollo de metodologías”²⁵⁵, de manera bidireccional y con una retroalimentación continua y aprendizaje mutuo²⁵⁶. El papel de coordinación entre AGE y CCAA del citado grupo de trabajo es remarcado también por el Tercer y el Cuarto Informe de seguimiento del PNACC²⁵⁷. En el Cuarto informe se señala que las reuniones del GTIA durante el periodo 2014-2018 han tenido periodicidad anual y se detalla el contenido de las reuniones, entre las cuales apreciamos la referencia a temas de interés local (entre otros, a los Planes Locales de Adaptación al Cambio Climático y a la Iniciativa Mayors Adapt)²⁵⁸.

Sin embargo, ni en los informes ni en el propio PNACC queda clara, si existe, cómo se desarrolla la coordinación, en tema de adaptación, con los entes locales. En los citados informes se hace referencia meramente al trabajo de la RECC que, en colaboración con al OECC, ha desarrollado numerosos documentos e informes sobre las políticas locales de lucha contra el cambio climático, de carácter obviamente no vinculante. Asimismo, el citado Cuarto Informe de seguimiento del PNACC de 2018, contiene un apartado de “coordinación administrativa y gobernanza” que no hace referencia alguna a procedimientos concretos de cooperación multinivel que incluyan los entes locales y ni siquiera a acciones puntuales de coordinación con estos. Se trata de un apartado en el que se describe únicamente, de forma muy resumida, el papel que desarrollan -y no en óptica de coordinación multinivel- tanto la RECC, como

²⁵⁵ Fuente: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/pilar-coord_admin.aspx (fecha última consulta: 02/09/2019).

²⁵⁶ Para un análisis más detallado, véase Pérez Gabaldón, cit., pp. 296 ss.

²⁵⁷ Tercer Informe de Seguimiento del PNACC, 2014, p. 28. Disponible en https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/3%20informe%20seguimiento%20pnacc_tcm30-70403.pdf; Cuarto Informe de seguimiento del PNACC, 2018, p. 72. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/4informesequimientopnacc_tcm30-485659.pdf (fecha última consulta: 06/09/2019).

²⁵⁸ Cuarto informe de seguimiento del PNACC, 2018, p. 73.

el Pacto de los alcaldes para el Clima y la Energía. De igual manera, no ha sido posible encontrar referencia alguna, en la página web de la RECC, del rol que esta desarrolla como representante de los entes locales en la coordinación entre niveles. Tampoco queda claro el papel que los entes locales asumen en el marco de la CCPCC. Aunque en la Comisión se cuente con un vocal representante de las entidades locales, tanto el PNACC como la Ley de su creación y la página web del MITECO, se refieren a ella como a un órgano de coordinación y colaboración entre la AGE y las CCAA, sin rastro alguno de la participación de los entes locales. Esto podría tener sentido si consideráramos la CCPCC como foro de coordinación entre el Estado y las CCAA respecto al régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, su función originaria. Si bien los entes locales podrían verse afectados por las decisiones en este ámbito, efectivamente se trataría de un ámbito en los que no tienen competencias. Sin embargo, como se ha detallado anteriormente, las funciones de la CCPCC van más allá del comercio de derechos de emisiones y prevén, entre otras, el seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos, así como la prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, tareas en las que se ven involucrados también los entes locales. Por lo cual, no se entiende su aislamiento y falta de consideración en estos ámbitos.

A esto cabe añadir que, aun considerando la CCPCC como plataforma de coordinación entre Estado y CCAA, el TC ha recalado, en la STC 15/2018, de 25 de enero de 2018²⁵⁹, la necesidad de mecanismos de cooperación que sean concretos y efectivos y no solamente de fachada. La disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible²⁶⁰, establecía que la comisión de coordinación de políticas de cambio climático tenía que intervenir en relación con las actuaciones del fondo de carbono para una economía sostenible actuando “como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General

²⁵⁹ Sentencia 15/2018, de 22 de febrero de 2018. Conflicto positivo de competencia 1245-2012. BOE núm. 72, de 23 de marzo de 2018. El TC, en la citada sentencia resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con los artículos 7.4, 8.2, 14 y 15, y la disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible

²⁶⁰ Declarada finalmente inconstitucional por el TC.

del Estado y las Comunidades Autónomas, en lo que se refiere a las actuaciones del Fondo”, sin concretar mecanismos para llevar a cabo dicha coordinación. Además, el Decreto preveía la participación de las Comunidades Autónomas en los órganos de gobierno del fondo mediante la designación de un -solo- representante de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector del fondo, a propuesta de la CCPCC. El Tribunal ha considerado que los mecanismos de colaboración entre Estado y CCAA establecidos por el Real Decreto en objeto eran insuficientes ya que no se establecía “ningún mecanismo concreto que sirva a los efectos de garantizar que las posiciones de las distintas Comunidades Autónomas sean consideradas por el Estado al establecer las directrices del fondo para la compra de créditos de carbono, los criterios y requisitos de selección de las reducciones verificadas de emisiones que puedan ser objeto de adquisición por el fondo, o en el proceso de selección de proyectos que se ubiquen en su territorio para la adquisición de reducciones verificadas de gases de efecto invernadero”²⁶¹. Además, de acuerdo con el TC, la previsión de un solo representante de todas las Comunidades Autónomas en el Consejo rector del fondo, el órgano colegiado creado *ad hoc* para este asunto, no puede considerarse “una fórmula de colaboración suficiente a los efectos de solventar esta carencia, máxime cuando estamos en un ámbito de actuación en el que las Comunidades Autónomas pueden tener criterios o intereses contrapuestos, ya sea con el Estado o entre sí, y que afecta al ejercicio de sus competencias”²⁶².

De lo anteriormente expuesto respecto al PNACC, podemos concluir que el Plan se propone una cooperación y coordinación entre niveles, a través de la CCPCC y su grupo de trabajo técnico (GTIA).

La CCPCC, sin embargo, refleja una forma de cooperación entre Estado y CCAA, en cuanto a la adaptación, que en ocasiones parece muy técnica, y que parece dejar al margen los entes locales. La inclusión de los entes locales en el PNACC parece ser divulgativa y de mera información, sin que se pueda apreciar una efectiva coordinación e involucración de estos en las fases de decisiones políticas o de coordinación de actuaciones administrativas. La CCPCC no resulta

²⁶¹ STC 15/2018, de 22 de febrero de 2018, FJ 8.

²⁶² *Ibidem*.

ser, pues, en nuestra opinión, la plataforma más idónea para una efectiva cooperación entre todos los niveles de gobierno. Consideramos, por lo tanto, que no se ha aprovechado del PNACC para precisar una plataforma permanente de diálogo ni tampoco verdaderos procedimientos institucionalizados para el diseño ni para la implementación de políticas coordinadas de adaptación al cambio climático que incluyan todos los niveles territoriales; o, por lo menos, se ha desaprovechado la ocasión de modificar la naturaleza y composición de la CCPCC y elevarla a organismo protagonista de la coordinación entre todos los niveles de gobiernos.

En la misma línea parecen ir las consideraciones del informe “El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Valoraciones y propuestas de agentes y sectores interesados”²⁶³ publicado en marzo de 2019. El informe introduce, en cuanto al ámbito de la gobernanza, las propuestas de “Crear algún órgano de gobernanza y participación específico, como por ejemplo un Comité de la Adaptación, que sirva como espacio de encuentro entre políticos y tomadores de decisiones²⁶⁴”, así como de “Crear espacios específicos de participación donde puedan cooperar y trabajar conjuntamente personas expertas en el ámbito científico y la administración, para que haya una vía más directa entre el trabajo de los investigadores e investigadoras y las administraciones”.

Confiamos que los citados mecanismos se concretizarán en el PNACC-2, actualmente en fase de elaboración. A falta del borrador, podemos encontrar referencias acerca de este nuevo Plan de Adaptación, así como de la importancia de la coordinación administrativa en la adaptación, en el borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima²⁶⁵.

²⁶³ Cristina Esteban Martín, Javier Fernández Ramos, Inés Llinás Aguilera, *El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Valoraciones y propuestas de agentes y sectores interesados*, Andaira y OECC, 2019. Disponible en: https://www.adaptecca.es/sites/default/files/documentos/2019_oecc_pnacc_informe_valoraciones_actores_0.pdf (fecha última consulta 07/09/2019).

²⁶⁴ Concretamente una de las propuestas es “Crear un órgano de gobernanza y participación, como por ejemplo un Comité de la Adaptación donde se reunieran a más alto nivel cargos políticos, tomadores de decisiones, etc. Otra opción podría ser que en este comité existiera un comité más político y otro de carácter más técnico”. *Ibidem*, p. 71.

²⁶⁵ Vid. pp. 46 y ss. del Borrador actualizado del PNIEC. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec_2021-2030_borradoractualizado_tcm30-506491.pdf (fecha última consulta 15.02.2020).

4. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima

En cuanto a la mitigación del cambio climático, el Reglamento de Gobernanza de la Unión Europea²⁶⁶, establece entre otras medidas, que cada Estado miembro tiene que redactar un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (en adelante PNIEC)²⁶⁷. Respecto a su elaboración, el Reglamento exige a los Estados que establezcan “un diálogo energético multinivel permanente que reúna a las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes para debatir sobre las diferentes opciones previstas para las políticas energéticas y climáticas”²⁶⁸. Sin embargo, el art. 11 del citado Reglamento plasma el diálogo multinivel en una “Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía”. La Plataforma *podrá*²⁶⁹ servir *ex ante*, para el debate y la elaboración del PNIEC entre el Estado y las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, y *ex post*, para que estas “puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito. [...]”. Por su parte, la necesidad de una Plataforma de diálogo

²⁶⁶ Reglamento (UE) 2018/1999 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

²⁶⁷ En el primer borrador del PNIEC se explicaba que “El Borrador de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 presentado por cada Estado miembro sirve a la Comisión para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de la Unión en su conjunto. El Reglamento de Gobernanza define el proceso iterativo estructurado entre la Comisión y los Estados miembros, con vistas a la finalización de los Planes en 2019 y su posterior aplicación, proceso que incluye asimismo la necesidad de llevar a cabo informes de progreso cada dos años. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, identifica los retos y oportunidades a lo largo de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía: la descarbonización, incluidas las energías renovables; la eficiencia energética; la seguridad energética; el mercado interior de la energía y la investigación, innovación y competitividad. El Plan emite, asimismo, las señales necesarias para proporcionar certidumbre y sentido de dirección a todos los actores”. Primer Borrador de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, 2018. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/documentoparticipacionpublicaborrardordelplannacionalintegradoeenergíayclima2021-2030_tcm30-487344.pdf (fecha última consulta 07/09/2019).

²⁶⁸ Considerando 30, Reglamento (UE) 2018/1999 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

²⁶⁹ “Los planes nacionales integrados de energía y clima podrán debatirse en el marco de este diálogo”. Art. 11 del citado Reglamento. El cursivo es nuestro.

multinivel sobre clima y energía ha sido resaltada también, por el Comité Económico y Social Europeo (en adelante CESE)²⁷⁰ y, como se ha analizado con anterioridad, por el CdR²⁷¹.

Respecto al borrador actualizado del nuevo PNIEC²⁷² cabe destacar que en el resumen ejecutivo del proceso de elaboración del plan aparecen referencias a consultas con las CCAA, pero no se hace alusión alguna a la participación de los entes locales para la redacción del borrador, aunque así lo establecía el propio reglamento. Esto parece aún más inexplicable, si consideramos que, en cambio, se mencionan reuniones con entidades empresariales y sindicales, organizaciones sociales y medioambientales, y otras organizaciones de la sociedad civil sobre diferentes aspectos relacionados con el Plan²⁷³. Es más, la coordinación con las CCAA, para la elaboración del borrador, parece haberse llevado a cabo a través de la CCPCC²⁷⁴, que se confirma, de esta manera, como foro de coordinación solamente entre Estado y CCAA.

El Plan reconoce, además, el importante papel activo que deben desempeñar las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de los objetivos del Plan y la necesaria coordinación con éstas²⁷⁵. Se menciona la apertura de mesas de coordinación o de diálogo con las Comunidades Autónomas, en relación con algunas medidas específicas²⁷⁶, sin más especificaciones y sin entender si estas

²⁷⁰ (2018/C 227/05) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Impulsar las acciones por el clima por parte de los agentes no estatales».

²⁷¹ Vid. Supra. (2018/C 387/08). Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones “La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC”.

²⁷² Borrador actualizado del PNIEC. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec_2021-2030_borradoractualizado_tcm30-506491.pdf (fecha última consulta 15.02.2020).

²⁷³ Ibidem, p. 21 ss.

²⁷⁴ “En quinto lugar, se ha fomentado y se va a continuar impulsando la coordinación con las CC.AA. a través de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, para identificar la interrelación de este Plan con las políticas autonómicas, buscando la plena implicación de cada ámbito de la administración para cumplir los objetivos del mismo”. Ibidem, p. 21.

²⁷⁵ “Asimismo, es importante destacar que, dado el reparto competencial en España, es imprescindible la continua coordinación de la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas, así

como la implicación activa por parte de las mismas para garantizar el cumplimiento de los objetivos”. Ibidem, p. 8.

²⁷⁶ Medida 1.9 (Plan de renovación tecnológica en proyectos ya existentes de generación eléctrica con energías renovables), y medida 1.11 (Revisión y simplificación de procedimientos

mesas se llevarán a cabo en el marco de la CCPCC²⁷⁷. Se trata en ambos casos, de una coordinación *ex post* con las CCAA, para la implementación de las medidas establecidas en el Plan. Respecto a los entes locales, a lo largo del Plan se hace referencia a medidas que los consideran coprotagonistas y corresponsables de la AGE y las CCAA, sobre todo en asuntos relacionados con movilidad y transporte²⁷⁸ y con la eficiencia energética²⁷⁹.

Hay que matizar que los entes locales se presentan como responsables de muchas medidas, pero sin que se detallen roles y funciones que les corresponden: en el apartado “responsables” de cada medida se coloca simplemente un listado genérico de administraciones responsables, sin puntualizar las funciones²⁸⁰.

Nos parece que el PNIEC reincide en la misma falta del PNACC. En efecto, tras definir los entes locales como piezas claves en la mitigación del cambio climático, los trata como meros receptores las políticas climáticas nacionales, sin que esté previsto que participen en el diálogo entre niveles y sin que puedan tener voz en los asuntos que les incumban, ni en fase de redacción del PNIEC ni en la fase *ex post*.

administrativos). Ibidem, p. 100 y 112. Sin embargo, parece incomprensible porque se establecen mecanismos de coordinación respecto a estas medidas y no a otras.

²⁷⁷ El PNIEC no hace referencia alguna al tercer grupo de trabajo de la CCPCC, el Grupo de Trabajo de Mitigación e Inventario, del que encontramos referencia solamente en una publicación de Pérez Gabaldón de 2013. Del citado grupo no ha sido posible encontrar información alguna de manera que nos he imposible afirmar si sigue en funciones. Véase Pérez Gabaldón, cit., p. 297.

²⁷⁸ Véanse, sobre todo, las referencias a la Medida 2.1 (zonas de bajas emisiones y medidas de cambio modal) y a la Medida 3.3. (puntos de recarga de combustibles alternativos). PNIEC, pp. 135 y 170.

²⁷⁹ Véanse las referencias a las medidas 2.11. (promoción de los servicios energéticos) y 2.12. (sector público: responsabilidad proactiva y contratación pública). Ibidem, pp. 155 y ss.

²⁸⁰ Vid. por ejemplo, pp. 93, 96, 100, 102, 109, 112, 113, 115, 141, 150 del borrador actualizado del PNIEC. Además, podría ser cuestionable la inclusión de los entes locales como responsables de alguna medida respecto a otra. No se comprende, por ejemplo, la exclusión de estos últimos como responsables en la medida 1.22. (reducción de emisiones de GEI en la gestión de residuos), en la medida 1.13. (comunidades energéticas locales), y en la medida 1.14. (promoción del papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización). Extraña, además, que en la medida 1.14 los entes locales no estén indicados como responsables, pero se ven asignado un importante papel de fomento de mecanismos de actuación en el ámbito municipal. Vid. pp. 123 y 107 PNIEC.

De la misma manera, los lemas referidos a la coordinación se repiten a lo largo de todo el Plan²⁸¹, por ejemplo, con referencia al Objetivo de Desarrollo Sostenible número 17 (Alianzas para lograr los objetivos)²⁸² y a la transición energética: “[e]l concurso de todas las administraciones territoriales permitirá avanzar en este proceso de transición energética, en el que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales desempeñarán un papel fundamental. El modelo de distribución de competencias de nuestro país, donde la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales comparten competencias en diferentes ámbitos, necesita de la coordinación especialmente en determinadas áreas de capital importancia para transformar nuestras ciudades, como son el urbanismo y la movilidad.”²⁸³. Sin embargo, esta necesaria coordinación, suficientemente reiterada, sigue sin plasmarse en mecanismos o herramientas concretas que la hagan efectiva y que comprendan todos los niveles territoriales. Con el PNIEC, una vez más, se pierde la ocasión de dibujar una plataforma para la coordinación entre todos los niveles o, por lo menos, de reorganizar la CCPC para hacer de ella la mencionada plataforma estable y omnicomprensiva acordada por el Reglamento Europeo.

5. Anteproyecto De Ley De Cambio Climático Y Transición Energética

Finalmente, las consideraciones que se acaban de efectuar se podían replicar por completo en el análisis del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética de 2019, que se sometió a trámite de información pública

²⁸¹ “No obstante, los retos y oportunidades asociados a este Plan inciden en planes y políticas de distintos ámbitos sectoriales, por lo que será necesaria la coordinación interadministrativa para hacer compatibles las distintas políticas”. Vid. p. 8. En la Dimensión de Investigación, innovación y competitividad se reserva un apartado entero y se hace especial referencia a la coordinación entre las administraciones públicas y los demás sectores interesados. Vid. pp. 70 y ss.

²⁸² “La existencia de competencias concurrentes entre distintos niveles de administración, la importancia de la implicación activa del sector privado y el peso del contexto europeo e internacional en el ámbito de la energía y el clima, son factores que obligan a desarrollar mecanismos de cooperación que hagan posible el cumplimiento de los objetivos”. Ibidem, p. 359.

²⁸³ Ibidem, p. 55.

en febrero de 2019²⁸⁴. Una lectura de dicho anteproyecto revelaba una consideración nula del tema de la coordinación multinivel en cuanto a políticas públicas de cambio climático. No constaba mención alguna a la coordinación con los entes subestatales, ni en cuanto a políticas públicas, ni menos aún en cuanto a coordinación administrativa. La única referencia – sumaria – a “La promoción y coordinación de la participación de todos los agentes implicados en las políticas de adaptación, incluyendo los distintos niveles de la administración, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto”²⁸⁵ se refería a la adaptación y apuntaba al PNACC. Inexistente resultaba, por el contrario, cualquier mención a mecanismos de coordinación en el marco de la mitigación.

El nuevo anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante APLCCTE) de 2020²⁸⁶ muestra, en cambio, avances parciales en el tema objeto de estudio. Sin lugar a duda, consideramos relevante la inclusión del principio de “cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Pública” entre los principios rectores de la ley y de las actuaciones derivadas de la misma (art. 2, letra k.). Sin embargo, el nuevo texto y, sobre todo, el nuevo Título IX del APLCCTE, dedicado a la gobernanza y a la participación pública²⁸⁷, parece olvidarse de desarrollar el citado principio, aunque a primera vista podría considerarse el contrario. En efecto, el artículo 34 prevé la creación de un Comité de Cambio Climático y Transición Energética, como “órgano responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas de energía y cambio climático, incluidas las normativas”. Sin embargo, si bien no se concreta su composición, organización y funcionamiento (que serán determinados reglamentariamente), todo apunta a que se tratará de

²⁸⁴ Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (2019) sometido a trámite de información pública. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/images/es/1anteproyectoleyccyte_tcm30-487336.pdf (fecha última consulta: 15/02/2020).

²⁸⁵ Art. 15, 2 c) del Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética de 2019.

²⁸⁶ Nuevo anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (APLCCTE) de 2020. Disponible en <https://www.agronegocios.es/wp-content/uploads/2020/02/20200207Aley-V1.pdf> (fecha última consulta: 15/12/2020).

²⁸⁷ Nota de prensa Miteco: “La Ley de Cambio Climático y Transición Energética entra en la recta final de su tramitación Administrativa”, de 10 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/prensa/200210rectafinaltramitacionleycambioclimatico_tcm30-506976.pdf (fecha última consulta: 15/02/2020).

un instrumento técnico independiente, parecido al Comité de Cambio Climático Británico²⁸⁸.

En cuanto a la coordinación entre niveles territoriales, las disposiciones siguen siendo muy ambiguas e indeterminadas. Una única previsión se puede localizar en el artículo 37, apartado 5, acerca de las Políticas, Medidas, Inventarios y Proyecciones de Gases de Efecto Invernadero: “El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico establecerá también a los efectos de lo previsto en los apartados anteriores, los mecanismos de colaboración con otros organismos públicos o Administraciones Públicas distintas de la Administración General del Estado con competencias en el ámbito de diseño y ejecución de políticas y medidas con impacto en la mitigación y adaptación al cambio climático”²⁸⁹. Sin embargo, una vez más, no se concretan los citados mecanismos de colaboración. Asimismo, la única referencia expresa a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (y al Consejo Nacional de Clima) como foro de coordinación entre los diferentes niveles territoriales se halla en el preámbulo del anteproyecto y hace referencia a la participación de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en la tramitación normativa de la Ley²⁹⁰.

El nuevo anteproyecto, en definitiva, no aporta soluciones (o sigue aplazándolas) al problema planteado. A tal propósito, consideramos importante traer a colación un detalle. El 16 de julio de 2019, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común presentó una nueva Proposición de Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética²⁹¹. Entre todas las

²⁸⁸ Vid. <https://www.fundacionfelipegonzalez.org/creacion-de-un-comite-espanol-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica/> y <https://elperiodicodelaenergia.cm/el-gobierno-propone-la-creacion-de-un-comite-de-expertos-para-evaluar-la-transicion-energetica-a- semejanza-del-de-reino-unido/> (fecha última consulta: 15/02/2020).

²⁸⁹ Tampoco puede considerarse mecanismo de coordinación, la obligación de información establecida en el artículo 35: “Las comunidades autónomas deberán informar en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de los planes de energía y clima con los que cuenten a partir del 31 de diciembre de 2021”.

²⁹⁰ “Por último, la participación de las comunidades autónomas y las entidades locales, que ha acompañado a toda la tramitación normativa en sus distintos trámites participativos, se ha visto reforzada con la consulta a los órganos colegiados de coordinación que aúnan a las distintas administraciones, como son el Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, así como a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

²⁹¹ Consultable en http://www.congreso.es/public_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-48-1.PDF (fecha última consulta: 15/02/2020).

medidas propuestas, la Proposición de Ley incluía la creación de una Comisión Territorial de Cambio Climático, creada por el Gobierno, en la que estarían representados, además del Ministro y de los Consejeros competentes en materia de cambio climático, el Presidente de la Agencia Estatal de Cambio Climático y una representación de Concejales de Medio Ambiente, designada por la Federación Española de Municipios y Provincia²⁹². Sin embargo, si bien algunas de las disposiciones contenidas en la Proposición de Ley se han trasladado en el nuevo APLCCTE (por ejemplo, la referencia al principio de cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas y Gobiernos de los distintos niveles²⁹³), la Comisión Territorial de Cambio Climático ha quedado en nada.

6. Conclusiones

Del análisis de los tres pilares destinados a regir el marco de políticas españolas de cambio climático, en cuanto al asunto de la coordinación con los entes subestatales, podemos extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, consideramos que la esencia de CCPCC resulta poco clara. Nace como plataforma en el marco del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y, aunque entre sus funciones resultan el seguimiento del cambio climático y la adaptación a sus efectos y la prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, se hace referencia a ella como a un órgano de coordinación y colaboración solo entre la AGE y las CCAA, si bien en su composición consta un vocal representante de los entes locales. Tal como se encuentra actualmente estructurada no puede alcanzar la consideración de plataforma de coordinación entre todos los niveles de gobierno. Además, la coordinación entre Estado y CCAA en el seno de la CCPCC resulta circunscrita solamente a la adaptación, a través del trabajo desarrollado por el

²⁹² Artículo 141 de la Proposición de Ley.

²⁹³ "Colaboración y cooperación, según el cual las Administraciones Públicas deben actuar de forma coordinada para alcanzar conjuntamente y de forma más eficiente los resultados pretendidos; asimismo se requiere la colaboración entre los diferentes gobiernos implicados: el europeo, el estatal, el autonómico y el local". Artículo 3.10 de la Proposición de Ley.

GTIA y al comercio de emisiones, a través del Grupo Técnico de comercio de emisiones.

En segundo lugar, a partir del análisis de los PNACC y PNIEC, apreciamos que la coordinación con los entes locales podría encontrar una propia “razón de ser” solo con referencia a la adaptación al cambio climático, sin mención alguna a la mitigación. Sin embargo, respecto a la propia adaptación, tampoco se determina en qué manera y a través de qué mecanismos la citada coordinación tiene que llevarse a cabo, por lo cual esta “razón de ser” se queda en un marco puramente teórico. Lo mismo se puede comentar en referencia al APLCCTE, que no va más allá de la introducción del principio de coordinación y cooperación entre niveles territoriales.

Finalmente, si consideramos que el PNACC es, entre los tres, el único actualmente vigente y se remonta a 2006, podemos llegar a la conclusión de que el borrador del PNIEC y el APLCCTE en el tema considerado están optando por el camino equivocado: a través de la regulación contenida –o la falta de regulación- en los citados instrumentos no solo no se impulsa ni se mejora la coordinación entre niveles políticos administrativos, sino que incluso se puede apreciar un retroceso en los mecanismo o herramientas que posibiliten la necesaria coordinación.

4. POBREZA Y VULNERABILIDAD ENERGÉTICA. UN ANÁLISIS MULTINIVEL EN EL MARCO DE LA AGENDA URBANA DE LA UNIÓN EUROPEA²⁹⁴

Laura Presicce

Investigadora Predoctoral de Derecho Administrativo

Universitat Rovira i Virgili

Departamento de Derecho Público

Centre d'Estudis de Dret Ambiental (CEDAT)

Sumario. 1. Introducción: pobreza y vulnerabilidad energética. 2. Transición energética y vulnerabilidad energética. 3. La gobernanza multinivel de la vulnerabilidad energética. 4. La Agenda Urbana de la Unión Europea: ¿qué es y para qué sirve? 5. Pobreza y vulnerabilidad energética en la Agenda Urbana de la Unión Europea. 5.1. Pobreza urbana. 5.2. Transición energética. 5.3. Vivienda. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

Palabras clave: Vulnerabilidad energética – pobreza energética – transición energética justa – justicia energética – Agenda Urbana de la Unión Europea

Resumen: La vulnerabilidad y la pobreza energética configuran un problema social significativo que se ha extendido y ampliado con la crisis económica mundial de la última década. Se trata, además, de lacras fomentadas por el modelo energético tradicional, radicado en fuentes fósiles de energía y en un

²⁹⁴ El presente trabajo ha sido realizado con el apoyo de la AGAUR, de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya y del Fondo Social Europeo, en el marco del proyecto de investigación «Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

patrón muy centralizado. El modelo energético alternativo, que se intenta implementar a través de la transición energética, basado en fuentes de energía renovables y en un esquema más abierto y democrático, puede contribuir, en cambio, a poner un freno a la vulnerabilidad -y a la pobreza- energética. De esta manera, la transición energética se convertiría en transición justa, agregando a la misma una vertiente también social. Sin embargo, las políticas de “transición energética justa”, en el sentido propuesto, deben delinarse e implementarse en los diferentes niveles de gobierno: europeo, nacional y autonómico. A esto cabe añadir el fuerte componente local de la transición energética, que aportaría enormes beneficios en el ámbito de la vulnerabilidad y pobreza energética. En este trabajo, se pretende analizar cómo la Agenda Urbana de la Unión Europea afronta el tema de la vulnerabilidad energética en su conexión con la transición energética.

1. Introducción. Vulnerabilidad y pobreza energética

La vulnerabilidad y la pobreza energética configuran un importante problema social que se han intensificado y expandido con la crisis económica mundial de la última década. Tal problema, presente en menor o mayor medida en todos los países del mundo, representa a estas alturas un reto social, económico y jurídico de gran envergadura. Resulta imposible encontrar una definición consensuada de pobreza energética, así como de vulnerabilidad energética.

Respecto a la noción de “pobreza energética”, destacamos que se trata de concepto bastante reciente, que se elaboró en el Reino Unido en los primeros años noventa²⁹⁵, y que ha ido evolucionando y ampliándose en el curso de las décadas²⁹⁶. Aun así, analizando diferentes definiciones, podemos esbozar los tratos distintivos de la misma. Cabe considerar, en primer lugar, que se trata de una forma específica de pobreza, con la que se encuentra obviamente relacionada. Parte de la doctrina asume, en este sentido, la inutilidad de añadir adjetivos a la pobreza (pobreza habitacional, pobreza energética) puesto que se

²⁹⁵ Concretamente, la primera autora que habló de “*fuel poverty*” fue Brenda Boardman en 1991. Vid. MOORE, R., “Definitions of fuel poverty: Implications for policy”, *Energy Policy*, 49, octubre 2012, p. 19.

²⁹⁶ Ibidem.

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

trata de fenómenos normalmente interconectados entre ellos y que se colocan dentro del gran “monstruo” de la pobreza general²⁹⁷.

LINARES LLAMAS y ROMERO MORA destacan dos formas de entender la pobreza energética, según el nivel de desarrollo de los territorios: “Una primera consistiría en la dificultad o incapacidad de hacer frente al coste de unas necesidades energéticas esenciales. Esta primera definición es la que comúnmente se viene utilizando en los países desarrollados. Una segunda definición, aplicable especialmente a los países en desarrollo, describe la pobreza energética como la dificultad no solo de afrontar unos determinados costes energéticos, sino también de acceder a unos niveles básicos de suministro energético con formas avanzadas de energía”²⁹⁸. Normalmente las casuísticas europeas, la española y la italiana entre ellas, se enmarcarían en la primera definición dada por lo citados autores. Aun así, dentro de los mismos Países, se pueden detectar fenómenos relacionados con la segunda definición, ligada más a las experiencias de países menos desarrollados o en fase de desarrollo.

Mucho más compleja y elaborada resulta la definición confeccionada por DAY, WALKER y SIMCOCK, “una incapacidad para hacer realidad las capacidades esenciales como resultado directo o indirecto de un acceso insuficiente a unos servicios energéticos asequibles, fiables y seguros, teniendo en cuenta los medios alternativos razonables disponibles para hacer realidad tales capacidades”²⁹⁹.

²⁹⁷ 2018/C 058/22, Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de abril de 2016, sobre la consecución del objetivo de lucha contra la pobreza a la luz del aumento de los gastos de las familias, considerando Q. “Considerando que la pobreza energética está ligada a la pobreza general y es consecuencia de varias condiciones subyacentes, entre ellas los problemas relativos a la salud y la discapacidad, la falta de acceso a ofertas adaptadas o servicios en línea, los bajos ingresos, el tipo de sistema de calefacción en uso en el hogar y la calidad y rendimiento energético del parque inmobiliario”. Vid. también LORENZO, F., “Los “apellidos” de la pobreza”, *Documentación social*, núm. 2, 2019. Disponible en: <https://www.documentacionsocial.es/2/accion-social/los-apellidos-de-la-pobreza/?print=pdf> (fecha de última consulta: 10/12/2019).

²⁹⁸ LINARES LLAMAS, P., ROMERO MORA, J.C., “Resumen y principales conclusiones sobre el Estudio de Pobreza Energética”, *Cuadernos de Energía*, núm. 46, 2015, p. 68.

²⁹⁹ Vid. DAY, R., WALKER, G., SIMCOCK, N., “Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework”, *Energy Policy*, 93, junio 2016, pp. 255-264. (Traducción propia).

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

El Comité Económico y Social Europeo (en adelante, CESE) en un Dictamen de 2013, definió la pobreza energética como “la dificultad o la incapacidad de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura, así como de disponer de otros servicios energéticos esenciales a un precio razonable”³⁰⁰. Sin embargo, aunque en estos últimos años la Unión Europea ha abordado la cuestión de la pobreza energética en numerosas Directivas, a día de hoy, no ha podido consensuar una definición jurídica de la misma³⁰¹.

En clave interna, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en la reciente Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024³⁰², ha definido la pobreza energética como “la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía”. La citada definición remarca la vinculación entre la pobreza energética y la ineficiencia energética de la vivienda.

Este nexo se tiene en cuenta también en la definición dada por el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía, en la que la pobreza energética es la “situación en la que una unidad familiar o una persona son incapaces de permitirse los servicios de energéticos básicos (calefacción, aire acondicionado, iluminación, movilidad y electricidad) para garantizar un estándar de vida

³⁰⁰ 2013/C 341/05, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética» (Dictamen de iniciativa). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:341:0021:0026:ES:PDF> (fecha de última consulta 12/12/2019).

³⁰¹ 2018/C 058/22, Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de abril de 2016, cit., recomendación n. 34.

³⁰² La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética es un instrumento, introducido por el art. 1 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, “que permite abordar el fenómeno de la pobreza energética desde una perspectiva integral y con visión de largo plazo. Mediante esta Estrategia se realizará un diagnóstico y caracterización del problema, se diseñarán indicadores oficiales de medición, se establecerán objetivos de reducción de la pobreza energética en un horizonte a medio y largo plazo y se propondrán medidas concretas para la consecución de dichos objetivos, así como sus vías de financiación. En dicha Estrategia se tendrán especialmente en cuenta los umbrales de renta y la situación de vulnerabilidad de los colectivos afectados”. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf (fecha de última consulta 12/12/2019).

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

decente, debido a la combinación de bajos ingresos, gastos energéticos elevados y baja eficiencia energética de sus hogares”³⁰³.

De las conceptualizaciones aportadas se pueden destacar tres causas de la pobreza energética, interconectadas entre ellas: el nivel de ingresos bajo del núcleo familiar; el elevado coste de la energía, que impacta de manera significativa en el presupuesto familiar; y la ineficiencia energética de los hogares³⁰⁴.

Por otro lado, tenemos que mencionar la vulnerabilidad energética. Si bien en las obras de muchos autores, así como en documentos oficiales de la misma Unión Europea y del Estado Español, el concepto de vulnerabilidad energética se utiliza como sinónimo de pobreza energética, en realidad las dos nociones presentan algunas diferencias.

La Asociación Española de Ciencias Ambientales (en adelante, ACA) define la vulnerabilidad energética como “la propensión a experimentar una situación en la que el hogar no recibe una cantidad adecuada de servicios de la energía. Es una situación temporal y se puede ver modificada por factores internos (nace un hijo, enferma un miembro del hogar) o por externos (cambian los requisitos de una ayuda) al hogar”³⁰⁵.

Esta definición permite apuntar a la vulnerabilidad como una cuestión más “dinámica” y contingente respecto a la idea de pobreza energética “en la que diferentes hogares entran en pobreza energética en momentos concretos de sus vidas y en la que este tipo de privación no es una condición permanente sino temporal. El foco se pone sobre las condiciones estructurales y coyunturales que van más allá de la triada de factores tradicionalmente considerados en las

³⁰³ La citada definición, utilizada por el Pacto de Alcaldes, es del “European Commission, Citizen Energy Forum 2016”. Disponible en: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/apoyo/pobreza-energ%C3%A9tica.html> (fecha de última consulta 12/12/2019).

³⁰⁴ BURLINSON, GIULIETTI y BATTISTI, en cambio, señalan tres dimensiones de la pobreza, conectadas entre ellas: pobreza de ingresos, pobreza inducida por el coste de la vivienda y pobreza inducida por el coste del combustible. La pobreza en el coste de la vivienda sería, de acuerdo con los citados autores, un componente esencial pero ignorado de la pobreza energética. BURLINSON, A., GIULIETTI, G., BATTISTI, G., The elephant in the energy room: Establishing the nexus between housing poverty and fuel poverty, *Energy Economics*, 72, 2018, pp. 135-144.

³⁰⁵ En <https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/ique-es-la-pobreza-energetica> (fecha de última consulta 13/12/2019).

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

definiciones clásicas de pobreza energética (ingresos del hogar, precios de la energía y eficiencia energética de la vivienda)”³⁰⁶.

A partir de estas consideraciones, podríamos deducir que la condición de vulnerabilidad es potencialmente ínsita en el mismo concepto de consumidor energético.

La condición de consumidor (o cliente) vulnerable fue introducida por la Directiva 2009/72/CE³⁰⁷, de acuerdo con la cual los Estados tenían que definir el concepto de cliente vulnerable³⁰⁸ y garantizar a los mismos el necesario suministro de electricidad y una especial protección.

A partir de entonces, la Unión Europea ha recorrido, como veremos, un intenso camino para intentar poner un freno a una problemática social que afecta todos los Países que forman parte de ella³⁰⁹. Lo que más nos parece destacable en la actuación de la UE es, por un lado, la creación de un Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV)³¹⁰; y, por el otro, la integración de vulnerabilidad energética y la lucha contra la pobreza energética en todas las políticas relacionadas con ellas: sobre todo de eficiencia energética y, más en general, de energía³¹¹. Hasta llegar al llamado “Paquete de Invierno” en el que la Unión Europea vincula de manera clara la lucha contra la pobreza energética a la transición energética en curso.

³⁰⁶ *Ibidem*. La ACA define también la desigualdad energética como “la disparidad en niveles de consumo y pobreza energética entre hogares con diferente poder adquisitivo”.

³⁰⁷ Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

³⁰⁸ *Vid.* THOMSON, H., y BOUZAROVSKI, S., “Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action”, report, agosto 2018, pp. 49 ss. Disponible en: https://www.energypoverty.eu/sites/default/files/downloads/publications/18-08/paneureport2018_final_v3.pdf (fecha de última consulta: 18/12/2019).

³⁰⁹ “En torno a 50 millones de hogares sufren la pobreza energética en la Unión”. *Vid.* Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

³¹⁰ *Vid.*, a tal propósito, <https://www.energias-renovables.com/ahorro/nace-el-observatorio-europeo-de-la-pobreza-20180209> (fecha de última consulta 15/12/2019).

³¹¹ El CESE, en su Dictamen de 2011, ya proponía “que la pobreza energética se tenga en cuenta a la hora de elaborar cualquier propuesta de política energética”. 2011/C 44/09, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica» (Dictamen exploratorio), conclusión 1.7.

2. Transición energética y vulnerabilidad energética

El modelo energético actual, junto con el contexto de crisis económica mundial de la última década, ha incrementado notablemente el número de hogares que se encuentran en situación de pobreza o, por lo menos, de vulnerabilidad energética. El aumento de los costes energéticos y de los combustibles fósiles (petróleo, carbón, gas natural), así como los abusos de las comercializadoras, concurren a la insostenibilidad de este modelo energético oligopolístico, jerárquico y centralizado, basado en la utilización de fuentes de energía fósil³¹².

La insostenibilidad del citado modelo asume diferentes caras: ambiental, económica y social. Desde un punto de vista ambiental, los expertos³¹³ consideran que la transición energética, uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo, pueda representar un importante cambio de rumbo y ser de auxilio para contrarrestar la crisis climática actual. Sin embargo, la transición energética, incorpora en sí también una significativa vertiente social, además de una económica.

Tradicionalmente, se define la transición energética como la necesaria descarbonización del sector eléctrico, con el empleo de fuentes de energía renovables en lugar de las fósiles. No obstante, esta es solo una de las dos vertientes de la transición energética. La segunda es representada por el salto del sistema energético hacia un modelo más democrático, descentralizado e inclusivo, caracterizado por un rol más activo de los ciudadanos. Este segundo pilar de la transición energética es el que podría contribuir, en mayor medida, a reducir la pobreza energética a través del fomento del autoconsumo eléctrico, así como de la implementación del autoconsumo compartido y de las comunidades energéticas locales³¹⁴.

³¹² MARTÍN MURILLO, L. "La necesidad de cambio en el modelo energético español", *Revista de Obras Públicas*, 3584, 2017, pp. 26-31.

³¹³ Vid. IPCC, "Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation", report, 2012, pp. 1-245. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SRREN_FD_SPM_final-1.pdf (fecha de última consulta: 15/12/2019). Vid. también BRUCKNER T., I.A. BASHMAKOV, Y. MULUGETTA, *et al.*, "Energy Systems", en *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 1-88.

³¹⁴ Vid. PRESICCE L., "El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad", *Revista Vasca de*

La Directiva UE 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables³¹⁵, en su día, ya apuntaba en el preámbulo que “El cambio hacia la producción descentralizada de energía entraña numerosas ventajas, tales como la utilización de fuentes locales de energía, una mayor seguridad del suministro local de energía, trayectos de transporte más cortos y menores pérdidas en la transmisión de la energía. Dicha descentralización fomenta también el desarrollo y la cohesión de la comunidad, al facilitar fuentes de ingresos y crear empleo a escala local”³¹⁶. Lo mismo reitera la nueva Directiva UE 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que se propone dar vida a la figura del autoconsumidor y a las comunidades energéticas locales.

Un calificativo que últimamente acompaña el concepto de transición energética es “justa”. Con esto se intenta que la transición energética vaya más allá de la imprescindible sostenibilidad ambiental, marcando una necesaria visión de sostenibilidad holística, que comprenda también una vertiente social.

Una transición energética justa trata, por un lado, de aliviar la distribución desigual de los impactos negativos del cambio climático y, por el otro, de evitar que los costes socioeconómicos (potenciales y percibidos) de la descarbonización reviertan contra unas determinadas categorías de sujetos³¹⁷,

Administración Pública, núm. 113, 2019, pp. 181-221. Vid. también PIELOW, J.C., “La inaplazable transición energética: el paso de los combustibles fósiles a las energías renovables, en GALÁN VIOQUE, R., GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Aranzadi, 2017, pp. 47-68. GALERA RODRIGO, S., “Transición energética en España: retos jurídicos más allá del mercado”, en GALÁN VIOQUE, R., GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Aranzadi, 2017, pp. 499-513.

³¹⁵ Por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

³¹⁶ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, considerando 6.

³¹⁷ Una categoría de sujetos que no consideraremos en el presente trabajo son los trabajadores. La transición energética justa, desde este punto de vista, quiere focalizar la atención sobre la reconversión de puestos de trabajo basados en combustibles fósiles, así como en la creación de nuevos “green jobs”. De hecho, el concepto de transición justa surgió por parte de los sindicatos, para defender estos trabajadores. De acuerdo con Healy y Barry “A just transition could require that the state intervene more actively in the political economy to create jobs in “green” sectors, in part to compensate for now-abandoned fossil-fuel-based sectors, and that state and capital (and those more able to pay higher associated taxes, for example) absorb carbon capitalism’s negative social externalities, and provide a welfare safety net and adequate

incrementando los problemas sociales y la desigualdad y obstaculizando el apoyo democrático y popular a las políticas de transición energética. De esta manera, como ya afirmamos en otro trabajo, la llamada transición energética justa debería comenzar con el reconocimiento de la injusticia energética que caracteriza la situación actual, así como con la constatación de la “insostenibilidad realmente existente”, que colisiona con el desarrollo sostenible al que aspiramos³¹⁸.

La ambición de los teóricos partidarios de la transición energética justa es que se tome conciencia, en las políticas que están impulsando este cambio de modelo, de la insostenibilidad y de la injusticia que los modelos energéticos anteriores han llevado consigo³¹⁹. En el marco de la transición energética justa se presta, o se debería prestar, especial atención y protección a los consumidores de energía (sean prosumidores o clientes) y, aún más, a los consumidores vulnerables a través de tres bloques de medidas: a medidas prestacionales, como el bono social, y de garantía de suministro básico, se deben añadir, en primer lugar, medidas tendentes a aumentar la información, la transparencia y la racionalización de los mecanismos de contratación de energía, así como de determinación adecuada de las tarifas energéticas.

Sin embargo, como hemos afirmado con anterioridad, el objetivo de la transición energética es empoderar los consumidores, así que a estas medidas informativas y paliativas de intervención social deben acompañarse medidas y

compensation for people and communities that have been marginalized or negatively impacted by a low carbon energy transition”. HEALY, N., BARRY, J., “Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a “just transition”, *Energy Policy*, vol. 108, septiembre 2017, p. 455.

³¹⁸ Vid. PRESICCE, L. “ El periplo de la regulación del autoconsumo energético...”, *op. cit.*, pp. 181-221; y HEALY, N. BARRY, J., “Politicizing energy justice and energy system transitions ...”, *op. cit.*, pp. 451-459. Acerca de “transición justa” y de “transición energética justa”, *vid.* también COCCILO, E., “Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico”, en DARNACULLETA GARDELLA, M.M., ESTEVE PARDO, J., IBLER, M., (coords.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, 2020 (en prensa). HEFFRON, R. J., McCAULEY, D., “What is the “Just Transition”?”, *Geoforum*, vol. 88, enero 2018, pp. 74-77. McCAULEY, D., HEFFRON, R., “Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice”, *Energy Policy*, 119, 2018, pp. 1-7.

³¹⁹ Asimismo, según COCCILO, “Las decisiones de política energética no pueden, por lo tanto, limitarse solo a asegurar la correspondencia entre suministro y demanda, sino que deben tener en cuenta una compleja combinación de elementos económicos, sociales, políticos, ecológicos, tecnológicos, etc.”. COCCILO, E., “La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el Antropoceno: una cuestión constitucional”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, 2015, p. 6.

formas de fomento y subvención del autoconsumo individual y compartido, sobre todo para aquellos colectivos más vulnerables o en situaciones de pobreza energética acertada.

3. Gobernanza multinivel de la vulnerabilidad energética

En 2011, en pleno contexto de crisis económica, el CESE señalaba que “la lucha contra la pobreza energética es una nueva prioridad social que debe ser abordada a todos los niveles y es importante que la UE establezca directrices comunes para que todos los Estados miembros avancen en la misma dirección para erradicarla”³²⁰. Asimismo, en otro Dictamen de 2013, el CESE abogaba por una “acción común y coordinada para colmar la brecha energética basada en el reconocimiento de un derecho de acceso universal a la energía (para que cada persona pueda disfrutar de unas condiciones de vida dignas)”³²¹.

De hecho, el objetivo de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas número 7 se propone garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos³²². Asimismo, el capítulo tercero del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que trata de protección e inclusión social, reconoce la energía como servicio esencial y el acceso a ella como un derecho social³²³.

Como hemos adelantado, la pobreza energética se ha abordado en el marco legislativo de la UE sobre todo en conexión con la política energética y con la eficiencia energética. Sin pretender trazar un recorrido exhaustivo, señalamos, por último, que en el llamado paquete de invierno “Energía limpia para todos los europeos” se aborda de manera transversal el tema de la pobreza energética a

³²⁰ 2011/C 44/09, *op. cit.*, conclusión 1.2.

³²¹ 2013/C 341/05, *op. cit.*, conclusión 2.2.

³²² Cabe traer a colación que el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, reconocía ya el derecho a una vivienda adecuada y el “derecho al acceso a energía para la cocina, la iluminación y la calefacción” y establecía que “los gastos derivados del uso del hogar deberían ser de un nivel que no impida ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas”.

³²³ Capítulo III, punto 20: “Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Debe prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos Servicios”. Acerca del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, *vid.*, entre todos, CASADO CASADO, L., “El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?”, *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 2, 2019, pp. 375-404.

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

través de referencias y/o medidas contenidas en todos los (ocho) actos legislativos que componen el paquete³²⁴.

Asimismo, desde un punto de vista interno, los diferentes Países miembros de la Unión Europea han abordado el problema de la lucha contra la pobreza energética y la vulnerabilidad a través de políticas, de mayor o menor envergadura, que tienen en cuenta las peculiaridades propias del País³²⁵. No obstante, cabe remarcar que solo en los últimos años, las citadas políticas han añadido, al apoyo social básico, ulteriores medidas vinculadas con los temas de la eficiencia energética en las viviendas y con el papel activo de los consumidores, que hemos analizado.

En España³²⁶, por ejemplo, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, vincula de manera decidida la transición energética a la vulnerabilidad energética. Por un lado, fortalece las medidas prestacionales, mejorando el bono eléctrico y creando un bono social térmico. Por el otro, impulsa el autoconsumo, a través del derecho al autoconsumo de energía eléctrica sin cargos, al derecho al autoconsumo compartido y al principio de simplificación técnica y administrativa³²⁷. Finalmente, refuerza las obligaciones de información y transparencia por parte de las comercializadoras. A la espera que en la normativa española se transpongan también las Directivas de eficiencia

³²⁴ Además de las Directivas ya citadas en el presente trabajo, recordamos la Directiva 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que, en su artículo 28, obliga a los Estados Miembros a proteger a clientes vulnerables por pobreza energética; y la citada Directiva 2018/2002, de eficiencia energética, de acuerdo con la cual “Las mejoras en la eficiencia energética de los edificios deben beneficiar especialmente a los hogares vulnerables, entre los que se encuentran aquellos afectados por la pobreza energética y, cuando proceda, aquellos que residan en viviendas sociales” (considerando 23). En detalle, véase el apartado “El paquete de invierno de la Unión Europea” de la Estrategia Nacional de Pobreza Energética 2019-2024, pp. 16 ss.

³²⁵ <https://www.energypoverty.eu/policies-measures> (fecha de última consulta: 22/12/2019).

³²⁶ Un excelente análisis de la normativa europea y española relacionada con la pobreza energética, hasta 2017, puede hallarse en DEL GUAYO CASTIELLA, I., “Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social”, *Revista de administración pública*, núm. 203, 2017, pp. 343-381. *Vid.*, además, ARENAS PINILLA, E., BARRELLA, R., BURZACO SAMPER, M., et al., “La pobreza energética en España”, en BLANCO MARTÍN, A., CHUECA SÁNCHEZ, A. M., LÓPEZ RUIZ, J. A., MORA ROSADO, S. (coord.), *Informe España 2019*, Cátedra J.M. Martín Patino, 2019, pp. 192 y ss.

³²⁷ En detalle, *vid.* PRESICCE, L., “Legislación básica de protección al medioambiente (Primer semestre 2019)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. X, Núm. 1, 2019, pp. 5 ss. ARENAS PINILLA, E., BARRELLA, R., BURZACO SAMPER, M., et al., “La pobreza energética en España”, *cit.*, pp. 196 ss.

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

energética y la parte relativa a las comunidades energéticas locales de la Directiva de energías renovables, de momento se evidencia cómo a los mecanismos paliativos se han comenzado a sumar otros que revelan el propósito de empoderar, concienciar y responsabilizar a los consumidores.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, a pesar del sempiterno problema competencial³²⁸, es incuestionable que estas hayan desarrollado políticas y adoptado medidas de protección de los consumidores vulnerables y para mitigar la pobreza energética. Entre todas, Cataluña³²⁹ y Aragón³³⁰ han legislado específicamente acerca del tema, mientras otras han añadido disposiciones concretas a normativas de exclusión social³³¹ o de vivienda³³². Sin embargo, a pesar de la legislación, es constante la labor de todas las Comunidades Autónomas en la implementación de políticas específicas para paliar, y en determinados casos, prevenir la pobreza energética.

De igual manera, cabe traer a colación, el importante cometido de los entes locales³³³, como administración de proximidad. En primer lugar, a través de la labor de los trabajadores sociales, los ayuntamientos pueden detectar las situaciones de vulnerabilidad y pobreza energética existente en el territorio. En segundo lugar, en muchos ayuntamientos se han activado puntos de asesoramiento energético, oficinas o servicios municipales de atención a la pobreza energética en los que, además de atender y asesorar a los ciudadanos,

³²⁸ Entre todas, *vid.*, las SSTC 62/2016 de 17 de marzo y 54/2018 de 24 de mayo. *Vid.*, acerca del tema, GARCÍA BLANCO, M.C., SALAMA SALAMA, I., “La pobreza energética en España. Su delimitación competencial”, *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 102, 2017 (Ejemplar dedicado a la Pobreza energética).

³²⁹ Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Acerca de esta ley, *vid.* RECASENS CALVO, J., “La normativa catalana contra la pobreza energética. Antecedentes, problemática, dificultades de aplicación y posibles medidas a adoptar”, en Soto Valle, J.I., Ponce Solé, J., *Pobreza energética: regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, 2018, pp. 93-104.

³³⁰ Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón.

³³¹ Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social de Extremadura.

³³² Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, tal como modificada por la Ley 10/2016, de 7 de junio.

³³³ GIFREU I FONT pone de relieve como “no hay duda de que las administraciones locales también desempeñan un papel destacado en el reto de avanzar hacia un crecimiento sostenible e inclusivo que promueva un uso eficiente de recursos y combata el cambio climático”. GIFREU I FONT, J., “La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la UE para los Horizontes 2020-2030. Las redes *district heating and cooling*”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 1, 2019, p. 4.

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

se busca concienciarlos de las posibles alternativas disponibles para mitigar la pobreza energética. En tercer lugar, la cuestión de la pobreza energética se ha introducido en muchas ordenanzas sectoriales y, asimismo, se han presentado numerosas mociones contra la pobreza energética y se han aprobado muchos planes municipales de pobreza energética³³⁴. Finalmente, cabe mencionar la bonificación del impuesto sobre bienes inmuebles, así como de otros impuestos, ya aplicada por muchos ayuntamientos³³⁵. Sin embargo, los ayuntamientos asumen un papel fundamental también en cuanto al fomento del autoconsumo de energía eléctrica, sea individual o compartido, y a la implementación de las comunidades energéticas locales³³⁶.

Este importante rol de los ayuntamientos se encuentra reconocido en la Estrategia Nacional de Pobreza Energética, en la legislación autonómica y también en muchos documentos de la Unión Europea que, además, destacan expresamente la dimensión urbana de la pobreza energética. Entre todos, la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de abril de 2016, sobre la consecución del objetivo de lucha contra la pobreza a la luz del aumento de los gastos de las familias, “Recuerda que las autoridades locales también tienen un papel que desempeñar en la promoción de instrumentos de financiación alternativa, incluidos modelos cooperativos, y en el fomento de acuerdos de compra colectiva para que los consumidores puedan combinar su demanda energética y obtener de esta forma precios de la energía más baratos; pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan el papel de las autoridades locales en el alivio de la pobreza energética”³³⁷.

³³⁴ Vid. ALMUDÉVER, E., ENCISO, J., VALLVÉ, V., “Atendre la pobresa energètica des dels Ajuntaments”, *Sostenible.cat*, 23/11/2015. Disponible en: <https://www.sostenible.cat/reportatge/atendre-la-pobresa-energetica-des-dels-ajuntaments> (fecha de última consulta: 15/12/2019).

³³⁵ A tal propósito, véase “Si autoconsumas, un 62% de los municipios mayores de 100.000 habitantes te ofrecen descuentos en el IBI”, de 24 de octubre de 2019, en la web Fundación Energías Renovables. Disponible en: <https://fundacionrenovables.org/notas/si-autoconsumes-un-62-de-los-municipios-mayores-de-100-000-habitantes-te-ofrecen-descuentos-en-el-ibi/> (fecha de última consulta: 14/12/2019).

³³⁶ Vid. PRESICCE, L. “El periplo de la regulación del autoconsumo energético...”, *op. cit.*, pp. 181-221. GIFREU FONT, J., “Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático. Estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, 2018, pp. 114 ss.

³³⁷ 2018/C 058/22, cit., recomendación 57.

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

De igual manera, el Comité Europeo de las Regiones en su dictamen “Gobernanza multinivel y cooperación intersectorial para combatir la pobreza energética”³³⁸, dedica numerosos apartados al papel de los entes locales y regionales ya que considera que “una gestión de la lucha contra la pobreza energética que tenga en cuenta tanto los puntos de vista generales de la Unión como las especificidades locales y regionales puede contribuir en gran medida a reforzar la confianza de los ciudadanos en la UE y a acercar esta última a sus ciudadanos, pero también, por otro lado, a la aplicación del Acuerdo de París y la realización de la Unión de la Energía” (apartado 3). Además, “destaca que los entes locales y regionales ocupan un puesto de primera línea en la compleja lucha contra la pobreza energética, dado que pueden identificar a las personas afectadas y las causas concretas del fenómeno y proporcionar directamente asesoramiento y orientación práctica a los ciudadanos. Además, gran parte de las medidas de lucha pueden aplicarse a escala local” (apartado 36).

Asimismo, destaca el importante trabajo llevado a cabo por el Pacto de Alcaldes para el Clima y la Energía³³⁹, que ha “convertido la cuestión de la pobreza energética en un tercer pilar, actuando así como motor para mantener esta problemática en el orden del día y en la búsqueda de soluciones; resalta el valioso papel desempeñado por el Pacto de los Alcaldes a la hora de poner en común conocimientos y experiencias, prestar apoyo y aportar orientaciones metodológicas a los entes territoriales europeos y a otros actores” (apartado 46).

Finalmente, el Comité hace referencia expresa a la Agenda Urbana de la Unión Europea y a su valiosa labor en este asunto: “en materia de lucha contra la pobreza energética existen ya experiencias pioneras a escala local y regional, incluida la valiosa labor desempeñada por el partenariado para la vivienda enmarcado en la Agenda Urbana de la Unión Europea” (apartado 9).

En el siguiente apartado, nos detendremos a examinar la Agenda Urbana de la Unión Europea y su función.

³³⁸ ENVE-VI/038, Dictamen del Comité Europeo de las Regiones “Gobernanza multinivel y cooperación intersectorial para combatir la pobreza energética” de 27 de junio de 2019. Disponible en: <https://cor.europa.eu/ES/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-5877-2018> (fecha de última consulta: 16/12/2019).

³³⁹ <https://www.pactodelosalcaldes.eu/apoyo/pobreza-energ%C3%A9tica.html> (fecha de última consulta: 16/12/2019).

4. La Agenda Urbana de la Unión Europea: ¿qué es y para qué sirve?³⁴⁰

En el Pacto de Ámsterdam³⁴¹, firmado el 30 de mayo de 2016³⁴², se define la Agenda Urbana como “un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte de los actores europeos clave, destinadas a desarrollar el potencial pleno de las ciudades y a fortalecer la dimensión urbana tanto en las políticas nacionales, como de la UE, planteando una nueva forma de gobernanza multinivel, mediante la cual todos estos actores puedan trabajar en conjunto”. La Agenda Urbana de la UE se configura, por ende, como un instrumento de gobernanza multinivel entre las mismas instituciones de la UE, los Estados Miembros, las administraciones subestatales y otros actores sociales, con pretensiones de solidez y permanencia.

El marco de gobernanza multinivel diseñado por la Agenda Urbana de la UE representa una nueva forma de trabajar, en la que la Unión Europea quiere dar voz y escuchar sus interlocutores. Si bien la Unión Europea es materialmente el impulsor de los partenariados y el receptor de los resultados del diálogo, se trata de un instrumento en el que se adopta una lógica participativa y de equiparación entre niveles. En palabras la Comisión Europea “todos los socios participantes dirigen conjuntamente la Agenda sobre una base voluntaria, integradora y equitativa”³⁴³.

Concretamente, la agenda introduce una fórmula de participación innovadora que se traduce en una cooperación multinivel y multidireccional: cooperación horizontal – que se despliega, por ejemplo, entre las diferentes instituciones de

³⁴⁰ Este apartado se basa en la comunicación “La gobernanza multinivel del cambio climático en la Agenda Urbana de la Unión Europea”, presentada en el VIII Congreso Nacional de Derecho Ambiental, en Sevilla, 10 y 11 de octubre de 2019.

³⁴¹ Consultable en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf (última consulta 18/12/2019).

³⁴² La Declaración de Toledo, en su apartado tercero, subrayaba ya la necesidad de plasmar una Agenda Urbana Europea, como instrumento de trabajo conjunto entre diferentes actores. Consultable en: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf (fecha de última consulta 18/12/2019).

³⁴³ COM (2017) 657 final. Informe de la Comisión al Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE.

la UE o las Direcciones Generales de la UE – y cooperación vertical, entre distintos niveles de gobierno implicados. Las dos dimensiones de cooperación impulsan y fomentan las políticas de cohesión, con el fin de mejorar las políticas europeas en determinados ámbitos

En segundo lugar, se configura como una herramienta híbrida, que trata de integrar la vertiente institucional con la no institucional, a través de la participación de diferentes actores de la sociedad civil. Los partenariados de la Agenda Urbana trascienden de la dimensión estrictamente institucional, incluyendo expertos, redes de ciudades, organizaciones de investigación, ONG u otros actores interesados.

Otro aspecto interesante es que se trata de una agenda que se propone desarrollar una importante retroalimentación: por un lado, a través de su implementación, se propone ayudar a todos los actores institucionales a implementar las prioridades europeas en los diferentes niveles de gobierno; por otro, serán los mismos componentes de las mesas los que trazarán la ruta para que la propia UE alcance objetivos y políticas de manera consensuada.

Finalmente, el objeto de los partenariados son asuntos urbanos, si bien el propósito de la Agenda va más allá del considerar meramente la dimensión urbana de tales asuntos. Cabe matizar que, aunque las políticas urbanas no constituyen explícitamente un sector de competencia de la Unión Europea, es innegable que muchas políticas de la Unión Europea se dirigen a las ciudades y son implementadas en las ciudades³⁴⁴.

La Agenda reconoce a los entes locales un rol esencial para afrontar algunos de los problemas socioeconómicos más urgentes de Europa y su afán es, por ende, proporcionar un espacio apropiado a las autoridades locales, de manera que puedan ocupar un papel central en este diálogo entre niveles. Desde este punto de vista, podemos decir que el enfoque que pretende fomentar la Agenda Urbana es aquello de una aproximación *bottom-up* que se concreta en cada partenariado y en las respectivas acciones.

³⁴⁴ Vid. GONZÁLEZ MEDINA, M., “La europeización urbana a través de la política de cohesión”, *Revista CIDOB*, núm. 104, 2013, pp. 133-154.

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

Sin embargo, el mismo Pacto de Ámsterdam especifica que la Agenda Urbana respetará plenamente el principio de subsidiariedad y proporcionalidad, “y que en consecuencia no afectará a la actual distribución de competencias entre la UE y los Estados Miembros. Esto significa que la Agenda Urbana de la UE no supondrá la transferencia de nuevas competencias al nivel de la UE (de acuerdo con los Artículos 4 y 5 del Tratado de la Unión Europea) y que se mantendrá el actual sistema de toma de decisiones”³⁴⁵.

El objetivo claro de la Agenda es, en definitiva, involucrar a las autoridades urbanas -y otros actores interesados- en el diseño de las políticas europeas, fortaleciendo el papel que la dimensión urbana tiene en la fase de proyecto y de implementación de las políticas europeas con impacto en las áreas urbanas. De hecho, la forma en la que evolucionan y crecen las ciudades marca el rumbo económico, social y medioambiental de Europa. O, dicho de otra manera, la UE sabe que no puede lograr los objetivos de crecimiento inteligente y sostenible de la Estrategia 2020 sin una real colaboración por parte de las ciudades, como nivel más próximo a la ciudadanía.

Desde un punto de vista organizativo, la Agenda Urbana establece doce partenariados prioritarios³⁴⁶ (grupos de trabajo), que versan sobre doce temas concretos (más otros transversales). Se trata de los siguientes: inclusión de los migrantes y los refugiados; pobreza urbana; vivienda; calidad del aire; economía circular; puestos de trabajo y capacidades en la economía local; adaptación al clima; transición energética; uso sostenible de las tierras y soluciones basadas en la naturaleza; movilidad urbana; transición digital; contratación pública innovadora y responsable. En cuanto a los participantes, la participación es voluntaria y se prevé que cada grupo tenga entre quince y veinte integrantes, entre los que deben estar representados por lo menos la Comisión Europea,

³⁴⁵ DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E., “El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea”, *Ciudad y territorio*, 2017, p. 154. Sin embargo, de acuerdo con Pérez de las Heras, con la Agenda Urbana de la Unión Europea, asistimos a la “introducción de un enfoque más holístico y unificado de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. Vid. PÉREZ DE LAS HERAS, B., “La agenda de legislar mejor como eje de gobernanza democrática en la Unión Europea: impacto y potencialidades para las entidades subestatales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.

³⁴⁶ Vid. PURKARTHOFER, E., “Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning”, *European Planning Studies*, núm. 27.1, 2019, pp. 86-105.

unos representantes de algunos estados miembros y otros de autoridades municipales. Respecto a la participación de otros actores, si bien se limita su participación a 15-20 miembros, se ha predispuesto una plataforma web (Futurium)³⁴⁷ a través de la cual incrementar la participación de las asociaciones que no son miembros. Asimismo, la Comisión Europea ha subrayado la necesidad de involucrar en este diálogo entre niveles y en el trabajo activo de los partenariados también a los entes locales que no forman parte formalmente de ellos³⁴⁸ y a la ciudadanía³⁴⁹.

Los objetivos básicos que la Unión Europea intenta lograr a través de esta herramienta son esencialmente tres: una mejor regulación; una mejor financiación; un mejor conocimiento y coordinación. En cuanto a la regulación, la Agenda Urbana no pretende aumentar en términos cuantitativos la producción de Directivas y Reglamentos de la UE ni tampoco las trabas administrativas. Al contrario, pretende incidir en términos cualitativos en la legislación, aportando revisiones y mejoras a Directivas, Reglamentos y a las regulaciones existentes, y detectar posibles lagunas, superposiciones y contradicciones normativas, incidiendo informalmente en el diseño de la regulación para que se adapte a las necesidades, exigencias y demandas de los actores involucrados y sobre todo de las ciudades³⁵⁰. En cuanto a la financiación, el objetivo no es aumentar la financiación comunitaria, sino mejorar y adaptar los mecanismos de financiación existentes a las exigencias de los actores, sobre todo en cuanto al Fondo FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), al FC (Fondo de Cohesión) y al FSE (Fondo Social Europeo). Esta mejora se concretará a través de la identificación de las necesidades de financiación, apoyo e integración de las citadas fuentes de financiación en las Áreas Urbanas para que se llegue a una mejor gestión y aplicación de los recursos económicos destinados al desarrollo urbano. Un papel clave lo jugará el BEI (Banco europeo de inversiones).

³⁴⁷ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> (fecha de última consulta 15/12/2019).

³⁴⁸ “Por tanto, es importante sensibilizar a las ciudades que no están directamente involucradas en el trabajo de las Asociaciones y promover su participación”. COM(2017) 657 final, p. 6.

³⁴⁹ A través de las consultas públicas. *Vid.* PÉREZ DE LAS HERAS, B., “La agenda de legislar mejor...”, *op. cit.*

³⁵⁰ *Ibidem.* “Las ciudades tienen así la oportunidad de presentar acciones concretas para mejorar la legislación, la financiación y los conocimientos sobre las políticas nacionales y de la UE”, COM(2017) 657 final.

4. Pobreza y vulnerabilidad energética

Por último, la mejora del conocimiento y de la coordinación pretende mejorar el alcance del conocimiento de *best practices* para que se pueda llevar a cabo un inventario y un intercambio de informaciones y medidas prácticas. En referencia al intercambio de experiencias, y para facilitar el acceso a la información disponible, la Comisión Europea ha activado un nuevo portal que funciona como una ventanilla única para las ciudades, con el objetivo de reunir en un único lugar toda la fragmentada y dispersa información sobre las *best practices* e informaciones de interés acerca de los doce temas de la Agenda Urbana. Asimismo, la propia Comisión Europea ha previsto una serie de acciones para mejorar la coordinación interna de los principales instrumentos comunitarios existentes con los trabajos de la Agenda Urbana.

5. Pobreza y vulnerabilidad energética en la Agenda Urbana de la Unión Europea

En el presente trabajo se ha reiterado que la pobreza energética configura una problemática con una fuerte dimensión urbana y que atañe de cerca a los entes locales. Se ha resaltado, además, que es necesaria la implicación de todos los niveles de gobierno para intentar acabar con dicha lacra. Aun así, se ha hecho también hincapié en la necesidad de una acción coordinada entre los niveles, guiada por la Unión Europea, que se ha mostrado, en estos años, el capitán del barco capaz de trazar la ruta a seguir. Por otro lado, la Agenda Urbana de la Unión Europea, con su enfoque integrado y multinivel, aspira a convertirse en un marco institucionalizado y permanente para el diálogo hacia políticas consensuadas y para la cohesión y refuerzo mutuo entre los diferentes niveles de gobernanza.

Respecto a la pobreza y vulnerabilidad energética, se ha hecho referencia a la necesidad de una gobernanza multinivel, así como de una cooperación intersectorial, para atenuarla. Estas consideraciones se pueden replicar, y con más razón, en cuanto a las políticas para abordar la transición energética justa. Según Healy y Barry³⁵¹, identificar, diagnosticar y corregir los costes desiguales de la transición energética es una tarea desafiante y muy complicada, puesto

³⁵¹ HEALY, N. y BARRY, J., *op. cit.*, p. 452.

que, entre otras cuestiones, la transición energética se está llevando a cabo a través de políticas sectoriales y transversales en múltiples niveles de gobierno. Por lo tanto, los citados autores remarcan la necesidad de un mayor estudio de cómo se construye la justicia energética, de manera que los responsables de la toma de decisiones en todos los niveles puedan identificar y abordar la distribución desigual de los costes, los riesgos y las vulnerabilidades en todo el ciclo de vida de la energía - cadenas de suministro, producción, distribución y desechos – y, por lo tanto, *a fortiori*, de la transición del sistema de energía en su conjunto.

Debido a su pretendido rol de instrumento que viabilice la gobernanza entre niveles y favorezca una mejora en la regulación y en la financiación de la misma UE, consideramos que la Agenda Urbana de la Unión Europea puede representar el foro idóneo para armonizar políticas y actuaciones europeas, estatales, regionales y locales en el tema de la pobreza energética, en sí y como vertiente de la más amplia transición energética justa.

La Agenda Urbana de la Unión Europea no reserva a la pobreza energética un partenariado específico. Por este motivo, puede resultar interesante explorar los planes de acción de los partenariados de pobreza urbana, transición energética y vivienda, en búsqueda de referencias transversales.

5.1. Pobreza urbana

El cometido del partenariado que se ocupa de pobreza urbana es muy amplio. Por este motivo, en el plan de acciones correspondiente³⁵², se han agrupado las acciones en cuatro categorías, entre las cuales una abarca la regeneración de zonas urbanas (y barrios) desfavorecidas. En la citada categoría, se hace referencia a la pobreza energética como elemento de la pobreza y de la exclusión social³⁵³. La finalidad de las acciones es que las autoridades urbanas desarrollen

³⁵² https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_urban_poverty.pdf (fecha de última consulta: 16/12/2019).

³⁵³ La pobreza energética se define como “la incapacidad de un hogar para satisfacer el mínimo de servicios energéticos. Las medidas para evitar la pobreza energética determinan que las administraciones públicas, entre las que encontramos la administración local, tienen que garantizar el derecho a los suministros básicos”. FORNS I FERNÁNDEZ, María Victòria, “Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis

estrategias integradas para abordar el complejo problema de los barrios desfavorecidos. A este propósito, se propone la creación de pactos locales (*Local Pact*) para la regeneración de las zonas desfavorecidas, que tomen en consideración, entre otras cosas, la eficiencia energética de los edificios y la posibilidad de determinar políticas energéticas *ad hoc* en los citados barrios.

5.2. Transición energética

Salta a la vista la falta absoluta de cualquier mención a la pobreza energética en el plan de acción de transición energética³⁵⁴. No solamente no se plantea el tema de la pobreza energética, sino que tampoco se aborda la vertiente justa de la transición; se acentúa, en cambio, con insistencia el perfil *smart* de la transición. La transición energética justa y equitativa (*just and fair*), se queda como lema sin argumentar ni desarrollar. Lo cual resulta aún más inexplicable si consideramos que a lo largo del plan se hace referencia a la descentralización energética y a los prosumidores, pero sin relacionarlos con los beneficios que podrían aportar al tema de la pobreza energética. Asimismo, dos de las acciones previstas proponen distritos energéticos y redes urbanas de calor y frío, que podrían representar importantes herramientas para prevenir y aliviar la pobreza energética.

Sin embargo, y a prueba del estrecho vínculo entre transición y pobreza energética, en la presentación del estado de implementación de las acciones, durante el Foro Cities 2020, a Oporto, se ha puesto de relieve, en repetidas ocasiones, que los proyectos que se están llevando a cabo en el marco del citado plan de acciones³⁵⁵ pueden ayudar, entre otras cosas, a combatir la pobreza energética.

del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 3, septiembre - diciembre, 2018 p. 40.

³⁵⁴ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/uaetp_final_action_plan.pdf (fecha de última consulta: 08/01/2020).

³⁵⁵ Disponible en https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/3.1_energy_transition.pptx (fecha de última consulta: 21/02/2020).

5.3. Vivienda

La vivienda es uno de los temas de la Agenda Urbana para el que la UE no tiene competencia directa. Sin embargo, entre todos los partenariados, el relativo a la vivienda es el que primero ha sido instituido en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea y el que incorpora con más detalle el tema de la pobreza energética. En el plan de acción³⁵⁶ del partenariado, se pueden localizar dos acciones referidas a la pobreza energética, la número 7 y la número 10.

La primera (núm. 7) se refiere a las necesarias reformas para mejorar la eficiencia energética de las viviendas. La eficiencia energética de los edificios puede contribuir sustancialmente no sólo a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también a prevenir o aliviar la pobreza energética. La herramienta más importante para promover la eficiencia energética es, de acuerdo con lo establecido en el partenariado, la financiación³⁵⁷. En este contexto, se toman en consideración dos diferentes situaciones, ambas relacionadas con la modernización de viviendas existentes. Las viviendas sociales se encuentran situadas en edificios residenciales y en bloques múltiples, gran parte de los cuales se construyeron en los años setenta u ochenta. Hoy en día, muchos de ellos requieren significativas reformas. La renovación de dichos edificios, incluidas las mejoras necesarias en eficiencia energética, precisan de una importante inversión pública. Por ello, aumentar la financiación específica para las reformas en eficiencia energética para las ciudades, es una de las recomendaciones propuestas por el partenariado. Por otra parte, se pueden hallar casos de pobreza energética en núcleos familiares que no se benefician de una vivienda social. En estos casos, la recomendación del partenariado es que los costes de renovación para que la vivienda sea más eficiente energéticamente no deben ir a cargo de los inquilinos ni deben repercutirse en el alquiler³⁵⁸.

³⁵⁶

https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf (fecha de última consulta: 13/12/2019).

³⁵⁷ Por ejemplo, para optimizar el aislamiento de edificios, mejorar los sistemas de enfriamiento y de calefacción, para instalar fuentes de energía renovables o instalar medidores inteligentes.

³⁵⁸ Es decir, tras la reforma, el balance de costes debe ser por lo menos neutral para los inquilinos, lo que significa que el aumento del alquiler se debe equilibrar con el ahorro de energía. *Ibidem*, p. 66.

La segunda acción (núm. 10) es más específica y se propone desglosar los datos para estudiar el nexo entre género-energía-pobreza, con el objetivo de ponerlos a disposición para el desarrollo de políticas europeas futuras. De acuerdo con las consideraciones efectuadas por el partenariado, las mujeres tienen unos ingresos más bajos que los hombres en términos generales³⁵⁹. Por lo tanto, las mujeres, y entre estas los colectivos más vulnerables (mujeres solteras, madres solteras, ancianas viudas y mujeres solteras jubiladas), son más propensas a experimentar pobreza energética. El partenariado remarca que un ingreso bajo significa tener menos opciones para invertir en opciones bajas en carbono como la eficiencia energética o las energías renovables.

Por otro lado, el partenariado considera que el Tercer Paquete Energético de la Unión Europea, así como otras iniciativas, carecen de una perspectiva integral de género, debido a la falta de datos de pobreza desagregados por categorías. Por tanto, la finalidad de la acción es desglosar por género los datos de pobreza energética existentes, para que las políticas futuras de la Unión Europea en dicho ámbito puedan incluir esta específica focalización.

6. Conclusiones

Hoy en día, cuando se habla de transición energética se acaba hablando de vulnerabilidad -y pobreza- energética y viceversa. En el presente trabajo, se ha intentado analizar el nexo entre estos dos fenómenos, apuntando a cómo la transición energética podría suponer un escenario fértil para ayudar a aplacar -acabar parece muy utópico- esta lacra social, que, a pesar de los esfuerzos de todos los niveles de gobierno, sigue extendiéndose en todas las ciudades europeas. La Unión Europea, en los últimos años, ha intervenido incluyendo la pobreza energética en sus políticas energéticas, hasta vincularla directamente con la transición energética, en su vertiente social. Así, además de las medidas informativas y paliativas de intervención social, recientemente, se han añadido medidas de fomento al autoconsumo individual y/o compartido, sobre todo para aquellos colectivos más vulnerables o para hogares en situaciones de pobreza

³⁵⁹ La brecha de ingresos promedio por género en la UE es del 16%. *Ibidem*, p. 46.

energética, así como disposiciones relacionadas con la eficiencia energética de las viviendas.

Sin embargo, más allá de la Unión Europea, los Estados miembros, las regiones (en España, las Comunidades Autónomas) y los entes locales han asumido un importante papel en la lucha contra la pobreza energética, configurando la que el CESE llama “gobernanza multinivel” para combatir la pobreza energética.

En este contexto, es imprescindible que esta lucha se configure de manera lo más coordinada posible, para que las políticas y las medidas emprendidas en cada nivel sean más integradas y complementarias. La Agenda Urbana de la Unión Europea, como instrumento de gobernanza multinivel, no reserva a la pobreza energética un partenariado específico, sino que la trata de manera transversal. Este planteamiento, de entrada, nos parece comprensible, debido a los estrechos lazos, que han quedado patentes en este estudio, entre pobreza energética y otras temáticas de la Agenda. Sin embargo, tras un análisis de los partenariados relacionados con ella, podemos concluir que la pobreza energética se aborda de manera fragmentada y no satisfactoria. El partenariado relativo a la vivienda es el único que incluye referencias, acciones y recomendaciones para combatir la pobreza energética, si bien limitadas a la eficiencia energética. En cambio, el partenariado relativo a la pobreza urbana y el relativo a la transición energética presentan importantes deficiencias. El último, sobre todo, incluye la descentralización del sistema energético entre sus recomendaciones y la referencias a los distritos energéticos y a las redes urbanas de calor y frío entre sus acciones, sin mencionar en ningún momento los beneficios que estos instrumentos aportarían al tema de la pobreza energética. Por todo lo anterior, consideramos que en el plan de acción de la *partnership* examinada no queda patente el nexo entre transición energética y pobreza energética que, en cambio, se hubiera tenido que remarcar más. Asimismo, valoramos que debería impulsarse y/o mejorarse el diálogo entre los tres partenariados para que una cuestión transversal, como la analizada, pueda lograr su justo espacio en la Agenda Urbana y pueda tratarse de manera más completa y más integrada.

5. ENERGIEAKKOORD Y KLIMAATAKKOORD. LOS ACUERDOS COMO INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN PARA LAS POLÍTICAS NEERLANDESAS DE CAMBIO CLIMÁTICO

ENERGIEAKKOORD AND KLIMAATAKKOORD. THE AGREEMENTS AS A COORDINATION MECHANISM FOR DUTCH CLIMATE CHANGE POLICY

LAURA PRESICCE³⁶⁰

Investigadora predoctoral

Universitat Rovira i Virgili, Departament de Dret Públic

Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona

laura.presicce@urv.cat

RESUMEN: Los Países Bajos tienen una larga tradición en la búsqueda del consenso sobre objetivos y mecanismos para el despliegue de políticas sociales y económicas, a través de consultas y acuerdos entre distintas partes implicadas. Esta modalidad de “gobierno por acuerdos” pone de manifiesto la naturaleza multiforme y descentralizada de las esferas sociopolíticas y del poder en los Países Bajos. Los acuerdos del gobierno nacional con los interlocutores sociales, con otros niveles de gobierno y hasta con otros partidos políticos, sobre elementos de la política gubernamental han contribuido a configurar la gobernanza en los Países Bajos durante siglos. La gobernanza basada en acuerdos representa, en definitiva, un aspecto consolidado de la sociedad pluralista y del Estado unitario pero descentralizado neerlandés. A partir de estas premisas, el propósito del presente trabajo es examinar los acuerdos energético

³⁶⁰ El presente estudio ha sido realizado con el apoyo del Agaur, de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya y del Fondo Social Europeo y se enmarca en el proyecto de investigación «Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

y climático neerlandeses para favorecer la transición energética y la acción climática. Se valorarán, concretamente, en su perspectiva de instrumentos de gobernanza colaborativa y multinivel, como marco para las políticas climáticas.

RESUM: Els Països Baixos tenen una llarga tradició en la cerca del consens sobre objectius i mecanismes per al desplegament de polítiques socials i econòmiques, a través de consultes i acords entre diferents parts implicades. Aquesta modalitat de “govern per acords” posa de manifest la naturalesa multiforme i descentralitzada de les esferes sociopolítiques i del poder als Països Baixos. Els acords del govern central amb els interlocutors socials, amb altres nivells de governs i fins i tot amb els partits polítics de l'oposició, sobre elements de la política governamental han contribuït a configurar la governança als Països Baixos durant segles. La governança basada en acords representa, en definitiva, un aspecte consolidat de la societat pluralista i de l'Estat unitari però descentralitzat neerlandès. A partir d'aquestes premisses, el propòsit del present treball és examinar els acords energètic i climàtic neerlandesos per a afavorir la transició energètica i l'acció climàtica. Es valoraran, concretament, en la seva perspectiva d'instruments de governança col·laborativa i multinivell, com a marc per a les polítiques climàtiques.

ABSTRACT: The Netherlands has a long tradition of seeking consensus on objectives and mechanisms for the deployment of social and economic policy, through consultation and agreement between different stakeholders. This form of 'government by agreement' shows the multiform and decentralised nature of the socio-political and power spheres in the Netherlands. Central government agreements with the social partners, with other levels of government and even with opposition political parties, on elements of government policy have helped to shape governance in the Netherlands for centuries. Agreement-based governance ultimately represents an established aspect of the pluralistic society and the unitary but decentralised Dutch state. Against this backdrop, the purpose of this paper is to study Dutch energy and climate agreements in order to support energy transition and climate action. They will be considered in their perspective as instruments of collaborative and multilevel governance, as a framework for climate policies.

PALABRAS CLAVE: Energieakkoord – Klimaatakkkoord – Gobernanza multinivel
– Acuerdo climático – Participación social.

PARAULES CLAU: Energieakkoord – Klimaatakkkoord – Governança Multinivell
– Acord climàtic – Participació social.

KEYWORDS: Energieakkoord – Klimaatakkkoord – Multilevel governance –
Climate agreement – Social engagement.

SUMARIO

I. Introducción. II. Los “Akkoords” y el “poldermodel” en la tradición neerlandesa.
1. El “poldermodel” verde. 2. El rol del Consejo Económico y Social (SER). III. El
“Energieakkoord”. 1. Estructura y objetivos. Un breve análisis. 2. Seguimiento,
evaluación e información pública. IV. El “Klimaatakkkoord”. 1. Estructura y
funcionamiento. 2. “Klimaatakkkoord”, “Klimaatwet” y “Klimaatplan”. 3. El
“Klimaatakkkoord” y el paquete de “medidas Urgenda”. V. Consideraciones
analíticas. 1. Coordinación entre niveles de gobierno y administraciones. 2.
Búsqueda de la aceptación social y de la participación activa de los ciudadanos.
3. Acuerdos como base para la legislación posterior. 4. Fortalecimiento del rol
del gobierno respecto al parlamento. 5. Negociación con los grupos de interés.
VI. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Los Países Bajos, tras la ratificación del Acuerdo de París, se han comprometido a llevar a cabo una política climática ambiciosa a corto, medio y largo plazo, con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del País en un 49% para 2030 y en un 95% para 2050, en comparación con los niveles de 1990. Sin embargo, el Gobierno neerlandés ha señalado que, para lograr los citados objetivos, no es suficiente perfilar una política climática ambiciosa, sino que a ello debe añadirse la participación e implicación de todos los niveles de gobierno y de la sociedad civil, ya desde la fase de delineación y diseño de políticas.

Por este motivo, tras un año de negociaciones, el 30 de junio de 2019, el gobierno, las provincias, los municipios, las juntas de aguas³⁶¹, los agentes sociales³⁶² y muchas empresas han suscrito un Acuerdo por el clima, conocido como *Klimaataakkoord*³⁶³. El citado Acuerdo ha constituido la base para la *Klimaatwet*, o Ley Climática, y ha trazado la ruta de la acción climática neerlandesa en su conjunto.

El *Klimaataakkoord* podría representar un interesante modelo para que las políticas climáticas nacionales resulten más consensuadas y compartidas con los niveles de gobierno subnacionales, así como aceptadas por la sociedad civil. De tal suerte que supondría una herramienta eficaz para poder implementar políticas climáticas más eficaces, efectivas y coherentes. Partiendo de estas consideraciones, el propósito del presente estudio es examinar los acuerdos nacionales entre múltiples partes interesadas, herramienta peculiar de la tradición neerlandesa, en su vertiente de instrumento marco para favorecer la transición energética y la acción climática. A tal fin, después de una parte general acerca de los *akkoords* y del modelo *polder*, se procederá a un estudio de la arquitectura organizativa del *Klimaataakkoord*, o Acuerdo Climático, y de su predecesor, el *Energieakkoord*, o Acuerdo para la Transición Energética, entrando a valorar los aspectos positivos y negativos de ambos instrumentos. Prescindiremos, en cambio, de un análisis pormenorizado del contenido material de los citados acuerdos.

³⁶¹ La junta de agua (*waterschap*) es una administración pública funcional, que se encarga de la gestión del agua en un área determinada. Para sus funciones, se puede consultar la página web del *Rijksoverheid*, “Taken van een waterschap” <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterschappen/taken-waterschap>> [Última consulta: 24/9/2019].

³⁶² Entenderemos como agentes o actores sociales, en este estudio, las organizaciones empresariales y sindicales, así como las ONG y las plataformas ciudadanas.

³⁶³ El texto del *Klimaataakkoord* (Anexo del Documento parlamentario 32813, nº H) se puede consultar en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-890294>>. La versión en inglés del “National Climate Agreement” se puede consultar en: <<https://www.klimaataakkoord.nl/binaries/klimaataakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/national-climate-agreement-the-netherlands/20190628+National+Climate+Agreement+The+Netherlands.pdf>> [Última consulta: 21/11/2019].

I. LOS “AKKOORDS” Y EL “POLDERMODEL” EN LA TRADICIÓN NEERLANDESA

Una política gubernamental sin coordinación entre los niveles de gobierno y sin la participación de la sociedad civil, en opinión del Gobierno nacional neerlandés, ofrece una continuidad insuficiente para la necesaria transición energética³⁶⁴ y para hacer frente a la crisis climática. Políticas de cambio climático consensuadas y aceptadas socialmente son, en palabras del Gobierno, imprescindibles para alcanzar los compromisos climáticos de los Países Bajos³⁶⁵ en el escenario europeo y mundial.

Los Países Bajos tienen una larga tradición en la búsqueda del consenso sobre objetivos y mecanismos para el despliegue de políticas sociales y económicas, a través de consultas entre las distintas partes. La modalidad de “gobierno por acuerdos” denota la naturaleza multiforme y descentralizada del escenario político y social y del poder en los Países Bajos³⁶⁶.

Los acuerdos del Gobierno nacional con los interlocutores sociales, con otros niveles de gobierno y hasta con otros partidos políticos, sobre elementos de la política gubernamental, representan un aspecto consolidado que ha contribuido a configurar la gobernanza en los Países Bajos durante siglos³⁶⁷. Este *background* ha hecho posible que la actual política climática y energética interna neerlandesa se asiente en acuerdos políticos, entre el Gobierno central, las

³⁶⁴ SER, *Energieakkoord 2018 en 5 jaar borging*, 2018, p. 3. Disponible en: <<https://publicaties.energieakkoordser.nl/2018/cover>> [Última consulta: 21/9/2019].

³⁶⁵ Ibid. Traducción propia.

³⁶⁶ Así se destaca en el Informe anual del Consejo de Estado neerlandés de 2013. Raad Van State, *Jaarverslag van de Raad van State over 2013*, 2014. Disponible en <<https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2013/downloads/jaarverslag-raadvanstate-2013.pdf>>. [Última consulta: 20/05/2020].

³⁶⁷ En pasado, esta coordinación se realizaba en los consejos consultivos, en los que estaban representadas los distintos actores sociales y los relativos intereses; ahora, el Acuerdo parece ser un sustituto de estos. Vid. “Regeren bij akkoord onderstreept het pluriforme en gedecentraliseerde karakter van het politieke en maatschappelijke krachtenveld. Akkoorden met sociale partners, mede-overheden en politieke tegenstanders over elementen van het regeringsbeleid zijn niet nieuw. Het is een aspect van een pluriforme samenleving en een gedecentraliseerde eenheidsstaat die het besturen in Nederland al eeuwen bepaalt. Vroeger vond de nodige afstemming plaats in adviesraden waarin maatschappelijke verbanden en belangen vertegenwoordigd waren; het akkoord blijkt daar nu de vervanging van”. Raad Van State, *Jaarverslag van de Raad van State over 2013*, cit.

provincias, los municipios, las juntas de agua, las empresas y los agentes sociales.

KOOLE³⁶⁸ destaca, entre la experiencia neerlandesa de ámbito nacional, diferentes categorías de acuerdos con características muy heterogéneas entre ellos: los acuerdos político-sociales, que involucran a representantes políticos y grupos de interés; los acuerdos parlamentarios que se celebran entre grupos parlamentarios (*Kamerfracties*); y los acuerdos entre distintas administraciones territoriales³⁶⁹.

Los acuerdos objeto de estudio pueden incluirse *prima facie* en la primera categoría de acuerdos políticos-sociales, aunque en realidad son acuerdos de naturaleza híbrida. El *Klimaatakkkoord*, por ejemplo, es un acuerdo complejo que comprende también elementos de las otras dos categorías. El rumbo asumido por los Países Bajos se puede alinear con los patrones del modelo teórico de *collaborative governance*, no solamente por lo que respecta la implementación, sino también en el diseño de las políticas ambientales y climáticas³⁷⁰.

Este paradigma de “democracia de negociación” se enmarca en el muy peculiar sistema de la tradición neerlandesa de los *polders* o *poldermodel*. El modelo de *polder* no configura simplemente un mecanismo de consulta puntual entre diferentes partes; se trata, más bien, de un sólido mecanismo de cooperación entre los interlocutores institucionales y sociales, surgido en ámbito de negociación laboral³⁷¹, y que ha tenido un gran éxito en el pasado. En este modelo los intereses públicos y privados, no siempre alineados entre sí, intentan enlazarse y equilibrarse, para conseguir objetivos de interés común. Así, en

³⁶⁸ Ruud A. Koole, "Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?", *RegelMaat*, 34.2 (2019), pp. 95-96. Disponible en: https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/regelmaat/2019/2/RM_0920-055X_2019_034_002_002.pdf [Última consulta: 20/5/2020].

³⁶⁹ Un ejemplo de los acuerdos entre diferentes administraciones (*Bestuursakkoord*) es el programa IBP, al que se hará referencia a lo largo del presente estudio.

³⁷⁰ Matthew C. Nowlin, *Environmental Policymaking in an Era of Climate Change* (Routledge, 2019).

³⁷¹ Kees Vos, Paul de Beer, Lieve De Lathouwer, "Verleden en toekomst van het poldermodel", *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18.4 (2002), pp. 403-10.

palabras de SCHREUDER, en el ámbito laboral, “[t]he polder model expresses cooperation between capital, labor, and the state”³⁷².

El éxito de las negociaciones del procedimiento *polder* en la política socioeconómica neerlandesa representó un modelo para los primeros intentos de introducir técnicas de negociación institucionalizada en los campos de la sostenibilidad medioambiental y de la energía.

1. El “poldermodel” verde

En cuanto a la evolución de la política ambiental neerlandesa, SCHREUDER diferencia tres fases: la primera fase (1970-1983) estaba enfocada en un régimen de tipo “*command and control regulation*”, una regulación que podríamos definir de arriba hacia abajo. En la segunda fase (1984-1989) se empezaron a tomar en consideración a las partes interesadas en el diseño de políticas y en la implementación legislativa; asimismo se emprendieron los primeros pasos para la cooperación entre el Gobierno, las empresas y los grupos de interés ambientales. Finalmente, en la tercera fase (1990-1999) el modelo del *command and control* fue remplazado por el modelo de acuerdos y negociaciones³⁷³. A tal propósito, según algunos autores³⁷⁴, los planes de expansión del aeropuerto de Ámsterdam³⁷⁵ y del puerto de Rotterdam pueden ser considerados indirectamente como los precursores subyacentes de los logros conseguidos en el *Energieakkoord* y *Klimaatakkkoord*.

Por otro lado, según SCHREUDER, las primeras semillas del *poldermodel* verde “*groen poldermodel*”³⁷⁶ son incluso anteriores a los citados planes, pudiendo

³⁷² Yda Schreuder, "The Polder Model in Dutch Economic and Environmental Planning", *Bulletin of Science, Technology & Society*, 21.4 (2001), pp. 237-45.

³⁷³ Vid. Schreuder, cit., p. 239.

³⁷⁴ Entre todos, véase Elisabeth Musch, "The Energy Agreement (Energieakkoord) of the Netherlands in the European context", *ECPR General Conference*, 2018, pp. 1-22 <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d02f08ae-15f3-4bd3-8264-29229b001cfb.pdf>> [Última consulta: 20/5/2020].

³⁷⁵ El caso de la ampliación del aeropuerto de Ámsterdam podría ser considerado, sin embargo, un intento fallido. Vid. Pieter Glasbergen, "The green polder model: Institutionalizing multi-stakeholder processes in strategic environmental decision-making", *European Environment*, 12.6 (2002), pp. 309. Asimismo, véase Jeroen Touwen, *Coordination in Transition: The Netherlands and the World Economy, 1950–2010* (Brill, 2014), pp. 186 ss.

³⁷⁶ El término “*groen polder*” fue propuesto por Paul Rosenmöller, presidente del partido parlamentario GroenLinks en la Cámara Baja en 1997. La expresión es utilizada, entre otros, por Musch (cit., p. 11) y Glasbergen (cit., pp. 305-315).

hallarse en los Planes Nacionales de Política Ambiental neerlandés³⁷⁷. Algunas partes interesadas (en concreto, grupos ambientalistas, organizaciones no gubernamentales en general, sindicatos y ayuntamientos) reclamaron que no fueron suficientemente consultadas durante las negociaciones del primer Plan (NMP1) de 1989, de manera que en el segundo Plan (NMP2) de 1993 se reconoció un papel más relevante a los gobiernos locales³⁷⁸ y, posteriormente, en el tercero (NMP3), de 1998, y, sobre todo, en el cuarto (NMP4), de 2001, se amplió notablemente la participación a la sociedad civil³⁷⁹.

El recorrido desde el *poldermodel* al *groen poldermodel*, sin embargo, no ha sido sencillo ni lineal, debido a las importantes diferencias entre la política ambiental y política la socioeconómica de ámbito de negociación laboral. Como pone de manifiesto GLASBERGEN³⁸⁰, los problemas son diferentes y lo son también los actores involucrados. De acuerdo con el citado autor, en la política socioeconómica laboral, el campo de juego es bastante claro: los temas son esencialmente de interés nacional e involucran, además del Gobierno nacional, también a organizaciones patronales y sindicatos, cuyos intereses están esencialmente marcados por la divergencia entre el interés por el trabajo y el interés por el capital. En el ámbito de la política medioambiental, el escenario resulta mucho más complejo y variado. Si cabe, pues se hallan involucradas organizaciones sociales grandes y pequeñas, muchos – y diferentes – intereses sectoriales, así como los gobiernos subestatales, en forma de autoridades municipales, provinciales y las juntas de agua. Estos gobiernos, que apenas participan en la política socioeconómica laboral, en cambio, representan una amplia gama de intereses divergentes en ámbito medioambiental³⁸¹.

Ésta es la razón por la cual, refiriéndose al *Energieakkoord* y al *Klimaataakkoord*, KOOLE se refiere al “*Polder 2.0*”³⁸² puesto que, respecto a los acuerdos

³⁷⁷ *Nationaal Milieubeleidsplan*. Vid. Schreuder, cit., p. 239.

³⁷⁸ Schreuder, cit., pp. 239-240.

³⁷⁹ Vid. Thomas Hoppe et al., "Transition management and the sustainable nutrients economy in the Netherlands", *Tutkimusraportti Research Report 25*, 2012, pp. 1-37. En el mismo sentido, Adrian Smith y Florian Kern, "The transitions storyline in Dutch environmental policy", *Environmental Politics*, 18.1 (2011), pp. 78-98.

³⁸⁰ Glasbergen, cit., p. 308.

³⁸¹ Glasbergen, cit., p. 308.

³⁸² Koole, cit., p. 100.

precedentemente estipulados, los acuerdos objeto de análisis aumentan su amplitud y aspiran a aumentar su consenso, comprendiendo no solamente representantes del gobierno y grupos de interés, sino también, como ya se ha indicado, administraciones subestatales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones medioambientales y de representación ciudadana.

Los mencionados acuerdos, desde un punto de vista formal, se presentan como documentos exhaustivos que incluyen detalladas hojas de ruta, redactados y pactados después de intensas reuniones entre los distintos actores mencionados. Desde un punto de vista sustancial, configuran un importante instrumento político de *collaborative y multilevel governance*, en la medida en que abarcan a diferentes niveles de administración y cuentan también, como se ha comentado anteriormente, con la presencia de actores de la sociedad civil. Aunque se trate de acuerdos políticos que, por ende, no tienen fuerza legal propia, estimamos que su alcance no puede y no debe subestimarse, ya que gozan de una legitimidad política que los legitimados para formular las políticas climáticas no pueden ignorar. Y, con ello, constituyen la base para el desarrollo normativo posterior.

2. El rol del Consejo Económico y Social (SER)

Un papel fundamental en los acuerdos tiene que ser reconocido al Consejo Económico y Social de los Países Bajos³⁸³ (SER), un consejo asesor independiente³⁸⁴, instituido en 1950 para asesorar al gobierno en materia de política socioeconómica. Este organismo de carácter consultivo, que ejerce una notable influencia en la determinación de las políticas del Gobierno, consta de 33 miembros entre organizaciones patronales, sindicatos de trabajadores y miembros independientes (normalmente profesores universitarios) designados por el rey. Si bien el SER se ocupa de temas medioambientales y energéticos desde los años setenta, sólo recientemente han entrado a formar parte de sus

³⁸³ Sociaal-Economische Raad.

³⁸⁴ Aunque haya sido instituido por Ley [*Wet op de Sociaal-Economische Raad*], el SER no es una institución gubernamental, siendo tanto sustancial como financieramente independiente. Concretamente, el SER es financiado a través del Fondo General de Desempleo.

grupos de trabajo asociaciones ambientalistas, además de asociaciones de consumidores y representantes de otros niveles de administración.

El SER es el organismo encargado de vehicular la participación de los interlocutores sociales en el diseño de la política socioeconómica neerlandesa, a través, entre otros mecanismos³⁸⁵, de recomendaciones y de acuerdos. Asimismo, tiende a convertirse en un organismo de mediación y coordinación, con el fin de proteger y velar para que, sobre todo en las mesas de negociación, unos intereses sectoriales no prevalezcan sobre otros. En cuanto al *Energieakkoord*, por ejemplo, el SER ha actuado como facilitador del mismo y su función ha sido concretamente buscar un equilibrio entre las dimensiones económica, ecológica y social en el seno de una noción amplia de “bienestar” *latu sensu*³⁸⁶. Una vez formalizados los acuerdos, la labor del SER es principalmente el seguimiento y la publicidad de los avances de los acuerdos; tarea *ex post*, en la que se profundizará más adelante.

Es importante destacar que, aunque los gobiernos no están obligados a tener en cuenta las recomendaciones del SER, en la práctica “cuanto mayor sea el acuerdo entre los interlocutores sociales [...] y los miembros de la corona, cada vez es más difícil para un gabinete ignorar una recomendación del SER”³⁸⁷, así que su peso resulta ser significativo. Sin embargo, se han vertido algunas dudas sobre la independencia del SER respecto del Gobierno, en las negociaciones, al considerar que, por un lado, es el mismo Gobierno que impulsa los acuerdos y utiliza el SER como mediador y negociador; y, por el otro, que la negociación tiene por objeto establecer la ruta a seguir y no los objetivos, fijados de forma unilateral por el Gobierno mismo.

³⁸⁵ Para conocer, en detalle, todas las funciones del SER, consúltese su página web “What does the SER do?”: <<https://www.ser.nl/en/SER/About-the-SER/What-does-the-SER-do>> [Última consulta: 24/07/2019].

³⁸⁶ Elisabeth Musch, cit., p. 6.

³⁸⁷ Traducción propia. Vid. el apartado tercero “Invloed en prestaties” en la página web Parlement.com, <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrq7yaq/sociaal_economische_raad_ser> [Última consulta: 24/09/2019].

II. “ENERGIEAKKOORD”

Centrándonos ahora en el tema objeto de estudio, seguiremos con el análisis de los dos acuerdos medioambientales pactados por el Gobierno nacional con los gobiernos subestatales, las empresas y los agentes sociales: el *Energieakkoord* de septiembre de 2013 y el *Klimaatakkkoord*, firmado en junio de 2019. En cuanto al primero, podemos considerarlo el precursor del *Klimaatakkkoord* y, por este motivo, estimamos que su análisis es de fundamental importancia para entender el segundo. Además, debido a que han transcurrido ya siete años desde su aprobación, se podrá valorar también su implementación. Cabe traer a colación, finalmente, que, tras la aprobación del *Klimaatakkkoord*, se han establecido mecanismos para que el *Energieakkoord* confluya y se integre en el primero³⁸⁸.

1. Estructura y objetivos. Un breve análisis

En línea con los objetivos europeos 20-20-20³⁸⁹, el Gobierno neerlandés negoció, bajo impulso del SER, un Acuerdo para la transición energética, el *Energieakkoord*³⁹⁰ que, después de ocho meses de negociaciones, fue finalmente adoptado en septiembre de 2013 por más de 47 instituciones y actores sociales.

Los cuatro objetivos generales del Acuerdo preveían concretamente: un ahorro promedio de eficiencia energética de 1,5% por año (sumando una reducción de 100 *Petajoules* – en adelante PJ – para 2020); un aumento de la proporción de energía generada a partir de fuentes renovables del 4,4% en 2013 y del 14% en 2020, de conformidad con los acuerdos de la Unión Europea; un aumento

³⁸⁸ Véase el Documento Parlamentario 32813 N. 443, de 20 de diciembre de 2019 y su anexo 918359. Consultable en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-443.html>> [Última consulta: 20/01/2020].

³⁸⁹ El paquete de medidas de la UE sobre clima y energía hasta 2020 establecía como objetivos: 20% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (en relación con los niveles de 1990), 20% de energías renovables en la UE; 20% de mejora de la eficiencia energética. Véase la página web “Paquete de medidas sobre clima y energía hasta 2020”, <https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_es> [Última consulta: 24/07/2019].

³⁹⁰ “The Ministry of Economic Affairs had initiated the negotiations in response to an advice of the SER produced on behalf of the Ministry. The delegation to the SER to conduct negotiations meant an involvement of one of the most important advisory councils in the Dutch political system”. Musch, cit., p. 2.

adicional de esa proporción al 16% en 2023; y la creación, al menos, de 15000 empleos adicionales para 2020³⁹¹.

El Acuerdo fue el fruto de numerosas reuniones, en mesas de negociación, entre representantes del Gobierno nacional y de los gobiernos locales, asociaciones de empresarios y sindicatos, organizaciones ambientales, instituciones financieras, ONG y otros *stakeholders*³⁹². Para alcanzar este Acuerdo se organizaron también un gran número de reuniones con organizaciones de la sociedad civil y se llevaron a cabo numerosas reuniones entre la ciudadanía en general³⁹³.

En cuanto a las administraciones territoriales, el Gobierno central involucró en las negociaciones a las provincias, los municipios y las autoridades del agua, a través de sus organizaciones representativas: la Asociación de las Provincias de Países Bajos – IPO (*Interprovinciaal Overleg*) –, la Asociación de Municipios Holandeses – VNG (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*) – y la Asociación de Autoridades Holandesas del Agua – (*Unie van Waterschappen*) –, las cuáles asumieron un papel representativo y de coordinación interna muy activo.

Los focos de los grupos de trabajo se concentraron en intensas discusiones sobre los cuatro ámbitos principales del Acuerdo: el ahorro de energía, la energía renovable, la innovación y el sector del transporte. Además, un grupo directivo encabezado por el presidente del SER supervisó los trabajos en su totalidad. Los

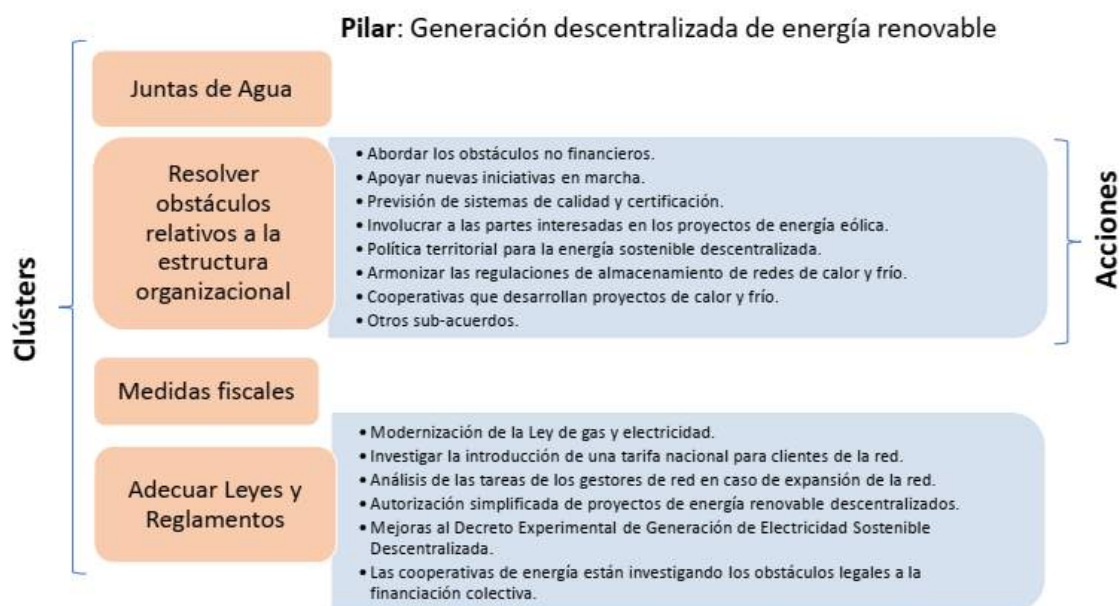
³⁹¹ Respecto a las correlaciones entre el conocido Caso Urgenda y el Acuerdo energético, cabe aquí destacar que la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero no aparece en los objetivos del Acuerdo, por lo cual el *Energieakkoord* no puede ser considerado, en nuestra opinión, una respuesta al juicio que, en aquel entonces (2013) acababa de empezar. De hecho, la única referencia al *Energieakkoord* contenida en la citación se refiere justamente a la falta de previsión de reducción de emisión de GEI en el Acuerdo, además de su falta de vinculatoriedad. “In September 2013, an Energy Agreement made by a number of representative organisations was embraced by the State. Besides the fact that this agreement is in no way legally binding on its parties, it does not provide for any emissions reductions and therefore has no relevance to these proceedings”. Vid. Summons in the Case: Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands (version of 25 June 2014), 2.3 (74). Disponible en: <<https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/Translation-Summons-in-case-Urgenda-v-Dutch-State-v.25.06.10.pdf>> [Última consulta: 05/01/2020].

³⁹² Comunicado de prensa de SER “Broad support for Energy Agreement for Sustainable Growth”, 6 de septiembre de 2013. Disponible en: <<https://www.energieakkoordser.nl/nieuws/broad-support-energy-agreement.aspx>> [Última consulta: 18/07/2019].

³⁹³ “The government also strives for citizen participation as part of the negotiations of the Climate Change agreement. Five regional meetings were organized for interest groups that are not actively involved in the negotiation process. In addition, government actors organized several smaller group talks with citizens”. Véase Musch, cit., p. 16.

resultados de las mesas de negociación se desglosaron en doce pilares³⁹⁴, cada uno de los cuales preveía acciones específicas que cada categoría de actores tenía que llevar a cabo, tal como habían pactado. Las partes, a través del Acuerdo, se comprometían a lograr los objetivos pactados, a elaborar subacuerdos en cooperación con las otras partes y a realizar los ajustes necesarios cuando el progreso resultaba ser insuficiente.

En la siguiente figura, se puede apreciar, *ad exemplum*, la estructuración y el funcionamiento de un pilar; en concreto se observa el pilar de la generación descentralizada de energía que se divide en diferentes clústers, cada uno de los cuales comprende un amplio abanico de acciones a desarrollar por los diferentes actores.



Ejemplo de estructura de un pilar del Energieakkoord, con división en clústers y acciones. Elaboración propia.

³⁹⁴ Ahorro energético en el entorno construido; Ahorro de energía en la industria y la agricultura; Fomento de la producción de energía renovable; Generación descentralizada de energía renovable; Redes de transporte de energía centralizadas; Sistema Europeo de Comercio de Emisiones; Centrales eléctricas de carbón y captura y el almacenamiento de carbono (CCS); Sector del transporte; Empleo y formación; Comercialización de nuevas tecnologías para el crecimiento económico y la exportación; Inversiones de financiación; Redes de Calor sostenible.

2. Seguimiento, evaluación e información pública

Una vez suscrito el Acuerdo, el proceso de supervisión ha resultado muy sofisticado y ha abarcado fundamentalmente dos vertientes:

- 1) la instauración del *Commissie Borging Energieakkoord* (BEA), un Comité Permanente de Garantía³⁹⁵, en el seno del SER, con funciones de supervisión, revisión y aplicación del Acuerdo;
- 2) una considerable publicidad activa acerca de los logros y resultados del acuerdo.

El BEA congregaba todas las partes del Acuerdo, a través de sus representantes, que se reunían cuatro veces al año, con el objetivo de actualizar el Acuerdo, intercambiar experiencias, examinar los avances e intentar solucionar eventuales obstáculos³⁹⁶. Además de la labor del comité permanente, el Acuerdo contaba con una importante estructura de implementación por fases, de forma compuesta y piramidal. Cada acción se hallaba bajo la supervisión de un representante de una de las partes del Acuerdo, que tenía la iniciativa en un tema específico considerado. El “representante” era el responsable de hacer el seguimiento de la implementación de una acción concreta, en coordinación con los representantes de otras partes interesadas. Además, por cada pilar se establecían uno o dos coordinadores, representantes de las partes que firmaron el Acuerdo. El rol del coordinador del pilar era supervisar el progreso de las acciones que formaban parte del pilar e intercambiar opiniones y estrategias con las partes que se ocupaban de implementarlas. Los coordinadores de los pilares eran los encargados de solucionar los problemas internos; sin embargo, podían solicitar al presidente del Comité que se hiciera cargo de los problemas que resultaban de difícil resolución. A su vez, el Comité, como ya se ha comentado, tenía un rol de información y coordinación más extenso y general, dirigido a todos los pilares. Con la convergencia del *Energieakkoord* en el *Klimaatakkkoord*, el citado Comité ha cesado sus funciones a partir del 1 de enero de 2020 y ha

³⁹⁵ Vid. la página web del SER “Wat doet de Borgingscommissie?”, <<https://www.energieakkoordser.nl/doen.aspx>> [Última consulta: 18/07/2019].

³⁹⁶ SER, *The Agreement on Energy for Sustainable Growth*, 2013, cit., p. 6.

dejado paso a una estructura de seguimiento que supervisa el proceso de convergencia.

Además del Comité, existía otra importante estructura, la *High level overleg*, o “Consulta” de Alto Nivel, que consistía en una delegación de las partes firmantes (es decir, no todas las 47 partes estaban representadas), en la que se adoptaban las decisiones políticas más destacadas. El Report del *KWINK Groep*³⁹⁷ considera lógica la creación de esta estructura para poder tomar decisiones de manera eficiente, en vista de la gran cantidad de partes participantes y de las fuertes diferencias existentes entre ellas. Sin embargo, en el mismo estudio se reseñan, por un lado, la necesidad de que la Consulta de Alto Nivel sea más transparente en la toma de sus decisiones³⁹⁸ y, por el otro, los riesgos que pueden derivarse del hecho de que partes importantes signatarias del Acuerdo no formen parte de la *High level overleg*, por ejemplo, los gobiernos municipales.

La segunda vertiente, a la que se da mucho peso, es la transparencia y la publicidad activa. El SER ha habilitado una plataforma *on-line* específica³⁹⁹ acerca del Acuerdo de Energía, en la que se desglosan los acuerdos en medidas concretas. En la citada plataforma, cualquier usuario puede encontrar información exacta acerca de cómo se está implementando prácticamente cada pilar. Merece la pena destacar el gran nivel de detalle de la información contenida en la citada página web y la loable labor del SER en la fase de información y de divulgación de los resultados obtenidos en el marco del *Energieakkoord*. Como se ha podido apreciar en el gráfico anteriormente propuesto, la estructura de la información puesta a disposición del público es tal que cada pilar se encuentra desgranado en varios clústeres y, de cada uno, se detallan los compromisos concretos, el estado de cumplimiento y los resultados obtenidos en cada sector. Cada año, además, en la citada plataforma se publican dos documentos muy relevantes: el “Informe de progreso” y la “Agenda de Implementación del

³⁹⁷ KWINK Groep, *Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei. Onderzoek naar de werking van de aanpak van het Energieakkoord voor duurzame groei*. (The Hague, 2016), p. 13.

³⁹⁸ Ibidem. "De besluitvorming in het High level overleg is voor partijen die hier niet aan deelnemen niet altijd transparant. In de Borgingscommissievergaderingen wordt medegedeeld welke besluiten zijn genomen. Echter, hoe deze tot stand zijn gekomen (welke afwegingen zijn gemaakt) is niet altijd duidelijk voor de overige partijen”.

³⁹⁹ <<https://energieakkoord.ser.nl/>> [Última consulta: 20/07/2019].

Acuerdo” para el año siguiente. A estos documentos se suma el “Informe Anual (*Nationale Energieverkenningen* - NEV) de la Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos (*Planbureau voor de Leefomgeving* - PBL), que proporciona datos sobre la consecución de los objetivos previstos⁴⁰⁰. En el Informe de 2018⁴⁰¹ apreciamos un balance de los primeros cinco años de vigencia del Acuerdo. Se evidencia, en concreto, una disparidad entre los pilares y las partes del Acuerdo que lograron tener un buen funcionamiento y éxito y otros que, al revés, ralentizaron el cumplimiento del Acuerdo debido a diferentes factores, entre los cuales pueden mencionarse las políticas sectoriales en sentido no conforme al acuerdo, llevadas a cabo por el Gobierno nacional o por la Unión Europea; así como la falta de legislación que impulse las acciones derivadas del Acuerdo; la dificultad de la gobernanza coordinada; y la remodelación de las acciones a adoptar (por ejemplo, en el ámbito del cierre de las centrales eléctricas a carbón⁴⁰²).

Sin embargo, a pesar de los problemas analizados, en los cinco años de vigencia del Acuerdo tres de los cinco objetivos principales del Acuerdo de Energía han sido logrados: se trata del ahorro del consumo final de energía en un promedio de 1,5 por ciento por año; del 16 por ciento de generación de energía renovable en 2023; de al menos 15.000 empleos, en promedio, a tiempo completo por año. Respecto a los otros dos (14 por ciento de generación de energía sostenible en 2020 y 100 PJ de ahorro de energía adicional) ni han sido logrados ni, con las actuales políticas, parece posible que se puedan alcanzar.

Como consecuencia de estas evaluaciones, y para intentar alcanzar el objetivo del ahorro de energía, por una parte, las industrias energéticamente intensivas recientemente acordaron medidas de ahorro específicas para cumplir con sus obligaciones de ahorro de energía y, por otra, el Gobierno ha establecido

⁴⁰⁰ Energieonderzoek Centrum Nederland, *National Energy Outlook 2017: Summary*, 2017. Disponible en: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2017-national-energy-outlook-2017_3164.pdf> [Última consulta: 20/07/2019].

⁴⁰¹ SER, *Energieakkoord 2018 en 5 jaar borging*, cit. [Última consulta: 23/07/2019].

⁴⁰² A tal propósito, véase Musch, cit., pp. 12-13. Para un estudio detallado, véase Raad Van State, *Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden. Verslag van de Expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018*, 2018, pp. 22-25. Consultable en: <<https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/klimaatbeleid-in-wetgeving-en-akkoorden.pdf>> [Última consulta: 20/07/2019].

obligaciones más estrictas para exigir a las citadas industrias. Para citar un ejemplo, el Decreto de Actividades de Gestión Medioambiental (*Activiteitenbesluit milieubeheer*)⁴⁰³ introdujo en 2015, para las empresas que consumían más de 50,000 kWh de electricidad o 25,000 m³ de gas natural, por año, una obligación de tomar medidas de eficiencia energética con un período de amortización de cinco años⁴⁰⁴. A partir del 1 de julio de 2019, con el objetivo de acelerar la eficiencia energética en las citadas empresas, se añade la obligación de que notifiquen, a través del portal “eLocket”, las medidas de eficiencia energética que han adoptado en cada una de las instalaciones de la empresa. Los municipios son las autoridades competentes para el seguimiento y cumplimiento de la obligación de eficiencia energética; pero si se trata de instalaciones grandes y/o complejas, la competencia pasa a la provincia⁴⁰⁵. La citada medida puede ser considerada un excelente ejemplo del funcionamiento del Acuerdo y de cómo, tras el mismo, la legislación resulta ser el mecanismo fundamental utilizado para concretar y ajustar el camino a seguir para alcanzar los objetivos pactados entre todos los interlocutores.

Podríamos considerar, para concluir, el *Energieakkoord* como un interesante *upgrade* del *poldermodel*, así que, mejorando la definición dada por KOOLE⁴⁰⁶, en el caso del *Energieakkoord* podríamos hablar de “*Green Polder model 2.0*”.

⁴⁰³ Decreto de 19 de octubre de 2007, por el que se establecen las normas generales para las actividades (Decreto sobre normas generales para las actividades de gestión medioambiental). Este Decreto Ley parece interesante en cuanto, en primer lugar, no considera como medida de eficiencia energética el incremento del uso de energía renovable en la empresa y, además, incluye un listado de medidas concretas de eficiencia energética entre las cuales las empresas pueden elegir. Es más, si en lugar de las medidas reconocidas como obligatorias, se han tomado medidas alternativas, se deberá explicar por qué estas medidas alternativas tienen al menos un potencial de ahorro de energía equivalente.

⁴⁰⁴ V. van 't Lam y E.C. van der Maden, "De informatieplicht en de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen uit het Activiteitenbesluit onder de loep", *Bedrijfsjuridische berichten*, n. 37, Junio (2018), pp. 135-37. Véanse también la página web del Netherlands Enterprise Agency, “Energy efficiency obligation” <<https://english.rvo.nl/topics/sustainable-enterprise/energy-efficiency-obligation>> y la página web “Obligation to report energy-saving measures” <<https://business.gov.nl/regulation/obligation-to-report-energy-saving-measures/>> [Última consulta: 20/07/2019].

⁴⁰⁵ Las autoridades competentes recuperan el informe en el portal y utilizan la información para verificar si se ha cumplido con la obligación de eficiencia energética y con la obligación de notificación. Asimismo, las autoridades competentes pueden realizar inspecciones, tomar medidas de ejecución o sancionar por incumplimiento. Véase "Dutch Environmental Management Act. Notification of implemented recognized measures", 19 de febrero de 2019, en *EcoMatters (web)* <<https://www.ecomatters.nl/news/changes-in-the-dutch-environmental-management-act/>> [Última consulta: 20/07/2019].

⁴⁰⁶ Vid. supra, nota 23.

El paradigma participativo del *polder* se ha perfeccionado en el *Energieakkoord* a través de hacer partícipes del Acuerdo a las provincias, municipios, autoridades del agua, empresas y diferentes actores sociales; así como a través de la introducción de nuevos mecanismos de gobernanza participativa y colaborativa. En cuanto a la fase de monitorización, destaca la transparencia y la información activa en la fase de implementación, así como los mecanismos pormenorizados y los instrumentos formales de supervisión piramidal, que han contribuido sin duda a la mejora de la estructura del modelo *polder*.

III. “KLIMAATAKKOORD”

El proceso de negociación y de elaboración del Klimaatakkkoord, o Acuerdo por el Clima, empezó el 23 de febrero de 2018 (impulsado por el Gobierno, con la ayuda y coordinación del SER) y se prolongó durante más de un año⁴⁰⁷, en el que, por lo menos en dos ocasiones, la opinión pública consideró que no se lograría el acuerdo. Sin embargo, el 30 de junio de 2019, el Gobierno nacional, las provincias, los municipios, las juntas de aguas y numerosas empresas y agentes sociales han suscrito el *Klimaatakkkoord*. Este Acuerdo⁴⁰⁸ constituye una pieza clave de la política climática neerlandesa y, concretamente, es un acuerdo político entre el Gobierno central, los gobiernos territoriales, numerosas organizaciones y empresas de los Países Bajos, con el objetivo de establecer las medidas necesarias para reducir las emisiones de CO² en un 49% para 2030 en comparación con 1990.

⁴⁰⁷ Acerca de la cronología del *Klimaatakkkoord*, véase el Documento Parlamentario 32813, nº H. Disponible en: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-H.html>>. Véase, además, Corien Lambregtse, "Overleg tussen politiek en polder: Reconstructie Klimaatakkkoord", 12 de septiembre de 2019, SER (web) <<https://www.ser.nl/nl/Publicaties/reconstructie-klimaatakkkoord>> Corien Lambregtse, «Overleg tussen politiek en polder: Reconstructie Klimaatakkkoord», SER <<https://www.ser.nl/nl/Publicaties/reconstructie-klimaatakkkoord>>. [Última consulta: 18/10/2019].

⁴⁰⁸ Página web del Rijksoverheid, <[https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatakkoord/wat-is-het-klimaatakkoord](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatakkkoord/wat-is-het-klimaatakkkoord)> [Última consulta: 18/10/2019].

1. Estructura y funcionamiento

La estructura y la organización del *Klimaataakkoord* refleja en gran medida la propia del *Energieakkoord*⁴⁰⁹. El Acuerdo finalmente pactado abarca un paquete de más de 600 medidas, que comprenden medidas sectoriales e intersectoriales a las que se han comprometido diversas partes y el propio Gobierno, así como acuerdos entre las partes en los que el Gobierno no tiene un papel activo. Concretamente, el Acuerdo interviene en cinco macro áreas, sobre las cuales han trabajado cinco grandes grupos de trabajo sectoriales: electricidad, entorno construido, industria, agricultura y uso del suelo, y movilidad^{410 411}.

El Gobierno está a cargo de la dirección del Acuerdo, mientras que el Ministerio de Asuntos Económicos y Clima y el SER han sido los encargados de facilitar y mover los hilos del Acuerdo y de las negociaciones en los diferentes grupos de trabajo. Cada mesa sectorial ha sido dirigida por un presidente, responsable de la organización de la mesa y de la forma en que las partes hayan pactado acuerdos internos en el seno de la mesa. El presidente de cada mesa es miembro del *Klimaatberaad*, o Consejo del Clima, la mesa general de negociaciones. El *Klimaatberaad* es un órgano consultivo compuesto por los presidentes de las mesas sectoriales, por representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de los gobiernos territoriales y de las ONGs. En la fase de desarrollo y negociación del Acuerdo, el *Klimaatberaad* ejerció las funciones de coordinación entre las mesas, de supervisión del progreso del proceso y de asegurar que los acuerdos tuvieran apoyo social y administrativo necesario.

⁴⁰⁹ Huelga repetir que el *Klimaataakkoord* es, en nuestra opinión, por algunos aspectos, la continuación del Acuerdo energético, puesto que, en cuanto a la vertiente energética, se basa en los resultados del *Energieakkoord*. Por este motivo, como se ha adelantado, se está procediendo con la integración del *Energieakkoord* en el *Klimaataakkoord*.

⁴¹⁰ Acerca de la composición de las mesas sectoriales, consúltese la página web del *Klimaataakkoord* "Samenstelling sectortafels Klimaataakkoord bekend", <<https://www.klimaataakkoord.nl/organisatie/nieuws/2018/03/20/samenstelling-sectortafels-klimaataakkoord-bekend>> [Última consulta: 11/10/2019].

⁴¹¹ Además, tuvo gran importancia la labor de los grupos de trabajo para financiación, mercado laboral, educación y conocimiento e innovación. Se trata de grupos que han abarcado temas intersectoriales, que deben implementarse en las áreas indicadas y que tienen que garantizar la coherencia de las medidas emprendidas en cada sector. Véase Harold Koster, "Het ontwerp klimaataakkoord", *Bedrijfsjuridische berichten*, 3, 2019. Acerca de las medidas sectoriales, véase la página web del Rijksoverheid "Sectoroverstijgende maatregelen" <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaataakkoord/sectoroverstijgende-maatregelen>> [Última consulta: 11/10/2019].

Respecto a la implementación del Acuerdo, el rol del *Klimaatberaad* resulta fundamental para garantizar la coherencia entre las acciones en los sectores y los planes climáticos (que se tratarán a continuación), supervisar los cálculos de los planes climáticos y hacer propuestas legislativas y regulaciones para el seguimiento continuo y registro de sendos planes⁴¹². Debido a la multisectorialidad de las actuaciones, a nivel estatal, se hacen responsables de la implementación del Acuerdo a cuatro ministerios: el Ministerio de Asuntos Económicos y Clima (*Economische Zaken en Klimaat*), en relación con las actuaciones en materia de electricidad e industria; el Ministerio de Interior (*Binnenlandse Zaken*), para lo referente al entorno urbano; el Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos (*Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*), para la agricultura y el uso del suelo; y el Ministerio de Infraestructura y Gestión del Agua, para la movilidad (*Infrastructuur en Waterstaat*).

Para la implementación y el control de los resultados del *Klimaatakkoord*, se prevé que las partes que se han comprometido con los acuerdos participen en las *Overleg per sector*, sesiones de implementación sectoriales, bajo la responsabilidad de los ministerios correspondientes. Además de las citadas sesiones, el Ministerio de Asuntos Económicos y Clima es el competente para instituir y presidir el *Overkoepelend overleg*, un órgano de seguimiento cuyo objetivo es analizar los progresos en los diferentes sectores y garantizar la coherencia del Acuerdo durante toda la fase de implementación.

En cuanto al seguimiento y la publicidad del Acuerdo, sigue publicándose un informe anual sobre los progresos de la implementación por parte de la ya citada Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos; dicho informe, denominado *Klimaat-en Energieverkenning* (KEV) sustituye el anterior NEV. A esto cabe añadir un conjunto de indicadores del proceso de ejecución, accesibles a través de una plataforma en línea, mediante el cual las *Overleg per sector*

⁴¹² Véase la página web del *Klimaatakkoord* acerca del “Klimaatberaad”, <<https://www.klimaatakkoord.nl/organisatie/klimaatberaad>> [Última consulta: 11/10/2019].

pueden seguir el avance en las medidas y acuerdos por cada área determinada⁴¹³.

Finalmente, el gobierno informará anualmente a las Cámaras y al Consejo de Estado sobre la evolución de la política climática a través de la *Klimaatnota* o Memorandum Climático⁴¹⁴, que se basará en los datos de resultados recogidos por el KEV. A esto cabe añadir que, al menos una vez cada cinco años, el Gobierno debe revisar la política climática y redactar el *Klimaatplan*, un Plan Climático para los siguientes diez años, tal como se ha establecido en la *Klimaatwet*, o Ley del Clima. Estos instrumentos se analizarán a continuación.

2. “Klimaatakkkoord”, “Klimaatwet” y “Klimaatplan”

El 1 de septiembre de 2019, a pocos meses de la firma del *Klimaatakkkoord*, entró en vigor la *Klimaatwet*, la Ley de Clima neerlandesa⁴¹⁵. Resulta interesante analizar en qué difieren y qué relación existe entre uno y otra teniendo presente que mientras el *Klimaatakkkoord* es un documento político, la *Klimaatwet* es una ley. Sin embargo, los dos resultan estrictamente conectados entre ellos y casi interdependientes. En primer lugar, en ambos se establece el mismo objetivo: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 49% en 2030 (en el art. 2 *Klimaatwet* se añade el objetivo de reducción de emisiones de un 95% en 2050) en comparación con los niveles de 1990. Se trata, por lo tanto, de

⁴¹³ Véase la página web del *Klimaatakkkoord* “Uitvoering van het Klimaatakkkoord”, <<https://www.klimaatakkkoord.nl/organisatie/monitoring-borging-governance>> [Última consulta: 12/10/2019]. En la citada página web se especifica que “Las partes que se sentaron a la mesa durante las negociaciones y respaldaron el Acuerdo serán invitadas a participar en las consultas de implementación por sector organizadas por los ministerios. Por ejemplo, una consulta de implementación sectorial sobre el entorno construido se instituirá bajo la dirección del Ministerio de Interior y una consulta de implementación sobre electricidad, bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Económicos y Clima. Cada consulta sectorial funciona de acuerdo con la Agenda de Implementación que el ministerio responsable elabora sobre la base del Acuerdo Climático” (trad. propia).

⁴¹⁴ Edwin Van Gastel, “Klimaatberaad: Klimaatakkkoord moet dubbel verankerd worden”, 4 de junio de 2019, *SolarMagazine (web)* <<https://solarmagazine.nl/nieuws-zonne-energie/i18640/klimaatberaad-klimaatakkkoord-moet-dubbel-verankerd-worden>>. [Última consulta: 12/10/2019].

⁴¹⁵ *Klimaatwet*, Ley del 2 de julio de 2019, que establece un marco para el desarrollo de políticas dirigidas a la reducción irreversible y de las emisiones holandesas de gases de efecto invernadero para limitar el calentamiento global y el cambio climático. Consultable en: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-253.html>> [Última consulta: 27/12/2019].

previsiones no solamente políticas sino también legalmente vinculantes, aunque sea solamente para el Gobierno.

La *Klimaatwet*, de tan solo diez artículos, curiosamente no contiene obligaciones ni para los otros entes territoriales ni para los actores sociales. El único responsable es el Gobierno central. Sin embargo, el capítulo cuarto hace referencia a la necesidad de la participación de los entes locales y actores sociales: “para la implementación de esta Ley y el logro de los objetivos mencionados en el art. 2, el Ministro consultará los órganos administrativos de las provincias, juntas de agua, municipios y otras partes relevantes”; asimismo “el Ministro promueve la celebración de acuerdos con las partes para lograr los objetivos mencionados en el art. 2 a través de consultas” (art. 8.1 y 8.3). Como subraya Barnhoorn, “[l]a responsabilidad de promover la participación y la consulta recae en el Ministro. Esto expresa el principio general de que el gobierno involucra a la sociedad en la preparación e implementación de las regulaciones”⁴¹⁶.

Analizando la Ley, observamos que no se concretan de manera alguna las medidas que el Gobierno tiene que llevar a cabo para la consecución de los objetivos, que, en cambio, como hemos analizado, se encuentran detalladas en el *Klimaataakkoord*. De hecho, la *Klimaatwet* se tramitó simultáneamente con las negociaciones del *Klimaataakkoord*, por lo cual hubiera sido imposible trasladar los resultados del Acuerdo en la Ley. Por lo tanto, se puede afirmar que la *Klimaatwet* es simplemente una Ley marco que establece unas obligaciones de resultado para el Gobierno central – y sólo para éste – y que confiere al mismo un margen de negociación para pactar políticamente medidas sustantivas con los actores sociales, tal como se ha analizado en el *Klimaataakkoord*.

Cabe señalar que la aprobación de la *Klimaatwet* ha sido acogida con opiniones discordantes y muchas críticas. El texto finalmente aprobado, enmendado ampliamente, es mucho más modesto que la propuesta original y revela una gran flexibilidad para que el Gobierno establezca y modifique la hoja de ruta a seguir para lograr los objetivos establecidos. Además, se recrimina que se trate de una

⁴¹⁶ Lianne Barnhoorn, "Participatie verankerd in nieuwe Klimaatwet", *Pels Rijcken*. Traducción propia. Disponible en: <<https://blogklimaatenergie.nl/2019/06/04/participatie-verankerd-in-nieuwe-klimaatwet/>> [Última consulta: 20/05/2020].

Ley vacía, sin contenido, y que no establezca sanciones por la no consecución de los objetivos. Sin embargo, el Gobierno ha replicado que no es necesario que la Ley establezca sanciones, ya que “sin ley también se puede demandar al Estado por no cumplir con los objetivos climáticos”⁴¹⁷, como ha demostrado la Sentencia del caso Urgenda.

La *Klimaatwet* establece la obligación para el Gobierno de aprobar un plan climático, el *Klimaatplan*, de nuevo un instrumento de naturaleza política, con una vigencia decenal, que debe ser sometido a consulta pública e informado por el Consejo de Estado.

El contenido del *Klimaatplan*⁴¹⁸, que corresponde en buena medida al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima⁴¹⁹ se detalla en el art. 3 de la *Klimaatwet*. Antes de su adopción por parte del Ministro de Asuntos Económicos y Clima, el Plan deberá ser presentado a las Cámaras, para que lleven a cabo la verificación parlamentaria sobre la conveniencia y viabilidad de contenido del mismo. El plan climático se evaluará y redefinirá al menos una vez cada cinco años; cada dos años después de la adopción se informará a las Cámaras del progreso en la implementación y, en caso necesario, a la luz de los resultados, se tomarán, por parte del Gobierno, las medidas adicionales que sean precisas (art. 4). Además, cada año el Ministro de Asuntos Económicos y Clima deberá remitir a las Cámaras y al Consejo de Estado la *Klimaatnota*, un *Memorandum* climático que recoja la evolución de la política climática en relación con el plan (art.7).

Una cuestión que nos parece interesante subrayar es la inversión de roles de la regulación climática respecto a los acuerdos. La *Klimaatwet* impone simplemente una obligación de resultado para el Gobierno y representa un marco para que el

⁴¹⁷ Edo van der Goot, "Eerste Kamer stemt in met Klimaatwet: Dit zijn de belangrijkste punten", de 28 de mayo de 2019, *Nu.nl (web)* <<https://www.nu.nl/politiek/5912553/eerste-kamer-stemt-in-met-klimaatwet-dit-zijn-de-belangrijkste-punten.html>>. [Última consulta: 25/10/2019] (traducción propia).

⁴¹⁸ El primer *Klimaatplan* (2021-2030) es consultable en <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/04/24/klimaatplan-2021-2030>> [Última consulta: 20/05/2020].

⁴¹⁹ De acuerdo con el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, todos los Países miembros de la Unión Europea deben dotarse de un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. El *Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030* (INEK), adoptado en noviembre de 2019, es consultable en: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan>> [Última consulta: 21/12/2019].

Gobierno, a través de los acuerdos, pueda pactar metas más específicas y medidas concretas que permitan cumplir con los objetivos establecidos en dicha Ley. Acuerdos que serán la base para la adopción o modificación de leyes sectoriales.

Según Van 't Lam, siendo los acuerdos instrumentos políticos, el contenido de los mismos no podrá ser cuestionado legalmente⁴²⁰; pero sí las eventuales leyes sectoriales de desarrollo de los acuerdos.

3. El “Klimaatakkkoord” y el paquete de “medidas Urgenda”

En referencia a la relación entre el Klimaatakkkoord y el caso Urgenda⁴²¹, cabe poner de manifiesto que el *Klimaatakkkoord* no estaba pensado, de entrada, como un plan de trabajo del Gobierno para dar respuesta al conocido caso Urgenda. De hecho, el año de referencia para el cumplimiento del Acuerdo es el 2030, mientras que la reducción de emisiones reclamada en el caso Urgenda se refería al 2020. Además, cuando empezaron las negociaciones del Acuerdo Climático, en febrero de 2018, la sentencia de apelación aún no había sido dictada⁴²². Sin embargo, en octubre 2018, el fallo de la sentencia de apelación confirmaba la responsabilidad del Estado de proteger a los ciudadanos contra los efectos del cambio climático e instaba a los Países Bajos a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 en al menos un 25% en comparación con 1990.

⁴²⁰ Valérie van 't Lam, "Aangenomen Klimaatwet: een belangrijke symboolfunctie geformaliseerd", *Stibbe*. Disponible en: <<https://www.stibbe.com/en/news/2019/june/aangenomen-klimaatwet-een-belangrijke-symboolfunctie-geformaliseerd>>. [Última consulta: 25/10/2019].

⁴²¹ Acerca del caso Urgenda, véanse, entre todos, K. J. Graaf y J. H. Jans, "The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change", *Journal of Environmental Law*, 27.3 (2015), pp. 517-27. Jonathan Verschuuren, "The State of the Netherlands vs Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions", *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, 28 (2019), pp. 94-98. Noel Rodríguez García, «Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda c. Países Bajos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 7.2 (2016). Teresa Parejo Navajas, «La victoria de Urgenda: el inicio de la lucha judicial frente al cambio climático», *Revista española de derecho administrativo*, 177 (2016), pp. 259-79.

⁴²² La sentencia de apelación es de octubre de 2018. Para consultar la cronología del caso Urgenda, véase <<https://www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/climate-case-explained/>> [Última consulta: 15/01/2020].

La PBL, en enero de 2019, determinó que la ejecución del Acuerdo Climático podría lograr una reducción de gases de efecto invernadero en 2020 de aproximadamente el 21% en comparación con 1990⁴²³. Una estimación insuficiente para cumplir con el fallo de la sentencia de apelación del caso Urgenda. Tras esta sentencia, y simultáneamente a la adopción del *Klimaatakkkoord*, el Ministro de Asuntos Económicos y Clima, anunciaba una serie de medidas de ejecución (llamadas “medidas Urgenda”⁴²⁴) para intentar reducir las emisiones en 2020 y cumplir así con las exigencias del pronunciamiento judicial. Es en este momento que el *Klimaatakkkoord* y el caso Urgenda convergen, dada la decisión del Gobierno de dar cumplimiento a la sentencia del caso Urgenda junto con las medidas derivadas del Acuerdo Climático. En efecto, el paquete de medidas necesario para dar cumplimiento al fallo del caso Urgenda tiene inevitablemente un impacto en el *Klimaatakkkoord* y coadyuva al diseño de la hoja de ruta del mismo; puesto que el objetivo de ambos es la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, aunque sobre una escala temporal diferente.

La Carta al Parlamento sobre la implementación de la sentencia Urgenda, de 28 de junio de 2019, contiene, entre otras medidas, el cierre anticipado de la central eléctrica de Hemweg (a partir del 1 de enero de 2020), así como la reducción del óxido de nitrógeno y el impulso, a través de medidas de fomento, del ahorro energético en hogares, y de reducción de CO₂ en la industria⁴²⁵.

Finalmente, en diciembre de 2019, tras la decisión histórica de la *Hoge Raad*, la Corte de Casación neerlandesa⁴²⁶, de confirmar las sentencias de primera y

⁴²³ Véase el informe de la PBL “Kortetermijnraming voor emissies in energie in 2020”, de 25 de enero de 2019. Disponible en <<https://www.pbl.nl/publicaties/kortetermijnraming-voor-emissies-en-energie-in-2020>> [Última consulta: 21/05/2020].

⁴²⁴ *URGENDA*¹-maatregelen. Véase el informe del PBL “Het Klimaatakkkoord: effecten en aandachtspunten”, disponible en: <<https://www.pbl.nl/publicaties/het-klimaatakkkoord-effecten-en-aandachtspunten>> [Última consulta: 17/01/2020].

⁴²⁵ Para todas las medidas, véase la Carta del Parlamento que implementa la sentencia Urgenda, de 28 de junio de 2019, Documento parlamentario 32813 n. 341 (Kamerbrief Uitvoering Urgenda-vonnis, 28 juni 2019, 32813 nr. 341), consultable en: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-341.html> [Última consulta: 20/12/2019].

⁴²⁶ ECLI:NL:HR:2019:2007, Hoge Raad, 19/00135. Para consultar en inglés la sentencia de la casación neerlandesa acerca del caso Urgenda, de 20 de diciembre de 2019, véase <<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007>> (Fecha última consulta: 18/01/2020).

segunda instancia, el Gobierno se comprometió a elaborar medidas adicionales, en cumplimiento del fallo judicial, antes del 1 de abril de 2020⁴²⁷. En virtud de lo cual, el 24 de abril de 2020, el Gobierno ha presentado un paquete de “medidas Urgenda” adicionales, a corto plazo, que las propias autoridades consideran también útiles para la recuperación económica sostenible y para superar la crisis causada por la pandemia de la Covid-19. Las principales son: la reducción de la producción de las centrales eléctricas de carbón⁴²⁸; la conversión acelerada de instalaciones, la optimización de los procesos o instalaciones técnicas con bajo contenido de CO₂ en diferentes sectores industriales; la financiación adicional de medidas para el ahorro de energía doméstica y para proyectos de energía renovable en las pymes ⁴²⁹.

IV. CONSIDERACIONES ANALÍTICAS

Tras el análisis descriptivo anterior, nos parece relevante considerar las características positivas y negativas de los *Akkoords* y, en concreto, de los dos analizados, a saber, el Klimaataakkoord y el Energieakkoord.

En este sentido, ya podemos afirmar *ab initio* que, en nuestra opinión, los acuerdos representan, en general, un instrumento que evidencia significativos aspectos positivos, que parecen reforzarse si los consideramos en relación con las políticas de cambio climático y de transición energética. Entre los que destacamos, la coordinación y colaboración para la formulación de políticas consensuada con los gobiernos locales, la búsqueda de aceptación social y de participación activa de los ciudadanos y, finalmente, la importancia del apoyo de los actores sociales. Ahora bien, es preciso poner de manifiesto que los *Akkoords* presentan, así mismo, múltiples factores problemáticos, entre los cuales

⁴²⁷ Documento parlamentario 32813 N. 442, de 20 de diciembre de 2019, consultable en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-442.html>> y Documento parlamentario 32813 N. 448, de 18 de febrero de 2020, consultable en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-448.html>> [Última consulta:20/05/2020].

⁴²⁸ Por el momento, no se prevé el cierre de ninguna central eléctrica de carbón adicional en 2020, respecto a lo establecido en la Ley de prohibición del carbón para la producción de electricidad (*Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie*), en vigor desde el 20 de diciembre de 2019. Disponible en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-493.html>> [Última consulta:20/05/2020].

⁴²⁹ Documento parlamentario 32813 N. 496, de 24 de abril de 2020. Disponible en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-496.html>> [Última consulta:20/05/2020].

destacan sobre todo una serie de aspectos, íntimamente relacionados entre ellos y con el apoyo de los actores sociales y la presencia de grupos de interés en las negociaciones. Todos ellos se considerarán a continuación.

1. Coordinación entre niveles de gobierno y administraciones

La configuración del descrito modelo de *governance* intenta armonizar objetivos y mecanismos, buscar compromisos y equilibrar los intereses de las partes, así como solventar el aislamiento y la falta de coherencia en la formulación de políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno (*governance* colaborativa y multinivel).

Respecto a la formulación de políticas consensuadas con los niveles de gobierno subestatales, cabe matizar que no se está haciendo referencia aquí a políticas decididas por el Gobierno central e implementadas por los entes locales, ni tampoco al “controvertido” mecanismo del *medebewin*⁴³⁰. Los Acuerdos climático y energético van más allá, dejando autonomía decisional a los diferentes niveles de administración. Sin embargo, no se trata de una autonomía sobre los *targets*, fijados a nivel nacional, sino sobre los mejores mecanismos para lograrlos.

⁴³⁰ El mecanismo del *medebewin*, que emerge en el párrafo segundo del art. 124 Constitución Neerlandesa, y que podríamos traducir como “co-gobierno” o “administración conjunta”, está pensado como mecanismo de co-decisión y co-implementación de políticas entre los niveles de gobierno. Sin embargo, si bien proclamado como mecanismo de cooperación, se trata en realidad de la implementación descentralizada, por parte de municipios y provincias, de muchas políticas gubernamentales, decididas exclusivamente por el gobierno central, sin posibilidad o con muy escasa posibilidad de libertad política para las autoridades descentralizadas. En el *Report del Congress of Local and Regional Authorities* de 2014 se describe el citado mecanismo como “a feature of Dutch local self-government whereby local and regional governments and other public authorities carry out tasks and make regulations as required by higher authorities (the central government, most of the time)”. En estos términos, el *Medebewind* podría llegar a limitar la autonomía de municipios y provincias. Esta tensión entre la autonomía local y el *Medebewind* es presente en la mayoría de las políticas públicas neerlandesas. Véase Artur Torres Pereira y Jean-Pierre Liouville, *Report on Local and regional democracy in the Netherlands -CG(26)7FINAL*, 2014. Disponible en: <https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=090000168071a7f4#_ftnr ef11>. [Última consulta 21/07/2019]. Acerca del citado mecanismo, véanse también Wytze Van Der Woude, “De Grondwet - Artikel 124 - Autonomie en Medebewind”, *Wetenschappelijk Comentaar op de Nederlandse Grondwet*. Disponible en: <<https://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=124>> [Última consulta: 21/07/2019]. Linze Schaap, “Decentrale autonomie?”, *Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland*, 2012, p. 4. Disponible en: <https://www.vng.nl/files/vng/20121024_pre_monitoring_report_schaap.pdf> [Última consulta: 21/07/2019].

Por un lado, como se ha tenido ocasión de observar, se ha garantizado que los entes locales, a través de las organizaciones representativas, participen en las mesas de negociación de los acuerdos. Por el otro, *Interbestuurlijk programma* (IBP), el Acuerdo interadministrativo ⁴³¹ adoptado el 14 de febrero de 2018 entre los gobiernos centrales y territoriales, incluye un apartado específico acerca del cambio climático (*Samen voor het klimaat*), puesto que “la división de poderes entre el gobierno central y las autoridades locales y regionales no debe hacer que los gobiernos interfieran entre sí, sino que se fortalezcan mutuamente”⁴³². En el anexo primero del programa IBP⁴³³ se hace referencia a los métodos y mecanismos – aunque no se detallan – para posibilitar esta división de tareas, respecto a tres submaterias específicas: mitigación climática, adaptación climática y economía circular. Entre todos, destacamos la necesidad de celebrar sesiones de trabajo constantes entre los diferentes niveles administrativos, consagrada también en la *Klimaatwet* (art. 8.1), para tratar la ejecución y consecución de los objetivos del *Klimaataakkoord*.

Además, el programa IBP reserva un cometido importante a las *Regionale Energiestrategie* (RES), las Estrategias Energéticas Regionales⁴³⁴, que son un ejemplo emblemático de la coordinación entre los diferentes niveles institucionales y entre éstos, las empresas y los actores sociales en los ámbitos de la planificación eléctrica⁴³⁵ y del entorno urbano⁴³⁶. Una doble función que merece un análisis detenido, que ofreceremos a continuación.

⁴³¹ Disponible en https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2018/attachments/programmastart_ibp_0_0.pdf [Última consulta: 28/09/2019].

⁴³² Ibidem, p. 11 (traducción propia).

⁴³³ Ibidem, pp. 37 y ss.

⁴³⁴ Véase el apartado del *Klimaataakkoord* acerca de las RES. Disponible en: <<https://www.klimaataakkoord.nl/binaries/klimaataakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaataakkoord-hoofdstuk-res/klimaataakkoord-d7+RES.pdf>> [Última consulta: 12/10/2019].

⁴³⁵ Acerca del objetivo, de las medidas y de las actuaciones concretas en materia de electricidad, véase la página web del *Klimaataakkoord*: <<https://www.klimaataakkoord.nl/elektriciteit>> y el apartado c5 del *Klimaataakkoord*, consultable en: <<https://www.klimaataakkoord.nl/binaries/klimaataakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaataakkoord-hoofdstuk-elektriciteit/klimaataakkoord-c5+Elektriciteit.pdf>> [Última consulta: 12/10/2019].

⁴³⁶ Acerca del objetivo, de las medidas y de las actuaciones concretas en relación con el tema del entorno construido, véanse las páginas web del *Klimaataakkoord*: <<https://www.klimaataakkoord.nl/gebouwde-omgeving>> y

En ámbito nacional, a través del Plan Nacional RES, se han delimitado – por iniciativa de municipios, provincias y juntas de agua – 30 áreas regionales⁴³⁷, en función de características comunes de los citados entes locales. Estas áreas regionales desempeñarán un importante papel en la generación sostenible de energía *on-shore*. Concretamente las autoridades locales de cada región, en coordinación entre ellas y con la participación de la población, determinarán qué objetivos energéticos deben alcanzarse en cada región, en qué plazos y cómo se pretende lograrlos. La suma de todas las RES debe contribuir a lograr el objetivo nacional (35 TWh de energía renovable en 2030). Por este motivo, todos los borradores de las RES serán enviados a la Agencia de Evaluación Ambiental (PBL) que los evaluará, separadamente y en su conjunto, y los reenviará a los entes locales para su revisión. En el caso de que los compromisos de las RES en el conjunto resulten insuficientes para lograr el objetivo nacional, o si no se ha podido llegar a un consenso acerca de una RES o ésta no se haya podido llevar a cabo, se intentará resolver esta situación mediante la cooperación administrativa y reuniones entre los entes locales del área regional correspondiente y, de no lograrse, intervendrá el comité directivo del Programa Nacional RES.

En este sentido, podríamos definir las RES como un “instrumento que utiliza la participación social para tomar decisiones regionales⁴³⁸ en los ámbitos de la generación de electricidad renovable, de la transición aplicada a las redes

<<https://www.klimaataakkoord.nl/binaries/klimaataakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaataakkoord-gebouwde-omgeving-in-het-kort/klimaataakkoord+GO+in+het+kortV2.pdf>>
[Última consulta: 12/10/2019] (traducción propia).

⁴³⁷ Véase la página web “Regio's op de kaart”, <<https://www.regionale-energiestrategie.nl/kaart+doorklik/default.aspx>> [Última consulta: 13/10/2019].

⁴³⁸ Es preciso puntualizar que las regiones neerlandesas entrarían en la categoría que Berger y Pohoryles definen como “*functional or polar región*” (regiones definidas en base a la función que llevan a cabo en el área espacial de referencia) y que difieren de las “*administrative and programming regions*” (regiones entendidas como entidades político-administrativas). Véase Gerald Berger y Ronald J. Pohoryles, «Policy Integration and Capacity-Building in Regional Sustainable Development: Analysis of Experiences in Europe», en *2004 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change*, 2006, pp. 1-22. Citados en Michela Catenacci, «Environmental policy integration at Regional and Local Levels: setting the problem into context», en *Governance for the Environment: A Comparative Analysis of Environmental Policy Integration*, ed. Alessandra Gorla, Alessandra Sgobbi, y Ingmar von Homeyer (Edward Elgar Publishing, 2010), pp. 45 ss.

urbanas de calor y de la infraestructura de almacenamiento y energía”⁴³⁹. Su valor añadido reside en que se trata de “una forma de organizar la cooperación entre todos los actores regionales (institucionales y organizaciones de la sociedad civil) en preparación para proyectos concretos que surgen de la estrategia”⁴⁴⁰.

Además de fomentar el apoyo público y aumentar la coordinación entre Administraciones públicas, las RES son también importantes instrumentos de planificación territorial de la región y de los municipios⁴⁴¹. La integración espacial de la generación de energía sostenible es una de las competencias más relevantes atribuidas a provincias y municipios en el ámbito del *Klimaataakkoord*. Desde un punto de vista formal, la RES es un documento programático que describe las estrategias que la región va a desarrollar para determinar y alcanzar los objetivos energéticos regionales fijados⁴⁴², con un horizonte de 2030 y con una mirada al 2050. Sin embargo, es necesario que la RES sea coherente y se integre con los demás instrumentos programáticos y administrativos previstos en la *Wet ruimtelijke ordening*, la Ley de Planificación territorial y en la futura *Omgevingswet*, Ley Ambiental⁴⁴³, sobre todo en relación con los planes ambientales (*Omgevingsbeleid -Omgevingsplannen*), con los programas ambientales (*Omgevingsprogramma*) provinciales y municipales así como con las autorizaciones ambientales de las instalaciones de energía y de las infraestructuras energéticas.

⁴³⁹ Traducción propia, Fuente: página web “Wat is de Regionale Energie Strategie (RES)?”, disponible en: <<https://www.regionale-energiestrategie.nl/vragen/vragen+-algemeen+res/1275417.aspx>> [Última consulta: 12/10/2019].

⁴⁴⁰ Ibidem. (traducción propia).

⁴⁴¹ Véase la página web “Overzicht energietransitie in de gebouwde omgeving” de la VNG: <<https://vng.nl/artikelen/overzicht-energietransitie-in-de-gebouwde-omgeving>> [Última consulta: 17/10/2019].

⁴⁴² “Wat is de Regionale Energie Strategie (RES)?”, cit. (traducción propia).

⁴⁴³ La nueva Ley Ambiental (*Omgevingswet*), que entrará en vigor en 2022, reemplazará a la Ley de Planificación Territorial. Se puede consultar el texto de la *Omgevingswet* (Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) en: <<https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/publicaties/2016/03/23/de-omgevingswet-staatsblad/de-omgevingswet-in-het-staatsblad.pdf>>. Acerca de los citados instrumentos, véase también la página web de la VNG “Visie, plan, vergunning en programma”, <<https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet/omgevingsvisie-omgevingsplan-vergunning-en-programma>> [Última consulta: 12/10/2019].

En la actualidad, si bien a diferentes ritmos, en cada región, los entes locales están trabajando para la elaboración de la RES correspondiente, junto con el mundo empresarial, las organizaciones sociales, los operadores de red y los residentes⁴⁴⁴. El objetivo es que cada RES esté confeccionada a medida para su propia región y reúna los puntos de vistas de los diferentes actores políticos, económicos y sociales, que, de esta manera, adquirirán una mayor responsabilidad a la hora de implementar las estrategias diseñadas. Así pues, “[D]ado que cada región se enfrenta a una situación y necesidades diferentes, es importante no imponer el Acuerdo Nacional sobre el Clima desde arriba, sino dejar que las autoridades locales, las empresas de la región, las organizaciones sociales y los propios ciudadanos tomen la iniciativa en lo que es más apropiado en su región”⁴⁴⁵.

2. *Búsqueda de la aceptación social y de la participación activa de los ciudadanos*

Obtener el apoyo y contar con la participación de los ciudadanos es uno de los retos más importantes y complicados del *Klimaatakkoord*. VERDAAS evidencia que, aunque la transición sea una tarea compleja y la primera reacción natural sea simplificarla, sin embargo, se debe intentar revertir esta tendencia a simplificar de forma lineal e involucrar a los ciudadanos, si se quiere obtener un resultado social óptimo⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ Véase el apartado “D5 Bevordering draagvlak” y “D6 Ruimte” del Klimaatakkoord.

⁴⁴⁵ “Omdat elke regio te maken heeft met een andere situatie en met andere behoeften, is het van belang het nationale Klimaatakkoord niet van bovenaf op te leggen, maar lokale overheden, bedrijven in de regio, maatschappelijke partijen en burgers zelf het voortouw te laten nemen in wat er in hun regio het beste past” (traducción propia). *Antwoorden op vragen lokale bestuurders*, 2018 (Documento de trabajo). Disponible en: <<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2018/11/07/antwoorden-op-vragen-lokale-bestuurders/181112+Antwoorden+op+vragen+lokale+bestuurders.pdf>>. [Última consulta: 13/10/2019] (traducción propia).

⁴⁴⁶ Trad. Propia. “De opgave is complex en de eerste reactie die we van nature hebben is om de opgave te vereenvoudigen. Deze neiging om lineair te simplificeren moeten we echter onderdrukken als we willen gaan voor een optimaal maatschappelijk resultaat”. Johannes Cornelis Verdaas, “Energie & gebiedsontwikkeling: een winnende combinatie” <http://files.m11.mailplus.nl/user31100268/16112/Essay-Co_Verdaas.pdf> [Última consulta: 19/10/2019].

Según los resultados del Informe “*Klimaatakkkoord 2018. Maatschappelijke acceptatie en participatie*”⁴⁴⁷ la participación de los ciudadanos se requiere en tres fases diferentes: en primer lugar, durante el proceso de negociación y redacción del Acuerdo⁴⁴⁸; en segundo lugar, en la elaboración de la RES; y, en tercer lugar, en la fase de desarrollo de los planes que implementarán las RES, con participación a nivel de municipio y de barrio. A éstas cabe añadir una cuarta fase: la participación directa en los proyectos.

En la primera fase, de negociación del Acuerdo, la participación de los ciudadanos se ha llevado a cabo a través de sesiones y reuniones públicas. Sin embargo, no se prevé la participación directa de ciudadanos (o por lo menos una representación de los mismos) en las mesas de trabajo. Por el contrario, parece que se está prestando más atención a la participación ciudadana en las fases siguientes.

En cuanto a las RES, una de las medidas más relevantes contenida en ellas, referida al entorno urbano, es, por ejemplo, que los edificios se desconecten de la red de gas natural; tarea en la que los municipios asumen un papel central⁴⁴⁹. Específicamente, cada municipio está redactando actualmente, junto con las demás autoridades locales, con los propietarios, los arrendatarios, los

⁴⁴⁷ Roel Woudstra et al., *Klimaatakkkoord 2018. Maatschappelijke acceptatie en participatie*, 2018 <<https://www.klimaatakkkoord.nl/themas/draagvlak-en-participatie/documenten/rapporten/2018/07/02/eindrapport-raadplegen-burgernetwerken>> [Última consulta: 19/10/2019]. Asimismo, véanse las consideraciones contenidas en el Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (INEK), pp. 19 ss. <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan>> [Última consulta: 21/12/2019].

⁴⁴⁸ Véase la página web del *Klimaatakkkoord* “Hoe worden burgers betrokken bij het Klimaatakkkoord?” <<https://www.klimaatakkkoord.nl/participatie/vraag-en-antwoord/hoe-worden-burgers-betrokken-bij-het-klimaatakkkoord>> [Última consulta: 19/10/2019].

⁴⁴⁹ Sin embargo, acerca de esta cuestión, la PBL critica el Gobierno por no ayudar suficientemente a los municipios, con mayores recursos económicos y otorgando más poderes en esta tarea. La PBL subraya que los recursos limitados de los municipios son en marcado contraste con la complejidad de la tarea: “El Acuerdo sobre el Clima otorga a los municipios un papel central de coordinación en el enfoque de distritos sin gas natural. Esto parece sensato porque los municipios conocen mejor la situación local y están más cerca de los ciudadanos. Esto da a los municipios una gran responsabilidad para incluir y apoyar a los ciudadanos en la transición a los distritos de calor, tarea que puede tener un impacto en el apoyo público de la política climática holandesa en su conjunto. El Acuerdo sobre el Clima deja abierta la cuestión de si los municipios recibirán suficientes poderes, capacidad y apoyo para cumplir esta función”. Trad. propia. Vid. informe de la PBL “Het Klimaatakkkoord: effecten en aandachtspunten”, cit., pp. 22-23. Lo mismo resultados se aprecian en el informe de la PBL “Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie”, de 6 de septiembre de 2019. Consultable en <<https://www.pbl.nl/publicaties/gemeentelijke-bestuurskracht-en-de-energietransitie>> [Última consulta: 20/12/2019].

operadores de redes, su sistema de redes de calor, a través de la *Transitievisie Warmte*. Se trata de un documento programático en el que se indican las directrices a seguir, las propuestas concretas a desarrollar, un mapa del municipio dividido por distritos con las actuaciones previstas y el tiempo estimado para la realización de las mismas. Se trata de planes orientados a nivel de *Wijken*, o barrio, con un enfoque totalmente *bottom-up* y que sitúan en el centro la participación activa de los vecinos de los mismos⁴⁵⁰, para actuar con su perfil sociocultural.

Involucrar a los ciudadanos significa, en primer lugar, asegurarse de que reciban una información transparente, detallada y fiable, para que se pueda incrementar la aceptación social y, por ende, el apoyo a las acciones concretas que se han de desarrollar. Además, la aceptación social es de importancia fundamental para prevenir la creciente resistencia y el obstruccionismo entre la ciudadanía⁴⁵¹. En cualquier caso, aceptación social y participación activa son dos caras de la misma moneda, son etapas que se retroalimentan mutuamente, de manera que “si el *Klimaatakkkoord* quiere ser lo más eficaz posible entonces debe contribuir tanto a la aceptación como a la participación”⁴⁵².

El *Klimaatakkkoord* incluye un apartado relacionado con el apoyo y la aceptación social en que se puede apreciar que “[e]l apoyo y la aceptación [social] pueden

⁴⁵⁰ Sobre esta cuestión, vid. Goda Perlaviciute, Lorenzo Squintani, Gido Metz, *De mening van inwoners van Vinkhuizen-Noord over een aardgasvrij Vinkhuizen-Noord*, Rijksuniversiteit Groningen, 2019. Consultable en <<https://www.rug.nl/about-us/collaboration/research-collaboration/onderzoekenergietransitie/afgeronde-projecten/een-gasvrij-vinkhuizen-noord>> [Última consulta: 20/12/2019].

⁴⁵¹ Un problema muy acentuado en los Países Bajos es la resistencia pública a la planificación e implantación de parques eólicos por causas diferentes, entre las cuales se encuentra el descontento por la falta de participación efectiva de los vecinos en las ganancias y una notable expansión del sentimiento NIMBY (*not in my backyard*). Sobre el tema véanse: Sanne Akerboom, "Between Public Participation and Energy Transition: the case of wind farms", 2018, (tesis doctoral); Akerboom.J.W. Co van Zundert, "Duurzame energie en omgevingsrecht", disponible en: <<https://www.navigator.nl/thema/1130/duurzame-energie-en-omgevingsrecht>>. [Última consulta: 24/10/2019]. Acerca del tema, véase también, Matthijs van Schie, "Provincies in hun maag met windmolens: verzet groeit", de 27 de agosto de 2019, *ElSevier Weekblad (web)* <<https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2019/08/draagvlak-voor-windmolens-neemt-steds-verder-af-705147/>>; Koen Nederhof, Edwin Timmer, "Provincies zien enthousiasme voor klimaatminaret afnemen", de 27 de agosto de 2019, *De Telegraaf (web)* <<https://www.telegraaf.nl/nieuws/858941704/provincies-zien-enthousiasme-voor-klimaatminaret-afnemen>>. [Última consulta: 24/10/2019].

⁴⁵² "Wil het KA maximaal effectief zijn dan moet het bijdragen zowel aan acceptatie als aan participatie". Traducción propia. Roel Woudstra et al., *Klimaatakkkoord 2018. Maatschappelijke acceptatie en participatie*, cit., 2018, p. 5 (traducción propia).

lograrse si el proceso de toma de decisiones es transparente y los beneficios y los costes se comparten equitativamente. La distribución justa de costes y beneficios debe interpretarse en un sentido amplio: no sólo desde el punto de vista financiero, sino también, entre otros, espacial y social. Por ejemplo, en el caso de la energía renovable *on-shore*, esto significa que los ciudadanos y las empresas deben tener la oportunidad de participar en establecer dónde se llevarán a cabo los proyectos y, si es posible, participar también en las ganancias⁴⁵³. Se desplegarían así una tercera fase, de necesaria participación en la decisión acerca de los proyectos⁴⁵⁴ y una cuarta de participación directa en los mismos⁴⁵⁵.

En el *Klimaataakkoord* se propone de impulsar la responsabilidad conjunta en la transición energética local a través de diferentes formas de participación de los vecinos en los proyectos a desarrollar⁴⁵⁶. Se trata de un objetivo ambicioso, debido a la dificultad que conlleva equilibrar las legítimas pretensiones de ganancias privadas de los inversores y emprendedores privados con las reivindicaciones de los vecinos de la comunidad y, con ello, dar una vertiente social a las acciones (por ejemplo, ser copropietarios y participar en las ganancias). Por este motivo se están promocionando decididamente las comunidades energéticas locales. Un proyecto actualmente en fase de realización se encuentra, por ejemplo, en la localidad de Moerdijk, y es promovido por la organización sin ánimo de lucro *Energiek Moerdijk*. En la citada zona se ha acordado entre el municipio, los vecinos, los inversores y los emprendedores, que el 25% de la propiedad de las 28 turbinas eólicas que se construirán se pondrá a disposición de la comunidad. Se convertirán en los

⁴⁵³ Traducción propia. Vid. Klimaataakkoord, D5 Bevoordering draagvlak, p. 216 (traducción propia).

⁴⁵⁴ *Participatie in beleidsfase*. Fuente: <<https://www.klimaataakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie/participatie-in-beleidsfase>> [Última consulta: 20/05/2020].

⁴⁵⁵ *Projectparticipatie*. Fuente: <<https://www.klimaataakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie/projectparticipatie>> [Última consulta: 20/05/2020].

⁴⁵⁶ Acerca de este tema, vid. Martha Roggenkamp, "The position of citizens in energy production in the Netherlands: is a new approach emerging?", *Sharing the costs and benefits of energy and resource activity: legal change and impact on communities*, ed. Lila Barrera-Hernández et al. (Oxford University Press, 2016), pp. 194-206.

llamados *Dorpsmolens*, molinos de pueblo, de propiedad local, cuya energía generada se distribuirá entre a los residentes del mismo municipio⁴⁵⁷.

3. Acuerdos como base para la legislación posterior

Como se ha podido apreciar en el apartado relativo a la *Klimaatwet*, la Ley del Clima es simplemente un marco legal que establece objetivos cuantitativos para el Gobierno. En cambio, el *Klimaataakkoord* establece la guía de directrices, concebida en clave colaborativa. La *Klimaatwet* y el *Klimaataakkoord* deben ser, por ende, el punto de partida para el desarrollo de la legislación posterior, tal como ya se ha apuntado. Por un lado, los Acuerdos se perfeccionan a través de las leyes, pasando del plano político al plano jurídico; por el otro, las leyes son fruto de acuerdos previos, por lo cual se aprecia su vertiente consensuada. Muchas leyes o decretos se han modificado y otros se han aprobado a raíz del *Energieakkoord*⁴⁵⁸; lo mismo que sucederá, sin duda, tras el *Klimaataakkoord*⁴⁵⁹, con el objetivo de trazar un camino, a través de una herramienta jurídicamente vinculante, para intentar conseguir los objetivos establecidos en los acuerdos.

Este enfoque resulta ciertamente positivo, aunque hay que destacar dos puntos que pueden ser objeto de crítica. En primer lugar, sería necesario potenciar la vertiente jurídica ya en la fase de determinación política de los acuerdos y en concreto contar en mayor medida con juristas en las mesas de negociación. En segundo lugar, en el caso del *Energieakkoord*, los firmantes declararon explícitamente que el Acuerdo no reemplazaría las leyes y regulaciones existentes⁴⁶⁰. El problema residiría, empero, en la legislación posterior al

⁴⁵⁷ Sobre este tema, véase la página web del Klimaataakkoord "Van windturbine naar dorpsmolen" <<https://www.klimaataakkoord.nl/themas/draagvlak-en-participatie/nieuws/2018/06/28/van-windturbine-naar-dorpsmolen>>. Se pueden consultar también las páginas web del proyecto: <<https://energiea16.nl/>> y <<https://energiekmoerdijk.nl/wind>>. [Última consulta: 27/10/2019].

⁴⁵⁸ Además del ya citado Decreto de Actividades de Gestión Medioambiental, por ejemplo, destacamos la Ley de energía eólica marina (Wet windenergie op zee).

⁴⁵⁹ Documento parlamentario 32813 N. 348, consultable en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-348.html>> [Última consulta: 20/05/2020]. El calendario legislativo para el Acuerdo Climático presentado por el Ministro de Asuntos Económicos y Clima se puede consultar en Documento parlamentario 32813 N. 394, de 23 de septiembre de 2019: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-394.html>> [Última consulta: 20/05/2020].

⁴⁶⁰ Mulder, "Kolencentrales in de polder: private en publieke belangen in het Energieakkoord", *RegelMaat*, 34.2 (2019), 112-25.

Acuerdo. El Consejo de Estado, en su Informe de 2018⁴⁶¹, advierte del peligro de que la ley pueda ser usada "instrumentalmente" para traducir o legitimar los acuerdos políticos y sociales. Sin embargo, el mismo Consejo de Estado advierte de la necesidad de que los acuerdos se recojan en normas con rango de ley, para que lo pactado se convierta en medidas jurídicamente vinculantes⁴⁶². No cabe olvidar que la *Klimaatwet* establece obligaciones sólo para el Gobierno, por lo cual, sería necesario establecer obligaciones legales también para las demás administraciones, para las empresas y para los agentes sociales. Es preciso, por ende, que el siguiente paso sea la aprobación de un paquete legislativo coherente, como medio necesario para forjar legalmente todas las medidas pactadas en el Acuerdo y vincular así el resto de las partes firmantes.

4. Fortalecimiento del rol del gobierno respecto al parlamento

Intrínsecamente conectado con lo que se acaba de exponer, resulta la erosión del rol del Parlamento o, lo que es lo mismo, el fortalecimiento de la posición del Gobierno en relación con la Asamblea parlamentaria. Así, mientras el Gobierno participa en las negociaciones, el Parlamento aparece como el mero redactor y conversor de acuerdos políticos en leyes. El Consejo de Estado remarca que "el legislador no puede simplemente «traducir» lo que otros han acordado [...y que] un debate social y político vivo sobre el contenido de la legislación es esencial para el buen funcionamiento de un Estado constitucional democrático. Ello requiere también una evaluación independiente por parte del legislador de los acuerdos políticos, sociales o administrativos. Si no se le da importancia o se le da menos importancia a este papel, se puede llegar a aprobar una ley que se base en la falta de apoyo político y social y, por lo tanto, no convenza a nadie. Entonces el legislador pierde el control y la autoridad" en el proceso legislativo⁴⁶³. En este sentido, KOOLE advierte como este tipo de acuerdos podrían poner en peligro la legitimidad democrática de las decisiones políticas⁴⁶⁴.

⁴⁶¹ Raad Van State, *Jaarverslag van de Raad van State 2018*, 2019 <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2018/wp-content/uploads/sites/6/2019/03/WEBVERSIE_Jaarverslag_2018.pdf>. [Última consulta: 12/12/2019].

⁴⁶² Raad Van State, *Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden*, cit.

⁴⁶³ Traducción propia. *Jaarverslag van de Raad van State 2018*, cit., p. 12. Acerca del tema véase también Koole, cit., p. 109.

⁴⁶⁴ Koole, cit., p. 96.

A tal propósito, el Consejo de Estado exhorta a que las decisiones más importantes sean tomadas “a dos manos”, por el Gobierno y el Parlamento conjuntamente. Por este motivo, siempre de acuerdo con el Consejo de Estado, el Gobierno y el Parlamento deben seguir siendo conscientes de que la legislación va más allá de la suma de un compromiso entre intereses parciales o intereses particulares, así como más allá de un reparto justo de cargas y beneficios⁴⁶⁵.

5. *Negociación con los grupos de interés*

Es preciso considerar, en primer lugar, que, en un marco político fragmentado, no es fácil encontrar el apoyo político estable para una legislación clara, incisiva y duradera: el Gobierno tiene menor acceso que en el pasado a apoyos y socios permanentes de coalición. Por este motivo, y para intentar prescindir de relaciones que cambian con frecuencia, se considera conveniente por parte de los gobiernos, abrir caminos hacia acuerdos políticos y sociales⁴⁶⁶ que están dotados de mayor amplitud y, por tanto, de mayor consenso y estabilidad.

Por otro lado, en el caso de los Acuerdos climático y energético, se puede considerar establecer una importante ampliación: la transición energética y las medidas para hacer frente al cambio climático implican grandes inversiones por parte de ciudadanos y empresas; esfuerzos que estarían más dispuestos a efectuar si se hubieran comprometido en ellos, mediante la participación en su adopción. De la misma forma, estarían más dispuestos a satisfacerlas si existiera la certeza a largo plazo sobre las políticas que quiere implementar el Gobierno y si existiera el compromiso de que se trataría de políticas no sujetas a contundentes cambios de rumbo a corto plazo. Desde esta perspectiva, los acuerdos podrían ser muy ventajosos. Sin embargo, hay que considerar que, tras el Acuerdo, para dar certeza a los inversores resulta necesario un desarrollo normativo satisfactorio de las políticas pactadas. Este anclaje legal de un objetivo

⁴⁶⁵ *Jaarverslag van de Raad van State 2018*, cit., p. 17.

⁴⁶⁶ En el mismo sentido, véase Paul de Beer, "The erosion of the Dutch Polder Model", en seminario *Labour Relations in the Future World of Work, Paris*, 11 de diciembre de 2017, p. 2. De acuerdo con el autor, "Exactly because socio-economic policy reforms are often fiercely contested, governments usually seek a compromise with the social partners in order to secure sufficient public and political support".

a largo plazo envía una señal importante de compromiso político que contribuye a la previsibilidad por parte de las empresas e inversores⁴⁶⁷.

En segundo lugar, se debe poner de relieve que, en el caso de los acuerdos analizados, la participación de los interesados en la fase de definición de las políticas y las medidas involucra principalmente a los actores, concretando sus roles, con el resultado que tales actores se comprometen y asumen responsabilidades más definidas y significativas en la implementación de las mismas. Por este motivo, en nuestra opinión, la participación de los diferentes actores en la fase de diseño de las políticas climáticas puede tener efectos considerablemente positivos sobre la fase de ejecución, para fortalecer la implicación tanto en los planes, como en las acciones concretas. De este modo, los diferentes sujetos intervinientes en los acuerdos se responsabilizan de su propia implementación. Es más, como apunta el Report del *KWINK Groep* acerca del *Energieakkoord*, éstos “pueden responsabilizarse mutuamente por las responsabilidades de todos”⁴⁶⁸. Esto es posible ya que “[l]a confianza y el entendimiento mutuo entre las partes participantes parece haber crecido a través de reuniones y discusiones frecuentes en el marco del Acuerdo de Energía. Las partes saben cómo llegar a compromisos y están dispuestas a entablar conversaciones entre ellas” y a buscar soluciones en situaciones de tensión⁴⁶⁹.

Frente a estas notas positivas, cabe tener presente que los acuerdos acentúan el carácter ya de por sí muy “neocorporativo” del proceso de formulación de las políticas sociales, económicas y ambientales neerlandesas. De tal manera, que la cultura de colaboración que hemos señalado podría encubrir un intento por parte de los grupos de interés de presionar sobre los gobiernos en una doble dirección. Por un lado, en la misma área del Acuerdo, de manera que, como afirma KOOLE⁴⁷⁰, una vez firmado el Acuerdo, no podrá modificarse casi ningún aspecto por parte del Gobierno en las políticas y en la legislación posteriores, dada la amenaza de la pérdida de apoyo de los que los firmaran. Por esta razón,

⁴⁶⁷ Albert Faber, Peter de Goede, Margot Weijnen, "*Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerd*", *WRR-Policy Brief* 5, 2016, p. 16.

⁴⁶⁸ KWINK Groep, *Evaluatie Energieakkoord...*, cit., p. 14.

⁴⁶⁹ *Ibidem*.

⁴⁷⁰ Koole, cit., p. 95.

los acuerdos ejercerían excesiva presión sobre el Gobierno, ya que se tomarían muy pocas decisiones independientes respecto a los acuerdos y, por ende, se ejercitarían presiones, así mismo, sobre la determinación gubernamental y legislativa de las medidas de interés público. En segundo lugar, los acuerdos, según el Consejo de Estado⁴⁷¹, podrían ofrecer a las partes la oportunidad de avanzar con nuevas pretensiones en otras áreas y amenazar con cancelar los acuerdos anteriores. Se entraría así en un círculo vicioso basado en acuerdos que influyen en otros acuerdos, que podría acentuarse aún más en el futuro.

Para KOOLE, el papel cada vez más relevante que las organizaciones en general – no solamente los grupos de interés – desempeñan en la política neerlandesa debilitaría la “política legitimada”, decidida por el Gobierno. Así pues, la “política legitimada” estaría así obligada no solamente a tener en cuenta estas organizaciones, sino también a llegar a compromisos con ellas. Coincidiendo con las consideraciones de KOOLE, podría tratarse de un peligroso juego de equilibrios, en el que las partes dependen las unas de las otras: un juego que aumenta la interdependencia y la dependencia. Este juego se complica al crecer el número de los actores, como resulta en los dos acuerdos. Además, al aumentar el número de las organizaciones, sería más difícil llegar a un punto de equilibrio y los costes de transacción para llegar al acuerdo aumentarían también⁴⁷².

Una consecuencia del modelo descrito es que la toma de decisiones y el ejercicio del poder gubernamental se organizan menos como una pirámide jerárquica de poderes y de responsabilidades y más como un entramado en forma de red horizontal. En este marco, por un lado, los gobiernos (a todos los niveles) involucrados son menos capaces de actuar discrecionalmente, como consideren conveniente; pero, por otro, a través de políticas y decisiones consensuadas pueden representar mejor los intereses que justifican el ejercicio del propio poder. En resumen: los gobiernos son cada vez más actores de un sistema en red que necesita de equilibrios, en lugar de ser autónomos y de mover los hilos de estructuras jerárquicas.

⁴⁷¹ *Jaarverslag van de Raad van State over 2013*, cit., p. 13.

⁴⁷² Koole, cit., p. 102.

A lo anteriormente dicho, debe añadirse la consideración de que los intereses en la mesa de negociaciones no siempre tienen el mismo peso, así que, sin mecanismos de control en las negociaciones, los equilibrios podrían verse comprometidos. MULDER⁴⁷³ subraya este aspecto como uno de los problemas más importantes del *Energieakkoord*, con el riesgo de repetirse y/o ampliarse en el *Klimaataakkoord*. En cuanto a éste último, según MULDER, algunos de los puntos del Acuerdo propuestos parecen favorecer a las partes participantes en las mesas, sobre todo a determinadas empresas, mientras que los costes se transfieren principalmente a las partes que no están sentadas a la mesa – en la mayoría de los casos, a los ciudadanos –. Así mismo, opina que “[c]on una organización central, donde las partes se consultan entre sí para tomar las mejores decisiones para la sociedad en su conjunto, no se puede esperar que estas partes pierdan de vista sus propios intereses. La consecuencia de esto es que un enfoque central conlleva el riesgo de que, bajo la apariencia de interés social, se adopten medidas que sirvan principalmente a ciertos intereses individuales”⁴⁷⁴. Por este motivo, resulta imprescindible, por un lado, que se garanticen los procedimientos democráticos en la fase de negociación de los acuerdos y, por el otro, sobre todo, que se protejan, por parte del Gobierno, los derechos y los intereses de los sujetos no participantes en las mesas de negociación.

En una sociedad democrática, es tarea del gobierno velar por el interés general, que a menudo colisiona con las expectativas de los grupos de interés, partes de los acuerdos y sus intereses particulares. Por este motivo, según GLASBERGEN⁴⁷⁵ las responsabilidades políticas nunca pueden compartirse totalmente con los grupos de interés⁴⁷⁶.

⁴⁷³ Mulder, "Kolencentrales in de polder: private en publieke belangen in het Energieakkoord", cit.

⁴⁷⁴ Machiel Mulder, "Klimaatberaad koerst af op ondoelmatig beleid", *Jaargang*, 103.december (2018), pp. 568-73.

⁴⁷⁵ De la misma opinión de Mulder. Ibidem.

⁴⁷⁶ Glasbergen, cit., p. 313. El autor afirma, que "Governments also have a specific responsibility for organizing the public debate themselves and have to ensure that the process is transparent and represents all relevant interests and that these interests are well balanced".

El elenco de las partes firmantes del *Klimaataakkoord*⁴⁷⁷ cuenta con ausencias de gran calado: se trata de algunas organizaciones ambientales, que participaron en las mesas de negociación del Acuerdo, como, por ejemplo, Milieudefensie y Greenpeace⁴⁷⁸. Cuando se presentó el borrador del Acuerdo Climático, el 21 de diciembre de 2018, las citadas organizaciones se mostraron muy decepcionadas por la falta de ambición de las medidas propuestas y por la presencia de medidas que eran muy favorables a algunos sectores y a ciertas organizaciones económicas⁴⁷⁹. Asimismo, el 9 de mayo de 2019 las organizaciones ambientales remitieron una carta al Ministro de Economía para expresar sus preocupaciones acerca del Acuerdo⁴⁸⁰ y su insatisfacción acerca de las medidas renegociadas entre las partes y, finalmente, no aceptaron suscribir el Acuerdo.

En 1998, WEGGEMAN apuntaba a la dificultad de utilizar el modelo *polder* en materia medioambiental⁴⁸¹; puesto que, para que los asuntos medioambientales se pudieran tratar a través del modelo *polder*, sería necesario tener en cuenta las naturalezas incompatibles de los intereses ecológicos y de los intereses económicos y, a este tenor, la posibilidad de que la toma de decisiones participativa, a través del diálogo entre el mayor número posible de partes interesadas, no siempre resulte fructífera. En este sentido, destaca WEGGEMAN:

⁴⁷⁷ Se puede consultar el listado de las organizaciones signatarias en la siguiente página web del klimaataakkoord "Overzicht van ondertekenaars" <<https://www.klimaataakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/09/19/ondertekenaars-klimaataakkoord>> [Última consulta: 27/10/2019].

⁴⁷⁸ En cambio, han firmado el acuerdo otras organizaciones como Natuur en Milieu y Natuur en Milieufederaties.

⁴⁷⁹ Heleen Ekker, "Milieuorganisaties dreigen Klimaataakkoord niet te tekenen", de 4 de diciembre de 2018, *NOS (web)* <<https://nos.nl/artikel/2262051-milieuorganisaties-dreigen-klimaataakkoord-niet-te-tekenen.html>>. Heleen Ekker, "Milieuorganisaties en FNV vinden klimaataakkoord onvoldoende", de 20 de diciembre de 2018, *NOS (web)* <<https://nos.nl/artikel/2264418-milieuorganisaties-en-fnv-vinden-klimaataakkoord-onvoldoende.html>>. [Última consulta: 25/10/2019].

⁴⁸⁰ Consultable en <<https://storage.googleapis.com/planet4-netherlands-stateless/2019/05/bd04c342-brief-milieuorganisaties-met-zorg-over-klimaataakkoord.pdf>>. Véase también Hester van Santen y Guus Ritzen, "Greenpeace, Milieudefensie en FNV ontevreden met klimaataakkoord", de 28 de junio de 2019, *Nrc.nl (web)* <<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/28/greenpeace-milieudefensie-en-fnv-ontevreden-met-klimaataakkoord-a3965439>> y las páginas web de Greenpeace <<https://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/18028/grote-zorgen-over-voortgang-klimaataakkoord/>>; <<https://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/19145/waarom-greenpeace-het-klimaataakkoord-niet-voldoende-vindt/>> [Última consulta 25/10/2019].

⁴⁸¹ J. Weggeman, "De ambitie van een groen poldermodel", *Reformatisch Dagblad*, 11/11/1998 <<https://www.digibron.nl/search/detail/012de04ab09e6a8af1ea409a/de-ambitie-van-een-groen-poldermodel>> [Última consulta 25/10/2019] (traducción propia).

“un modelo de *polder* verde no debe tener la ambición de unir valores opuestos, sino ‘solamente’ de mitigar las contradicciones” y para ello es necesario el reconocimiento institucional del conflicto entre los valores e intereses económicos y ecológicos; sin el reconocimiento institucional de tal conflicto “no es posible aplicar las reglas históricamente desarrolladas del *polder* (verde) de una manera clara”⁴⁸². Veinte años más tarde, el Acuerdo sobre el Clima ha revelado, posiblemente, las dificultades, aunque no la imposibilidad, para poder alcanzar el necesario encaje entre valores e intereses diversos con cierta precisión.

V. CONCLUSIONES

Tras el análisis y la valoración de los dos *Akkoords* se pueden formular algunas conclusiones acerca de su consideración como instrumentos base de coordinación para las políticas neerlandesas de cambio climático. Ante todo, cabe señalar que estos Acuerdos se insertan en la tradición política e institucional neerlandesa y, probablemente, su traslado a otro sistema institucional no garantizaría el mismo resultado o, posiblemente, conllevaría una serie de dificultades añadidas para su negociación e implementación, más allá de las propias del sistema de origen.

Asumida esta premisa, y teniendo en cuenta los elementos críticos apuntados, estimamos que los Acuerdos analizados representan interesantes instrumentos que sirven como base para la coordinación de políticas de cambio climático. Así pues, con este propósito, destacamos los siguientes aspectos:

- a) En cuanto a los factores organizativos y estructurales, recalcamos los complejos mecanismos de trabajo instituidos para la preparación y la negociación de los acuerdos y, en una fase posterior, la elaborada organización para la implementación y supervisión de los mismos. Asimismo, cabe señalar la minuciosa información pública que los acompaña.
- b) A través de los mecanismos previstos en los Acuerdos, se involucran el conjunto de instituciones y de agentes sociales en el establecimiento y ejecución

⁴⁸² Ibidem.

de políticas medioambientales a diferentes escalas y en los diferentes sectores. De tal suerte que se procura dar vida a un puzle de actores que se comprometen a llevar a cabo actualizaciones coordinadas y subsidiarias, para la consecución de un fin común. Asimismo, la participación social en los proyectos, la búsqueda de consenso y de aceptación por parte de la población de las políticas y de las medidas concretas devienen el pilar fundamental para el éxito de las políticas de cambio climático, sobre todo en una sociedad democrática que depende cada vez más del consentimiento de los gobernados.

c) Respecto al marco conceptual, estimamos muy interesante el enfoque de un acuerdo político, para compartir con los diferentes niveles institucionales y actores sociales desafíos y hojas de ruta en la transición energética y la lucha contra el cambio climático. Aun así, cabe volver a recordar que se trata de instrumentos de carácter político. Por este motivo, consideramos que deben representar tan solo un punto de inicio y un marco, si bien consistente, para el desarrollo de la necesaria legislación posterior. En efecto, por una parte, se precisa un desglose en instrumentos concretos de coordinación entre Administraciones públicas; por otra, se requiere el necesario desarrollo legislativo de los acuerdos, para que resulten jurídicamente vinculantes, de manera que todos los actores involucrados⁴⁸³ en estos acuerdos se transformen en destinatarios de las normas, teniendo así que asumir corresponsabilidad en el logro de los objetivos establecidos.

Agradecimientos

El presente estudio es fruto de la estancia de investigación realizada en la Facultad de Derecho de la *Rijksuniversiteit Groningen* (Países Bajos), en concreto en el *Department of Business Law, European Law and Tax Law* bajo la supervisión del Profesor Dr. Lorenzo Squintani, a quien me gustaría expresar mi más sentido agradecimiento por la atención y por los consejos e indicaciones que me ha brindado. Asimismo, quisiera hacer extensiva mi gratitud al Profesor Dr. Stefan Weishaar y a todos los profesores e investigadores de la misma Universidad con los que he podido compartir inquietudes y opiniones acerca del objeto de este artículo y acerca de mi investigación doctoral. En cualquier caso,

⁴⁸³ Raad Van State, *Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden*, cit., p. 27.

las opiniones expresadas, así como los eventuales errores contenidos en el presente trabajo, son de exclusiva responsabilidad de quien escribe.

6. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS, TRAS LA REFORMA LOCAL DE 2013 Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

Laura Presicce

Investigadora Predoctoral

Departamento de Derecho Público - Universitat Rovira i Virgili

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Las competencias municipales. – 3. El reajuste de las competencias municipales propias. – 4. La interpretación del Tribunal Constitucional acerca de las competencias municipales propias. – 5. Consideraciones finales.

1. Introducción

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL) ha originado, desde su aprobación, un copioso debate doctrinal y una fuerte indignación y preocupación por parte de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) y de los Entes Locales. La mencionada Ley ha reformado profundamente, entre otras cosas, el conjunto de disposiciones relativas a la organización básica de los entes locales, mediante la modificación de una serie de artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen local (en adelante, LBRL), que regula los aspectos fundamentales de los entes locales españoles. De hecho, en el mismo preámbulo de la LRSAL se establece que «[...] ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local». Las razones de la necesidad de esta revisión profunda se pueden hallar en el mismo preámbulo de la Ley. La LRSAL desarrolla la parte de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), que requiere la incorporación en la legislación básica de la

administración local de los principios de estabilidad presupuestaria⁴⁸⁴ y sostenibilidad financiera⁴⁸⁵, consagrados como principios rectores, también de la acción local, por la reforma del art. 135 de la Constitución Española (en adelante, CE) de 2011⁴⁸⁶. El propósito de la LRSAL fue, por lo tanto, introducir cambios significativos en la estructura de la conformación local y de las competencias municipales, con el objetivo de adaptar ciertos aspectos de la organización y del funcionamiento de la administración local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad en la gestión financiera, para llevar a cabo una reducción estructural del gasto local⁴⁸⁷. La LRSAL, en palabras de Mellado Ruiz,

⁴⁸⁴ Principio de estabilidad presupuestaria, art. 3 LOEPSF “1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea. 2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural. 3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero”.

⁴⁸⁵ Principio de sostenibilidad financiera, art. 4 LOEPSF (en su versión originaria) “1. Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera. 2. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea”. Se tenga presente que el art. 4 ha sido modificado reiteradas veces hasta ahora.

⁴⁸⁶ Pérez García subraya que no se consultó a las Comunidades Autónomas ni a las Autoridades Locales en la redacción de la reforma del art. 135 CE, aunque fueron destinatarios directos de la misma. La influencia de la reforma del art. 135 CE sobre la nueva estructura local española es remarcada por Font Llovet, el cual destaca que el reconocimiento y la garantía de autonomía local deben coexistir ahora con otro principio del mismo rango, el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: “Autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, pero también sin ignorarse”. De la misma opinión, Di Carpegna Brivio que, refiriéndose a cambios similares que se han producido en el sistema italiano, afirma que “i tratti istituzionali del sistema delle autonomie locali, stratificatisi e cristallizzatisi nel corso dell’intera evoluzione dell’ordinamento repubblicano, sono divenuti, nel giro di pochi anni, un ambito che può essere decostruito e ricostruito dal legislatore statale sulla base di esigenze proprie, per lo più di carattere finanziario”. Véase PÉREZ GARCÍA, M.L., “La aplicación diferenciada o asimétrica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en las distintas comunidades y ciudades autónomas (y en dos municipios: Madrid y Barcelona)”, en *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, Núm. Extra-2, 2015 (Ejemplar dedicado a: Número extraordinario con motivo de las XXVII Jornadas de Letrados de las Comunidades Autónomas. En homenaje a D. Luis Ortega), pág. 55. FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿Una mutación constitucional?”, en *Anuario del Gobierno Local*, 2013, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, pág. 20. DI CARPEGNA BRIVIO, E., “La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali. Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale”, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, núm. I, 2018, pág. 426. Para una visión general de las reformas locales en clave comparativa, véase GARCÍA RUBIO, F. (coord.), *Las reformas locales en entorno comparado, Claves de Derecho Local*, núm. 18, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015.

⁴⁸⁷ Crítico no con la reforma, sino con la ratio de LRSAL, es Villar Rojas, según el cual “ni la deuda ni el déficit público locales tienen suficiente peso como para imponer la reforma puesta en marcha”. Véase VILLAR ROJAS, F.J., “Razones y contradicciones de la Ley de

«no es una ley de reforma sistemática, ni en profundidad, del régimen local español. Es una norma que intenta, básicamente, reducir el gasto público local, no obviando, pero sí relegando otras cuestiones, también pendientes, en virtud de la primacía actual de los principios de estabilidad presupuestaria, equilibrio financiero y control de las haciendas públicas locales»⁴⁸⁸. En este contexto, la reforma planteó cuatro objetivos precisos: una determinación más rigurosa de las competencias municipales, la racionalización de la estructura organizativa de la administración local respetando los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad en la gestión financiera, un control financiero más austero de los entes locales y la promoción de la iniciativa privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas⁴⁸⁹. Este estudio abordará exclusivamente el primero de los objetivos indicados y, en concreto, el esquema delineado por la LRSAL con referencia a las competencias municipales. Se analizarán las competencias propias, dejando de lado el análisis de los problemas relacionados con los otros tipos de competencias, que requerirían un estudio adicional. Tras un estudio del modelo de competencias propias configurado por la LRSAL y de la interpretación que del mismo han realizado las posteriores sentencias del Tribunal Constitucional, se efectuarán una serie de reflexiones acerca del estado actual de las competencias municipales propias.

2. Las competencias municipales

De acuerdo con las consideraciones efectuadas por el TC en la Sentencia núm. 214/1989⁴⁹⁰, la determinación básica de las competencias municipales en la LBRL cumple la “función constitucional de garantizar los mínimos

Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 46, 2014, págs. 42-55.

⁴⁸⁸ MELLADO RUIZ, L., “El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, en GARCÍA RUBIO, F., (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, 2015, págs. 24-30.

⁴⁸⁹ *Vid.* preámbulo de la LRSAL: “Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

⁴⁹⁰ STC 214/1989, FJ 3.

competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local^{491 492}. La reforma de 2013 contenía la pretensión de determinar estas competencias municipales de manera más rigurosa, creando un nuevo modelo de distribución -y limitación- de competencias municipales con el objetivo de hacer efectivo el principio de "una administración, una competencia"⁴⁹³. La crítica que la LRSAL llevaba a cabo del anterior modelo de asignación de competencias contenido en la LBRL era que había producido, a menudo, situaciones de superposición de competencias entre varias administraciones públicas y de duplicidad de funciones con respecto a la prestación de servicios, lo que había generado un gasto público innecesario y, en algunos casos, había mitigado y hecho menos clara la responsabilidad de los municipios⁴⁹⁴. Todo esto

⁴⁹¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional", en *La mirada institucional* [Blog]. Disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/documentos/> (Fecha última consulta, 25/02/2019).

⁴⁹² Acerca de la garantía constitucional de la autonomía local, véase GARCÍA ARANDA, S., "Las competencias locales. El contenido objetivo de la autonomía local", en García Aranda, S., *La autonomía local en la Constitución de 1978*, Dykinson, 2015, págs. 57-79. GARCÍA ARANDA, S., "La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del tribunal constitucional", en *RDUNED. Revista de derecho UNED*, Núm. 18, 2016, págs. 225-251. PAREJO ALFONSO, L. J., "Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional", en *Cuadernos de derecho local*, Núm. 37, 2015, págs. 12-40. PAREJO ALFONSO, L.J., "La autonomía local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, págs. 9-64. SOSA WAGNER, F., "La autonomía local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 241, 1989, págs. 9-29.

⁴⁹³ Cambios aún más relevantes estaban previstos en el anteproyecto de la LRSAL, de 13 de julio de 2012. Sin embargo, el texto de la Ley finalmente aprobado resultó más moderado, siguiendo las indicaciones del Consejo de Estado que avisó de que muchos de los cambios previstos podían "reducir en exceso el ámbito competencial", amenazando la autonomía constitucionalmente garantizada. En detalle, véase BARRERO RODRÍGUEZ, M.C., "La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 184, 2017, págs. 41-73. A decir de Santamaría Pastor, la reducción de las competencias locales finalmente no se llevó a cabo con la LRSAL. Véase SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge", en SANTAMARÍA PASTOR (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 139-156.

⁴⁹⁴ Véase el preámbulo de la LRSAL: "En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes. Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos. Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la

justificaba, por un lado, la redefinición y, por otro, la reducción de las competencias municipales. Aun así, el reformado art. 2 LBRL sigue estableciendo que, para garantizar la autonomía de los municipios, la legislación del Estado y la de las CCAA, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los mismos «el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local». Sin embargo, a los principios de proximidad máxima -calificativo que desaparece con la reforma- y de descentralización en la gestión administrativa, la reforma añade los principios de eficacia y eficiencia, aplicados con estricta sujeción a los nuevos “imperativos” de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera. Nuevos imperativos económicos que, siendo de cariz constitucional, entran a comprimir la garantía de autonomía local, colocándose sobre el mismo plano.

En términos más concretos, el nuevo modelo configurado por la LRSAL se basaba en los siguientes elementos:

- a) Competencias municipales propias (artículo 25 LBRL). Se trata de competencias que los municipios ejercen *a priori* en un régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, respetando siempre el principio de coordinación con las demás administraciones. Son funciones que sólo pueden ser determinadas por Ley. La LRSAL ha modificado el art. 25.2 de la LBRL reduciendo cuantitativamente y cualitativamente, como se verá en detalle, el listado de competencias propias. Además, la asignación de estas competencias resulta, con las reformas operadas por la LRSAL, vinculada al cumplimiento de ciertos requisitos estrictamente ligados a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Una importancia aún mayor abarca la modificación del art. 25.1 LBRL, que limita aún más las competencias municipales, al suprimir la

disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera.”

cláusula general de apoderamiento, vulnerando, según algunos municipios, el principio constitucional de autonomía local.

- b) Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (Art. 7.4). Con el nuevo art. 7.4 LBRL, los municipios podrán ejercer ulteriores competencias, distintas de las propias y de las delegadas, cuando no se ponga en peligro la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal y siempre que no haya duplicación en la prestación del servicio por parte de otra administración pública. Además, los municipios podrán ejercer las citadas competencias sólo tras la emisión de dos informes preceptivos y vinculantes de las administraciones competentes.
- c) Servicios mínimos obligatorios (art. 26). En el art. 26 se mantiene la referencia a los servicios que los municipios deben prestar en todo caso. Se trata de servicios esenciales para la comunidad como, por ejemplo, el alumbrado público, el cementerio, la limpieza viaria o el alcantarillado. Sin embargo, la LRSAL reduce directa o indirectamente el contenido de los citados servicios mínimos⁴⁹⁵, reforzando el papel de las Diputaciones Provinciales (o entidades equivalentes⁴⁹⁶), llamadas ahora a coordinar ciertos servicios mínimos en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Esta función “coordinadora” atribuida a las Diputaciones Provinciales podría, sin embargo, provocar en la práctica un concreto vaciamiento competencial y funcional de los pequeños municipios.

⁴⁹⁵ De acuerdo con González Bustos, “Con la depuración de competencias, se pretende que los Municipios presten de forma más eficiente los servicios obligatorios que tienen atribuidos en virtud del art. 26 LBRL ya que si los mismos concentraran sus recursos en la gestión de los servicios y actividades que afectan realmente a sus intereses (actividades propias: mejora de los autobuses de transporte urbano, de los parques o la iluminación de las calles) mejoraría su eficacia y calidad, lo que no ocurre si dedican los fondos a otras actividades impropias. Por lo que lo realmente deseable es la concreción real y efectiva de las denominadas competencias municipales y los servicios municipales obligatorios, con consecuencias en caso de incumplimiento, lo que va a repercutir en una Administración más eficaz y eficiente”. *Vid.* GONZÁLEZ BUSTOS, M.A., “Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias municipales en materia de mercado de abastos”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 6, 2016, pág. 81.

⁴⁹⁶ *Vid.* FUENTES GASÓ, J.R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, en *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 101, enero-abril 2015, págs. 55-88.

- d) Competencias delegadas (art. 27 LBRL). Son competencias que las entidades locales ejercen por delegación del Estado o de las CCAA⁴⁹⁷, en los términos establecidos en el acuerdo de delegación. En este caso, como en el caso de las competencias propias, la modificación realizada por la LRSAL prevé el necesario cumplimiento de los requisitos vinculados a los principios antes mencionados. Asimismo, se establecen técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Sin embargo, el nuevo redactado del art. 27 introduce aspectos positivos para los municipios: entre estos destacamos la previsión expresa de un plazo mínimo de cinco años, la necesaria aceptación de la delegación por parte del municipio y la posibilidad de que los municipios procedan a la compensación automática en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla⁴⁹⁸.

En cuanto a las actividades complementarias, anteriormente previstas en el art. 28 LBRL, cabe decir que la LRSAL ha suprimido la posibilidad de los municipios de realizar determinadas actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, en materias como la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Huelga decir que la supresión del citado artículo por parte de la LRSAL está directamente conectada con la *ratio*, anteriormente analizada, de la reforma, que pretendía acabar con las duplicidades en las competencias⁴⁹⁹.

A partir del breve análisis realizado hasta ahora sobre algunas de las novedades más significativas introducidas por la reforma local de 2013 en tema de competencias municipales, podemos argumentar que, en definitiva, la profunda revisión realizada por la LRSAL en el ámbito de las competencias

⁴⁹⁷ En cambio, se elimina la delegación por parte de otros Ente Locales.

⁴⁹⁸ Cabe señalar que la doctrina ha destacado un cambio de *ratio* en el nuevo redactado del art. 27 LBRL, ya que en la versión vigente prevalece la idea de delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de competencias estatales y autonómicas respecto a la idea, remarcable en la versión anterior, de delegación como mecanismo para aumentar las competencias de los municipios.

⁴⁹⁹ Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., "Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico", en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febr. 2014, pág. 82.

municipales se ha plasmado en una recentralización y una reducción de éstas, con el afán, lo repetimos, de racionalizar la actuación de la administración municipal, evitar la duplicidad de funciones y concretar los principios fundamentales que vertebraron su puesta en marcha. Como destacan Rodríguez Beas y Fuentes Gasó, “A pesar de que estos objetivos a priori podrían ser considerados necesarios, los medios y medidas a través de los cuales la ley pretende conseguirlo son muy controvertidos”⁵⁰⁰. Se intentaba con la LRSAL evitar, por razones de fondo económicas, aquella descentralización, quizás nunca realmente actuada⁵⁰¹, que Parada Vásquez en 2007 calificaba como “fenómeno imparable”, que se hacía a coste de las provincias, de las CCAA «que verán considerablemente mermados sus ingresos y sus competencias» y del mismo Estado⁵⁰². Lo que pretendía la LRSAL era, disimuladamente, castigar a los municipios⁵⁰³, asignando más protagonismo a las Provincias (que, de hecho, con la LRSAL, y a diferencia de experiencias paralelas como la italiana, se ven reforzadas) y al Estado.

3. El reajuste de las competencias municipales propias

Las competencias propias de los municipios son competencias que sólo pueden ser determinadas por Ley (estatal o autonómica) y que son ejercidas en

⁵⁰⁰ RODRÍGUEZ BEAS, M., FUENTES GASÓ, J.R., “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local en la interiorización del régimen local de Cataluña”, en GARCÍA RUBIO, F., (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, 2015, págs. 526-554.

⁵⁰¹ ARIAS MARTÍNEZ, M.A., (26 de noviembre de 2015), “La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial”, en *La Administración al Día*. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505496#nota1> (Fecha última consulta, 21/02/2019). En cambio, según Medina Guerrero en el periodo anterior a la crisis tuvo lugar una franca expansión de la autonomía municipal en las CCAA. Vid. MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant Lo Blanch, 2014, pág. 25. Acerca del tema, véase también IGLESIAS MARTÍN, A., *Autonomía municipal, descentralización, política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, 2002, págs. 442.

⁵⁰² PARADA VÁSQUEZ, J.R., “La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal”, en PARADA VÁSQUEZ, FUENTETAJA PASTOR, *Reforma y retos de la Administración local*, Marcial Pons, 2007, pág. 25.

⁵⁰³ “La sensación es que la administración menos deficitaria vino a pagar los platos rotos del déficit y el sobredimensionamiento público”. Vid. ALMONACID LAMELAS, V., (6 de febrero de 2018), “6 grandes problemas de la reforma local de 2013 que deberían subsanarse antes del fin de la legislatura”, en *Nosoloaytos* [Blog], disponible en <https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/02/06/6-grandes-problemas-de-la-reforma-local-de-2013-que-deberian-subsanarse-antes-del-fin-de-la-legislatura/> (fecha última consulta, 25/02/2019).

un régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de los mismos municipios, atendiendo al principio de coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones. Así lo establece el art. 7.2 LBRL, que no ha padecido, en tal sentido, modificaciones sustanciales con la reforma de 2013⁵⁰⁴. De acuerdo con Mellado Ruiz, «al hablar de competencias “propias” lo que está articulando el precepto son, más bien, competencias “necesarias” de los municipios. Estos deben ejercer, en todo caso, como competencias propias, funciones en las materias enunciadas. Pero *necesidad* no significa ni *obligatoriedad* ni *disponibilidad plena*. Tal ejercicio habrá de hacerse en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (según la distribución material de competencias), lo que comporta no sólo, e indiciariamente, un margen lógicamente estrecho de gestión, y en el fondo de “innovación política”, sino el propio carácter dispositivo de las competencias en las que -a iniciativa externa- se desagregarán las materias tasadas. La integración sustantiva del art. 25.2 LRBRL queda, pues, remitida a lo que determine la legislación –general o sectorial- correspondiente»⁵⁰⁵. Para un estudio minucioso, entraremos a considerar los cambios introducidos por la LRSAL fraccionando el artículo 25 en sus cinco apartados.

La reforma del artículo 25.1 de la LBRL⁵⁰⁶ ha provocado la desaparición de la tradicional cláusula general de competencia o de apoderamiento general de los municipios. De hecho, la redacción del artículo 25.1 de la LBRL anterior a la reforma preveía que: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». En la redacción posterior a la reforma, en cambio, la formulación queda mucho más restrictiva, al suprimirse cualquier

⁵⁰⁴ Véase Art. 7.2 LBRL.

⁵⁰⁵ MELLADO RUIZ, L., “El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, *op. cit.*, pág. 31.

⁵⁰⁶ Acerca de la reforma del art. 25 LBRL por la LRSAL, véanse CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, en *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, págs. 765-781; CUESTA REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febrero 2014, págs. 98-125; SOUVIRON MORENILLA, J.M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *op.cit.*

referencia a "toda clase" -de actividades- y a "cuantos" -servicios públicos- y se añade al final "en los términos previstos en este artículo"⁵⁰⁷. Estos ajustes, que pueden parecer poco trascendentes, tienen en realidad un peso específico en la redefinición de las competencias municipales, ya que se proponen eliminar la cláusula general que permitía al municipio asumir, en la gestión de sus propios intereses y dentro de su ámbito de competencia, todas las actividades y servicios públicos que pudieran contribuir a la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos. La citada cláusula, que podríamos definir como una cláusula residual, desde la aprobación de la LBRL en 1985, garantizaba a los municipios un amplio margen de maniobra en las materias recogidas en el listado y daba la posibilidad de ampliar la competencia a actividades en materias no incluidas en el mismo⁵⁰⁸. La reforma del artículo, dispuesta para delimitar con precisión las competencias propias del municipio, eliminando la posibilidad de interpretar abiertamente las competencias municipales, provocó enérgicas críticas por parte de los mismos municipios, por posible violación del principio de autonomía local garantizado por los artículos 137 y 140 de la Constitución Española y por la Carta Europea de Autonomía Local.

La primera parte del art. 25.2 LBRL no ha sufrido cambios considerables: en comparación con el redactado anterior, la LRSAL agrega las palabras "como competencias propias" [El Municipio ejercerá en todo *caso como competencias propias*, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...]. De acuerdo con lo establecido en el art. 2 LBRL, el Estado, a través de la legislación sectorial, o las CCAA, según la distribución constitucional de competencias, atribuirán las competencias específicas a los municipios en las materias recogidas por el art. 25.2 LBRL.

⁵⁰⁷ Nuevo redactado del art. 25.1 LBRL "El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo".

⁵⁰⁸ La doctrina anterior de la LRSAL ha visto enfrentarse opiniones diferentes, con respecto a la interpretación del art. 25.1 LBRL: aunque opiniones importantes (Velasco Caballero, García Roca) no interpretaron la cláusula abiertamente, la doctrina mayoritaria realizó una interpretación muy amplia del artículo citado, según el cual los municipios tenían garantizada una habilitación general, un campo de actuación -no ilimitado pero- muy extenso, en la provisión de servicios y actividades necesarias para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Sobre este punto, véase VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., "Las competencias municipales propias en el vigente régimen local", en *Revista de Asesoría Jurídica Xeral*, núm. 7, 2017, págs. 156-180.

De mayor calado es el cambio introducido en el listado de las materias: la LRSAL, de hecho, debilita el elenco de competencias propias del art. 25.2 LBRL tanto cuantitativamente como cualitativamente. En el primer caso, eliminando la referencia a materias como turismo, mataderos, protección al consumidor y participación en la gestión de la atención básica de salud; y en el segundo, modificando los términos utilizados, con el objetivo de redefinir -y reducir- el alcance de la actuación local. Este es el caso, por ejemplo, de la prestación de servicios sociales y de la promoción y reinserción social que, con la reforma, queda reducida a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social⁵⁰⁹; asimismo el caso de la enseñanza⁵¹⁰ o el caso del medio ambiente que, con la LRSAL, se limita al medio ambiente urbano⁵¹¹.

En relación con el tercer párrafo del art. 25, la redacción previa a LRSAL establecía que «Sólo la Ley determina las competencias municipales en las

⁵⁰⁹ Véanse, ARENAS VIRUEZ, M., “La cuestión competencial en materia de servicios sociales”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, Núm. 133, 2016, págs. 69-112; FORNS, FERNÁNDEZ, M.V., “El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya”, en *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, vol. 19, núm. 74, 2018, págs. 25-66. ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Administración Pública*, n. 194, 2014, pág. 373-410.

⁵¹⁰ En el caso de la enseñanza se ha pasado de “Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria” a “Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”. Acerca de la reducción de competencias en el ámbito de enseñanza, salud y sanidad, véase ALMEIDA CERREDA, M., “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Núm. 22, 2015, págs. 219-263; ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales...”, *op.cit.*

⁵¹¹ *Vid.* SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., “Competencias propias...”, *op.cit.*, págs. 85-88. Respecto a las competencias en materia de medio ambiente, véanse, CASADO CASADO, L., *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2018; FUENTES GASÓ, J.R., “Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales”, en LOPEZ RAMÓN, F., (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales*, Ciemat ed., Madrid, 2017, págs. 607-646. FUENTES GASÓ, J.R., “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, 2018, págs. 49-98.

materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2». En el nuevo redactado, dejando intacta la disposición según la cual la determinación específica de la competencia en las materias enumeradas sólo puede establecerse con ley (estatal o autonómica), se añade la referencia a los "nuevos" principios que inspiran la reforma: será necesario evaluar la conveniencia de la implantación de los servicios locales de acuerdo con los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, sin referencia alguna al principio de descentralización (eliminado por la reforma) y de proximidad (que en cambio sigue existiendo en el actual art. 2 LBRL). Cuando el legislador (estatal o autonómico) atribuye una competencia propia, es por lo tanto necesario que se cumplan los requisitos, mucho más rigurosos que los anteriores, que encontramos enumerados en el nuevo texto del art. 25.3 LBRL. Pero eso no es suficiente. La LRSAL suma al art. 25 LBRL dos nuevos párrafos, 4 y 5, que vinculan formal y materialmente las leyes sectoriales con respecto a la especificación de las competencias. Desde el punto de vista formal, la ley deberá ir acompañada por una memoria económica que evidencie el impacto que la asignación de competencias produce en los recursos financieros de las administraciones públicas en cuestión y el cumplimiento de los principios anteriormente mencionados. Además, la Ley tendrá que establecer una dotación financiera suficiente para hacer frente a las competencias asignadas sin que esto pueda conllevar un mayor gasto para la administración pública. En el caso de proyectos de ley estatal, se requerirá la opinión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que respalde la conformidad con los criterios señalados. Desde un punto de vista material, la ley deberá garantizar que no haya una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública, para evitar la duplicidad y la superposición de competencias.

Desde las consideraciones hasta ahora efectuadas, se puede concluir que la modificación del art. 25 LBRL llevada a cabo por la LRSAL, no sólo requiere requisitos más estrictos en cuanto a la asignación de competencias por las obvias razones hasta ahora analizadas, sino que intenta acotar y circunscribir al máximo las competencias propias de los municipios.

4. La interpretación del Tribunal Constitucional acerca de las competencias propias

La aprobación de LRSAL provocó, como se ha mencionado, un gran debate doctrinal y dio lugar a numerosos recursos por parte de las CCAA, que plantearon la inconstitucionalidad de diversos artículos de la misma Ley, y por parte del mundo local que decidió plantear un recurso de acuerdo con la Ley Orgánica 7/1999, para garantía de la autonomía local, y en defensa de la misma. Tuvo lugar una verdadera batalla puesta en marcha por las CCAA, por vulneración de competencias autonómicas, y por los entes locales en defensa de la autonomía local y, a finales de 2017, se contaban diez recursos de inconstitucionalidad presentados y posteriormente resueltos por el Tribunal Constitucional contra la Ley objeto de examen⁵¹². Sin embargo, no es asunto menor según nuestro parecer, considerar que las primeras sentencias del TC hayan resuelto las cuestiones planteadas por las CCAA, dejando para el final la resolución del recurso en defensa de la autonomía local. Considerando únicamente las modificaciones del art. 25 LBRL, el debate se ha trasladado en muchas cuestiones entre las cuales destacamos las siguientes:

- ¿La nueva redacción del art. 25, con la desaparición de la cláusula general de competencia y el empobrecimiento de la lista de competencias propias, socava el principio de autonomía local, garantizado constitucionalmente?
- El listado de materias contenido en el art. 25.2 LBRL, ¿es un *numerus clausus* o es un elenco abierto? La cuestión, que dividió a la doctrina, se refiere a la posibilidad por parte de las CCAA de asignar (o no) a los municipios competencias adicionales más allá de las previstas por el art. 25.2 LBRL. En otras palabras, la duda consiste en determinar si cabe interpretarse la lista de materias como un límite máximo o como un mínimo extensible por voluntad del legislador.
- Si se interpretara el art. 25.2 LBRL como una lista extensible, ¿cualquier asunto adicional atribuido a los municipios debería cumplir con los requisitos impuestos por los art. 25.3, 25.4, 25.5 LBRL?

⁵¹² Las SSTC 41/2016, 111/2016, 168/2016; 180/2016; 44/2017; 45/2017; 54/2017; 93/2017; 101/2017 y 107/2017.

- ¿Desaparece realmente la cláusula general de competencia contenida en la anterior versión del art. 25.1 LBRL?

Con el propósito de responder estas y otras preguntas, que no se tratarán en el presente estudio, el Tribunal Constitucional intervino con la sentencia núm. 41/2016, del 3 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Asamblea de Extremadura⁵¹³. Veremos, a través del análisis de la STC, cómo buena parte de los objetivos de la LRSAL quedan neutralizados, ya sea a través de declaraciones de inconstitucionalidad, ya sea a través de declaraciones de interpretación conforme. Ante todo, hay que señalar que, en la parte relativa a la reorganización de las competencias municipales, el Tribunal Constitucional falla en favor de la constitucionalidad de la nueva redacción del art. 25 LBRL. Sin embargo, es muy interesante analizar las conclusiones de la sentencia en relación con la interpretación que debe darse a este artículo tras la reforma, relacionándolo con las cuatro cuestiones que se acaban de mencionar.

Con referencia a la posible vulneración de la autonomía local, el TC considera que la supresión de la cláusula general contenida en la anterior redacción del artículo 25.1 LBRL no pone en peligro la autonomía municipal y, por el contrario, establece que «los municipios no pueden apoyarse en el art. 25.1 LBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal⁵¹⁴». Además, en el fundamento jurídico (en adelante, FJ) 3a) de la sentencia 41/2016, de 3 de marzo, el Tribunal Constitucional declara que uno de los objetivos de la LBRL es determinar de manera concreta la autonomía local, así como los aspectos fundamentales de los entes locales. La sentencia considera que la competencia básica del artículo 149.1.18 CE permite al legislador estatal configurar el contenido de la autonomía local⁵¹⁵, aumentándola o, como en este

⁵¹³ Acerca de la STC 41/2016, véase ARROYO GIL, A., "Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio", en *UNED. Teoría y realidad constitucional*, núm. 38, 2016, págs. 701-716.

⁵¹⁴ STC 41/2016, FJ. 11 d).

⁵¹⁵ Cabe destacar que la CE garantiza la autonomía municipal, pero con carácter general y abstracto. La CE no prevé una lista de materias de competencia municipal, como en el caso del Estado y de las CCAA. Sin embargo, la competencia del Estado para regular los aspectos fundamentales de los entes locales (incluidas las competencias) se encuentra en el artículo 149 CE, apartado 1, punto 18, en la disposición "bases de régimen jurídico de las Administraciones

caso, reduciéndola⁵¹⁶, sin poder obviamente eliminarla, tal y como garantizan los artículos 137 y 140 CE. Afirmar lo contrario (es decir, la imposibilidad de reducirla) significaría afirmar la irreversibilidad de las dimensiones que la Ley ha atribuido a la autonomía local, de modo que ésta sólo podría ser aumentada y nunca reducida. Esto llevaría, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, a la paradoja de que el Estado no tendría competencia para derogar o modificar sus propias leyes anteriores que hayan ampliado la autonomía municipal⁵¹⁷. La LRSAL entonces redefine, por el Tribunal Constitucional, legítimamente de modo restrictivo la garantía de la autonomía local sin que esto afecte a la propia autonomía local. Sin embargo, es importante no olvidar que la citada sentencia resuelve el recurso presentado por una CCAA, en este caso Extremadura. La cuestión planteada era si el Estado podía trasladar directamente competencias municipales a las CCAA, en materias de competencia autonómica. Como destaca Galán Rivas, las CCAA recurrieron la LRSAL, ya que no estaban dispuestas «a asumir en tiempos de crisis la carga que supone prestar servicios tan importantes, argumentando que a través de una norma básica no cabe alterar el sistema competencial autonómico». Es decir, lo que realmente cuestionaban las CCAA no era el menoscabo de la autonomía local producido por la LRSAL, sino el hecho que la misma Ley «degrada al legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias estatutarias». El Tribunal Constitucional, en el FJ 10b) de la STC 41/2016, dispone que el elenco del 25.2 LBRL no contiene competencias concretas, sino materias, dentro de las cuales las competencias vendrán moduladas por el Estado y las CCAA. La única condición es que “en todo caso”, dentro de materias indicadas, los municipios tengan competencias propias. El artículo no atribuye competencias⁵¹⁸, sino que introduce condiciones a la legislación que las confiera. No obstante, el redactado del elenco citado no

Públicas”. En este sentido, STC 32/1981 de 28 de julio; STC 25/1983 de 7 de abril; STC 27/1987 de 27 de febrero; STC 99/1987 de 11 de junio y STC 214/1989 de 21 de diciembre.

⁵¹⁶ Como destaca Díaz Lema, “No existe ninguna regla que obligue al legislador estatal a incrementar las cotas de autonomía local establecidas [...]”. DÍAZ LEMA, J.M., “La STC 41/2016: aval del tribunal constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, en *Revista Española de Derecho administrativo*, núm. 181, octubre – diciembre 2016, pág. 362.

⁵¹⁷ A tal propósito, BAYONA ROCAMORA, A., “La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentario a las primeras sentencias”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, págs. 284-303.

⁵¹⁸ Cuestión ya destacada en la STC 214/1989.

aparece estilísticamente homogéneo: en determinados puntos el legislador parece referirse a materias, en otros (ejemplo claro es el caso de la enseñanza) parece aludir a competencias. A pesar de estas cuestiones, la atribución de competencias en sentido estricto sigue correspondiendo, según el TC, a la legislación sectorial estatal y a las CCAA, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal básica de autonomía municipal a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que, dentro de ellas, las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local⁵¹⁹. Los municipios, por lo tanto, obtendrán sus competencias concretas sólo mediante atribución legal previa del Estado o de las CCAA, «debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera» y, además, respetando los requisitos establecidos en los apartados 4 y 5 del mismo art. 25 LBRL. Dicho al revés, serán las leyes estatales y las CCAA, a través de sus EEAA y de la legislación sectorial, que llenarán de contenido las “cajas” incluidas en el art. 25.2 LBRL. Las CCAA están obligadas a asignar competencias a los municipios en las materias contenidas en el 25.2 LBRL, al igual que antes de la LRSAL, pero limitadas por las muchas barreras de la evaluación de conveniencia, de la comprobación de no atribución simultánea, de la memoria económica «que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad» y, sobre todo, de la «dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas». Antes de la reforma operada por la LRSAL, las CCAA habían asumido, a través de sus Estatutos, competencias exclusivas en muchas de estas materias y en la práctica habían procedido a un reparto interno entre las mismas CCAA y los entes locales. Sin embargo, como hemos analizado, con la LRSAL las operaciones se vuelven más quirúrgicas por las estrictas reglas del juego, aun cuando el TC reconoce que las CCAA tienen margen de maniobra para poder graduar el

⁵¹⁹ STC 214/1989, FJ 3 a) y b).

contenido y el perímetro de las competencias locales indicadas en el art. 25.2 LBRL.

Una vez aclarado que, para el TC, la reforma del art. 25 no perjudica ni la autonomía local ni las competencias de las CCAA, el TC examina si la lista de materias contenidas en el nuevo art. 25.2 LBRL puede considerarse un mínimo ampliable por el legislador (estatal o autonómico) o un límite máximo a respetar estrictamente, sin ningún margen de extensión. Es importante señalar que durante el procedimiento parlamentario se introdujo un sexto párrafo en el artículo 25, que consideraba claramente la lista como un *numerus apertus*. Párrafo luego suprimido por el Senado⁵²⁰. El Consejo de Estado también intervino en la cuestión, replicando que la lista era un límite máximo vinculante para el legislador competente (Estado o CCAA) y que, por lo tanto, sólo podría haber graduado la competencia en las materias enumeradas, pero sin añadir otras (al menos no calificándolas como competencias propias)⁵²¹. Opinión contraria da el TC, que en sus FFJJ 10 y 11 de la STC 41/2016 de 3 de marzo, deja claro que la lista debe considerarse abierta, con la consiguiente posibilidad de que las CCAA decidan, en materias de su competencia, si y en qué medida asignar a los municipios competencias adicionales en materias no enumeradas en el art. 25.2 LBRL: «Debe, pues excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL»⁵²². El Estado, por lo tanto, en la interpretación del TC, no puede (ni siquiera acogiéndose al art. 149.1.18 CE) interferir en las competencias que la CE reconoce a las CCAA, no pudiendo impedirles que

⁵²⁰ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Las competencias municipales propias en el vigente régimen local”, *op. cit.*

⁵²¹ Vid. Dictamen Consejo de Estado núm. 567/2013, de 26 de junio acerca del proyecto de Ley: “[...] el anteproyecto introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LRRL, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios y a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema que el anteproyecto configura la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de competencias, en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al Municipio como propias competencias para actuar en cualquier ámbito”. La misma posición fue reiterada en el Dictamen núm. 338/2014, de 22 de mayo. Asimismo, el Dictamen núm. 8/2014 del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya y el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, núm. 165/2014 de 12 de marzo.

⁵²² STC 41/2016, FJ 10 c).

atribuyan competencias como propias a los municipios en otras materias no previstas en la lista. La lista contenida en el art. 25.2 se configura como el núcleo duro de las materias en las que el Estado y la CCAA deben reconocer competencias a los municipios, pero puede ser ampliada por las CCAA. La otra cara de la moneda de esta argumentación, junto a las consideraciones anteriores, lleva el TC a declarar inconstitucionales algunos de los preceptos de la LRSAL, en concreto las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª y la disposición adicional 11ª de la LRSAL, al considerar que el Estado, aquí sí, invade competencias autonómicas en materias relativas a salud y servicios sociales. De acuerdo con el TC, el Estado no puede disponer de las competencias autonómicas y «sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137, 140 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía»⁵²³. Como destaca Jiménez Asensio, «el intento de limitar competencias municipales sectoriales y transferir algunas de ellas a las Comunidades Autónomas ha quedado taponado de raíz por su inconstitucionalidad manifiesta»⁵²⁴. A los efectos que aquí nos interesan, por lo tanto, el TC no solamente declara que las CCAA pueden graduar y modular las competencias en las materias (de competencia autonómica) contenidas en el elenco del art. 25.2, sino que pueden asignar otras adicionales en las materias no incluidas en el elenco siempre, obviamente, respetando las citadas reglas del juego. A decir de Zafra Víctor, los municipios (y las provincias) siguen «como materia sujeta a la disputa competencial entre Estado y Comunidades Autónomas; no consiguen ganar el estatus institucional y la relevancia política de un nivel de gobierno, es decir, erigirse en sujeto y superar la condición pasivo

⁵²³ STC 41/2016, FJ 13 b).

⁵²⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R., (02 de octubre de 2016), "Competencias municipales: estado de la cuestión", en *La mirada institucional* [Blog]. Disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/10/02/competencias-municipales-estado-de-la-cuestion/> (Fecha última consulta: 24/02/2019).

de objeto de distribución de competencias, harto elocuente es la previsión en la Ley 57/2003 de una conferencia sectorial de asuntos locales»⁵²⁵.

Respecto a la tercera cuestión planteada, el TC, en el FJ 10 c) de la STC 41/2016, señala que la asignación de competencias propias, incluso las no enumeradas en el apartado 2 del artículo 25, debe cumplir los requisitos establecidos en los apartados 3, 4 y 5 del mismo artículo: evaluación de la conveniencia de implantar el servicio local sobre la base de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; análisis del impacto económico que repercute sobre los recursos económicos de las administraciones públicas en cuestión⁵²⁶; y asignación de los recursos financieros suficientes para hacer frente a dichas competencias sin que esto suponga un aumento de los costes de las mismas por parte de las administraciones públicas⁵²⁷. Por otra parte, a decir del TC, sería absurdo excluir los requisitos mencionados de las competencias no enumeradas en el art. 25.2 LBRL que los municipios pudieran asumir: significaría que el legislador pondría más obstáculos al núcleo duro de materias que considera de claro interés municipal que en las demás.

Finamente, la cuarta de las cuestiones planteadas nos lleva a analizar si desaparece completamente la cláusula general de competencia contenida en la anterior versión del art. 25 LBRL.

En primer lugar, cabe destacar que el preámbulo de la LRSAL dispone que «Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye

⁵²⁵ ZAFRA VÍCTOR, M., (27 de junio de 2014), “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *La Administración al Día*. Disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475> (fecha última consulta 25/02/2019).

⁵²⁶ A tal propósito resultan interesantes las consideraciones efectuadas por Díaz Lema, de acuerdo con el cual “El sometimiento del proyecto de ley al análisis financiero o sostenibilidad financiera, y al análisis de las posibles duplicidades administrativas, determinan una evidente limitación del legislador, o si se prefiere, de la discrecionalidad del legislador, que, al menos en términos de Derecho positivo, no tiene paragón en el derecho español”. DÍAZ LEMA, J.M., “La STC 41/2016...”, *op.cit.*, pág. 365.

⁵²⁷ STC 41/2016, FJ 10 c): “El tenor literal de los apartados 3 y 4 del art. 25 LBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contienen operan solo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materias del apartado 2. Sin embargo, tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris* son, claramente, que la atribución de todas las competencias propias, también las relativas a otras materias, se ajuste a las condiciones que aquellos apartados recogen [...]”.

la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solamente podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública». Esta consideración justifica la eliminación del art. 28 y de la cláusula general de competencias, al considerar que no tiene cabida una competencia residual local. Sin embargo, la LRSAL añade, en el esquema de competencias, las establecidas por el nuevo art. 7.4 LBRL⁵²⁸. ¿De qué tipo de competencias se trata? En primer lugar, el texto del Anteproyecto de LRSAL las denominaba “impropias”. El Consejo de Estado, en el Dictamen 567/2013, afirmó que procedía objetar «que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de competencias impropias. Se trata, ciertamente de un *tertium genus* distinto de las competencias propias y de las delegadas» y por este sugería como alternativa la denominación de “competencias distintas de las propias y de las delegadas”⁵²⁹. Expresión esta última que, como es sabido, ha sido elegida finalmente por el legislador. Sin embargo, el TC en la sentencia núm. 41/2016 y en la posterior sentencia núm. 107/2017, las vuelve a rebautizar como “competencias propias genéricas”: «Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones»⁵³⁰. De acuerdo con Valcárcel Fernández, «La nueva realidad del artículo 25.1, pese a todo, no supone que haya desaparecido la posibilidad de que los municipios promuevan actividades y servicios que satisfacen las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal repercutiendo positivamente en ella y que no lo hagan a partir de tener atribuidas competencias propias específicas. Las competencias “impropias” que antes se asumían al

⁵²⁸ Una crítica a la previsión de competencias “distintas” del art. 7.4 LBRL, se puede encontrar en Díaz Lema, según el cual: “La categoría de las competencias distintas sólo sirve para atribuir con ciertos requisitos competencias a las entidades locales, pero nada se dice sobre el régimen de su ejercicio que, insisto, es el mismo de las competencias propias”. Véase DÍAZ LEMA, J.M., “La STC 41/2016: aval del tribunal constitucional...”, *op.cit.*, pág. 366.

⁵²⁹ Dictamen del Consejo de Estado núm. 567/2013, págs. 61-62.

⁵³⁰ STC 41/2016, FJ 10 d).

albur de la interpretación que se hacía de la cláusula del 25.1, y en virtud del suprimido artículo 28 sobre “competencias complementarias”, tienen ahora una mención concreta en el artículo 7.4 de la LBRL y su virtualidad se ha rodeado de unos límites consistentes en el cumplimiento de ciertas prevenciones presupuestarias y económico financieras. A estas competencias “impropias” la LBRL les asigna ahora un nombre y apellidos identificativos, el de “competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación” y los municipios podrán asumirlas siempre que pasen el filtro del control presupuestario y económico-financiero que ahora se prevé en la legislación de régimen local estatal y autonómica»⁵³¹.

El TC establece que, en sustitución de las reglas habilitantes generales contenidas en el art. 28 y en el art. 25.1, la LRSAL prevé «otra que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales». No obstante, la cláusula general de competencia contenida en la anterior versión del art. 25.1 LBRL no coincide con las competencias establecidas ahora por el art. 7.4 LBRL, puesto que los límites y restricciones que estas comportan no son baladíes. El nuevo art. 7.4 LBRL, sin reemplazar los artículos anteriormente citados, permite a los municipios llevar a cabo “otras actividades”, respetando evidentemente las -considerables- limitaciones establecidas en el mismo precepto. El art. 7.4 LBRL daría un margen a los municipios para que puedan continuar desarrollando funciones que habían asumido, anteriormente a la LRSAL, amparándose en la cláusula general del art. 25.1 LBRL o en el art. 28 LBRL. Es importante subrayar que, de acuerdo con la interpretación del TC acerca del art. 7.4 LBRL, el municipio podrá ejercer la competencia «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas». Consideramos muy relevante esta interpretación del TC, en la medida en que, definiendo las competencias del art. 7.4 LBRL como “propias”, aunque genéricas, las vincula a las garantías del ejercicio en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad que el art. 7.2 LBRL preveía sólo para las

⁵³¹ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Las competencias municipales propias...”, *op. cit.*, pág. 164.

competencias propias del art. 25 LBRL. Obviamente, para que puedan continuar a llevar a cabo estas competencias será necesario determinar, a través de los citados informes, que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del municipio (de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De acuerdo con las consideraciones efectuadas por el TC en la sentencia 107/2017, «Ciertamente, la exigencia de aquellos informes necesarios y vinculantes incide sobre la autonomía local: el ente local no podrá desplegar servicios, incluso de interés local exclusivo o predominante, sin la decisión favorable de otra instancia territorial»⁵³². Sin embargo, por un lado, estas limitaciones se justifican por el objetivo de la misma reforma local; por otro, se trata de informes previos que representan legítimas “técnicas para la delimitación de las competencias locales” y, por este motivo, no despojan la autonomía local, ni tampoco inciden en el sucesivo despliegue de la competencia por parte del municipio. De acuerdo con las consideraciones efectuadas por el TC, “Las condiciones que impone el art. 7.4 LBRL no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio. A través de ellas, la Administración autonómica puede llegar a impedir que el municipio ejerza una competencia que no está específicamente atribuida por ley, pero no condicionar el modo en que desarrollará la efectivamente autorizada”⁵³³.

5. Consideraciones finales

Más allá de las consideraciones hechas por la mayoría de los autores citados en este estudio⁵³⁴, sobre el claro alboroto producido por la LRSAL, es lógico preguntarse cómo quedan ahora en la práctica, después de las sentencias del TC, las competencias municipales. Es evidente, en primer lugar, que el objetivo

⁵³² STC 107/2017, FJ 3 a).

⁵³³ STC 41/2016, FJ 11 b). El TC trata las cuestiones relativas a los informes previos del art. 7.4 LBRL, que no es posible analizar en el presente estudio, en las SSTC 41/2016 y 107/2017.

⁵³⁴ Entre todos, véanse JIMÉNEZ ASENSIO, F., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional”, *op.cit.*; MERINO ESTRADA, V., ¿Qué fue de la reforma local?, en *Cunial*, núm. 190, 2016, pp. 12-33; BOIX PALOP, A., “El régimen local tras el fracaso de la reforma 2013”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 68, 2017, págs. 24-35.

de la LRSAL de reorganizar la distribución de competencias y evitar que los municipios se ocupen de otros asuntos no estrictamente establecidos en el citado artículo, es ahora "aniquilado" por la jurisprudencia del TC. Lo que la LRSAL quería, como se ha analizado, era despejar, simplificándolo, el horizonte, pero las sentencias del TC han provocado lo contrario, creando zonas grises en las competencias que estaban siendo ejercidas por los municipios y que con la LRSAL quedaban eliminadas o reducidas. Sin embargo, la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional del art. 25 LBRL tiene un efecto contrario al deseado por las propias corporaciones locales, lo que puede llevar a la conclusión de que interviene protegiendo, en gran medida, las garantías de las CCAA frente a la injerencia del Estado, pero no hace lo mismo con las garantías de los municipios.

El TC reconoce, en primer lugar, que la lista del art. 25.2 LBRL no es intocable y, por tanto, puede ser modificada (tanto al alza como a la baja) por la futura legislación básica y, en segundo lugar, que se trata de una lista mínima de materias - y no de competencias específicas - que pueden ser ampliadas, sobre la base de sus propios títulos competenciales, por las CCAA.

Respecto al primer punto, la cuestión no es menor. Aunque el TC considera legítima esta operación reductora por parte del Estado, podemos convenir que con la LRSAL se ha producido un deterioro de las competencias municipales "garantizadas", al reducir el elenco del art. 25.2 LBRL y al reconducir la cláusula general de competencia en las estrictas mallas del art. 7.4 LBRL. Crítico con la valoración del TC se muestra Font Llovet, en cuya opinión «[...] parece mutar la función que se reconoce al legislador básico estatal respecto a la autonomía local». El autor afirma que se pasa desde el modelo anterior en el que «el contenido de las bases estatales sobre régimen local se identificaba con el contenido constitucionalmente garantizado de dicha autonomía», al modelo perfilado por la LRSAL donde «las bases estatales contenidas en la LRSAL no tienen como función garantizar, sino, antes al contrario, limitar la autonomía local. De lo que resulta una ruptura conceptual, por obra del propio legislador estatal, entre bases y garantía de la autonomía. En otras palabras, cambia el contenido de las bases estatales porque ha cambiado el contenido constitucionalmente

garantizado de autonomía local⁵³⁵». Asimismo, de acuerdo con Almonacid Lamelas, «La legislación básica no puede llegar tan lejos. La LRSAL es el resultado de un estiramiento del art. 149.1.18 de la Constitución que va más allá de sus límites naturales»⁵³⁶. Además, como recalca Medina Guerrero, la LBRL «no precisa una mayoría cualificada, de tal suerte que –como hemos tenido recientemente ocasión de constatar- basta una mayoría simple de las Cortes para alterar libremente el entero sistema local, sin más restricciones que las impuestas por las garantías constitucionales (y, ahora, estatutarias) de la autonomía local»⁵³⁷. Esto quiere decir que, en un futuro, el listado del art. 25 LBRL, actualmente descarnado por la LRSAL, podría ser aún más enflaquecido por el legislador básico.

Respecto al segundo punto, considerando la interpretación del TC y la redefinición de la "cláusula de general de competencia" a través de las garantías del art. 7.4 LBRL, la posibilidad de asignar o no asignar asuntos adicionales a los municipios queda ahora en manos de las CCAA, obviamente sólo para los asuntos en los que tienen competencia. Serán las CCAA, en su caso, las que decidan cómo modular en los municipios de su territorio las competencias en las materias en las que los municipios deben ser reconocidos como competentes y si asignar competencias propias adicionales (siempre respetando los parámetros previstos por la ley y los requisitos establecidos en el art. 25, apartados 3, 4 y 5 LBRL). Huelga decir que esta «excelente noticia»⁵³⁸, absolutamente favorable a las CCAA, produce una total desactivación de los propósitos de la LRSAL de acotar las competencias municipales a través de la eliminación de la cláusula general de competencia y de la reducción del listado citado, puesto que, con la

⁵³⁵ FONT LLOVET, T., "La incidencia de la reforma local española en el ámbito sanitario: competencias y organización. En especial, los consorcios sanitarios", en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, Núm. 3, 2014, págs. 599-618.

⁵³⁶ ALMONACID LAMELAS, V., "6 grandes problemas de la reforma local de 2013 [...]", *op.cit.*, (fecha última consulta 25/02/2019).

⁵³⁷ MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, *op.cit.*, pág. 12. Asimismo, JIMÉNEZ ASENSIO, R., *op.cit.* De acuerdo con el autor "Esta doctrina transforma esa garantía constitucional de la autonomía local en el ámbito de competencias municipales (ex artículos 137 y 140) en un mecanismo frágil e inconsistente, que no puede hacer frente a las acometidas reductoras del legislador posterior, como ha venido a sentenciar la reciente jurisprudencia constitucional".

⁵³⁸ BOIX PALOP, A., (21 de marzo de 2016), "Vía libre para redefinir y mejorar el gobierno local", en *El País*. Disponible en: https://www.eldiario.es/cv/arguments/Via-redefinir-mejorar-gobierno-local_6_493860633.html (fecha última consulta, 24/02/2019).

interpretación del TC, el elenco de las posibles materias se vuelve potencialmente abstracto e indefinido. Lo que nos lleva a concluir que, de hecho, la LRSAL, después de los pronunciamientos del TC, ni clarifica ni reduce las competencias propias de los municipios, sino que complica el elenco y reduce la garantía de la autonomía local, al rebajar este mínimo de materias en las que los municipios tienen que tener competencias. Según Boix Palop, a través de la sentencia núm. 41/2016 queda desactivada la ratio recentralizadora de la LRSAL: «Estamos también ante un reconocimiento de las posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas que debería funcionar como pistoletazo de salida para que todos aquellos gobiernos regionales, incluyendo al valenciano, que no comparten el sentido y orientación de la reforma local de 2013, comiencen en serio un proceso de reflexión sobre sus posibilidades de mejora profunda. Ya no puede alegarse para la inactividad la incertidumbre jurídica»⁵³⁹. Siempre según el citado autor, «En la medida en que queda claro, una vez más, que las competencias autonómicas pueden ser atribuidas a los entes locales es perfectamente posible idear mecanismos de descentralización (la famosa “segunda descentralización”) que además pueden ser adaptados a las necesidades de cada territorio según los responsables competencialmente (esto es, en muchos casos, las Comunidades Autónomas) lo consideren oportuno. Las posibilidades son muchas. Es cuestión, únicamente, de aprovecharlas de un modo más valiente y original de lo que ha sido la norma hasta ahora»⁵⁴⁰. La cuestión es que el camino dibujado por el autor, actualmente emprendido por las CCAA, podía ser uno de los dos posibles. Al reducir el núcleo duro de las competencias propias, el legislador ha reducido la esfera de protección de las competencias locales, otorgando a las CCAA la posibilidad, más que antes, de descentralizar o recentralizar. Así como esto podía ser un “pistoletazo de salida” para las CCAA que quieran emprender el camino hacia la

⁵³⁹ Ibidem.

⁵⁴⁰ BOIX PALOP, A., (5 de abril de 2016), “Comunidades Autónomas y reforma del régimen local”, en *Agenda Pública El País*. Disponible en : <http://agendapublica.elpais.com/comunidades-autonomas-y-reforma-del-regimen-local/> (fecha última consulta, 24/02/2019). De la misma opinión, Velasco Caballero: “El Estado habrá reducido la garantía mínima de autonomía municipal común para toda España. Pero, obviamente, no habrá impedido que cada comunidad autónoma mantenga, e incluso refuerce, las competencias sobre salud o servicios sociales de sus municipios”. Vid. VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48, 2014, págs. 1-23.

descentralización, por el contrario, hubiera podido -y en futuro quizás podría- representar para algunas CCAA una buena oportunidad recentralizadora, en detrimento de la autonomía local, hipótesis que se ha materializado en algunos casos en Italia, con la Riforma Delrio de 2014 y con las leyes regionales que han actuado la reforma y las leyes sectoriales sucesivas⁵⁴¹. Esta hipotética opción recentralizadora de las CCAA, por ende, además de reducir las competencias propias, podría aumentar, aún más, la asimetría de las competencias propias de los municipios en las diferentes CCAA⁵⁴². De momento, sin embargo, las CCAA no han querido seguir el ejemplo de las regiones italianas. En los meses siguientes a la LRSAL, las CCAA han sostenido, a través de diferentes instrumentos jurídicos, interpretaciones del art. 25 de la LRSAL “pro-municipios”. A través de Decretos Ley⁵⁴³, Leyes⁵⁴⁴, disposiciones de carácter reglamentario⁵⁴⁵ o Circulares⁵⁴⁶, la mayoría de las CCAA –con independencia de las fuerzas políticas que las gobiernan- han intervenido no solamente para reconocer «la capacidad de sus municipios para seguir prestando las competencias propias

⁵⁴¹ Ley de 7 de abril de 2014, núm. 56. Véase, en tal sentido, TUBERTINI, C., “L’attuazione Regionale Della Legge 56/2014: Verso Un Nuovo Assetto Delle Funzioni Amministrative”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2016, págs. 1-25; RENNA, M., “L’allocazione Delle Funzioni Normative e Amministrative”, en ROSSI, G., *Diritto Dell’Ambiente*, Giappichelli ed., 2017, págs. 148–71.

⁵⁴² Es importante destacar que no consideramos que la asimetría, entendida como diferenciación, pueda representar una eventualidad nociva, en la medida en la que sirva para adaptar y adecuar las competencias municipales a las necesidades y a la realidad territorial. Sin embargo, la preocupación es que esta asimetría en un futuro pueda llegar a ser “a la baja”, por eventuales voluntades recentralizadoras de ciertas políticas autonómicas, suportadas por una situación económica más favorable.

⁵⁴³ Decreto Ley núm. 1/2014, de 27 de marzo, de Castilla y León, para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL; Decreto-Ley núm. 7/2014, de 20 de mayo, de la Junta de Andalucía, de Medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL; Decreto-Ley núm. 1/2014, de 27 de junio, convalidado por Ley 6/2014, de 13 de octubre, de Medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los Servicios públicos en la Región de Murcia.

⁵⁴⁴ Ley de Galicia 5/2014, de 27 de mayo, de Medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL; Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013; Ley 8/2015, de 2 de diciembre, para la Garantía y continuidad en Castilla-La Mancha de los servicios públicos.

⁵⁴⁵ Decreto del Principado de Asturias núm. 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁵⁴⁶ Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón sobre el «régimen jurídico competencial de los Municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local que modifica la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local; Circular de 18 de junio de 2014 de la Dirección General de Administración Local de la Comunidad valenciana sobre «el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

que su ordenamiento les hubiera atribuido, con independencia de que pertenezcan o no a algunas de las materias definidas en el artículo 25.2 de la LBRL reformado», sino también para reconocer «la posibilidad de que el legislador sectorial pueda, a partir de ese momento, seguir definiendo nuevas competencias propias en su favor aun cuando se refieran a materias no incluidas en el citado 25.2, siempre que respete los requisitos que introduce este precepto para la atribución de nuevas competencias»⁵⁴⁷. La citada normativa autonómica, de acuerdo con Zafra Víctor, no representa «un desarrollo singularizado de la legislación estatal»⁵⁴⁸, sino que se pone el objetivo de aclarar la interpretación de la LBRL dada por la LRSAL. En cuanto al estado actual de la cuestión, tras las citadas sentencias, aparte de haberse asentado la analizada división en competencias propias, delegadas y distinta de las propias y de las delegadas (art. 7.4) -para las cuales se exige a los municipios un estudio económico y una autorización de la autoridad económica (la CCAA o el Ministerio “de Hacienda”)- no se han apreciado cambios sustanciales en las competencias municipales propias anteriores a la LRSAL. Las sentencias han desactivado, por lo tanto, las pretensiones de la LRSAL de reducir las competencias municipales, sin que las CCAA hayan optado por esta hipotética vía recentralizadora, debido a su voluntad política, pero también a cuestiones -y limitaciones- económicas. Por otro lado, no es cuestión menor que, en muchos casos, esto requeriría una modificación de los Estatutos de Autonomía. De hecho, en el caso de algunas CCAA, como por ejemplo Cataluña o Andalucía, una recentralización competencial en determinadas materias propias iría en contra de sus Estatutos de Autonomía, que obligan a unos mínimos competenciales municipales en determinadas materias⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ BARRERO RODRÍGUEZ, C., “La Ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?”, *op.cit.*, págs. 41-73. Acerca del tema, vid. MERINO ESTRADA, V., ¿Qué fue de la reforma local?, *op.cit.*; NAVARRO RODRÍGUEZ, P., ZAFRA VÍCTOR, M., “El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración local”, in *REALA*, núm. 2, 2014.

⁵⁴⁸ ZAFRA VÍCTOR, M., “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *op.cit.*

⁵⁴⁹ Art. 84 y ss. del EEAA Cataluña [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña]. Art. 92 del EEAA Andalucía [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía].

Como hemos analizado, si bien el TC salvó la constitucionalidad del art. 25 LBRL, declaró inconstitucionales las disposiciones adicionales y transitorias de la LRSAL, que preveían el paso de competencias locales hacia las CCAA en materias como educación y servicios sociales, al tratarse de competencias autonómicas y, por tanto, ser las CCAA las que tienen que decidir sobre estas materias. A este propósito consideramos importante traer a colación la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que parece muy garantista de la autonomía local. En el preámbulo se argumenta que «El octavo objetivo no es otro que dotar al municipio de un amplio abanico de poderes que se proyectan sobre un sistema de competencias propias configurado como un estándar mínimo de garantía de la autonomía municipal. El amplio listado de ámbitos materiales sobre los que el legislador sectorial atribuirá competencias a los municipios representa una de las decisiones legislativas críticas de este texto normativo, pues dichos ámbitos materiales establecen un mínimo garantizado de autonomía municipal que supera con creces las reducidas exigencias del legislador básico y sitúa a la Comunidad Autónoma en una posición claramente aventajada en esta materia; o, dicho de otra manera, se trata de preservar que el espacio municipal en Euskadi se configure como un poder político claramente delimitado en su marco de actuación, sin que los otros niveles de gobierno puedan interferir discrecionalmente en su ejercicio de forma puntual o sorpresiva». Aún más garantista se presenta la recientísima Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura que, después de detallar las competencias propias de los ayuntamientos extremeños, establece, de acuerdo con el art. 55 del Estatuto de Autonomía, sistemas reforzados de garantía de las mismas competencias (art. 16 y 17 de la citada Ley) e introduce una cláusula general residual de competencias municipales (art. 14) que se tiene que regir por las condiciones establecidas en el mismo artículo. En la práctica, y analizando las citadas Leyes, el resultado es que la mayoría de CCAA, tras la LRSAL y las sentencias del TC, han dejado que estas competencias sigan siendo ejercidas por los ayuntamientos. No han manifestado ninguna intención de desapoderarlos competencialmente y no lo harán, por lo menos, hasta que no se lleve a cabo una reforma de la legislación de financiación autonómica. Sin embargo, si no hubiera sido por este haz garantista de la

autonomía municipal por parte de las CCAA, el escenario hubiera podido ser totalmente opuesto, debido a la citada reducción por parte del legislador básico del listado contenido en el art. 25 LBRL. En nuestra opinión, el TC, en lugar de aumentar la garantía constitucional de la autonomía municipal con respecto a las competencias, la reduce en beneficio de la discrecionalidad de la CCAA. En este aspecto, a través de las sentencias del TC, desde el punto de vista de las CCAA, la lucha contra el uniformismo puede considerarse ganada. Sin embargo, la misma suerte no ha tocado a los entes locales. Esta posición del TC cercana a las garantías competenciales de la CCAA, pero menos a las municipales, se reitera en la STC 107/2017, de 21 de septiembre, sobre el conflicto en defensa de la autonomía local, presentada por más de dos mil municipios españoles. Aunque se trataba de una sentencia muy esperada, el Tribunal Constitucional, en ella, claramente condicionado por sus anteriores sentencias sobre la LRSAL, sólo reitera y completa lo dispuesto en la STC 41/2016, de 3 de marzo, sin considerar que en este caso se trata precisamente de un conflicto en defensa de la autonomía local⁵⁵⁰.

En conclusión, y a la luz de lo anterior, aunque el Tribunal Constitucional estima que la nueva redacción del artículo 25 LBRL no vulnera la garantía de la autonomía local, sino que, incluso, “eleva el mínimo de autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140 CE), en la medida en que indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias propias en función de ese interés local”⁵⁵¹, consideramos que, por el contrario, el núcleo intocable de las propias competencias municipales se ha demostrado dañado y limitado y que hubiera podido serlo, aún más, si las CCAA no se hubieran demostrado tan garantistas de la autonomía local. A este propósito, consideramos que sería necesario, para garantizar de manera más

⁵⁵⁰ Vid. MONTESERIN HEREDIA, S., “Fin al juicio de constitucionalidad sobre LRSAL. Estudio de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante este año sobre LRSAL”, en *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, Núm. 24, 2017, págs. 3065-3076. A decir del autor “[...] se constata que el Alto Tribunal cuando aborda este conflicto en defensa de la autonomía local es prisionero de sus anteriores razonamientos jurídicos, pero recordemos que fueron realizados a partir de planteamientos autonómicos, con lo que, al final, podemos decir que las reclamaciones de los más de dos mil municipios han quedado en segundo plano, cuando justamente tendría que haber sido todo lo contrario dado el carácter especial local de la ley básica que se juzga”.

⁵⁵¹ STC 41/2016, FJ 12.

contundente la autonomía local, plantear una reforma constitucional en la que sea fijado constitucionalmente un mínimo garantizado de autonomía municipal⁵⁵², de manera que este mínimo no quede en manos del legislador básico. Sería igualmente necesario, debido a que las cuestiones relacionadas con la arquitectura institucional económico-financiera tienen un gran peso en el desarrollo del régimen local, plantear una reforma de la financiación local, que promueva una mejora de la autonomía tributaria local y que permita a los ayuntamientos poder ejercer servicios públicos garantizando a los mismos una suficiencia financiera⁵⁵³. De acuerdo con Jiménez Asensio, «[...] sin un sistema de financiación que garantice el pleno ejercicio de tales atribuciones municipales, todo ese sistema competencial se convierte en un brindis al sol»⁵⁵⁴. A la reforma de financiación local, finalmente, debería seguir -o ir de la mano- una necesaria reforma del régimen local que, salvando las positividads introducidas por la LRSAL, intervenga en las cuestiones que se mantienen como zonas grises. A tal propósito, consideramos interesante la posibilidad de prever mecanismos efectivos que, lejos de readmitir duplicidades, puedan favorecer las complementariedades de los servicios municipales con los provinciales y los autonómicos⁵⁵⁵.

⁵⁵² Véase en tal sentido JIMÉNEZ ASENSIO, R., *op. cit.* “[...] Una garantía “constitucional” de la autonomía local que se asemeja a un chicle o acordeón desafinado. Pobre resultado, solo subsanable por una reforma constitucional que fije un mínimo garantizado de autonomía municipal.”

⁵⁵³ Acerca de los diferentes modelos de financiación local, véanse BUENOS MORA, S., “Hacia una nueva fiscalidad municipal adecuada a las exigencias constitucionales e integrada en el sistema tributario estatal: el modelo alemán de corresponsabilidad fiscal”, en *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, Núm. 12, 2017, págs. 1566-1579. SANZ, B., BUSTOS, D., “Financiación local. Apuntes para un cambio en el modelo”, en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, Núm. 130, 2015, págs. 47-61.

⁵⁵⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional”, *op.cit.* (Fecha última consulta 25/02/2019).

⁵⁵⁵ Véase, a tal propósito, MELLADO RUIZ, L., El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *op.cit.*, pág. 27. ARENILLA SÁEZ, M., “El nuevo sistema de competencias locales”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A., (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 22 y ss.

7. EL PERIPLO DE LA REGULACIÓN DEL AUTOCONSUMO ENERGÉTICO Y GENERACIÓN DISTRIBUIDA EN ESPAÑA: LA TRANSICIÓN DE CAMINO HACIA LA SOSTENIBILIDAD

LAURA PRESICCE

*Investigadora predoctoral*⁵⁵⁶

Universitat Rovira i Virgili, CEDAT

laura.presicce@urv.cat

RESUMEN:

La transición energética es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo y supone, además de la necesaria descarbonización del sector eléctrico, el cambio del sistema energético hacia un modelo más democrático, caracterizado por un rol más incisivo de la generación de energía distribuida. El objetivo del estudio es analizar el estado actual, y en continua evolución, de la normativa española en materia de generación distribuida y autoconsumo energético y compararlo con la propuesta regulatoria europea modelada en el “Paquete de invierno” sobre energía y clima. La Unión Europea ha emprendido un camino hacia una transición energética sostenible y justa que favorezca el autoconsumo y la generación distribuida. La normativa española hasta ahora vigente iba en sentido contrario; sin embargo, la nueva regulación, actualmente en fase de tramitación, realiza un importante cambio de ruta, eliminando la previsión de gravámenes económicos y trabas administrativas al autoconsumo. Las ventajas que proceden del fomento de un mayor desarrollo de generación distribuida confirman que es necesario un impulso del autoconsumo en la legislación española.

⁵⁵⁶ Investigadora predoctoral contratada FI 2018, Generalitat de Catalunya, con el apoyo de la *Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya* y del Fondo Social Europeo.

PALABRAS CLAVE: Autoconsumo energético – Generación distribuida de energía – Transición justa – Impuesto al sol – Winter package

SUMARIO: **1.** Introducción: los ejes de la transición energética; **2.** El autoconsumo eléctrico en la legislación española hasta el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores; **2.1.** La regulación del autoconsumo en el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre; **2.2.** Las cuestiones más controvertidas: conflictos competenciales, trabas administrativas e “impuesto al sol”; **3.** Las ventajas de la generación distribuida y del autoconsumo; **4.** La Unión Europea y la transición energética justa; **5.** El cambio de rumbo y la actual regulación del autoconsumo en España en el marco de la transición energética justa; **6.** Consideraciones finales.

1. Introducción: los ejes de la transición energética

Tras cuatro años de negociaciones, el 12 de diciembre de 2015 se logró en la COP21 el Acuerdo de París, el primer acuerdo multilateral de alcance global en materia de cambio climático que cubre la casi totalidad de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial. El Acuerdo de París supone “una última oportunidad para legar a las generaciones futuras un mundo más estable, un planeta más limpio, unas sociedades más justas y unas economías más prósperas”⁵⁵⁷. Sin pretender explicar en detalle su contenido⁵⁵⁸, en el Acuerdo

⁵⁵⁷ Vid. “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: El camino desde París. Evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y complementar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0110> (fecha última consulta 06/08/2018).

⁵⁵⁸ En detalle, vid. BORRÀS PENTINAT, Susana, VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola (eds.), El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras, Aranzadi, Pamplona, 2018. Vid. también LABANDEIRA, Xavier, LINARES, Pedro, «El acuerdo de París sobre cambio climático», en Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, núm. 97 enero-abril 2016, pp.11-19. GILES CARNERO, Rosa, «La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional», en Cuadernos Europeos de Deusto, núm. 57/2017, pp. 193-215; y HIDALGO GARCÍA, María del

de París, los Gobiernos acordaron una serie de compromisos (NDCs, nationally-determined contributions) entre los cuales es importante destacar, en cuanto a la mitigación del cambio climático, el objetivo a largo plazo de limitar el calentamiento global por debajo del umbral de 2°C y de frenar el aumento de la temperatura a 1,5 °C⁵⁵⁹. Sin embargo, si el Acuerdo ha sido saludado como un éxito, en realidad conseguir los objetivos pactados en el mismo sería el verdadero logro para todo el planeta.

En este contexto, como señala el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático en su Quinto Informe de Evaluación⁵⁶⁰, el sector energético juega un papel absolutamente decisivo, ya que la generación de energía es una de las principales causas del incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero en nuestro planeta⁵⁶¹, y a tal efecto, el patrón actual basado en la utilización de fuentes de energía fósil y en un modelo energético oligopolístico, jerárquico y centralizado, resulta insostenible. Las fuentes de energía no renovables son cada vez más escasas⁵⁶² y, en el proceso de extracción,

Mar, «La firma del Acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible», en Bie3: Boletín I.E.E.E., núm. 2 (abril-junio), 2016, pp. 116-124.

⁵⁵⁹ “The Paris Agreement central aim is to strengthen the global response to the threat of climate change by keeping a global temperature rise this century well below 2 degrees Celsius above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase even further to 1.5 degrees Celsius. Additionally, the agreement aims to strengthen the ability of countries to deal with the impacts of climate change [...]”. Disponible en: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (fecha última consulta 06/08/2018).

⁵⁶⁰ Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Suiza: IPPC, 2015). En el mismo sentido van también las consideraciones efectuadas en el Informe IPCC del 2018 “Global Warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty”. Disponible en: <http://www.ipcc.ch/report/sr15/> (Fecha última consulta: 14/10/2018).

⁵⁶¹ “En 2010, 35% de las emisiones directas de GEI provinieron de la producción de energía”. En «Cambio Climático: Implicaciones para el Sector Energético. Hallazgos Claves del Quinto Informe de Evaluación (AR5) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático». Disponible en: <https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2014/06/Publicacion-Cambio-Climatico-implicaciones-para-el-sector-energetico-IPCCC-AR5.pdf> (fecha última consulta: 10/09/2018).

⁵⁶² Este modelo es difícilmente sostenible si consideramos la naturaleza finita de los recursos no renovables y la creciente demanda de energía. El consumo de energía ha conocido un incremento considerable en las últimas dos décadas y la demanda mundial de energía, así como la población, seguirá creciendo en los próximos años (se estima que la demanda de energía eléctrica pasará de 776 TWh a 2499 TWh). *Vid.* HIDALGO GARCÍA, María del Mar, «La firma del Acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible», *op. cit.* Por este motivo, Riba Romeva apunta a que uno de los objetivos que es necesario perseguir es la disminución del consumo de energía: “El decrecimiento energético no es una opción (viene solo), pero, en cambio, sí que existen opciones en las alternativas. En

combustión y transporte, las emisiones atmosféricas de gases de efecto invernadero contribuyen irreparablemente al calentamiento global. En efecto, el uso de fuentes no renovables para la producción de energía es manifiestamente una de las principales contribuciones antrópicas al calentamiento global. Por este motivo, la Unión Europea se ha presentado frente al ambicioso reto global del Acuerdo de París con una sola voz y un fuerte compromiso irreversible e innegociable⁵⁶³ para una transición energética justa que lleve a un modelo de desarrollo hipocarbónico y resiliente al clima. Compromiso que se está plasmando a través de una serie de medidas contenidas en el llamado “Winter Package”.

Por transición energética se entiende la transformación del modelo energético, pasando de un modelo basado en energías primarias convencionales de naturaleza fósil y en una estructura altamente cerrada, centralizada y jerarquizada, a otro sistema más abierto, descentralizado y descarbonificado, para alcanzar una sociedad más sostenible⁵⁶⁴. De la definición que se acaba de dar, resulta necesario destacar dos axiomas: por un lado, el ya señalado y más notorio, relacionado con la implementación del uso de recursos renovables en la producción de energía; y, por el otro, el paso desde un modelo energético centralizado y obsoleto a un sistema descentralizado y más eficiente. En cuanto a la utilización de fuentes de energía renovables, la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE), define fuentes de energía renovables como “aquellas fuentes de energía renovables no fósiles (energía eólica, solar,

la perspectiva del ahorro energético, todos los procesos de nuestra civilización industrial, así como las actitudes individuales y colectivas frente al consumo, proporcionan unos amplísimos márgenes para el ahorro energético”. Vid. RIBA ROMEVA, Carles, «Crisis y alternativas a la energía fósil», en *Medi ambient: Tecnologia i cultura*, núm. 50, 2013, pp. 67-72.

⁵⁶³ Vid. “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo...”, vid. *Ibidem* nota 2.

⁵⁶⁴ Vid. PIERLOW, Johann-Christian, «La inaplazable transición energética: el paso de los combustibles fósiles a las energías renovables», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Galán Vioque, R., González Ríos, I. (dirs), Aranzadi, 2017, pp. 47-68. Vid. también GALERA RODRIGO, Susana «Transición energética en España: retos jurídicos más allá del mercado», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Galán Vioque, R., González Ríos, I. (dirs), Aranzadi, 2017, pp. 499-513.

geotérmica, de las olas, de las mareas, hidráulica, de la biomasa, los gases de vertedero, los gases producidos en estaciones depuradoras de aguas residuales y los biogases)”⁵⁶⁵.

Respecto al segundo elemento, es decir, el cambio en la configuración del sistema energético, la Comisión Europea ha destacado que el objetivo es “[...] dejar atrás una economía propulsada por los combustibles fósiles, en la que la energía se basa en un enfoque centralizado, guiado por la oferta, y que depende de tecnologías antiguas y modelos empresariales obsoletos” con el objetivo de empoderar a los consumidores “proporcionándoles información y posibilidades de elección, y flexibilizando tanto la demanda como la oferta [...]”⁵⁶⁶.

Empoderar los consumidores y ampliar las posibilidades de la producción distribuida es una de las grandes apuestas que la Unión Europea se ha planteado incluso antes del Acuerdo de París⁵⁶⁷. Por ende, resulta fundamental reiterar que, para que pueda emprenderse un camino hacia la transición energética, no solamente es necesario materializar cada uno de los dos axiomas expuestos, sino que, además, es preciso que se desarrollen a la vez: no se logrará una transición energética únicamente con el uso de fuentes de energía renovables ni tampoco con el solo salto a un sistema descentralizado. Es razonable pensar que un cambio enfocado exclusivamente en el uso de fuentes de energía renovables podría cumplir con los estándares establecidos en el acuerdo de París respecto a la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, los objetivos de París y de desarrollo sostenible van más allá de la mera sostenibilidad ambiental, impulsando un paradigma de sostenibilidad y desarrollo sostenible holístico, que no abarque únicamente la vertiente ambiental sino también la económica y la social. En este contexto, entra en juego la llamada

⁵⁶⁵ Art. 2. 30) Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009.

⁵⁶⁶ COM (2015) 80 final, Paquete sobre la Unión de la Energía, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, 25 de febrero de 2015. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF (Fecha última consulta: 18/08/2018).

⁵⁶⁷ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE; y Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

“transición energética justa” que debería comenzar con el reconocimiento de la injusticia energética que caracteriza la situación actual, así como con la constatación de la “insostenibilidad realmente existente”, que colisiona con el desarrollo sostenible al que aspiramos⁵⁶⁸.

El impacto social y económico de la transición reivindica el paso a un sistema descentralizado y más eficiente donde la producción de energía se haga, como se verá, de forma distribuida y descentralizada. El sistema eléctrico tradicional se ha asentado hasta ahora en un modelo fuertemente cerrado, basado en una producción de energía centralizada y a gran escala, en grandes centrales de generación que utilizan normalmente fuentes fósiles y que se hallan alejadas de los puntos de consumo. La energía generada en las centrales se transporta hasta los puntos de consumo en extensas líneas de transporte, a través de torres de alta tensión mediante los cables. En el sistema de energía distribuida o de producción descentralizada, por el contrario, la energía se genera⁵⁶⁹ a pequeña escala, cerca del punto de consumo o directamente en el punto de consumo, eliminando o reduciendo el largo trayecto que la energía recorre en el sistema y aumentando, supuestamente, como se verá más adelante, la eficiencia energética. Asimismo, además de la eficiencia energética, adoptar este cambio de patrón brinda una serie de beneficios internos y externos al sistema eléctrico que se analizarán en seguida.

Antes de iniciar una discusión a fondo del tema objeto del presente estudio, es necesario aclarar que los conceptos de “autoconsumo energético” y “generación distribuida” (o descentralizada) no son sinónimos, aunque muy a menudo se utilizan como tales. En cuanto a la producción de energía

⁵⁶⁸ HEALY, Noel, BARRY, John, «Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a “just transition”», en *Energy Policy*, vol. 108, septiembre 2017, pp. 451-459. Acerca de la “transición energética justa”, *vid.* también HEFFRON, Raphael James, McCAULEY, Darren, «What is the “Just Transition”?», en *Geoforum*, vol. 88, enero 2018, pp. 74-77; McCAULEY, Darren, HEFFRON, Raphael James, «Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice» en *Energy Policy*, 119, 2018, pp. 1-7.

⁵⁶⁹ Normalmente las fuentes de energía que se relacionan con la generación distribuida son renovables y a lo largo del presente trabajo, cuando nos refiramos a generación distribuida y a autoconsumo daremos por supuesto que provienen de fuentes renovables. A tal propósito, es importante mencionar que el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y protección de los consumidores, (que ha sido convalidado por el Congreso y que se tramitará como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia) por primera vez menciona expresamente el “autoconsumo eléctrico renovable”.

descentralizada (o generación distribuida⁵⁷⁰), no existe una definición unívoca⁵⁷¹. De acuerdo con la definición dada por Álvarez Pelegry y Castro Legarza⁵⁷², se trata de “una modalidad de generación eléctrica compuesta por un conjunto de unidades de generación eléctrica de pequeña potencia, ubicadas cerca del lugar de consumo y conectadas directamente a la red de distribución, de forma que la energía puede ser inyectada directamente en la red ya que ésta se genera a la tensión de distribución”. Tampoco se observa consenso respecto a la potencia nominal mínima y máxima de los generadores⁵⁷³. Asimismo, autoconsumo energético también es un concepto polisémico⁵⁷⁴.

La definición legal de autoconsumo en España se halla en el art. 9.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE).

En su versión actualmente vigente, introducida por el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, se entiende por autoconsumo, “el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociada a los mismos”. Comparando las dos definiciones, resulta claro que generación distribuida y autoconsumo no son exactamente dos conceptos sinónimos e incluso puede afirmarse que el autoconsumo representa una “ramificación” o que queda englobado en el concepto de generación de electricidad distribuida. Sin embargo, es interesante observar cómo en la nueva definición de autoconsumo proporcionada por el citado Real Decreto ley, como veremos, se amplía la noción de autoconsumo respecto a la definición anterior, acercándose al concepto de generación distribuida.

⁵⁷⁰ Además, para referirse al mismo concepto se emplean diferentes términos: generación distribuida, generación descentralizada, generación dispersa, generación a pequeña escala, microgeneración.

⁵⁷¹ Para un análisis detallado acerca de las múltiples definiciones de generación distribuida que se han dado en la literatura, *vid.* ACKERMANN, Thomas, ANDERSSON, Goran, SÖDER, Lennart, «Distributed generation: a definition», en *Electric Power System Research*, núm. 57, 2001, pp. 195-204.

⁵⁷² *Vid.* ÁLVAREZ PELEGRY, Eloy, CASTRO LEGARZA, Unai, «Generación distribuida y autoconsumo. Análisis regulatorio», en *Cuadernos Orkestra*, núm. 2014/9, p. 4.

⁵⁷³ *Vid.* ACKERMANN, Thomas, ANDERSSON, Goran, SÖDER, Lennart, «Distributed generation: a definition», *op. cit.*, p. 197.

⁵⁷⁴ MENDOZA LOSANA, Ana I., «El real decreto de autoconsumo eléctrico o la paradoja de pagar por generar energía», en *Análisis GA&P*, Nov. 2015, pp. 1-3.

2. El autoconsumo eléctrico en la legislación española hasta el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores

2.1. La regulación del autoconsumo en el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre.

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) llevó a cabo, en el año 2013, una reforma global del sector, una nueva regulación para hacer frente a los cambios fundamentales en el sector eléctrico de los últimos años y corregir la importante distorsión del normal funcionamiento del sector eléctrico debido a la “acumulación, durante la última década, de desequilibrios anuales entre ingresos y costes del sistema eléctrico y que ha provocado la aparición de un déficit estructural”. La LSE⁵⁷⁵ no mencionaba la generación distribuida, pero en el art. 9.1 definía el autoconsumo como “el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas a un consumidor” y, por primera vez de forma expresa⁵⁷⁶, disponía la regulación del mismo en España. En el preámbulo, la LSE situaba el autoconsumo “al margen del sistema eléctrico”, y disponía un desarrollo normativo específico que se llevó a cabo a través del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo (de ahora en adelante, RD Autoconsumo). El RD Autoconsumo, a diferencia de la LSE, cita en su preámbulo la generación distribuida como un modelo que presenta beneficios para el sistema eléctrico, en cuanto a la eficiencia energética y a la minimización del impacto de las

⁵⁷⁵ Esta Ley deroga la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

⁵⁷⁶ *Vid.* GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, «La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas», en *RVAP*, núm. Especial 99-100, Mayo - Diciembre 2014, p. 1624. Sin embargo, el preámbulo del Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia ya anunciaba la regulación del suministro de energía por autoconsumo.

instalaciones eléctricas en su entorno. Por este motivo, acuerda que es necesario que “comience a integrarse de una manera eficaz en la red como un elemento de eficiencia, de producción y de gestión, y no tan sólo como una simple conexión para la entrega de la energía eléctrica producida⁵⁷⁷”. Sin embargo, la referencia a la generación distribuida desaparece en el articulado del Real Decreto, en el que se vuelve a hablar solamente de autoconsumo.

La clasificación contenida en el art. 4 del RD Autoconsumo abarca dos modalidades de autoconsumo⁵⁷⁸, tipo 1 y tipo 2.

En el autoconsumo de tipo 1⁵⁷⁹ la energía generada debía ser destinada al consumo propio y se consuma de forma instantánea⁵⁸⁰. De acuerdo con la Memoria de Impacto Normativo del Proyecto del RD se trata de “producción individual de energía en instalaciones de pequeña potencia para el consumo en la misma ubicación”, como es el caso, por ejemplo, de uno (o más) panel fotovoltaico que proporciona electricidad directamente a los aparatos eléctricos en uso en un hogar. El titular del punto de suministro y el titular de la instalación

⁵⁷⁷ Vid. Preámbulo, Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.

⁵⁷⁸ El art. 9.1 LSE diferenciaba entre cuatro modalidades de autoconsumo:

a) Modalidades de suministro con autoconsumo. Cuando se trate de un consumidor que dispusiera de una instalación de generación, destinada al consumo propio, conectada en el interior de la red de su punto de suministro y que no estuviera dada de alta en el correspondiente registro como instalación de producción. En este caso, existirá un único sujeto de los previstos en el artículo 6, que será el sujeto consumidor.

b) Modalidades de producción con autoconsumo. Cuando se trate de un consumidor asociado a una instalación de producción debidamente inscrita en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica conectada en el interior de su red. En este caso, existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6, el sujeto consumidor y el productor.

c) Modalidades de producción con autoconsumo de un consumidor conectado a través de una línea directa con una instalación de producción. Cuando se trate de un consumidor asociado a una instalación de producción debidamente inscrita en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica a la que estuviera conectado a través de una línea directa. En este caso, existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6, el sujeto consumidor y el productor.

d) Cualquier otra modalidad de consumo de energía eléctrica proveniente de una instalación de generación de energía eléctrica asociada a un consumidor.

⁵⁷⁹ Corresponde a la modalidad de suministro con autoconsumo definida en el artículo 9.1.a) de la LSE.

⁵⁸⁰ Por este motivo se habla también de autoconsumo instantáneo.

tenía que ser el mismo y por este motivo, a los efectos de la LSE, existía un único sujeto, definido consumidor⁵⁸¹.

El art. 5.1 del RD establecía que la potencia contratada por el consumidor no podía ser superior a 100 kW y que la suma de las potencias instaladas de generación debería ser igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor.

En todo caso, las instalaciones de tipo 1 estaban conectadas a la red eléctrica⁵⁸² y, a tal propósito, las instalaciones de generación y el punto de suministro tenían que cumplir los requisitos técnicos contenidos en la normativa del sector eléctrico y en la reglamentación de calidad y seguridad industrial que les resulte de aplicación⁵⁸³. Esta modalidad, como se apunta en la Memoria de Impacto Normativo del Proyecto del RD, estaba pensada “para aquellos casos en los que el consumidor pretende la conexión de una instalación de generación de muy pequeño tamaño, y no generará energía excedentaria”. Sin embargo, la normativa establecía que el titular podía ser autorizado a verter eventual energía producida en exceso en la red, aunque no recibía compensación alguna. La cuestión ha suscitado, como se verá, un importante debate.

Otra modalidad regulada por el RD era el autoconsumo de tipo 2⁵⁸⁴. En este caso, de acuerdo con la definición contenida en el art. 4 del citado RD, se trataba “de un consumidor de energía eléctrica en un punto de suministro o instalación, que esté asociado a una o varias instalaciones de producción debidamente inscritas en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica conectadas en el interior de su red o que compartan infraestructura de conexión con éste o conectados a través de una línea directa”. La definición diferenciaba dos posibilidades: dos sujetos, el consumidor y el productor,

⁵⁸¹ *Vid.* art. 6 LSE.

⁵⁸² Incluso en el caso de que no se vierta ningún excedente de producción a la red eléctrica (sistemas de inyección cero). Si no estuvieran conectadas, estaríamos ante otro tipo de autoconsumo, en concreto el llamado “autoconsumo aislado”, del que trataremos más adelante.

⁵⁸³ En particular, los establecidos en el Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia. Era necesario solicitar un punto de conexión a la compañía eléctrica de acuerdo con lo dispuesto en el citado Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre.

⁵⁸⁴ Corresponde a las modalidades de autoconsumo definidas en el artículo 9.1.b) y 9.1.c) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, en su versión originaria.

compartiendo infraestructura de conexión a la red, es decir directamente en su red interior, o unidos mediante líneas directas⁵⁸⁵. En estos dos casos, a diferencia de la modalidad de autoconsumo de tipo 1, no necesariamente el titular de las instalaciones de producción y de suministro tenía que ser el mismo y por este motivo, de acuerdo con lo establecido en el art. 4.1.b) del RD Autoconsumo, se apreciaban dos sujetos de los señalados en el art. 6 LSE: el consumidor y el productor. Los requisitos que tenían que cumplir las instalaciones de autoconsumo de tipo 2 se encontraban recogidos en los artículos 4.1 b) y 5.2 del RD: en primer lugar, al igual que para las instalaciones de tipo 1, la suma de potencias instaladas de producción tenía que ser igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor y, en el caso de varias instalaciones de producción, el titular de todas y cada una de ellas tenía que ser la misma persona física o jurídica. Los titulares de instalaciones acogidos a modalidad de autoconsumo de tipo 2 estaban obligados a darse de alta en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica (RAIPRE), podían vender la energía producida en exceso en el mercado y, por este motivo, estaban sujetos a condiciones de carácter administrativo menos sencillas respecto a las indicadas para el tipo 1, así como a condiciones técnicas y económicas detalladas en el Real Decreto y en la normativa aplicable.

Queda fuera del ámbito de aplicación del RD Autoconsumo, de acuerdo con el art. 2.2, las instalaciones aisladas, “de tipo 0”⁵⁸⁶, ya que se trata de instalaciones de autoconsumo que no están conectadas a la red eléctrica, y los grupos de generación utilizados exclusivamente en caso de una interrupción de alimentación de energía eléctrica de la red eléctrica⁵⁸⁷.

⁵⁸⁵ Vid. LEIVA LÓPEZ, Alejandro, «La regulación del autoconsumo de electricidad en un nuevo entorno social y tecnológico», en *RVAP*, núm. 110-I. Enero - Abril 2018, p. 129.

⁵⁸⁶ Vid. LEIVA LÓPEZ, Alejandro, «La regulación del autoconsumo», *op. cit.*, p. 126.

⁵⁸⁷ Sin embargo, es muy difícil que un consumidor pueda prescindir completamente de la red eléctrica, debido a que las fuentes no siempre garantizan continuidad (por ejemplo, las placas fotovoltaicas o los aerogeneradores solo funcionarían con sol o viento) y que aún no se han desarrollado a suficiencia baterías y sistemas de almacenamiento de energía. Con referencia a la posibilidad de sistemas de almacenamiento, el art. 5.5 de RD Autoconsumo establecía por primera vez la posibilidad de instalar elementos de acumulación en las instalaciones de autoconsumo, aunque con limitaciones y cargas económicas adicionales, derogadas ahora por el Real Decreto Ley 15/2018 de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

2.2 Las cuestiones más controvertidas: conflictos competenciales, trabas administrativas e “impuesto al sol”.

El citado RD ha suscitado mucho debate y una enérgica reacción por parte de las Comunidades Autónomas, de los autoconsumidores y de las asociaciones de productores de energía fotovoltaica, los cuales consideraban que el legislador, a través de la regulación poco favorable⁵⁸⁸ contenida en mismo RD, no solo no estaba fomentando el autoconsumo (y por ende la generación distribuida), sino que lo estaba dificultando.

Los asuntos más debatidos, que han sido abordados también por los más altos Tribunales, han sido los siguientes:

- a) El conflicto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de autoconsumo

El preámbulo de la LSE, así como el preámbulo del RD, dejaban claras las competencias del Estado en materia de autoconsumo, no solamente en cuanto a la determinación del concepto y la concretización de las modalidades sino también en cuanto a la fijación de las condiciones técnicas, económicas y administrativas necesarias para el desarrollo de la ley, que se deberán cumplir en todo el territorio nacional de manera uniforme. Es decir, el Estado regula el autoconsumo de energía eléctrica amparándose en la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del sector energético. Sin embargo, según algunas Comunidades Autónomas (CCAA), la reserva a favor del Estado de la regulación reglamentaria de las instalaciones de autoconsumo desbordaba el carácter de norma básica porque habilitaba al Estado para determinar aspectos técnicos y de detalle de las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red eléctrica, que correspondía regular a las CCAA. A tal propósito, respecto a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias CCAA contra el art. 9 LSE, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor de las competencias estatales contenidas en dicho artículo, apreciando que los títulos competenciales de los artículos 149.1.13 y 149.1.25 CE proporcionan un fundamento competencial adecuado, tratándose “de una cuestión que se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía

⁵⁸⁸ Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, p. 286.

eléctrica y del establecimiento de su régimen económico”⁵⁸⁹. Sin embargo, en la reciente STC 68/2017, de 25 de mayo, el TC⁵⁹⁰ ha manifestado una moderada apertura hacia las competencias de las CCAA, reconociendo que, en el desarrollo reglamentario del art. 9 LSE a través del RD 900/2015, el Estado se ha extralimitado, en algún supuesto, en sus competencias. Por este motivo, el TC ha estimado parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña⁵⁹¹, considerando que el Gobierno del Estado ha actuado más allá de sus competencias, como se verá, en la regulación del registro de autoconsumo de energía eléctrica, dispuesta en los arts. 19 a 22 del RD controvertido y en la prohibición del autoconsumo compartido contenida en el art. 4.3 del mismo.

- b) La previsión de numerosas trabas administrativas, que suponen un freno al autoconsumo energético.

En cuanto a las condiciones administrativas, considerando las indicaciones contenidas en la legislación anterior sobre el tema⁵⁹² y las obligaciones derivadas de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, el RD Autoconsumo debía establecer mecanismos de racionalización y procedimientos de autorización simplificados para aumentar la celeridad en los procedimientos administrativos de autorización y conexión a redes de distribución y transporte de energía eléctrica de las instalaciones de autoconsumo. En cambio, el citado Real Decreto había impuesto muchos obstáculos administrativos al autoconsumo, sobre todo para aquellos autoconsumidores que no vierten energía a la red, para los cuales el procedimiento previsto en el texto originario del Real Decreto resultaba muy oneroso e, incluso, como ha destacado la Comisión Europea “podría ser

⁵⁸⁹ Vid. STC 72/2016, de 14 de abril, en FJ 3; STC 60/2016, de 17 de marzo, en FJ 3.

⁵⁹⁰ Aun tomando como base las consideraciones efectuadas en el FJ 3 de la STC 60/2016, de 17 de marzo.

⁵⁹¹ Declarando la inconstitucionalidad de los arts. 4.3, 19, 20, 21 y 22 RD Autoconsumo.

⁵⁹² Es decir, el mismo art. 9 de la LSE, así como la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia, que establece la obligación de regular el suministro de la energía eléctrica producida en el interior de la red de un consumidor para su propio consumo y el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

contrario a lo establecido en este artículo 13.1 de la Directiva de energía renovable y el artículo 7.3 de la Directiva de mercado interior de la electricidad”⁵⁹³. En el RD, de hecho, se disponía que toda instalación nueva, independientemente de si era menor o mayor a 10 kW, tenía que solicitar permiso a las compañías eléctricas, que tienen que homologar, entre otros, el estudio de instalación, los equipos de medida y los puntos de conexión. Además, se disponía la obligación de todas las instalaciones de autoconsumo, con excepción de las instalaciones aisladas, de inscribirse en el Registro Administrativo de Autoconsumo (art. 9.4 LSE y arts. 19, 20 y 21 RD Autoconsumo). A este respecto, el Tribunal Constitucional, en la citada sentencia núm. 68/2017 de 25 de mayo, aun reconociendo que los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo tienen la obligación de inscribirse en el registro, declaró nulos los arts. 19 a 22 de RD por razones de vulneración competencial, ya que la competencia para regular el procedimiento de inscripción en dicho registro para las instalaciones ubicadas en los respectivos territorios tiene que ser de las Comunidades Autónomas⁵⁹⁴.

c) La prohibición del “autoconsumo compartido” contenida en el art. 4.3 RD Autoconsumo.

Respecto al tema del “autoconsumo compartido”, el art. 4 del RD establecía la prohibición de conexión de un generador a la red interior de varios consumidores. La prohibición contenida en la frase “En ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores”, creaba un problema en la implantación de instalaciones de autoconsumo en comunidades de propietarios o propiedades compartidas, prohibiendo la creación de una “red interior” de varios consumidores. Es decir, se podía utilizar la energía “autoproducida” para el suministro de electricidad en las zonas comunes (ascensores, garajes), pero no en cada hogar de una misma comunidad de vecinos. El TC, compartiendo la

⁵⁹³ Fuente: “Bruselas lee la cartilla al Gobierno por las trabas administrativas al autoconsumo doméstico”, en *El Periódico de la Energía*, de 14.03.2017. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/bruselas-lee-la-cartilla-al-gobierno-por-las-trabas-administrativas-al-autoconsumo-domestico/> (fecha última consulta: 30/08/2018).

⁵⁹⁴ *Vid.* STC núm. 68/2017 de 25 de mayo en la que el TC considera que las disposiciones contenidas en los arts. 19 a 22 del RD Autoconsumo exceden el ámbito competencial del Estado en cuanto atribuyen al registro funciones ejecutivas, vulnerando las competencias autonómicas. El TC, en este caso, se remite a su propia doctrina en las STC 243/1994, de 21 de julio y STC 197/1996, de 28 de noviembre.

posición de la Generalitat de Cataluña que impugnó el artículo, consideró que dichas redes interiores de varios consumidores no podían ser consideradas redes de distribución⁵⁹⁵ y más bien correspondían a lo que técnicamente se denominan «instalaciones de enlace», es decir, aquellas que unen la red de distribución con las instalaciones interiores o receptoras de cada uno de los usuarios que puedan encontrarse en una misma urbanización o edificio. En consecuencia, en la Sentencia núm. 68/2017, de 25 de marzo el Tribunal Constitucional declaró el artículo inconstitucional y nulo, en cuanto consideró que la prohibición “incide en el ámbito de las competencias asumidas por la Generalitat en materia de «fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética» en su ámbito territorial”.

El TC, además, consideró que dicha prohibición injustificada⁵⁹⁶ dificulta la consecución de objetivos de eficiencia energética y medioambientales en línea con los establecidos por la Unión Europea, en concreto en la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios; o la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética.

- d) La falta de retribución por la energía vertida a la red para las instalaciones de tipo 1.

⁵⁹⁵ La Abogacía del Estado argumentaba que el art. 4.3 del RD Autoconsumo era una concreción técnica del art. 39.3 LSE en el que se dispone que “Todas las instalaciones destinadas a más de un consumidor tendrán la consideración de red de distribución y deberán ser cedidas a la empresa distribuidora de la zona, la cual responderá de la seguridad y calidad del suministro. Dicha infraestructura quedará abierta al uso de terceros”.

⁵⁹⁶ Vid. FJ 6 STC núm. 68/2017, de 25 de marzo: “De hecho, ni en el preámbulo del Real Decreto, ni en la memoria del análisis de impacto normativo que acompañó al proyecto de este Real Decreto, ni en la respuesta del Consejo de Ministros al requerimiento de incompetencia formulado por la Generalitat de Cataluña, ni finalmente en las alegaciones de la Abogacía del Estado, se evidencia razón alguna que justifique la necesidad de imponer una prohibición de este cariz, que impide a las Comunidades Autónomas promover en ejecución de las competencias que hayan asumido en materia de energía, medidas para la implantación de instalaciones comunes de autoconsumo en urbanizaciones, grandes edificios de viviendas, o cualquier otro tipo de edificios complejos o con elementos comunitarios, y de las que se puedan beneficiar varios usuarios”.

Como se ha expuesto anteriormente, aunque en las instalaciones de autoconsumo de tipo 1 –previstas en el texto articulado de la LSE anterior a la reforma– la energía fuera autoconsumida instantáneamente, la producción de excedentes de energía generada podía ser vertida en la red. Sin embargo, el art. 14.3 del RD Autoconsumo disponía la posibilidad de percibir contraprestación económica por el vertido horario de energía a la red solamente para las instalaciones acogidas a la modalidad de autoconsumo de tipo 2. En cambio, a las instalaciones acogidas a la modalidad de autoconsumo 1 no se les permitía recibir ingresos por la energía excedentaria⁵⁹⁷ inyectada en la red eléctrica. La disposición se justificaba ya que los sistemas de autoconsumo de tipo 1 no se inscribían como productores de electricidad en el RAIPRE y, por tanto, no podían vender los excedentes de electricidad, por lo que era considerados únicamente consumidores. La disposición ha sido muy discutid⁵⁹⁸, debido a que España hasta la reforma resultaba ser uno de los pocos Países que no preveía mecanismos de compensación por la energía vertida en la red, por lo menos para las instalaciones de tipo 1⁵⁹⁹.

Como afirma Ortiz García, “para obtener una contraprestación por ese excedente, el pequeño autoconsumidor deberá convertirse en empresario [...] con la consiguiente gestión de la actividad”⁶⁰⁰: declaración de IVA, pago de impuesto de generación de electricidad, etc. Esto colisionaba con el objetivo proclamado en el preámbulo del RD: “Se trata de avanzar hacia un sistema de generación distribuida mediante mecanismos de venta de excedentes y autoconsumo instantáneo para potenciar la producción individual de energía en instalaciones de pequeña potencia, para el consumo en la misma ubicación, en aquellos casos que sean eficientes para el conjunto del sistema eléctrico”, que

⁵⁹⁷ Definida en el art. 3 g) del RD 900/2015.

⁵⁹⁸ Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, p. 274 y 293.

⁵⁹⁹ La mayoría de los Países han previsto una forma de retribución para la energía vertida en la red eléctrica de manera fija a través la “feed-in-tariff” (Alemania o Reino Unido), o como derecho a consumo diferido a través del balance neto (Estados Unidos, Brasil, Portugal) o a través de la tarifa neta (Italia, Chile). A tal propósito, vid. LÓPEZ SAKO, Masao Javier, «Convergencia de la eficiencia energética y las energías renovables: generación distribuida, autoconsumo/autoproducción y balance neto», en *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red (energía, telecomunicaciones y transporte) y su incidencia en los espacios naturales protegidos*, Gonzáles Ríos, Isabel, (dir.), Dykinson, 2015, pp. 199-226; vid. también, GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, «La incipiente regulación del autoconsumo...» *op. cit.*, p. 1634.

⁶⁰⁰ Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, p. 293.

había quedado, según nuestro parecer, completamente desatendido en cuanto al régimen retributivo del autoconsumo.

e) La previsión de cargas económicas. El llamado “impuesto al sol”.

En cuanto al marco económico de las instalaciones de producción eléctrica con autoconsumo, en primer lugar, resulta necesario señalar que el elemento determinante para acometer la reforma de 2013 fue el “riesgo de quiebra del sistema eléctrico” debido a la “acumulación de desequilibrios anuales entre ingresos y costes del sistema eléctrico y que ha provocado la aparición de un déficit estructural”. Por ende, el principal objetivo de la reforma operada por la LSE era la aprobación de “un nuevo régimen de ingresos y gastos del sistema eléctrico, que trata de devolver al sistema una sostenibilidad financiera perdida hace largo tiempo y cuya erradicación no se ha conseguido hasta la fecha mediante la adopción de medidas parciales”.

Respecto al autoconsumo, el art. 9.3⁶⁰¹ LSE establecía con carácter general, la obligación de las instalaciones de autoconsumo, cuando no se trate de instalaciones aisladas, de contribuir a la financiación de los costes y servicios del sistema en la misma cuantía que el resto de los consumidores. En el RD se seguía la misma línea, debido a que el objetivo del Gobierno era compatibilizar el desarrollo de la generación eléctrica a pequeña escala, pero “minimizando el impacto para el conjunto del sistema eléctrico”, es decir, velando por la sostenibilidad económica del sistema o, dicho de otra manera, seguir consolidando políticas para proteger los intereses del sector energético “tradicional”⁶⁰². El resultado de la política impulsada por el entonces gobierno se

⁶⁰¹ Art. 9.3 LSE, en su versión originaria, preveía que “[...] Todos los consumidores sujetos a cualquier modalidad de autoconsumo tendrán la obligación de contribuir a los costes y servicios del sistema por la energía autoconsumida, cuando la instalación de generación o de consumo esté conectada total o parcialmente al sistema eléctrico. Para ello estarán obligados a pagar los mismos peajes de acceso a las redes, cargos asociados a los costes del sistema y costes para la provisión de los servicios de respaldo del sistema que correspondan a un consumidor no sujeto a ninguna de las modalidades de autoconsumo descritas en el apartado anterior [...]”.

⁶⁰² Vid. ALBA RÍOS, Juan José, ARAGONÉS AHNERT, Vanessa, BARQUÍN GIL, Julián, MOREDA DÍAZ, Eduardo, «La regulación del autoconsumo en España; ¿un impuesto al sol?», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, p. 41. En el artículo los autores afirman que la regulación española “[...] trata de asegurar que los consumidores sigan pagando las muy considerables cargas impositivas y cuasi-impositivas que actualmente soportan, instalen o no paneles fotovoltaicos o baterías”. Vid. también GABALDÓN ESTEVAN, Daniel, PEÑALVO LÓPEZ, Elisa, SOLAR, David Alfonso, «The Spanish Turn against Renewable Energy Development», en *Sustainability*, 10(4), 2018, p.1208. Según los autores, la política energética española de

hallaba articulado en los cargos previstos⁶⁰³ en los arts. 16 RD (Peajes de acceso a las redes de aplicación a las modalidades de autoconsumo), 17 RD (Cargos asociados a los costes del sistema eléctrico) y 18 RD (Cargo por otros servicios del sistema o costes para la provisión de los servicios de respaldo del sistema).

La Asociación Nacional de Productores e Inversores de Energías Renovables impugnó los citados artículos del RD objetando la legalidad de los cargos previstos en los arts. 17 y 18 RD por falta de metodología para su determinación, lo que los haría arbitrarios y generadores de inseguridad jurídica, y los mayores cargos impuestos a los autoconsumidores respecto a los otros usuarios, en contra del mandato legal contemplado en el art. 9 de la LSE.

En la Sentencia núm. 1542/2017, de 13 de octubre, el Tribunal Supremo examinó dichas condiciones económicas del autoconsumo establecidas en el artículo 9 de la Ley del Sector Eléctrico y en los artículos 16, 17 y 18 del RD, el denominado “impuesto al sol”.

Desglosando los cargos y los peajes a los que están sujetos los autoconsumidores, el TS diferenció entre:

- i. Peajes de acceso a la red que “se destinan a cubrir el coste de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, en línea con lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE, sobre mercado interior de electricidad” y que se encuentran regulados en el art. 16 RD. En este caso, el autoconsumidor paga, al igual que cualquier otro consumidor, por el uso que hace de ellas, es decir por la potencia contratada y por la energía consumida.
- ii. Cargos asociados a los costes del sistema, que se introducen como novedad en la LSE y “estarán destinados a cubrir los costes de las actividades del sistema que correspondan, teniendo en cuenta las cuantías que también proceden de las partidas presupuestarias o de otros mecanismos. Son costes del sistema que derivan de opciones estratégicas de política energética: por ejemplo, retribución primada a las

entonces estaba respondiendo a las demandas de protección del lobby de la energía tanto para su inversión como para su posición dominante.

⁶⁰³ Antes de la reforma efectuada por el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre.

renovables; retribución adicional para igualar el precio de la energía en los sistemas eléctricos no peninsulares y peninsular y anualidad del déficit eléctrico. Se encuentran regulados en el art. 17 RD y son cargos que “han de ser sufragados por todos los beneficiarios del sistema eléctrico de forma solidaria⁶⁰⁴”.

- iii. Coste para la provisión de los servicios de respaldo o, de acuerdo con el art. 18 RD “Cargos por otros servicios del sistema”. Se definen como “el pago a realizar por la función de respaldo que el conjunto del sistema eléctrico realiza para posibilitar la aplicación del autoconsumo”. Estos costes comprenden un parte variable (energía consumida) y una parte fija (o sea, el respaldo del sistema).

En cuanto a la parte variable, el consumidor paga por la energía que consume (si la consume) procedente del sistema eléctrico y obviamente no por la que produce el mismo para sí mismo. Pero sí paga, como el resto de consumidores, por el respaldo que le presta el sistema, puesto que puede consumir en cualquier momento, aun cuando no estuviera disponible la fuente primaria de la instalación de generación para autoconsumo. Así, un consumidor con una planta fotovoltaica para autoconsumo sabe que podrá disponer de electricidad en cualquier momento inmediato (esta noche o en un día sin sol), o dentro de varios meses o en varios años. Ese derecho a consumir en cualquier momento futuro tiene un valor económico que hay que pagar. Además, “ese coste de respaldo es un coste fijo del sistema, que no desaparece porque en un momento dado no consuma, sino que se repartiría entre el resto de los consumidores, creando discriminación⁶⁰⁵”. Teniendo en cuenta estas consideraciones, el Tribunal Supremo evidenció que los costes referidos

⁶⁰⁴ Vid. STS núm. 1542/2017, de 13 de octubre, FJ 2, p. 7.

⁶⁰⁵ Véase la Memoria de Impacto Normativo del Proyecto del Real Decreto Autoconsumo: “Así, un consumidor podría instalar una generación, resultándole ventajoso económicamente al evitar el pago de determinados costes del sistema, si bien dicho coste debería repartirse entre el resto de los consumidores generando una distorsión. Esta situación resultaría totalmente ineficiente para el conjunto del sistema eléctrico, y rompería los principios de solidaridad y corresponsabilidad en la financiación del servicio, creando discriminación entre consumidores”. Disponible en: <http://www.mincotur.gob.es/energia/es-ES/Participacion/Documents/proyecto-real-decreto-tramite-audiencia/20150527-Memoria-RD-autoconsumo.pdf> (fecha última consulta: 19/08/2018)

a los arts. 17 y 18 RD no imponen a los sujetos que hayan optado por diversas modalidades de autoconsumo cargos adicionales respecto a los demás usuarios, en contraposición a lo argumentado por la parte recurrente y por este motivo rechazó que se pueda hablar de un “impuesto al sol” y desestimó el recurso⁶⁰⁶.

En definitiva, para el Tribunal Supremo, todos los consumidores conectados a la red y cuya instalación supere los 10 kW⁶⁰⁷ tienen que hacerse cargo de estos costes.

Aunque el Tribunal Supremo dio el visto bueno a los cargos establecidos en el RD, en realidad analizando el preámbulo y el articulado del RD se puede apreciar que la regulación contenida en el mismo no favorecía el crecimiento de las energías renovables y el autoconsumo en España⁶⁰⁸. Como bien apunta Ortiz García, es “absurdo y discriminatorio” que los autoconsumidores tengan que pagar el peaje de respaldo y el mantenimiento del sistema “siendo además los que menos lo utilizan⁶⁰⁹”. Sin embargo, esto parecía ser justamente el objetivo del Real Decreto: si bien en el preámbulo se admite que “la generación distribuida presenta beneficios para el sistema, fundamentalmente en lo relativo a reducción de pérdidas de la red en los supuestos en los que las instalaciones de generación se encuentren cerca de los puntos de consumo y reduzcan los flujos de energía por la red, suponiendo además una minimización del impacto

⁶⁰⁶ Además, en cuanto a la arbitrariedad, el TS consideró que “Podrá considerarse que estos criterios constituyen una metodología insuficiente, pero en todo caso, no puede afirmarse que la fijación de los cargos quede a discreción de la Administración o que el sistema resulte arbitrario por su excesiva indeterminación”. El TS una vez más mantuvo una postura muy formalista, sin entrar en el fondo de la cuestión, declarando la conformidad a derecho de la fórmula utilizada para la fijación de los criterios, aunque el propio Tribunal observó que “ciertamente pueda ser objeto de una legítima crítica”.

⁶⁰⁷ El RD Autoconsumo prevé que las instalaciones domesticas hasta 10 kW están exentas de “impuesto al sol”.

⁶⁰⁸ Es suficiente pensar que, según SolarPower Europe, la Asociación de la Industria Fotovoltaica Europea, España, siendo el “país del sol”, está a la cola de la energía solar en Europa: en 2017, se instalaron solo 135 megavatios. Alemania, con un 50% menos de horas de sol, instaló doce veces más. Fuente: Informe Global Market Outlook 2017/2021, disponible en: <https://euagenda.eu/publications/global-market-outlook-for-solar-power-2017-2021> (fecha última consulta: 30/08/2018).

Para un análisis detallado acerca del cálculo de los costes y de la tarifa eléctrica véase ALBA RÍOS, Juan José, ARAGONÉS AHNERT, Vanessa, BARQUÍN GIL, Julián, MOREDA DÍAZ, Eduardo, «La regulación del autoconsumo en España; ¿un impuesto al sol?», *op. cit.*, p. 42-46.

⁶⁰⁹ ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, p. 291.

de las instalaciones eléctricas en su entorno”, no obstante “la generación distribuida no reduce los costes de mantenimiento de las redes de transporte y distribución ni otros costes del sistema eléctrico que deben ser cubiertos con cargo a los ingresos de dicho sistema eléctrico, provocando, en algunos casos, costes de inversión adicionales en las redes para adecuarlas a las necesidades derivadas de dicha generación distribuida”.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en 2017, el Gobierno ya vetó la Proposición de Ley⁶¹⁰ que abogaba por el autoconsumo eléctrico sin gravámenes, por el impacto económico de los impuestos que se dejarían de recaudar anualmente (millones de euros). Planteamiento imposible desde la perspectiva del entonces Gobierno, teniendo en cuenta el gran déficit estructural del sistema eléctrico español, mejor dicho, el déficit “tarifario” de ingresos de las empresas del sector eléctrico que, como se ha señalado, fue una de las razones fundamentales que impulsaron al ejecutivo a reformar, en 2013, la LSE. Sin embargo, por un lado, en España nunca se ha realizado una auditoria energética para determinar el coste real y los beneficios del sistema eléctrico tradicional; por otro, el déficit tarifario del sector eléctrico, como afirma Ortiz García⁶¹¹, “no debe ser un objetivo de sistema eléctrico, sino una excrecencia del mismo que, por supuesto hay que eliminar” pero no puede hacerse cargando el peso encima de los consumidores ni encima de los autoconsumidores, debido a la desacertada creencia que el desencadenante de tal déficit fue la energía fotovoltaica y las primas a las renovables⁶¹².

Algunos autores consideran *prima facie* que, tratándose de costes fijos del sistema, la parte del coste que dejan de pagar los autoconsumidores se

⁶¹⁰ La Proposición de Ley de medidas para el fomento del autoconsumo eléctrico fue registrada a finales del mes de enero conjuntamente por el PSOE, Unidos Podemos, ERC, PNV y el Grupo Mixto. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-82-1.PDF (fecha última consulta: 30/08/2018).

⁶¹¹ ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, p. 281.

⁶¹² Además de ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, véase MATEU DE ROS CEREZO, Rafael, «El déficit de la tarifa eléctrica: origen y regulación por el derecho positivo», en *Tratado de regulación del sector eléctrico*, Tomo 1. Parte Jurídica, Becker Zuazua, F. et alt. (coord.), Thomson Aranzadi, 2009, pp. 347-390; MONTES PÉREZ DEL REA, Eduardo, «El sistema eléctrico español y el déficit de tarifa», en *El sistema eléctrico español: implicaciones de la reforma energética*, Moratilla Soria, B. (coord.), Universidad Pontificia Comillas ed., 2014, pp. 17-28.

repartirán en la factura del resto de los consumidores, creando discriminación⁶¹³. El déficit, los costes del sistema energético y el coste de mantenimiento de la red son costes ingentes y la transición hacia el nuevo modelo energético presupone importantes inversiones para la mejora de la red eléctrica (*smart grids*); sin embargo, desde nuestro punto de vista, consideramos que en la modulación de los citados gravámenes se tienen que considerar las externalidades positivas realmente causadas fuera y dentro del sistema eléctrico. Si bien es cierto que los autoconsumidores tienen que contribuir a los costes del sistema y, por supuesto, pagar por la energía que consumen y no producen, en una regulación que pretenda impulsar y fomentar el autoconsumo energético e inducir a la descarbonización del sector no se pueden no tener en cuenta los enormes beneficios que la generación distribuida aporta dentro y fuera del sistema eléctrico y que brinda al conjunto de la población.

3. Las ventajas de la generación distribuida y del autoconsumo

La generación descentralizada de energía renovable, así como el autoconsumo, presenta una serie de ventajas que estimamos indispensable analizar.

La Dir. 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables⁶¹⁴, en su preámbulo, ya apuntaba que “El cambio hacia la producción descentralizada de energía entraña numerosas ventajas, tales como la utilización de fuentes locales de energía, una mayor seguridad del suministro local de energía, trayectos de transporte más cortos y menores pérdidas en la transmisión de la energía. Dicha descentralización fomenta también el desarrollo y la cohesión de la comunidad, al facilitar fuentes de ingresos y crear empleo a

⁶¹³ Vid. LEIVA LÓPEZ, Alejandro, «La regulación del autoconsumo», *op. cit.*, pp. 131-134. Téngase en cuenta que en el Informe 19/2013, de 4 de septiembre, la Comisión Nacional de Energía manifestaba que el “peaje de respaldo” previsto en el borrador del Real Decreto Autoconsumo suponía un trato discriminatorio para los autoconsumidores respecto al resto de consumidores. Vid. GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, «La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica», *op. cit.*, p. 1634-1636.

⁶¹⁴ Por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

escala local⁶¹⁵”. Se trata de beneficios tanto internos al sistema eléctrico como externos al mismo, vinculados en este caso a un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible⁶¹⁶.

1. En primer lugar, respecto a las ventajas que la generación distribuida aporta al sistema eléctrico, destacamos el incremento de la eficiencia energética y la mejora de la calidad y de la seguridad del suministro.
 - a) El aumento de la eficiencia energética de la microproducción de energía es un tema muy técnico y debatido. Sin pretender entrar en análisis técnicos, la aproximación entre las zonas de producción y las de consumo⁶¹⁷ reduce las pérdidas de energía en la transmisión y en el transporte en la red eléctrica⁶¹⁸. Sin embargo, para que este sistema sea energéticamente eficiente, es necesario considerar el tamaño óptimo de las instalaciones⁶¹⁹ y la localización de estas⁶²⁰, siendo a tal propósito necesario un estudio económico y una planificación urbanística⁶²¹.

⁶¹⁵ Dir. 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, considerando 6.

⁶¹⁶ Algunos estudios (Dueñas Martínez et al.) distinguen entre beneficios locales y globales o asociados o independientes de la ubicación (Chaves Ávila et al.). *Vid.* DUEÑAS MARTÍNEZ, Pablo, BURGER, Scott, JENKINS, Jesse, HUNTINGTON Samuel, CHAVES ÁVILA, José Pablo, «Una visión crítica sobre como aportan valor los recursos de energía distribuida», en *Cuadernos de Energía*, núm. 55/2018, p. 81; CHAVES ÁVILA, José Pablo, GÓMEZ SAN ROMÁN, Tomás, LINARES, Pedro, «El valor de los recursos distribuidos frente a los centralizados», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, p. 33.

⁶¹⁷ En este caso, estamos hablando, como precisa Fabra Utray, de distancia eléctrica y no de distancia física entre las instalaciones, así que resulta muy importante potenciar la malla de la red eléctrica para abreviar los caminos de la electricidad en la red. *Vid.* FABRA UTRAY, Jorge, «El marco actual y potencial del sistema eléctrico español para a generación distribuida de electricidad», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, p. 24.

⁶¹⁸ Para un análisis técnico, *vid.* FABRA UTRAY, Jorge, «El marco actual y potencial del sistema eléctrico español para a generación distribuida de electricidad», *op.cit.*, pp.20-25.

⁶¹⁹ *Vid.* DUEÑAS MARTÍNEZ, Pablo, BURGER, Scott, JENKINS, Jesse, HUNTINGTON Samuel, CHAVES ÁVILA, José Pablo, «Una visión crítica...», *op. cit.*, pp. 78-86.

⁶²⁰ En cuanto a la localización, Chaves Ávila et al., destaca que se tienen que tener en cuenta los beneficios marginales decrecientes debido a que “si la generación supera el consumo y se exporta al resto del sistema, las pérdidas podrían volver a aumentar por el incremento de flujos en las redes” así que “si todos los consumidores en una determinada localidad empiezan a instalar generación distribuida, podría hacer falta inversión adicional en red para poder evacuar toda la energía que no se consume y exportarla al resto del sistema”. *Vid.* CHAVES ÁVILA, José Pablo, GÓMEZ SAN ROMÁN, Tomás, LINARES, Pedro, «El valor de los recursos distribuidos frente a los centralizados», *op. cit.*, p. 34.

⁶²¹ *Vid.* GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, «La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica [...]», *op.cit.* p. 1643. *Vid.* también GALERA RODRIGO, Susana, «Las entidades

- b) En cuanto a la calidad, la seguridad y la fiabilidad del suministro eléctrico, los recursos distribuidos pueden aportar auxilio en zonas de difícil acceso o en lugares donde los procesos de construcción de la red resultarían muy onerosos. Asimismo, a través los sistemas de *microgrids*, podrían funcionar como reserva para reducir las congestiones de la red en determinadas horas del día o periodos del año y, en los casos de catástrofes naturales en los que haya una caída del entramado eléctrico o durante un eventual corte de suministro, pueden aumentar la resiliencia y la seguridad de suministro de proximidad, proporcionando energía a las poblaciones locales.
- c) Además, concretamente, el autoabastecimiento energético supone beneficios en cuanto al ahorro de energía, al reducirse la demanda de energía eléctrica y concienciación para el ahorro energético⁶²².

En este contexto, cabe destacar los beneficios que brinda la creciente digitalización del sector eléctrico añadida a la posibilidad que tienen los autoconsumidores hoy en día de conocer, monitorear y gestionar sus propios datos de producción, almacenaje y consumo de energía, así como de intercambiar datos en tiempo real con otros autoconsumidores⁶²³. Este nuevo modelo de *smart energy*, además de favorecer la eficiencia y la calidad de producción, suministro y consumo, contribuye a una progresiva democratización de la energía.

locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Alonzo Ibañez, M.R. (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp.433-455.

⁶²² Ortiz García destaca la vertiente “educativa” del autoconsumo: es más fácil que los autoconsumidores, produciendo su propia energía, tomen conciencia del coste eléctrico y se responsabilicen y ahorren en el consumo de energía. Por este motivo, es necesario que, en la regulación normativa, se considere la modalidad de suministro a partir de autoconsumo como un sistema de ahorro y eficiencia energética, “que no puede ser penalizado, al igual que no lo es el uso de una bombilla de bajo consumo”. Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, p. 293.

⁶²³ Vid. ORTÍZ GARCÍA, Mercedes, «El nuevo modelo energético: renovable-distribuido, participativo y digital. Un acercamiento al autoconsumo compartido», en *Políticas locales de Clima y energía: Teoría y práctica*, GALERA RODRIGO, Susana, GÓMEZ ZAMORA, Mar, (eds.), INAP, Madrid, 2018. Véase también las consideraciones efectuadas por AUBY, Jean Bernard en «Algorithmes et Smart Cities: Données Juridiques», *Revue générale du droit* (www.revuegeneraledudroit.eu), Etudes et réflexions 2018.

2. En segundo lugar, las externalidades asociadas con la generación distribuida tienen repercusiones positivas desde un punto de vista medioambiental, económico y social, favoreciendo la democratización energética e impulsando un paradigma de sostenibilidad y desarrollo sostenible local.
 - a) Respecto a los beneficios medioambientales, en síntesis, la generación distribuida se relaciona con el uso de fuentes de energía limpia, que suponen un importante ahorro en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, imprescindible para cumplir con los objetivos del acuerdo de París, y la utilización de recursos primarios locales para la producción de energía. Hay que poner de relieve también que, empleando recursos renovables y locales, la generación distribuida reduce la importación de combustibles fósiles disminuyendo la dependencia energética exterior del País. Asimismo, siendo un mecanismo de reducción de gases de efecto invernadero y de contaminación, incide positivamente en la protección de la salud pública.
 - b) Desde una vertiente de desarrollo sostenible local, la producción descentralizada de energía, como estructura de proximidad, juega un papel relevante no solamente en cuanto a la promoción de ciudades más sostenibles y eficientes energéticamente, sino también al fomento del desarrollo⁶²⁴, de la cohesión local del y del crecimiento económico a través de la creación de empleo a escala local⁶²⁵. Además, en este contexto, las “comunidades de energía” previstas en la nueva propuesta de directiva europea, que se analizará más adelante, pueden representar un fuerte incentivo al progreso local, fomentando mecanismos de gestión compartida y más responsable.

⁶²⁴ Otto Müller et al. habla de “autarquía energética” a escala local, que se presenta como un marco conceptual para implementar un desarrollo local sostenible basado en la transformación del subsistema de energía. *Vid.* OTTO MÜLLER, Matthias, STÄMPFLI, Adrian, DOLD, Ursula, HAMMER, Thomas, «Energy autarky: A conceptual framework for sustainable regional development», en *Energy Policy*, vol. 39/10, octubre 2011, pp. 5800-5810

⁶²⁵ Según un estudio realizado en el 2014 por Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) de Comisiones Obreras se estima que la producción de electricidad renovable y distribuida podría crear 135.779 puestos de trabajo en una década. Disponible en:

https://fundacionrenovables.org/wp-content/uploads/2014/09/1901940-Estudio_El_Autoconsumo_energetico_y_la_generacion_distribuida_renovable_como_yacimiento_de_empleo.pdf (fecha última consulta: 30/08/2018).

- c) Al tratar de las externalidades positivas, cabe destacar que la generación distribuida provoca un fuerte impacto social, planteando un cambio estructural en el sistema eléctrico. Como se ha analizado anteriormente, el pasaje de una secuencia vertical a un esquema más horizontal y distribuido fortalece la gobernanza energética ascendente⁶²⁶, provocando efectos positivos para los consumidores y para el sistema en general. Gracias a la liberalización del sector eléctrico y a los costes competitivos de las pequeñas instalaciones, la microgeneración facilita la entrada de las pymes y de otros actores en el sistema eléctrico, en detrimento del modelo tradicional cerrado y recto por unas pocas corporaciones en posición de oligopolio⁶²⁷. El autoconsumo de energía promueve el pasaje de un consumidor pasivo a un autoconsumidor más activo (prosumer), que no solamente produce su propia energía sino que aporta parte de esta a la red, creando un flujo de energía bidireccional que empodera al ciudadano/consumidor y lo coloca al centro del esquema eléctrico. Se trata, en definitiva, de una metamorfosis que trata de democratizar la gestión del sistema eléctrico. Al mismo tiempo, el hecho de empoderar a los autoconsumidores y democratizar el sistema y de incidir positivamente en la eficiencia energética de los edificios⁶²⁸ y convierte el autoconsumo en una herramienta fundamental para reducir la vulnerabilidad y la pobreza energética⁶²⁹.
3. Vale la pena destacar, por último, las mejoras que la generación distribuida puede aportar desde un punto de vista paisajístico, puesto que el tamaño

⁶²⁶ Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, p. 286.

⁶²⁷ Vid. LARRAZA LÁZCOZ, Álvaro, «Autoconsumo compartido: por qué impulsarlo y cómo», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, pp. 56-65.

⁶²⁸ A tal propósito, la nueva Directiva Europea relativa a la eficiencia energética de los edificios (Dir. UE 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética), fomenta la “energía procedente de fuentes renovables producida y utilizada in situ” vinculada con medidas de ahorro y con la eficiencia energética en materia de edificación.

⁶²⁹ Vid. CABELLOS VELASCO, Mariano, URQUIZA AMBRINOS, Fernando, «La eficiencia energética como instrumento para reducir la pobreza energética», en *Cuadernos de energía*, núm. 48, 2016, pp. 30-37. Vid. también RAYA DIEZ, Esther, GÓMEZ PÉREZ, Melchor, «Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién le corresponde?», en *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 36/2017, pp. 153-165.

comparativamente más reducido de las instalaciones (sobre todo las relacionadas con la energía fotovoltaica) minimizará el impacto de las centrales de producción en el entorno, evitando las grandes infraestructuras eléctricas.

Como destaca Cocciolo, “[...] la generación y el uso de la energía se enfrentan a retos específicos propios de cada uno de los subsistemas sociales de una sociedad caracterizada por un elevado grado de complejidad funcional. En el sistema económico el desafío es el crecimiento; en el sistema político, la independencia energética; para el propio sistema energético, el reto es la continuidad del suministro; mientras que, para el sistema ecológico, el problema es la sostenibilidad”⁶³⁰. A raíz de las reflexiones efectuadas, consideramos que la generación distribuida aporta respuestas específicas, aunque sin dudas parciales, a los retos planteados.

4. La Unión Europea y la transición energética justa

Además de no tener en cuenta los numerosos beneficios del autoconsumo y de la generación distribuida, la normativa española hasta el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, dificultaba la consecución de los objetivos medioambientales, de eficiencia energética y de desarrollo sostenible establecidos por la Unión Europea.

Para liderar de forma más decidida la transición energética, a final del 2016, la Comisión Europea presentó un nuevo paquete de medidas (*Clean Energy for All European o Winter Package*) con el propósito de impulsar la transición hacia una energía limpia y garantizar una energía asequible, segura y sostenible para Europa y sus ciudadanos, a través de la creación de la Unión de la Energía⁶³¹.

⁶³⁰ Vid. COCCILOLO, Endrius, «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el Antropoceno: una cuestión constitucional», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VI, núm. 1/2015, p. 6.

⁶³¹ A propósito de la Unión de la Energía, véase COCCILOLO, Endrius, «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el Antropoceno: una cuestión constitucional», *op. cit.*, p. 1-40; *vid.* también TEFFER, Peter, «EU leaders want Energy Union: but what do they mean?».

En el marco de estas medidas, la Unión Europea quiere aprobar una nueva directiva de energía renovable, con el intento de establecer un marco regulatorio común para, entre otras cosas⁶³², simplificar los procedimientos administrativos, agilizando las autorizaciones, facilitar la reducción de costes para las instalaciones de producción de energía de tamaño reducido y empoderar los consumidores⁶³³, permitiendo a estos una mayor participación en sistema.

El 20 de junio de 2018, las negociaciones entre Comisión, Parlamento Europeo y Consejo llevaron a un ambicioso acuerdo político sobre el contenido de la futura Directiva de energía renovable que fija como objetivo central que el 32% de toda la energía que consumirá Europa en 2030 deberá ser de origen renovable⁶³⁴, con una cláusula de revisión al alza en 2023 para intentar cumplir el Acuerdo de París. Respecto al tema objeto de estudio, en primer lugar, se contemplan procedimientos administrativos simplificados e incluso de notificación simple al gestor de la red de distribución para aquellas instalaciones con una capacidad

EUobserver, 20 marzo de 2015. Disponible en: <https://euobserver.com/energy/128093> (fecha última consulta: 01/09/2018).

⁶³² Para un análisis detallado de las medidas contenidas en la propuesta de la Directiva Europea sobre energía renovable, véase LÓPEZ-NICOLÁS BAZA, Antonio, «El liderazgo de la Unión Europea en Energías renovables: el Paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea», en *Cuadernos de Energía*, núm. 55, 2018, pp. 22-27.

⁶³³ “Consumers are active and central players on the energy markets of the future. Consumers across the EU will in the future have a better choice of supply, access to reliable energy price comparison tools and the possibility to produce and sell their own electricity. Increased transparency and better regulation give more opportunities for civil society to become more involved in the energy system and respond to price signals. The package also contains a number of measures aimed at protecting the most vulnerable consumers”. *Vid.* nota de prensa de la Comisión Europea “Commission proposes new rules for consumer centred clean energy transition”, 30 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition> (fecha última consulta: 01/09/2018). *Vid.* también la hoja informativa de la Comisión Europea “Providing a fair deal for consumers”, 30 de noviembre de 2016. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3961_en.htm (fecha última consulta: 01/09/2018).

⁶³⁴ *Vid.* art. 3.1 del Acuerdo: “Member States shall collectively ensure that the share of energy from renewable sources in the Union's gross final consumption of energy in 2030 is at least 32%. The Commission shall assess this target, with a view to submit a legislative proposal by 2023 to review it upwards where there are further substantial costs reductions in renewable energy production, or where needed to meet the Union's international commitments for decarbonisation or where a significant decrease in energy consumption in the Union justifies it”. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources. Analysis of the final compromise text with a view to agreement, 21 de junio de 2018. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10308-2018-INIT/EN/pdf> (fecha última consulta: 03/09/2018).

eléctrica inferior a los 10.8 kW⁶³⁵. En segundo lugar, se introducen por primera vez dos nuevos actores en el esquema energético: los consumidores activos (*renewable self-consumer*) y las comunidades locales de energía (*local renewable energy communities*).

El “*renewable self-consumer*” se define como un consumidor final que genera electricidad renovable para su propio consumo y puede almacenar y vender electricidad renovable autogenerada, siempre que no lo haga con fines comerciales o profesionales. Este sujeto tendrá derecho a vender su excedente energético, “en condiciones justas⁶³⁶”, con unos límites anuales, a precios razonables de mercado (siendo estos justos y dentro de parámetros que no desincentivan el autoconsumo) y que podrán tener en cuenta el valor a largo plazo de la electricidad por la red, el medio ambiente y la sociedad⁶³⁷. El texto del art. 21.1.e) del Acuerdo, - según el cual: “*Member States shall ensure that renewable self-consumers, individually or through aggregators, are entitled to [...] receive a remuneration, including where applicable through support schemes, for the self-generated renewable electricity they feed into the grid which reflects the market value and may take into account the long-term value of the electricity fed in to the grid, the environment and society*” - puede sin duda ser considerado un primer impulso a la valoración de las externalidades positivas del autoconsumo, en términos de remuneración. Sin embargo, señalamos que no se trata de una obligación para los Estados y acaba siendo una previsión, en nuestra opinión, demasiado abstracta e indefinida.

La propuesta de Directiva reconoce, además, expresamente el autoconsumo compartido (“*jointly acting renewable self-consumers*”) para los autoconsumidores que vivan en el mismo bloque de apartamentos, o que estén ubicados en el mismo establecimiento comercial o de servicios compartidos, que están autorizados a participar conjuntamente en el autoconsumo, como si fueran un autoconsumidor de energías renovables a título individual y a organizar entre

⁶³⁵ Vid. art. 17.1 del Acuerdo. Sin embargo, en el apartado 3 del mismo artículo se establece la posibilidad para los Estados de prever la simple notificación también para instalaciones que tengan una capacidad de hasta 50 kW, siempre que se mantenga la estabilidad, fiabilidad y seguridad de la red.

⁶³⁶ Vid. ORTÍZ GARCÍA, Mercedes, «El nuevo modelo energético: renovable-distribuido, participativo y digital. Un acercamiento al autoconsumo compartido», *op.cit.*, p. 150.

⁶³⁷ Vid. art. 21 del Acuerdo.

ellos intercambio de energía producida en sus instalaciones. En general se establece el mismo trato entre los *renewable self-consumers* y los *jointly acting renewable self-consumers*; sin embargo, los Estados miembros pueden diferenciar entre las dos categorías, siempre que el trato diferente sea proporcionado y debidamente justificado.

En cuanto a las comunidades de energía (*local renewable energy communities*), se definen como entidades legales con alcance exclusivamente local, o sea agrupaciones colectivas controladas de manera efectiva por socios locales que tienen un fin social o ambiental, generalmente no de lucro⁶³⁸. Las comunidades tienen el objetivo de favorecer la producción local de energía, la distribución, la venta y el almacenamiento de energía agregado, así como los servicios de eficiencia energética, fomentando la generación distribuida de energía. Asimismo, los Estados miembros deberán garantizar⁶³⁹, a través de un marco regulatorio más propicio que elimine las barreras administrativas y reglamentarias injustificadas, que las comunidades de energía renovable tengan derecho a organizar el intercambio de energía renovable dentro de la comunidad y a acceder a todos los mercados de energía adecuados, tanto directamente como a través de la agregación, de forma no discriminatoria. Las comunidades locales de energía, previstas en la nueva Directiva, con el apoyo de un marco regulatorio apropiado, pueden llegar a tener un peso muy significativo en cuanto a la participación de los ciudadanos en la gestión energética de las instalaciones, favoreciendo una mayor transparencia, participación y control democrático de la actividad productora de energía⁶⁴⁰ y como medida de ayuda para desterrar la pobreza energética⁶⁴¹ y mitigar las barreras al suministro de energía para los grupos de bajos ingresos. Además, el alcance local tiene repercusiones positivas en términos de actitudes más positivas de las comunidades hacia la energía

⁶³⁸ Para la definición de comunidades energéticas véase el art. 2.ww) del Acuerdo.

⁶³⁹ Vid. art. 22 y apartado 55 del Considerando del Acuerdo.

⁶⁴⁰ Vid. YOUNG, Jasminka, BRANS, Marleen, «Analysis of factors affecting a shift in a local energy system towards 100% renewable energy community», en *Journal of Cleaner Production*, Vol. 169, 15 December 2017, pp. 117-124.

⁶⁴¹ Vid. McCABE, Annie, POJANI, Dorina, BROESE VAN GROENOU, Anthony, «Social housing and renewable energy: Community energy in a supporting role», en *Energy Research & Social Science*, Vol. 38, April 2018, pp. 110-113.

renovable⁶⁴² y en términos de ahorro energético y de desarrollo local, contribuyendo a la fijación de la población al territorio e impulsando la economía local y el trabajo de cooperativas⁶⁴³, permitiendo la entrada de nuevos actores en el sector eléctrico.

Otro tema muy conflictivo⁶⁴⁴ y que genera muchas expectativas por parte de los autoconsumidores es el tema relativo a las cargas económicas. En efecto, resulta ser el punto más controvertido y menos claro de toda la normativa. El acuerdo sobre el texto de la Directiva prevé que los Estados miembros tendrán que garantizar que los *renewable self-consumer* tengan derecho a generar y almacenar energía renovable y vender su exceso de producción sin estar sujetos a procedimientos y cargas discriminatorias o desproporcionadas y a cargos de red que no reflejan los costes. Para fomentar el autoconsumo, el borrador actual de la directiva prevé la eliminación de los peajes de acceso (cargo fijo y cargo transitorio), de momento hasta el 2026. Concretamente, se establece⁶⁴⁵ que los Estados miembros no podrán aplicar cargos y tasas a los autoconsumidores respecto a la electricidad renovable autogenerada que no sea inyectada en la red⁶⁴⁶ hasta el 2026. A partir de diciembre de 2026 se prevé la posibilidad del establecimiento de un peaje para autoconsumos de más de 30 kW. A tal propósito, la autoridad reguladora nacional (si la participación general de las instalaciones de autoconsumo supera el 8% de la capacidad total de electricidad instalada en los Estados miembros) podrá realizar un análisis de costes-

⁶⁴² Vid. BAUWENS, Thomas, DEVINE-WRIGHT, Patrick, «Positive energies? An empirical study of community energy participation and attitudes to renewable energy» en *Energy Policy*, Vol. 118, Julio 2018, pp. 612-625.

⁶⁴³ Vid. HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki, SÁEZ, Lucía, ALLUR, Erlantz, MORANDEIRA, Jon, «The emergence of renewable energy cooperatives in Spain: A review», en *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 94, October 2018, pp. 1036-1043; vid. también DURAN GRANT, Alexandre, HUIJINK, Gijisbert, ROSELLÓ, Marc, «Som Energia: sostenibilidad energética y cooperativismo», en *Medi ambient: Tecnologia i cultura*, núm. 50, 2013, pp. 83-86.

⁶⁴⁴ En un primer momento, mientras que el Parlamento Europeo había votado a favor de un autoconsumo sin cargos, impuestos y gravámenes, el Consejo Europeo había establecido que los autoconsumidores debían sufragar los costes del sistema de forma equitativa, independientemente de que autoconsumen o no". Fuentes: https://www.elconfidencial.com/economia/2018-01-21/autoconsumo-impuesto-al-sol-bruselas-europa_1508675/ (Fecha última consulta: 03/09/2018); https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/01/17/companias/1516213130_370590.html (Fecha última consulta: 03/09/2018).

⁶⁴⁵ Vid. art. 21.1 bis del Acuerdo.

⁶⁴⁶ Excepto en casos concretos enumerados en los puntos a) y c) de art. 21.1 bis del Acuerdo.

beneficios y, si el resultado de este análisis demuestra que la no previsión de cargos económicos incidió desproporcionadamente y significativamente en la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema eléctrico, y siempre que tal impacto no se puede minimizar tomando otras medidas razonables, se podrán aplicar cargos y tasas a los autoconsumidores, siempre que sean no discriminatorios y proporcionales.

Además, en el acuerdo se prevé expresamente el derecho de instalar sistemas de almacenamiento de electricidad combinados con instalaciones que generen electricidad renovable para autoconsumo sin responsabilidad por doble carga.

Como hemos señalado, el objetivo que se proponen las instituciones europeas no es puramente impulsar la transición energética, sino garantizar que esta sea sostenible y, como hemos remarcado, que, además, dicha transición sea justa. Garantizar un trato justo para todos los consumidores eléctricos, empoderar los ciudadanos/consumidores para que se pase a un modelo centrado en la gestión activa de la demanda⁶⁴⁷, dar más protagonismo al autoconsumo e incentivar un mercado interno de electricidad que brinde oportunidades para pequeños y medianos actores dentro del mercado eléctrico es el enorme desafío de la Unión Europea y, por ende, de todos sus Estados miembros.

5. El cambio de rumbo y la actual regulación del autoconsumo en España en el marco de la transición energética justa

Es precisamente en el marco de una “transición energética justa”, que el actual Gobierno ha aprobado, con extraordinaria rapidez, el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que ha sido convalidado por el Congreso el 18 de octubre y que se tramitará como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. El citado Real Decreto Ley, como se pone de manifiesto en su

⁶⁴⁷ Vid. SÁNCHEZ FORNIÉ, Miguel Ángel, «La gestión activa de la demanda eléctrica», en *Eficiencia energética: tecnología y políticas de apoyo*, MORATILLA SORIA, Beatriz Yolanda, et alt. (coord.), 2010, pp. 135-142; vid. también ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El marco jurídico de la generación distribuida de energía eléctrica: autoconsumo, redes inteligentes y el "derecho al sol"», en *Eficiencia energética y derecho*, GARCÍA RUBIO, Fernando, MELLADO RUIZ, Lorenzo, (Dir.), Dykinson, 2013, págs. 235-286.

preámbulo, ha resultado necesario para hacer frente a la continua subida de los precios finales de la energía, que se repercuten de manera directa e inmediata sobre los consumidores eléctricos finales. Por este motivo, con el fin de proteger el conjunto de los consumidores y sobre todo los más vulnerables, pretende introducir mecanismos concretos que aumenten la información y protección de los consumidores y medidas adicionales más incisivas contra la pobreza energética, de protección para los consumidores eléctricos en particulares situaciones de vulnerabilidad.

Dentro de este escenario, el Título II del Real Decreto Ley incide en la regulación del autoconsumo eléctrico renovable, disponiendo entre otras cosas la modificación del artículo 9 de la LSE.

Antes de entrar a examinar y valorar las novedades introducidas, cabe señalar que puede resultar interesante y en cierto modo insólito que para llevar a cabo una reforma de tanto calado se haya utilizado el instrumento del Real Decreto Ley que, lo recordamos, es una norma jurídica de extraordinaria urgencia y necesidad. De hecho, puede parecer cuestionable que el Real Decreto trate de medidas urgentes para la transición energética porque, aunque “la apuesta por una transición energética es indispensable y urgente”⁶⁴⁸, es necesario llevarla a cabo a través de una reforma estructural del sistema eléctrico que sea a largo plazo, que tenga un enfoque integral, que abarque medidas en los diferentes ámbitos, para que la transición se haga efectiva. Sin embargo, en el preámbulo del Real Decreto Ley, se justifica la elección, argumentado que “la transición energética contribuye al objetivo finalista de reducción de precios que persigue este real decreto ley, lo que justifica su impulso en la presente norma”⁶⁴⁹. Asimismo, desde el actual Gobierno se ha manifestado la decisión de abordar la cuestión de la transición energética a corto, medio y largo plazo, combinando medidas estructurales con medidas coyunturales, como la presente, con el objetivo de introducir señales del modelo hacia el cual se está avanzando.⁶⁵⁰

⁶⁴⁸ Véase el apartado IV del preámbulo del Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgente para la transición energética y la protección de los consumidores.

⁶⁴⁹ Véase el apartado III del preámbulo del Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgente para la transición energética y la protección de los consumidores.

⁶⁵⁰ Véase el discurso de la Ministra para la Transición Ecológica durante la sesión plenaria del Congreso de los Diputados, núm. 150, del 18 de octubre de 2018. Fuente:

Respeto a la modificación de la regulación del autoconsumo, la adopción de medidas urgentes se justifica debido a que el autoconsumo eléctrico es un elemento imprescindible para que el consumidor pueda obtener una alternativa más económica para el suministro eléctrico. Sin embargo, sin dudar de las consideraciones ofrecidas y elogiando que se haya reconocido y enfatizado el enfoque social del autoconsumo, creemos que la introducción de las modificaciones relativas al autoconsumo en el citado decreto ley puede resultar algo forzada. Además, mientras se redacta el presente estudio, como se ha explicado, el Real Decreto Ley en objeto ha sido convalidado por el Congreso y será tramitado como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia⁶⁵¹, hecho que conllevará ineludiblemente la presentación de enmiendas y posibles modificaciones del texto en la futura ley.

Entrando a valorar el contenido del Real Decreto Ley, las novedades aportadas en la parte que nos incumbe resultan esperadas y muy considerables. La reforma del artículo 9 de la LSE, introducida por el artículo 18 del citado Real Decreto Ley⁶⁵², se rige por tres principios fundamentales, que tienen que dirigir el autoconsumo eléctrico renovable: el derecho a autoconsumir energía eléctrica sin cargos; el derecho al autoconsumo compartido; y el principio de simplificación técnica y administrativa.

En concreto, respecto a la redacción anterior del artículo 9 LSE, destacamos las siguientes novedades:

- a) Se amplía la definición de autoconsumo, abriendo las puertas a la posibilidad de que varios consumidores compartan las instalaciones de producción. Aunque en el nuevo redactado no encontramos referencia

[http://www.congreso.es/wc/wc/audiovisualdetalledisponible?codSesion=150&codOrgano=400&fechaSesion=18/10/2018&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12&i=632147&descripcion=Ribera%20Rodr%C3%ADguez,%20Teresa\(Ministro%20para%20la%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica\)](http://www.congreso.es/wc/wc/audiovisualdetalledisponible?codSesion=150&codOrgano=400&fechaSesion=18/10/2018&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12&i=632147&descripcion=Ribera%20Rodr%C3%ADguez,%20Teresa(Ministro%20para%20la%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica)). (Fecha última consulta: 23/10/2018).

⁶⁵¹ «Resolución de 18 de octubre de 2018, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Convalidación del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores», BOE núm. 259 de 26 de octubre de 2018.

⁶⁵² Que reproducen en buena medida la Proposición de Ley de medidas para el fomento del autoconsumo eléctrico. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-272-1.PDF (fecha última consulta: 10/09/2018).

expresa alguna al autoconsumo compartido⁶⁵³, esto se puede deducir analizando la nueva definición: “se entenderá por autoconsumo el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos”. La definición actual permite, de acuerdo con la citada sentencia del Tribunal Constitucional, que varios consumidores puedan consumir energía proveniente de instalaciones próximas a las de consumo y asociadas a los mismos. En el apartado segundo del nuevo artículo 9 LSE se establece que se entenderán como instalaciones próximas a efecto de autoconsumo “las que estén conectadas en la red interior de los consumidores asociados, estén unidas a estos a través de líneas directas o estén conectadas a la red de baja tensión derivada del mismo centro de transformación”, aunque el concepto se desarrollará reglamentariamente.

Como hemos mencionado anteriormente, esta definición amplía los márgenes del autoconsumo respecto a la versión anterior y, en nuestra opinión, lo acerca al concepto de generación distribuida, abriendo quizás el paso también a las comunidades energéticas, ya que elimina la obligación de que las instalaciones de producción tienen que encontrarse en el mismo edificio que las de consumo⁶⁵⁴.

- b) Se reduce la clasificación de las modalidades de autoconsumo prevista en el art. 9 LSE a dos tipologías. Ahora la discriminación entre un tipo u otro no será la potencia contratada, sino que se considerará si hay o no vertidos de excedentes en la red. Así, se prevé la modalidad de suministro con autoconsumo sin excedentes, cuando se instalen dispositivos anti-vertidos que impidan la inyección de excedentes en la red⁶⁵⁵, y la modalidad de suministro con autoconsumo con excedentes, en la que se permite, además de suministrar energía para autoconsumo, inyectar

⁶⁵³ Se encuentra referencia expresa al autoconsumo compartido solo en el preámbulo del Real Decreto Ley, respecto a los principios fundamentales analizados.

⁶⁵⁴ Un Ayuntamiento, por ejemplo, podrá compartir la energía excedentaria con edificios vecinos siempre y cuando estén conectados en el mismo centro de transformación.

⁶⁵⁵ En este caso existirá un único tipo de sujeto de los previstos en el artículo 6 LSE, que será el sujeto consumidor.

energía excedentaria en las redes de transporte y distribución⁶⁵⁶. Esta simplificación trae consigo numerosas consecuencias que se reflejan en la derogación de varios puntos del art. 5⁶⁵⁷ del RD Autoconsumo, que recoge los requisitos generales para acogerse a una modalidad de autoconsumo. En concreto, se elimina la previsión de que en la modalidad de tipo 1⁶⁵⁸ la potencia contratada por el consumidor no pueda ser superior a 100 kW, así como la previsión de que el titular de la instalación de autoconsumo tiene que ser el mismo de la instalación de consumo. De la misma manera, una importante novedad para las dos tipologías es la eliminación de la limitación de que la suma de potencias instaladas de generación debe ser igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor. Esta medida supondrá un importante abaratamiento en la factura de la luz de los autoconsumidores.

- c) Se dispone una importante simplificación de los trámites administrativos en línea con las disposiciones contenidas en la Directiva 2009/28/CE, eliminando los absurdos obstáculos previstos en la legislación hasta ahora vigente. En cuanto a los registros, el art. 9.4 LSE dispone que cada Comunidad Autónoma que tenga competencia en la materia puede crear y gestionar su propio registro territorial de autoconsumo, “en los que deberán estar inscritos todos los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica ubicados en el ámbito territorial de aquéllas”. Sin embargo, la inscripción se llevará a cabo de oficio por las Comunidades Autónomas, para aquellos sujetos consumidores conectados a baja tensión, en los que la instalación generadora sea de baja tensión y la potencia instalada de generación sea menor de 100 kW que realicen autoconsumo. En este caso, será la Comunidad Autónoma la que remitirá los datos al Ministerio para la Transición Ecológica para la incorporación en el registro administrativo de

⁶⁵⁶En estos casos existirán dos tipos de sujetos de los previstos en el artículo 6 LSE, el sujeto consumidor y el productor.

⁶⁵⁷ En concreto por disposición derogatoria única.c) del Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, quedan derogadas las letras a), b) y c) del apartado 1 y a) y b) del apartado 2 del art. 5 del RD Autoconsumo.

⁶⁵⁸ Que, en la espera de desarrollo reglamentario, actualmente se refiere a la nueva modalidad de autoconsumo sin excedentes.

autoconsumo de energía eléctrica estatal. A tal propósito, de acuerdo con el art. 9.4 LSE, se vuelve a crear el Registro administrativo de autoconsumo estatal, en el Ministerio para la Transición Ecológica, con el fin de “seguimiento de la actividad de autoconsumo de energía eléctrica, desde el punto de vista económico, y de su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de energías renovables y en la operación del sistema”; sin embargo, dicho registro será meramente declarativo⁶⁵⁹, además de telemático y de acceso gratuito.

Además, se establece la exención de la obligación de inscripción en el registro autonómico administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica para las instalaciones de producción no superiores a 100 kW de potencia, asociadas a modalidades de suministro con autoconsumo con excedentes (art. 9.3 LSE). Es decir, estas instalaciones adheridas a la modalidad de autoconsumo con vertidos que no superan los 100 kW de potencia no tendrán que realizar la inscripción en el citado registro de productores y, entendemos, no serán considerados productores, por lo cual no tendrán que pagar los relativos peajes e impuestos. Estimamos que la citada previsión normativa tendrá unos efectos enormemente positivos para la incentivación de las pequeñas plantas de producción de energía renovable, en línea con los analizados beneficios sociales de la generación distribuida.

Otra simplificación muy relevante es la relativa a las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones de producción asociadas al autoconsumo, que se desarrollará reglamentariamente y proporcionalmente al tamaño de la instalación y a la modalidad. De momento, en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto Ley, se dispone la exención de obtener permisos de acceso y conexión para generación, para las instalaciones de autoconsumo acogidas a la modalidad sin excedentes recogida en el artículo 9.1.a) de la LSE y para “aquellas con potencia de producción igual o inferior a 15 kW que se ubiquen en suelo urbanizado que cuente con las dotaciones y

⁶⁵⁹ *Vid. supra* nota 40.

servicios requeridos por la legislación urbanística”⁶⁶⁰. Además, se prevé que la tramitación y legalización de las instalaciones de autoconsumo sin excedentes hasta 100 kW conectadas en baja tensión se someterán exclusivamente al Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión. No olvidemos que antes de la modificación llevada a cabo por el Real Decreto Ley, toda instalación, independientemente de si era menor o mayor a 10 kW, tenía que solicitar permiso a las compañías eléctricas, que tenían que homologar, entre otros, el estudio de instalación, los equipos de medida y los puntos de conexión. Las disposiciones contenidas en el Real Decreto Ley representan un ahorro importante de los trámites correspondientes a la solicitud del punto de conexión, a la solicitud del contrato técnico de acceso y a la comunicación a la distribuidora. Respecto a los equipos de medidas, el Real Decreto Ley deroga el art. 12.2 del RD Autoconsumo, por lo cual dispone la eliminación, en las instalaciones de autoconsumo sin vertido en la red, de los equipos de medida que registran la energía neta generada de la instalación de generación y de otro equipo de medida independiente en el punto frontera de la instalación. Estos equipos habían supuesto un importante freno al autoconsumo porque imponían unos costes relevantes en los proyectos. Así mismo se deroga el art. 13.2 del RD Autoconsumo que disponía la obligación del segundo contador para las instalaciones de tipo 2. Ahora, el nuevo art. 9.6 LSE dispone que “las configuraciones de medida que sean de aplicación en las instalaciones de autoconsumo serán definidas reglamentariamente por el Gobierno. En todo caso, estas configuraciones deberán contener los equipos de medida estrictamente necesarios para la correcta facturación de los precios, tarifas, cargos o peajes que le resulten de aplicación”.

- d) Una de las medidas más esperadas en la nueva reforma era la abolición de los peajes de respaldo al autoconsumo energético, el llamado “impuesto al sol”, que, como se ha analizado, ha tenido un fuerte efecto desincentivador para las inversiones en el sector. El derecho plasmado

⁶⁶⁰ Se derogan, por la Disposición derogatoria única.c) del Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, los apartados 1 y 2 del art. 7 del RD Autoconsumo, en lo relativo a instalaciones de autoconsumo sin excedentes o con excedentes y potencia de generación igual o inferior a 15 kW y el apartado 1 del art.8 del mismo RD Autoconsumo.

en el preámbulo del Real Decreto Ley de autoconsumir energía eléctrica sin cargos, se concreta en la previsión del art. 9.5 LSE, que fija la exención “de todo tipo de cargos y peajes” para la energía autoconsumida de origen renovable, cogeneración o residuos, y en la consiguiente derogación de los arts. 17 y 18 del RD Autoconsumo. En concreto, la reforma elimina los cargos asociados a los costes del sistema y los peajes de respaldo, dejando vigentes solo los peajes de acceso a las redes (art. 16 RD Autoconsumo), es decir gravámenes económicos solo en los casos en los que se produzca transferencia de energía a través de la red de distribución en instalaciones próximas a efectos de autoconsumo, por el uso de dicha red de distribución. Obviamente se establece que los excedentes vertidos en la red estarán sometidos al mismo tratamiento que la energía producida por el resto de las instalaciones de producción, así como los déficits de energía que los autoconsumidores adquieran a través de la red estarán sometidos al mismo tratamiento que los del resto de consumidores. Una exención total de gravámenes económicos que brindará notables beneficios y mayores inversiones en el sector.

El nuevo redactado del art. 9.5 LSE, además de eliminar los cargos y peajes, establece la posibilidad de que reglamentariamente sean desarrollados mecanismos de compensación simplificada entre déficits de los autoconsumidores y excedentes de sus instalaciones de producción asociadas. Estos mecanismos, que estarán limitados a potencias de las instalaciones no superiores a 100 kW, prevén que los pequeños autoconsumidores puedan entregar sus excedentes de producción eléctrica recibiendo a cambio una compensación, aunque no se especifica de qué tipo.

6. Consideraciones finales

Del análisis de las cuestiones tratadas en el presente estudio procede considerar que la transición energética —entendida como la transformación del modelo energético tradicional no solo en términos de descarbonización, sino también de descentralización de la generación— es el camino que todos y cada

uno de los Estados miembros de la UE, sin perjuicio de las características propias de su sistema energético, tienen que emprender para intentar cumplir con el Acuerdo de París y para alcanzar una sociedad que sea realmente más sostenible desde un punto de vista medioambiental, económico y social. En este sentido, debe subrayarse que la adopción de medidas de fomento a la explotación de recursos renovables en la producción de energía, si no es soportado por la incentivación de un modelo energético descentralizado, más participativo y no sólo más eficiente, no aportaría los beneficios deseados. En este contexto, la generación distribuida de energía y el autoconsumo juegan un papel fundamental debido a las muchas ventajas, internas y externas al sistema, que llevan consigo: desde una mayor eficiencia energética, al fomento de la cohesión y del desarrollo local, para llegar a la democratización del sistema y al empoderamiento de los ciudadanos/consumidores.

La Unión Europea, por su parte, se ha comprometido a llevar a cabo una transición energética que conduzca a un modelo de desarrollo hipocarbónico, resiliente al clima y que además debe ser justa, poniendo a los consumidores y los autoconsumidores en el centro del sistema energético. Compromiso que, como hemos visto, se está forjando en las disposiciones y medidas contenidas en el “Paquete de Invierno”.

En España, las políticas que se han llevado a cabo hasta ahora y antes de la aprobación del citado Real Decreto Ley, como se ha expuesto en el presente trabajo, han sido un obstáculo al fomento del autoconsumo y una manera para seguir asegurando ventajas al sistema energético tradicional, sobre todo a los sectores de transporte y distribución.

Sin embargo, y de acuerdo con las evidencias anteriores, la crisis climática global nos aboca a lidiar con los desafíos sin precedentes y, por ende, a tener que enfrentar unos cambios ineludibles, cambios que no pueden tener lugar sin la adopción de un marco normativo que favorezca la utilización de fuentes de energía limpia y que fomente el autoconsumo. Se trata de concienciar, tanto desde la sociedad como desde la academia, a políticos y legisladores para que asuman como necesario y prioritario un cambio de paradigma que no se puede posponer sin incurrir en los eventos catastróficos no lineales sobre los cuales hay un consenso científico ya incuestionable.

Por todos y cada uno de los motivos analizados, la citada reforma del régimen jurídico del autoconsumo en España llevada a cabo parcialmente por el Real Decreto Ley 15/2018, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, es un primer paso muy importante hacia el cambio anhelado y en línea con las políticas emprendidas por la Unión Europea. Es una señal inicial para el empuje decisivo, desde un punto de vista normativo, a la transición energética en las dos direcciones consideradas en el presente estudio, no solamente a través de una modificación de la actual legislación sectorial, sino también a través de soluciones normativas que integren la política energética con la política climática.

Aunque resulte imposible no considerar las implicaciones económicas de cualquier decisión política en un sector especialmente estratégico para la economía del Estado como el eléctrico, consideramos que, como reflejan las políticas que se están emprendiendo, ha llegado el momento de situar las vertientes ambientales y sociales en el centro de cualquier discurso político y tomar decisiones regulatorias que partan de estas perspectivas. Tomar en serio la transición energética implica asumir un rumbo que aleja el sistema energético del modelo fósil y centralizado tradicional y que, por lo tanto, sea sostenible, no solo desde un punto de vista económico-financiero sino también, como se ha destacado, ambiental y social. Una sostenibilidad solamente económica, a largo plazo, revelaría igualmente sus límites, al no afrontar los desafíos a los que está expuesta la sociedad. Además, debemos asumir que la transición energética es un cambio obligado y sin precedentes que necesitará de políticas, esfuerzos, sacrificios e inversiones económicas extraordinarias y supondrá un shock para la configuración del sector eléctrico tradicional y probablemente para la sociedad en su conjunto.

Addenda

En fecha 11 de diciembre 2018 ha sido aprobada la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 328, de 21 de diciembre de 2018.

En la versión finalmente aprobada de la citada Directiva no se han producido cambios significativos en relación con la versión del borrador objeto de análisis en el presente estudio.

III. TERCERA PARTE

III.8. La acción local en la *Governance* climática multinivel.

Sumario:

1. Introducción
2. Los gobiernos locales en la gobernanza climática internacional. Una aproximación
 - 2.1. El impulso de la acción climática local por parte de las Naciones Unidas
 - 2.1.1. La Agenda21 Local
 - 2.1.2. La Agenda 2030
 - 2.1.3. La Nueva Agenda Urbana
 - 2.2. El nuevo enfoque del Acuerdo de París
 - 2.3. El rol de las redes climáticas transnacionales
 - 2.4. Retos y perspectivas futuras
3. Los gobiernos locales en la gobernanza climática europea
 - 3.1. Los principios de subsidiariedad y responsabilidad compartida
 - 3.2. La Unión Europea y el acervo urbano
 - 3.2.1. La UE y el desarrollo urbano sostenible integrado
 - 3.2.2. La Agenda Urbana de la Unión Europea
 - 3.3. La Unión Europea y la MLG del cambio climático
 - 3.4. Retos y oportunidades
4. Los entes locales en la MGL española
 - 4.1. El gobierno del cambio climático y su encaje competencial
 - 4.1.1. Los conflictos competenciales tras las nuevas leyes autonómicas de cambio climático
 - 4.2. Las relaciones interadministrativas
 - 4.2.1. Los principios relacionales: coordinación, cooperación y colaboración
 - 4.2.2. Las técnicas orgánicas relacionales
 - 4.3. El progresivo cambio de rumbo de la política climática y energética estatal
 - 4.4. La falta de órganos trilaterales interadministrativos en materia de cambio climático
 - 4.5. Retos y perspectivas futuras

III.9. La acción climática municipal

Sumario:

- 1. Introducción**
- 2. Los entes locales como sujetos político-institucionales más próximos a los ciudadanos**
- 3. El principio de autonomía local constitucionalmente garantizada**
- 4. La falta de un título competencial “climático”**
- 5. La Ley de Bases de Régimen Local y las competencias relacionadas con el cambio climático**
 - 5.1. Las competencias propias y los servicios mínimos obligatorios relacionados con el cambio climático**
 - 5.2. ¿Las competencias “propias genéricas” como título habilitante para ulteriores competencias en materia de cambio climático?**
- 6. Competencias sectoriales de los entes locales relacionadas con el cambio climático**
 - 6.1. Políticas sectoriales**
 - 6.1.1. Políticas de transición energética**
 - 6.1.2. Políticas de movilidad sostenible**
 - 6.1.3. Políticas de protección del medio ambiente atmosférico**
 - 6.1.4. Políticas de urbanismo filoclimático**
 - 6.1.5. Políticas de residuos y de agua**
 - 6.1.6. Políticas transversales**
 - 6.2. Instrumentos jurídicos**
 - 6.2.1. Ordenanzas sectoriales**
 - 6.2.2. Intervención administrativa**
 - 6.2.3. Instrumentos de ordenación urbanística**
 - 6.2.4. Fiscalidad local**
- 7. Las nuevas incipientes competencias climáticas locales en la legislación autonómica**
- 8. Conclusiones. Instrumentos para posibilitar la coherencia interna de las políticas sectoriales filoclimáticas**
 - 8.1. La conveniencia de un título competencial climático**
 - 8.2. El principio de integración climática**
 - 8.3. Planes municipales de energía y clima**
 - 8.4. El planeamiento urbanístico para la integración climática multisectorial**
 - 8.5. Estructura interna organizativa**
 - 8.6. Ordenanzas de lucha contra el cambio climático y transición energética**

8. LA ACCIÓN LOCAL EN LA GOVERNANCE CLIMÁTICA MULTINIVEL

“La globalización refuerza la pertinencia de la gobernanza multinivel”.

Comité de las Regiones⁶⁶¹

1. Introducción

En los capítulos anteriores se ha evidenciado, desde una perspectiva teórica y material, cómo la realidad sociopolítica de nuestro siglo se basa en la interdependencia, cada vez más evidente, entre los procesos de globalización y urbanización. En este contexto, se ha asentado la concepción de un cuadro de gobernanza complejo y compuesto en el que las *subnational entities* -entre ellas los entes locales- han adquirido una destacable relevancia, por lo menos teórica. La MLG⁶⁶² se ha venido configurando así como respuesta a la necesidad de afrontar problemas globales contemporáneos de naturaleza compleja, entre los cuales la mitigación y la adaptación al cambio climático.

El concepto politológico de MLG, en tal sentido, ayuda esencialmente a activar el potencial de cada nivel, para lograr una movilización climática mundial de todos los agentes y a fortalecer la necesaria interacción entre distintos niveles. Como fenómeno político, como ya se ha precisado, la MLG rechaza la idea de relaciones jerárquicas tradicionales, en favor nuevos patrones relacionales, que posibiliten una gobernanza menos jerárquica, en red o “*peer to peer*”.

Las políticas y actuaciones climáticas llevadas a cabo por los diferentes niveles de administraciones territoriales están interrelacionadas y son interdependientes, de manera que la coherencia entre ellas es necesaria para lograr con éxito los objetivos climáticos. La MLG, entendida como acción no necesariamente parcelada y jerárquica entre los diferentes niveles, debe ir necesariamente asociada a la complementariedad y a la integración de las actuaciones.

⁶⁶¹ Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones «Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel», de 18 de junio de 2009, (2009/C 211/01).

⁶⁶² Para facilitar el desarrollo del tema, de aquí en adelante adoptaremos la analizada teoría de la multilevel governance (MLG).

De acuerdo con las consideraciones de Galera Rodrigo, en el marco de los esfuerzos para mitigar y adaptarse al cambio climático, el todo no puede ser representado por la mera suma de los esfuerzos de las partes, si estas se ignoran⁶⁶³. Es necesario, en cambio, que las actuaciones de los diferentes agentes institucionales se lleven a cabo de forma coordinada e integrada en sentido horizontal (intranivel) y en sentido vertical (como acciones de múltiples niveles y a múltiples escalas), configurando un entramado complejo de relaciones.

El IPCC en sus últimos informes recalca la importancia del fortalecimiento de la gobernanza en múltiples niveles para lidiar contra el cambio climático y advierte que la falta de cooperación mundial y la ausencia de gobernanza configuran importantes impedimentos para lograr la trayectoria de 1,5 °C⁶⁶⁴.

En nuestra investigación hemos podido apreciar que, pese al reconocimiento teórico de la trascendencia de la MLG en ámbito climático, su implementación práctica presenta carencias significativas. Esto es debido, en primer lugar, al hecho de que la gobernanza climática global es de por sí muy fragmentada y compleja⁶⁶⁵. En segundo lugar, al hecho de que en este ámbito sigue persistiendo una cierta tendencia a relacionarse con “los iguales”.

De tal manera, los esfuerzos de la doctrina para articular soluciones que faciliten el diálogo y la integración de políticas climáticas entre los distintos niveles de gobernanza no han encontrado respaldo en la práctica, donde resulta todavía difícil reducir el “babelismo” climático actual.

Así, como señalan Van Assel y Zelli, en lugar de preguntarse qué arquitectura de la gobernanza climática es “la mejor”, resulta más pertinente preguntarse cómo vincular los diferentes elementos de la gobernanza climática global para

⁶⁶³ Susana Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, p. 266.

⁶⁶⁴ IPCC, *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*. Priyadarshi R. Shukla et al., «Resumen para responsables de políticas», en *El cambio climático y la tierra: Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos*, ed. IPCC, 2020, p. 29.

⁶⁶⁵ Vid. Cap. 2.

garantizar la coherencia entre las políticas de todos los actores que la configuran. En lugar de buscar una arquitectura de gobernanza ideal, sería más provechoso prestar atención a cómo fortalecer los vínculos entre los diferentes componentes para optimizar la gobernanza climática global multinivel existente (*connect the dots*)⁶⁶⁶.

Partiendo de estas consideraciones, la pregunta que nos planteamos en este capítulo es si, en efecto, los entes locales forman parte de esta acción climática global y, por ende, como se relacionan con los demás actores institucionales de la *governance* climática.

En aras de facilitar la exposición, precederemos a buscar y analizar los vínculos de los entes locales con los demás actores institucionales, en el contexto internacional, europeo y nacional, con un especial énfasis en estos dos últimos. Como veremos, se trata de relaciones que se articulan en una doble dirección: *bottom-up*, por la necesidad de los gobiernos locales de hacerse hueco en la *governance* climática; pero también, *top-down*, en relación con el impulso de las diferentes instituciones a la acción climática subnacional. Todo ello en el marco de un general reconocimiento - que se refleja en las “Agendas Urbanas” - de las dinámicas metropolitanas y urbanas como unidades básicas para la solución de los problemas globales y, por ende, para un desarrollo global sostenible.

2. Los gobiernos locales en la gobernanza climática internacional. Una aproximación

Para abordar el rol de los entes locales en la gobernanza climática internacional, nos parece oportuno analizar someramente tres diferentes cuestiones interconectadas entre ellas.

1. Resulta interesante, en primer lugar, observar cómo, a partir de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, la Organización de las Naciones Unidas⁶⁶⁷ se ha comprometido para impulsar la acción climática local. Su labor ha

⁶⁶⁶ van Asselt y Zelli, 2014, *op.cit.*

⁶⁶⁷ La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es la mayor organización internacional. Surgió oficialmente el 24 de octubre de 1945, tras la ratificación de la Carta de la ONU por parte de la mayoría de los 51 Estados Miembros. Fuente: <<https://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>> [Última consulta: 23/10/2020].

culminado, recientemente, en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III de 2016.

2. En segundo lugar, bajo los auspicios de la CMNUCC, en 2015 se logró el nuevo tratado global sobre el clima, el Acuerdo de París, que ha representado un importante cambio de perspectiva respecto del rol de los gobiernos subnacionales en la implementación de los objetivos climáticos mundiales.
3. En tercer lugar, la constante labor de las redes climáticas transnacionales, gracias a las cuales paulatinamente los entes locales se están abriendo espacio en las negociaciones internacionales.

2.1. El impulso de la acción climática local por parte de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas⁶⁶⁸ han sido y siguen siendo decisivas en alentar la acción local para un desarrollo sostenible y, por ende, también la acción climática. El interés de la ONU por las políticas urbanas y por el desarrollo sostenible urbano, se ha manifestado, en un primer momento a través de la Agenda 21 Local y, más recientemente, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III.

2.1.1. La Agenda 21 Local

En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo) se aprobó la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Dicha Declaración tuvo el destacable mérito de impulsar la creación de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y de la COP, Conferencia de las Partes, como órgano supremo de la CMNUCC. Sin embargo, a la Declaración de Río se debe

⁶⁶⁸ También a través de su agencia UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) que tiene el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas para promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles.

reconocer también la virtud de crear un programa de acción global para promover el Desarrollo Sostenible del siglo XX: la llamada Agenda 21 (o Programa 21).

El Capítulo 28 de la Agenda 21 hace hincapié en la importancia de las autoridades locales para el logro de los objetivos del programa, puesto que éstas “se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible”⁶⁶⁹.

Por este motivo, la ONU hace un llamamiento a las autoridades locales para que participen en la Agenda 21 a través de la redacción y aprobación de una estrategia participativa⁶⁷⁰ de desarrollo sostenible a largo plazo, la llamada “Agenda 21 local”, que pudiese representar el documento de referencia en función del cual evaluar y eventualmente modificar los programas, las políticas y la normativa de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa.

Aunque con anterioridad respecto a la Cumbre de Río algunos gobiernos municipales norteamericanos, canadienses y europeos ya habían empezado a llevar a cabo políticas de desarrollo sostenible, la Agenda 21 Local representó sin duda un importante *input* para los entes locales de todo el mundo para integrar las dimensiones ecológica, económica y social del desarrollo urbano sostenible en sus políticas⁶⁷¹.

⁶⁶⁹ CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), 1992, Programa 21, capítulo 28).

⁶⁷⁰ “Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un “Programa 21 local”. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible”. Ibidem, 28.3. Consultable en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter28.htm> [Última consulta: 23/12/2020].

⁶⁷¹ Francisco Javier Garrido (coord.), *Desarrollo sostenible y Agenda 21 local: prácticas, metodología y teoría* (Iepala Editorial, 2005), pp. 22 ss.

La iniciativa tuvo un importante éxito. En Europa, sus compromisos fueron recogidos en la llamada Carta de Aalborg (Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad), que dio lugar a la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles, financiada por la Comisión Europea. A la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, de 1994, en la cual se aprobó la mencionada Carta de Aalborg, siguió la Conferencia de Lisboa, dos años después, en la que se aprobó el documento “De la carta a la acción”. Este segundo documento, que una vez más representa una declaración de intenciones para un desarrollo local sostenible, se concentraba en la necesidad de implementación por parte de los entes locales europeos firmantes (que en dos años pasaron de 80 a 250) de los principios expuestos en la Carta de Aalborg, a través de la adopción del plan de la Agenda 21 Local⁶⁷².

Asimismo, en España, la Agenda 21 Local ha sido y sigue siendo una herramienta programática presente en gran parte de municipios, aunque, como veremos, está progresivamente siendo substituida por la Agenda 2030 Local.

Aunque se trate de un instrumento de planificación no vinculante, la Agenda 21 Local ha representado, en muchos casos, el primer plan de desarrollo sostenible a nivel municipal y, sin duda alguna, ha sido un importante predecesor de los Planes previstos en el Pacto de Alcaldes⁶⁷³, con los que comparte afinidades también a nivel metodológico.

2.1.2. La Agenda 2030

Recientemente la ONU ha llevado a cabo importantes iniciativas dirigidas, por un lado, a reforzar su interés por las políticas urbanas (Nueva Agenda Urbana) y, por el otro, a impulsar la acción climática local (Agenda 2030).

En la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2015 en Nueva York, los Países acordaron, con la aprobación del documento “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo

⁶⁷² Sin pretender mencionar todas las ediciones de la Conferencia, destacamos, en 2004, la Conferencia Aalborg+10, en la que se aprobaron los Compromisos de Aalborg y, más recientemente, la Conferencia de Bilbao, de 2016, que tuvo como resultado la Declaración Vasca “Nueva hoja de Ruta para ciudades y pueblos europeos”.

⁶⁷³ Véase, cap. 9, 8.3.

sostenible”⁶⁷⁴, la creación de una nueva agenda de transformación global dirigida a la consecución de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con horizonte de implementación de 2030⁶⁷⁵.

El aspecto novedoso de dicha agenda es sin duda su universalidad, entendida en un doble sentido. En primer lugar, se dirige a cada uno de los países, independientemente de su nivel de riqueza, para que se comprometan con un desarrollo sostenible; y, en segundo lugar, se dirige a todos los niveles de gobierno, incluidos los subestatales, así como a toda la sociedad civil, con el objetivo de lograr una movilización masiva de todos los sectores de la sociedad⁶⁷⁶. En este sentido, la Agenda 2030 añade una cuarta dimensión del desarrollo sostenible a las tres analizadas anteriormente (ambiental, económica y social): se trata de la gobernanza⁶⁷⁷ o, según Sánchez Galera, de la “buena gobernanza”⁶⁷⁸. Por ello, la consideración de la misma como “contrato social global”.

Pese a ser una herramienta de carácter voluntario, por lo que su adopción depende de la voluntad de cada país y de cada institución, la Agenda 2030 está teniendo un considerable reconocimiento por parte de muchos gobiernos nacionales y subnacionales, que están procediendo a integrar en sus políticas

⁶⁷⁴ Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea de las Naciones Unidas, de 21 de octubre de 2015. Disponible en: <<https://undocs.org/A/RES/70/1>> [Última consulta: 27/12/2020].

⁶⁷⁵ Los ODS pueden considerarse en continuidad con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) elaborados mediante la Declaración del Milenio (Resolución A/RES/55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 13 de septiembre de 2000). Disponible en: <<https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>> [Última consulta: 27/12/2020]. Acerca del tema, Isabel Hernández San Juan, «La cooperación territorial europea para el cumplimiento de la Agenda 2030», *Actualidad Jurídica ambiental*, 102/2, Núm Especial (2020), 633-653.

⁶⁷⁶ *Vid.* Nogueira López, «Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global?», *op.cit.*

⁶⁷⁷ El mismo Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamamiento para una acción en tres niveles: “acción a nivel mundial para garantizar un mayor liderazgo, más recursos y soluciones más inteligentes con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible; acción a nivel local que incluya las transiciones necesarias en las políticas, los presupuestos, las instituciones y los marcos reguladores de los gobiernos, las ciudades y las autoridades locales; y acción por parte de las personas, incluidos la juventud, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, los sindicatos, los círculos académicos y otras partes interesadas, para generar un movimiento imparable que impulse las transformaciones necesarias”. Véase la página web: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>> [Última consulta: 27/12/2020].

⁶⁷⁸ María Dolores Sánchez Galera, «El paradigma de la sostenibilidad: Gobernanza global y el modelo europeo de “desarrollo sostenible”», *op.cit.*, p. 15.

públicas los ODS y sus metas⁶⁷⁹. Sin embargo, a pesar de este señalado interés por parte de muchos países, varios informes han concluido que, de momento, los resultados de cumplimiento de la mayoría de los ODS no resultan satisfactorios, por lo que se ha pedido a los países que incrementen sus esfuerzos y promuevan una mayor coherencia entre las políticas estatales y subestatales⁶⁸⁰.

Aunque los ODS son globales, todos ellos, así como sus metas, están intrínsecamente relacionados con los gobiernos locales, puesto que su implementación dependerá en buena medida de ellos, en particular, por su papel de prestadores de servicios básicos y por ser la entidad más cercana al ciudadano.

Por otro lado, gracias al enfoque de desarrollo territorial integrado que trae consigo la “localización”⁶⁸¹ de los ODS, estos objetivos pueden proporcionar un marco para las políticas locales y una oportunidad para reorientar las prioridades y necesidades locales hacia un desarrollo más sostenible y socialmente inclusivo⁶⁸².

⁶⁷⁹ España, por su parte, no solamente ha adoptado la Agenda 2030, sino que cuenta hoy en día con un Ministerio ad hoc, de Derechos Sociales y Agenda 2030 (Real Decreto 2/2020, de 13 de enero) y una Secretaría de Estado para la Agenda 2030. El Consejo de Ministros de 29 de junio de 2018 aprobó, además, el Plan para la Implementación de la Agenda 2030 «Hacia una estrategia de desarrollo sostenible». Consultable en: <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>> [Última consulta: 27/12/2020]. A propósito del reparto de atribuciones departamentales, en lo que afecta a la Agenda 2030, Jiménez Asensio critica la elección del actual Gobierno, puesto que considera que la misma llevará a la fragmentación o cuarteamiento del objeto y, por ende, “revertirá en una pérdida inevitable de sinergias y de coordinación efectiva en el impulso de los ODS, al menos de forma coherente y no fragmentada”. Rafael Jiménez Asensio, «Gobernanza local, Agenda 2030 y crisis fiscal: desafíos en el ámbito de la integridad institucional», en *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, ed. Juli Ponce Solé y Manuel Villoria Mendieta (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020), p. 120.

⁶⁸⁰ Informe “Long-term pathways for the implementation of the SDGs: the governance implications”, OCDE, Reflection Paper, Julio 2019.

⁶⁸¹ Para profundizar sobre la “localización de los ODS, véase el informe “Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level”, Global Taskforce of local and regional governments, 2nd World Assembly towards Habitat III. Disponible en: <https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/2017-06/bfe783_434174b8f26840149c1ed37d8febba6e.pdf> [Última consulta: 28/12/2020]. Asimismo, el Informe “Guía para la localización de la Agenda 2030”, Secretaría de Estado para la Agenda 2030 y Federación Española de Municipios y Provincias, Diciembre 2020.

⁶⁸² Informe “Guía para la localización de la Agenda 2030”, *op.cit.*, p. 11.

Entre todos, paradigmático resulta el Objetivo 11, “Ciudades y comunidades sostenibles”, cuya finalidad es lograr ciudades y asentamientos urbanos que sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles⁶⁸³. Asimismo, el Objetivo 17 “Alianza para lograr el objetivo” se coloca como objetivo de cierre, a remarcar la importancia de la alianza de todos los actores institucionales y de la sociedad civil para alcanzar las 169 metas concretas de los ODS.

La Agenda reserva un Objetivo concreto al cambio climático: el ODS 13 se refiere expresamente al tema (“Acción por el clima”) y exige la adopción de medidas urgentes para reducir las emisiones de GEI y adaptarse a sus efectos. Este ODS representa una llamada colectiva a la acción para fortalecer e intentar lograr los compromisos asumidos con el Acuerdo de París. De hecho, como resalta la doctrina, entre el ODS 13, el Acuerdo de París y la CNMUCC existe un vínculo normativo explícito de reconocimiento mutuo⁶⁸⁴.

Desde la perspectiva jurídica, la dimensión global y transfronteriza del problema del cambio climático ha puesto de manifiesto la imposibilidad de abordar jurídicamente el problema a través de los tradicionales instrumentos regulatorios ambientales, impulsando formulas distintas⁶⁸⁵. Una de estas fórmulas alternativas, a nivel internacional, ha sido justamente el desarrollo de metas globales, que, sin embargo, se han traducido, de momento, solamente en

⁶⁸³ La previsión de este ODS es, en gran parte, “el fruto de una intensa campaña de los gobiernos locales, sus asociaciones y la comunidad urbana”. FEMP, “Estrategia de la Federación Española de Municipios y Provincias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, junio 2018, p. 2. Consultable en: http://femp.femp.es/files/566-2312-archivo/Estrategia%20ODS%20_FEMP_Compromiso%202030_junio2018.pdf [Última consulta: 28/12/2020].

⁶⁸⁴ Carducci, *Cambio climático*, *op.cit.*, p. 59.

⁶⁸⁵ Los instrumentos jurídicos tradicionales del derecho del “orden y mando” o “command and control”, paradigmáticos en la regulación ambiental del siglo pasado, han evidenciado sus límites frente a la naturaleza cada vez más global de los problemas ambientales y, por supuesto, climáticos. Por un lado, el enfoque *command and control* (CaC) no resulta compatible en ámbito internacional, en primer lugar, porque no existe un organismo internacional que actúe como legislador. Por el otro, desde un punto de vista internacional pero también interno, el problema ha evidenciado la necesidad de esfuerzos proactivos conjuntos, públicos y privados, que a menudo desbordan las estrictas mallas del enfoque CaC. Finalmente, el enfoque CaC es inflexible y no estimula la mejora más allá del estándar establecido por la ley. Sin duda, esto podría suponer una importante barrera a la innovación, esencial en las estrategias para hacer frente al problema del cambio climático. *Vid.*, George C. Homsy, «Size, Sustainability, and Urban Climate Planning in a Multilevel Governance Framework», en *Climate Change in Cities. Innovations in Multi-Level Governance*, ed. Sara Hughes, Eric K Chu, y Susan G Mason (Springer, 2018), p. 20.

instrumentos programáticos y de *soft law* (como la agenda 21 Local o la Agenda 2030).

A nivel metodológico, los ODS y sus metas precisan de un enfoque integrado e indivisible⁶⁸⁶. Ellos heredan en parte los compromisos de la Agenda21 Local, por lo cual éstas últimas podrán servir de base existente para el desarrollo de las Agendas 2030 locales⁶⁸⁷. Así, se sostiene que “la Agenda 2030 presenta la oportunidad de revitalizar y actualizar el concepto del desarrollo sostenible desde un enfoque más amplio”⁶⁸⁸. No obstante, pese a los esfuerzos de la FEMP para animar las ciudades españolas a impulsar la Agenda 2030⁶⁸⁹, de momento parece que la mayoría de los entes locales españoles, si bien se han adherido a la iniciativa, no están progresando en la implementación de los ODS en los que tienen competencia⁶⁹⁰, posiblemente debido a la falta de recursos económicos, factor al que se debe añadir el actual contexto de pandemia, que ha alterado, indudablemente, las prioridades de los gobiernos locales: “prima lo urgente, que desplaza o ignora a lo importante”, como afirma Jiménez Asensio⁶⁹¹. Es justamente por esto que, a raíz de la pandemia de la Covid-19 y de cara a la recuperación económica post Covid-19, los ODS podrían y deberían representar una excelente herramienta de apoyo para la recuperación y la reconversión en ciudades más sostenibles. La reorientación de los ODS como palanca para la recuperación representa el nuevo *step*. Quizás nunca como ahora, la recuperación, suportada por los fondos *Next Generation* de la UE, brinda a los

⁶⁸⁶ “5. Los presentes Objetivos y metas son universales y afectan al mundo entero, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible”. Resolución A/RES/70/1.

⁶⁸⁷ Vid. G. M. Pérez-Bustos Muñoz, C. B. Martínez Escobar, y J. De las Heras, «Procesos de sostenibilidad: de la Agenda 21 a la Agenda 2030», en *14º Congreso Nacional de Medio Ambiente CONAMA*, 2018, pp. 1-26. En cuanto a las diferencias entre los dos compromisos, los autores destacan que los ODS “transcenden de su enfoque más ambiental inicial incorporando otras dimensiones (hablamos de sostenibilidad y equidad), con el fin de mejorar la capacidad de incidencia de los gobiernos locales en la agenda global y compartir experiencias y resultados territoriales en el contexto global”.

⁶⁸⁸ Guía práctica “Agenda 2030 Local. Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local, Gobierno Vasco, Mayo 2019.

⁶⁸⁹ La FEMP ha instituido también una Red de Entidades Locales para desarrollar los ODS de la Agenda 2030.

⁶⁹⁰ Véase a tal propósito, el informe “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas”, REDS, (2a edición), 2020, que recoge los resultados de un estudio relativo al nivel de cumplimiento de los ODS de 100 de las más grandes ciudades españolas

⁶⁹¹ Véanse las consideraciones efectuadas por Jiménez Asensio, «Gobernanza local, Agenda 2030 y crisis fiscal: desafíos en el ámbito de la integridad institucional», *op.cit.*, pp. 111-48.

poderes públicos una oportunidad única, de remodelar la economía, para canalizar el crecimiento futuro hacia el desarrollo sostenible.

2.1.3 La Nueva Agenda Urbana

La adopción de la Nueva Agenda Urbana⁶⁹² (en adelante NUA), en concordancia con la Agenda 2030 y concretamente con el ODS 11⁶⁹³, se justifica sobre la base de la necesidad de alcanzar un cambio de paradigma para reconocer el desarrollo sostenible de las ciudades como fuente de solución para los problemas globales.

De hecho, la NUA reafirma el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible “como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes”⁶⁹⁴.

En el apartado de la NUA relativo al “Desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible”, se recoge el compromiso⁶⁹⁵ de mejorar la mitigación

⁶⁹² Un año después de la Agenda 2030, en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible - HABITAT III (2016), a Quito (Ecuador), fue aprobada la Nueva Agenda Urbana.

⁶⁹³ La NUA se propone reforzar expresamente el vínculo recíproco entre urbanización y desarrollo, para lograr las metas establecidas en cada ODS. “La aplicación de la Nueva Agenda Urbana contribuye a la implementación y la localización integradas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluido el Objetivo 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos”, apartado 19. Disponible en <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>> [Última consulta: 02/01/2021].

⁶⁹⁴ Ibidem.

⁶⁹⁵ En concreto, los compromisos de: - facilitar la ordenación sostenible de los recursos naturales en las ciudades de una forma que proteja y mejore los ecosistemas urbanos y los servicios ambientales, reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del aire (65); - preservar y promover la función social y ecológica de las tierras, incluidas las zonas costeras que dan apoyo a las ciudades y los asentamientos humanos, y a fomentar soluciones basadas en los ecosistemas para garantizar pautas de consumo y producción sostenibles, a fin de que no se sobrepase la capacidad regenerativa de los ecosistemas (69); - aplicar a largo plazo procesos de planificación urbana y territorial y prácticas de desarrollo espacial con gestión y planificación integradas de los recursos hídricos, teniendo en cuenta la continuidad entre las zonas urbanas y las rurales a escala local y territorial y con la participación de las comunidades y los interesados pertinentes (72); - promover la conservación y la utilización sostenible del agua (73) y una gestión de los desechos racional desde el punto de vista ambiental y promover la reducción de la generación de desechos (74); - fortalecer la resiliencia de las ciudades, en particular mediante una planificación espacial y un desarrollo de infraestructuras de calidad (77).

y la resiliencia de las ciudades frente a los efectos del cambio climático, en el que deben ser implicados los distintos niveles de gobierno.

Precisamente por la implicación de más escalas de intervención en estos asuntos urbanos, la NAU hace hincapié en la necesidad de fomentar la coordinación y cooperación entre los gobiernos nacionales, subnacionales y locales. En particular mediante

- “[...] mecanismos de consulta de múltiples niveles y definiendo claramente las competencias respectivas, los instrumentos y los recursos destinados a cada uno de los niveles de gobierno” (87).
- “medidas para establecer marcos jurídicos y normativos [...] a fin de incrementar la capacidad de los Gobiernos para aplicar de manera eficaz las políticas urbanas nacionales, según proceda, y de empoderarlos en tanto que encargados de formular políticas y tomar decisiones, garantizando una descentralización adecuada en los planos fiscal, político y administrativo basada en el principio de subsidiariedad” (89).

Finalmente, en relación con el cambio climático, ambas agendas internacionales (Agenda 2030 y NUA) convienen la importancia de gobiernos locales para la reducción de GEI y para la mejora de la resiliencia al cambio climático. Asimismo, en ambas se remarca la necesidad de una coherencia territorial multinivel en la toma de decisiones, además de una mejora en la colaboración entre las esferas de gobierno para lograr los ambiciosos ODS.

La adopción de la NUA ha representado, desde nuestro punto de vista, por un lado, un importante estímulo para la acción de los gobiernos locales de todo el mundo y, por el otro, una evidencia del interés internacional por “lo urbano” y por su desarrollo sostenible.

2.2. El nuevo enfoque del Acuerdo de París

El Acuerdo de París -que se logró el 12 de diciembre de 2015, en la COP21-, representa el primer acuerdo multilateral de alcance global en materia de cambio climático que cubre la casi totalidad de emisiones de gases de efecto invernadero

a nivel mundial. Sin pretender explicar en detalle su contenido⁶⁹⁶, con el Acuerdo de París la comunidad internacional se ha comprometido, como ha aconsejado el IPCC, a detener el aumento de la temperatura mundial en niveles inferiores a 2°C respecto a los niveles preindustriales y a proseguir los esfuerzos por limitar el aumento a 1,5°C.

La arquitectura del Acuerdo de París muestra importantes diferencias respecto al instrumento de derecho internacional anterior, es decir al Protocolo de Kioto⁶⁹⁷. El Protocolo de Kioto de 1997 se regía por objetivos obligatorios, para los Estados, de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con una lógica totalmente centralizada y descendiente (*top-down*)⁶⁹⁸. Así como la mayoría de los tratados internacionales⁶⁹⁹, se basaba en un régimen universal en el que los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero se negociaban centralmente, por lo que se trataba de obligaciones legalmente vinculantes que determinados Estados debían cumplir en sus ordenamientos internos⁷⁰⁰.

El Acuerdo de París de 2015 marcó un importante cambio de perspectiva respecto al modelo centralizado adoptado en el mencionado Protocolo, pasando

⁶⁹⁶ Además de la doctrina nacional e internacional citada en el Cap. 2 del presente estudio, véase, en detalle, Susana Borràs Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla, *El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras* (Aranzadi, 2018).

⁶⁹⁷ Acerca de las fortalezas y las debilidades del Protocolo de Kioto, véase, entre todos, Sheila M. Olmstead y Robert N. Stavins, «Three Key Elements of a Post-2012 International Climate Policy Architecture», *Review of Environmental Economics and Policy*, 6.1 (2012), pp. 66 ss. Vid. también Gupta, *The History of Global Climate Governance*, *op.cit.*, pp 80 ss.

⁶⁹⁸ Aunque según Andresen “In a fundamental sense there are no top-down agreements in international politics as a true topdown architecture presupposes a centralized institution to authoritatively distribute and enforce rights and obligations among lower-level units. No such centralized institution exists at the international level as all international cooperation is voluntary and enforcement and compliance mechanisms tend to be weak. Consequently all international agreements, including the UNFCCC, are bottom-up agreements”. Steinar Andresen, «International climate negotiations: Top-down, bottom-up or a combination of both?», *op.cit.*, p.2. De la misma opinión, Harro van Asselt y Fariborz Zelli, «International Governance. Polycentric Governing by and beyond the UNFCCC», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan et al. (Cambridge University Press, 2018), pp. 30 ss. Véase también Rafael Leal-Arcas, «Top-Down Versus Bottom-Up Approaches for Climate Change Negotiations: An Analysis», *op.cit.*, pp. 7-52.

⁶⁹⁹ Bodansky, Brunnée, y Rajamani, *International Climate Change Law*, *op.cit.*, pp. 22 ss y pp. 161 ss.

⁷⁰⁰ Rodrigo, «El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales», *op.cit.*, p. 78. Acerca del tema, véanse también, Leal-Arcas, *op.cit.*, pp 7-52 y Andresen, *op.cit.*, pp. 1-15.

a concebir un modelo más descentralizado, de arquitectura “*bottom-up*”, si bien continúa siendo fruto de un proceso de negociación entre Estados⁷⁰¹.

Sin duda, cuando la doctrina alude al “enfoque de abajo hacia arriba” del acuerdo de París, está haciendo referencia a la posibilidad de los Países de decidir sus propias medidas climáticas y sus propias contribuciones determinadas a nivel nacional (NDCs)⁷⁰², sin considerar en ningún caso de forma expresa el rol de los entes locales.

De hecho, con el acuerdo de París, los entes subestatales siguen quedando al margen de los compromisos climáticos internacionales y los Estados siguen siendo las únicas partes del Acuerdo y los únicos realmente responsables del cumplimiento del mismo. Esto se confirma en el articulado del Acuerdo de París, en el que no queda plasmada ninguna referencia concreta a la importancia de los niveles de gobierno subestatales, por lo menos respecto a la vertiente de mitigación. La única referencia a la *multilevel governance*⁷⁰³, en relación con la mitigación, se aprecia solo en el preámbulo. Aquí, en el apartado 15, se menciona “la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte”.

En cambio, en el articulado se apela directamente a la necesidad de implicación por parte de todos los niveles de gobierno para la adaptación al cambio climático. El artículo 7 del citado Acuerdo reconoce expresamente la dimensión local y subnacional de la adaptación (párrafo 2), así como la necesidad de tener en cuenta el conocimiento y la experiencia local en las políticas y medidas de adaptación (párrafo 5). De acuerdo con Giles Carnero, “se reconoce, de esta forma, la realidad multinivel de la gobernanza del cambio climático, de forma que se incluye un mandato expreso a las Partes para la adecuada articulación de las

⁷⁰¹ Según Bodansky et al., el Acuerdo de París busca un término medio entre las dos arquitecturas (*top down y bottom up*). “The Paris Agreement seeks to find a middle ground, through a hybrid architecture that combines a bottom-up approach to promote flexibility and participation with a top-down system of international rules to promote ambition and accountability. The bottom-up element comprises the NDCs of parties”. Vid. Bodansky, Brunnée, y Rajamani, *op.cit.*, p. 25 y pp. 214-215.

⁷⁰² Andresen, *op.cit.*, p. 1.

⁷⁰³ Bodansky, Brunnée, y Rajamani, *op.cit.*, p. 227.

diferentes entidades implicadas”⁷⁰⁴. Este reconocimiento expreso, sin embargo, queda limitado a la vertiente de la adaptación al cambio climático.

Aun así, la doctrina remarca la lógica distinta del modelo de *governance* concebida en el Protocolo de Kioto, centrado en un enfoque monocéntrico y centralizado, respecto al Acuerdo de París, que intenta abrir el camino hacia un marco descentralizado y policéntrico en el que una variedad de niveles de gobierno y de actores públicos y privados son reconocidos como fuerzas motrices de la acción climática a título propio, en ambas vertientes⁷⁰⁵. Este planteamiento de la doctrina se justifica a través del rol que los entes subestatales pueden asumir gracias a la introducción de las contribuciones determinadas a nivel nacional (en adelante, NDCs, por su sigla en inglés) que, en tal sentido, han representado, sin duda, un acercamiento al modelo policéntrico⁷⁰⁶ o al modelo *bottom-up*⁷⁰⁷, tal como los entendemos en este estudio. En palabras de Juste Ruiz, el enfoque ascendente del Acuerdo de París, más que determinar las políticas nacionales en la mitigación, las refleja, por lo que aumenta la responsabilidad a nivel doméstico⁷⁰⁸.

La responsabilidad estatal de determinar e implementar las NDCs puede estimular los Estados a necesitar la implicación de los gobiernos subestatales y de todos miembros de la sociedad civil para lograr los objetivos estipulados en el Acuerdo. Se puede apreciar, en tal sentido, el rol “vehicular” del Acuerdo de París hacia un enfoque multinivel; sin embargo, se trata de dinámicas domésticas, en las que los Estados tienen un amplio margen de discrecionalidad para organizar los NDCs y la consecuente acción climática en su propio contexto interno.

⁷⁰⁴ Rosa Giles Carnero, «Mecanismos de adaptación», en *El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, ed. Susana Borràs Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (Aranzadi, 2018), pp. 156-157.

⁷⁰⁵ Contipelli, *op. cit.*, p. 20. Jordan et al., «Governing Climate Change Polycentrically», *op. cit.*

⁷⁰⁶ Contipelli, *op. cit.*, pp. 16 ss.

⁷⁰⁷ Falkner, *The Paris Agreement and the new logic of international climate politics*, *op. cit.*

⁷⁰⁸ José Juste Ruiz, «El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015», en *El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, ed. Susana Borràs Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (Aranzadi, 2018), p. 42.

Con arreglo a ello, un estudio realizado por Un-Habitat en 2017⁷⁰⁹ concluye que los NDCs podrían representar un excelente instrumento para la integración del desarrollo urbano sostenible y de la acción climática local en las estrategias nacionales (*vertical integration*). Sin embargo, el mismo estudio demuestra que los países europeos son los que menos cuentan en sus NDCs con los entes locales. En el mismo sentido, parte de la doctrina destaca que las iniciativas climáticas transnacionales, de los interesados no partes, podrían contribuir a cerrar la “brecha de mitigación” dejada por la falta de ambición de los compromisos nacionales⁷¹⁰.

2.3. El rol de las redes climáticas transnacionales

El Acuerdo de París, como hemos analizado, no reubica el protagonismo de los entes locales dentro del proceso intergubernamental de cambio climático, si bien, a través de las NDCs, refuerza indirectamente el papel de los entes subnacionales en cuanto a la implementación de las políticas climáticas nacionales, para lograr los objetivos climáticos globales.

Un-Habitat remarca que

“[I]a acción local es indispensable para la puesta en marcha de los compromisos nacionales acordados en las negociaciones internacionales en materia de cambio climático. Sin embargo, la mayoría de los mecanismos dentro del marco internacional sobre el cambio climático están principalmente dirigidos a los gobiernos nacionales y no indican un proceso claro por el cual los gobiernos locales, las partes interesadas y los actores puedan participar”⁷¹¹.

Estas consideraciones hacen hincapié en la importancia del nivel local para la efectiva implementación de las NDCs, que empero siguen decidiéndose en los niveles internacionales, supranacionales y nacionales, sin contar con la

⁷⁰⁹ Marcus May (coord.), *Sustainable Urbanization in the Paris Agreement. Comparative review for urban content in the Nationally Determined Contributions (NDCs)*, 2017. Consultable en <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Paris_Agreement_25_Jan-2019_for_Email-Online.pdf>. [Última consulta: 10/10/2020].

⁷¹⁰ Lukas Hermwille, «Making initiatives resonate: how can non-state initiatives advance national contributions under the UNFCCC?», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18 (2018), 447-66.

⁷¹¹ UN-Habitat, *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas*. Informe mundial sobre asentamientos humanos, *op.cit.*, p. 9.

participación de los niveles subestatales en la fase de decisión de objetivos y de definición de las medidas.

Por otro lado, la paulatina apertura a los entes subestatales en el contexto de las negociaciones climáticas internacionales se debe en buena medida al rol asumido por las redes climáticas transnacionales.

Las redes climáticas transnacionales (TMCNs, por su sigla en inglés, *transnational municipal climate networks*) son instituciones transnacionales⁷¹² que proporcionan un espacio a los gobiernos locales, para que tengan un intercambio sobre temas relacionados con la gobernanza del cambio climático. Si bien las redes y las colaboraciones entre ciudades no representan un mecanismo novedoso, en el ámbito de la acción climática, las redes destacan por su actividad. Configuran iniciativas colectivas que permiten a las entidades locales aprender unas de otras (difusión de conocimiento); experimentar y buscar soluciones de gobernanza climática urbana (desarrollan prácticas y normas voluntarias que permiten a las ciudades reducir sus emisiones de GEI); permitir el acceso a la financiación; “sortear” los gobiernos nacionales en el ámbito internacional; influir en los niveles más altos del sistema de gobernanza climática multinivel (*lobbying*)⁷¹³.

En el Capítulo 2 aludimos a algunas de ellas en cuanto voces representativas de los actores no estatales en los debates internacionales sobre el clima. En efecto, las mencionadas redes se convirtieron en una importante fuerza impulsora para la consideración de los entes subestatales en la gobernanza climática internacional. Van der Heijden evidencia dos etapas de estas redes: en la primera, las redes solamente proporcionaron conocimientos a los entes locales

⁷¹² De acuerdo con Fünfgeld, aunque las TMCNs por definición operan de una manera territorialmente desintegrada, no están completamente desterritorializadas o alejadas de la gobernanza territorial. Más bien, trascienden las fronteras tradicionales de la gobernanza jerárquica y rearticulan la autoridad del estado (es decir, la de los gobiernos locales individuales y los niveles superiores de gobierno) y crean nuevos escenarios interconectados de autoridad política a escala internacional. Traducción propia. Hartmut Fünfgeld, «Facilitating local climate change adaptation through transnational municipal networks», *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12 (2015), 67-73.

⁷¹³ Veánse Jeroen van der Heijden, «City and Subnational Governance: High Ambitions, Innovative Instruments and Polycentric Collaborations?», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan et al. (Cambridge University Press, 2018), p. 88.

Harriet Bulkeley, Anna Davies, et al., «Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe», *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5.3 (2003), 235-54.

y se involucraron en la difusión y en la agregación de los entes. En la segunda, en cambio, que representa la etapa actual, encarnan también un referente para que las ciudades sean oídas e incluidas en las negociaciones internacionales sobre el clima⁷¹⁴.

A pesar de las muchas críticas que las redes transnacionales climáticas han recibido por parte de la doctrina⁷¹⁵, no quedan dudas de que hoy en día representan, junto con las ciudades globales, el vehículo principal a través del cual las ciudades tienen voz en el estrado internacional. Así, según Setzer, las redes transnacionales de ciudades son componentes clave de los sistemas de MLG y constituyen, en el nuevo escenario diplomático, un mecanismo a través del cual las ciudades pueden participar en algo que va más allá de sus propias fronteras⁷¹⁶.

Entre las redes que más han desempeñado este rol de intermediarios (o grupos de presión), sin duda alguna, se deben mencionar el ICLEI (*Local Governments for Sustainability*), la red C40, el UCLG (*United Cities and Local Governments*) y el Pacto Global de los Alcaldes (GCoM).

Las mencionadas redes forman parte del “Local Governments and Municipal Authorities Constituency” (LGMA)⁷¹⁷, una “red de redes” que reúne las redes de gobiernos locales y subnacionales acreditadas ante la CMNUCC como observadores.

El LGMA surgió en el año 1995, tras la petición por parte de un gran número de autoridades y redes locales que reclamaron a la COP la creación de un órgano subsidiario de los gobiernos locales que los apoyara en los esfuerzos de mitigación del cambio climático de la CMNUCC. Desde entonces, el LGMA, del

⁷¹⁴ Jeroen van der Heijden, “City and Subnational Governance...”, *op.cit.*, p. 88.

⁷¹⁵ Corren el riesgo de convertirse en clubes exclusivos que sólo proporcionan beneficios a sus miembros; sólo logran una acción climática bastante moderada en lugar de una transformadora; se han vuelto grandes y poderosos grupos de interés de algunas ciudades. Véanse entre todos, Jeroen van der Heijden, “City and Subnational Governance...”, *op.cit.*; Henner Busch, Lena Bendlin, y Paul Fenton, «Shaping local response – The influence of transnational municipal climate networks on urban climate governance», *Urban Climate*, 24.December (2018), 221-30 <<https://doi.org/10.1016/j.uclim.2018.03.004>>.

⁷¹⁶ Setzer, «Testing the boundaries of subnational diplomacy: the international climate action of local and regional governments», *op.cit.*, 319-37.

⁷¹⁷ Linda Mederake, Ewa Iwaszuk, y Doris Knoblauch, «La evolución del papel de las ciudades como actores no estatales en el régimen climático internacional», *op.cit.*, p. 26.

cual ICLEI es el punto focal, ha representado las redes y los gobiernos locales en todas las COP.

En los Acuerdos de Cancún de 2010, el LGMA logró el reconocimiento de los gobiernos subnacionales como partes interesadas gubernamentales del régimen climático global⁷¹⁸ y sus líderes se reunieron, por primera vez, con la Presidencia de la COP16 para una primera reunión de diálogo⁷¹⁹. Posteriormente, los esfuerzos del LGMA se vieron reflejados en la Decisión 1/CP.19, en el marco de la COP19⁷²⁰ y, aún más, en Decisión 1/CP.21, en el marco de la COP21.

Aunque el propio Acuerdo de París se refiera de forma muy blanda, como se ha observado, a la acción no estatal y subnacional, la Decisión 1/CP.21 adjunta, por la que se adopta el Acuerdo⁷²¹, contiene referencias a los actores no estatales que resultan mucho más relevantes. En tal sentido, podríamos afirmar que, más que el texto del Acuerdo fue la Conferencia sobre el Clima de París (COP21) la que marcó sin duda un giro en la evolución de la interacción entre la CMNUCC y los agentes no estatales⁷²². En primer lugar, la COP21 reconoció oficialmente los resultados de la Agenda de Acción Lima-París (en adelante LPAA), que fue lanzada en la COP20 para reforzar el compromiso y la acción individual o

⁷¹⁸ Párrafo 7, Decisión 1/CP.16 (Acuerdos de Cancún): "Reconoce que es necesario contar con la participación de un amplio espectro de interesados a nivel mundial, regional, nacional y local, ya sean gubernamentales, incluidas las administraciones subnacionales y locales, de la empresa privada o de la sociedad civil, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y que la paridad entre los sexos y la participación efectiva de la mujer y de los pueblos indígenas son importantes para una labor eficaz en todos los aspectos del cambio climático". Consultable en castellano en: <<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>> [Última consulta: 05/10/2020].

⁷¹⁹ Ibidem.

⁷²⁰ Párrafo 5.b) "Facilitar el intercambio entre las Partes de las experiencias y las prácticas óptimas de las ciudades y las administraciones subnacionales, cuando corresponda, en la identificación y el aprovechamiento de las oportunidades de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los efectos adversos del cambio climático, con miras a promover el intercambio de información y la cooperación voluntaria". Consultable en castellano en: <<https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf>> [Última consulta: 05/10/2020].

⁷²¹ Decisión 1/CP.21. Consultable en: <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>> [Última consulta: 05/10/2020].

⁷²² David Wei, *Linking Non-State Action with the UN Framework Convention on Climate Change*, 2016, 1-6. Asimismo, Asselt y Zelli, "International Governance. Polycentric Governing by and beyond the UNFCCC", *op.cit.*, p. 35.

colectiva climática de los agentes no estatales y fomentar el apoyo al Acuerdo de París⁷²³.

Asimismo, en la COP21 se acogió y reconoció la plataforma virtual NAZCA (Zona de Actores No Estatales para la Acción Climática), lanzada junto con la LPAA, con el objetivo de recopilar los compromisos y las acciones climáticas no estatales internacionales⁷²⁴. A partir de entonces, la plataforma se ubica en la página web de la propia CMNUCC⁷²⁵.

Para consolidar estos dos reconocimientos, en la COP21 se decidió también celebrar, con ocasión de cada COP entre 2016 y 2020, un evento de alto nivel, con el objetivo, entre otros, de ofrecer “periódicamente oportunidades reales para una participación de alto nivel efectiva de dignatarios de las Partes, las organizaciones internacionales, las iniciativas de cooperación internacional y los interesados que no son Partes”⁷²⁶.

A tal efecto, se introdujo también el nombramiento de dos paladines de alto nivel (*high-level champions*), nombrados cada dos años, para catalizar la acción climática de abajo hacia arriba (concretamente para coordinar el evento anual de alto nivel con las partes interesadas y los agentes no estatales e intentar conectar iniciativas y coaliciones de los actores no partes con las contribuciones determinadas a nivel nacional)⁷²⁷.

Estas iniciativas se fortalecieron aún más en la COP22 en Marrakech, en la que los paladines de alto nivel lanzaron la Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global⁷²⁸. En la COP22 se estableció la formación de una unidad de

⁷²³ Decisión 1/CP.21, párrafo 116 “Toma nota con reconocimiento de los resultados de la Agenda de Acción Lima-París, que se basan en la cumbre sobre el clima convocada el 23 de septiembre de 2014 por el Secretario General de las Naciones Unidas”.

⁷²⁴ Decisión 1/CP.21, párrafo 117 “Acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por los interesados que no son Partes para aumentar sus medidas destinadas a hacer frente al clima y alienta a que esas medidas se registren en la plataforma de la Zona de los Actores No Estatales para la Acción Climática”.

⁷²⁵ Fuente: <<https://climateaction.unfccc.int/>> [Última consulta: 05/10/2020].

⁷²⁶ Decisión 1/CP.21, párrafo 120, d).

⁷²⁷ El papel desempeñado por los paladines de alto nivel se puede consultar en la siguiente página web: <<https://unfccc.int/climate-action/marrakech-partnership/actors/meet-the-champions/previous-champions#eq-3>> [Última consulta: 06/10/2020].

⁷²⁸ Tras la COP22 la LPAA fue rebautizada Acción Climática Global (GCAA). La GCAA busca impulsar y acelerar la acción climática del conjunto de los actores no estatales para lograr la implementación del Acuerdo de París.

apoyo en la secretaría de la CMNUCC para coordinar el proceso, reforzada por una red de apoyo híbrida que incluye gobiernos, representantes de redes de ciudades y empresas, organizaciones internacionales y otros actores. De acuerdo con Bulkeley et al., este nuevo vínculo entre la esfera intergubernamental y las esferas subnacionales y transnacionales ha establecido un precedente en la gobernanza mundial⁷²⁹.

Sin embargo, según algunos autores, si las mencionadas iniciativas demuestran que se está incrementando el reconocimiento, por parte de la CMNUCC, del peso de los actores no estatales, aun así, este reconocimiento parece más un medio para extender y dar a conocer las iniciativas no estatales que una verdadera integración de la *multilevel governance* en el marco de la CMNUCC⁷³⁰.

Como confirmación de lo que se acaba de decir, recientemente, tras los frustrantes resultados de la COP25 de Madrid, el LMGA volvió a reclamar la necesidad de una acción climática multinivel para aumentar la ambición climática de los NDCs estatales⁷³¹. Por esto, el LMGA adoptó una hoja de ruta en la COP26 (aplazada a 2021 a causa de la pandemia global), llamada “COP de acción multinivel”, con 6 pilares fundamentales: entre los cuales, aumentar la ambición de los NDCs, aumentar la integración vertical y la transparencia de los NDC, localizar la financiación climática y amplificar la acción climática global⁷³².

<https://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/marrakech_partnership_for_global_climate_action.pdf> [Última consulta: 05/10/2020].

⁷²⁹ Harriet Bulkeley et al., «Transnational Governance. Charting New Directions Post-Paris», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan et al. (Cambridge University Press, 2018), p. 70.

⁷³⁰ Según Hermwille “In fact, the LPAA was still rather detached from the core negotiations in Paris, not only in terms of content but also physically: the LPAA meetings were held at the official side event space in a building separate from the negotiation rooms. At COP23, this was even more salient as negotiations were held in a separate “Bula Zone” some 1.5 kilometres away from the “Bonn Zone” in which the climate change trade-fair” was held with all side-events, expositions and spaces for stakeholder engagement. While this may have been a logistical necessity, it still contributed to the divide between the intergovernmental negotiation process on the one hand and transnational engagement on the other”. Hermwille, “Making initiatives resonate...”, *op.cit.*

⁷³¹ Véase la “Guía para reforzar las contribuciones determinadas a nivel nacional mediante la acción climática en las zonas urbanas”, UN-Habitat, Junio 2020. Disponible en: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/11/guia_para_reforzar_las_contribuciones_determinadas_a_nivel_nacional_mediante_la_accion_climatica_en_las_zonas_urbanas.pdf> [Última consulta: 07/10/2020].

⁷³² Fuente: <<https://www.cities-and-regions.org/press-release-lgma-calls-for-multilevel-action-cop26/>> [Última consulta: 07/01/2021].

2.4. Retos y perspectivas futuras

En los epígrafes anteriores se ha puesto de manifiesto, por un lado, que los gobiernos locales, a través de las redes transnacionales y del LMGA, perseveran en el intento de abrirse nuevos espacios de protagonismo dentro del proceso intergubernamental de cambio climático (*bottom-up*). Por el otro, que ha ido incrementándose el interés de las instituciones internacionales para el desarrollo urbano sostenible y, al mismo tiempo, a través de las múltiples iniciativas de la ONU, se ha impulsado o reavivado la acción climática de los gobiernos locales (*top-down*).

En este contexto, el Acuerdo de París configuraría el marco de hibridación de ambas perspectivas, *bottom-up* y *top-down*.

Aunque solamente los gobiernos nacionales siguen siendo Partes en las negociaciones de los acuerdos sobre el cambio climático a nivel internacional, ellos no podrán cumplir con los NCDs sin colaborar estrechamente con los niveles de gobiernos subnacionales. Asimismo, en algunos casos, la inacción de los Estados o la no adhesión a los Acuerdos internacionales se ha convertido en una oportunidad para los entes locales, para llenar el vacío de liderazgo dejado por los Estados.

En concordancia con las reflexiones anteriores, una pregunta fundamental que se plantea es si, en el futuro, además de intentar lograr mejores acuerdos en las negociaciones entre los Estados, los esfuerzos de la CMNUCC no deberían centrarse en fortalecer el reconocimiento, en el nuevo régimen climático global, de los gobiernos subnacionales como partes interesadas no signatarias, pero políticamente relevantes y elegidas democráticamente⁷³³. Es decir, si a los niveles subnacionales se les debería reconocer un papel diferenciado respecto a los demás *non-state actors* no institucionales⁷³⁴.

⁷³³ Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones “La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC” (2018/C 387/08).

⁷³⁴ En este mismo sentido, en 2017, el mismo CdR de la UE abogó por una mejor integración de las regiones y de las ciudades en el contexto de la CMNUCC proponiendo cinco medidas concretas: 1. intercambios periódicos entre los representantes de las regiones y ciudades y las

Tras todas las consideraciones efectuadas, creemos que, si bien paulatinamente, se puedan lograr grandes avances en la integración de las *subnational entities* en el marco de la CMNUCC.

Más allá del reconocimiento de las instituciones locales en los procesos globales⁷³⁵, la CMNUCC debería, al mismo tiempo, estimular a las Partes para que tengan en cuenta plena y formalmente los niveles de gobierno subnacionales no solamente en cuanto a la implementación de los propios NDCs, sino también en cuanto a la planificación y redacción de los mismos. Dicho de otra forma, los gobiernos locales necesitan un marco jurídico favorable para que puedan desplegar, tanto a nivel nacional como internacional, el potencial reconocido por el Acuerdo de París.

En el mismo sentido, sería preciso que se continuara a promover una “territorialización” o “localización” de los objetivos para el cumplimiento de los compromisos nacionales acordados con el Acuerdo de París.

El informe “Emissions Gap Report 2018”, del PNUMA, remarca que el potencial de reducción de las emisiones de los niveles subnacionales podría resultar significativo para que los países aumenten sus ambiciones y cumplan con los NDCs, pero su repercusión actual es sumamente limitada y está muy poco documentada⁷³⁶. A pesar de los numerosos estudios sobre el tema, es imposible medir el impacto de los actores no estatales en la reducción del GEI debido a que los datos obtenidos no son comparables ni superponibles⁷³⁷.

presidencias de la COP, los «Paladines del Clima» (Climate Champions) y la Secretaría de la CMNUCC; 2. diálogos a tres bandas que impliquen a ciudades, regiones y Partes en el marco de las estructuras de la CMNUCC, en particular durante las COP; 3. durante las COP, sesiones informativas diarias de la Comisión Europea y el Consejo para el CdR; 4. intercambios periódicos con el Parlamento Europeo (PE), en particular la delegación del PE en las CP; 5. participación de las Partes (países) en las reuniones del grupo informal Friends of the Cities. Vid. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - Hacia un acuerdo climático mundial: un enfoque territorial para la COP22 de Marrakech (2017/C 088/09).

⁷³⁵ De acuerdo con el Dictamen del CdR (2018/C 387/08) “es esencial que el marco reglamentario de la CMNUCC reconozca esta forma de gobernanza ascendente aceptando formalmente su función en el proceso de toma de decisiones” (13).

⁷³⁶ PNUMA, “Emissions Gap Report 2018, noviembre 2018. Disponible en <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Última consulta:19/10/2020].

⁷³⁷ “Key information, such as actors’ target and baseline emissions, emissions scopes (that is, direct or indirect), and inventory emissions with historic time-series available, are often inconsistently reported (if at all), with subnational actors from the European Union reporting the largest amount of data required for mitigation impact assessments and the greatest gaps found

Por ello, tal como se ha propuesto por el Comité de las Regiones, además de las NDCs, sería preciso determinar a nivel internacional las LDCs, es decir, las Contribuciones Determinadas a Nivel Local⁷³⁸. El establecimiento de estas contribuciones determinadas a nivel local (LDCs) y/o a nivel regional (RDCs) podría representar un paso sustancial en sentido de localización de los objetivos y, por supuesto, para cerrar la brecha de emisiones.

Para que las LDCs sean medibles, por otro lado, se necesitará un consenso internacional sobre métodos armonizados de inventarios de GEI para los gobiernos locales, puesto que los actualmente utilizados se basan en diferentes métodos y herramientas no comparables.

Partiendo de las consideraciones efectuadas por Corfee-Morlot et al., podríamos apuntar a la dificultad o incluso imposibilidad de integrar las medidas de mitigación a escala urbana en los marcos nacionales e internacionales sin unos métodos establecidos internacionalmente en el marco de la Convención sobre el Cambio Climático que convengan la medición, el examen y la verificación de estas aportaciones subestatales⁷³⁹. De hecho, de acuerdo con los citados autores, inventarios normalizados de emisiones de gases de efecto invernadero y unas series de protocolos normalizados de información para las ciudades podrían ayudar las mismas a alcanzar sus objetivos, medir los progresos y comparar la relación coste-eficacia de las acciones a nivel sectorial y a convertirse en actores potenciales en el mercado del carbono.

Objetivo de estos protocolos normalizados es obtener inventarios de emisiones de GEI a escala local que, por otro lado, sean agregables a nivel internacional, de manera que puedan representar un importante punto de conexión entre los objetivos globales y la -desde nuestro punto de vista- necesaria territorialización de los mencionados objetivos.

in emerging and developing countries". Angel Hsu, «Bridging the gap: The role of non-state and subnational actors», en *Emissions Gap Report 2018*, UN Environment, 2018, p. 39.

⁷³⁸ Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones — La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC (2018/C 387/08).

⁷³⁹ Corfee-Morlot, et al., 2010, *op.cit.*, p. 12.

Los inventarios de emisiones representan hoy un día una trascendental herramienta para orientar la acción climática local⁷⁴⁰, puesto que la información conseguida a través de ellos permite identificar las fuentes de emisiones de GEI en las ciudades, desagregándolas por sectores. Estos datos representan el necesario punto de partida para que los gobiernos municipales puedan redactar un plan de acción de mitigación eficaz, identificando soluciones y emprendiendo actuaciones en sectores específicos, dirigidas a reducir la huella de carbono de la ciudad - y/o del ayuntamiento - a través de la reducción o compensación de GEI. Los mencionados indicadores permitirán, en concreto, establecer cuantitativamente la reducción de GEI, monitorear el progreso y la eficacia de las actuaciones respecto a los objetivos fijados, evaluar el grado de éxito de las estrategias implementadas⁷⁴¹ y comparar los resultados con otras ciudades del mismo o de diferentes países.

Sin embargo, en la actualidad, tampoco a nivel estatal existe un inventario estándar que permita la agregación y la comparación de datos.

En el contexto español, podemos hacer referencia al Inventario de emisiones de Referencia (IER), que constituye la base previa para elaborar un Plan de Acción para la Energía Sostenible y el Clima (PACES) en el marco del GCoM, que cuantifica⁷⁴² las emisiones de CO₂ debidas al consumo de energía final no solamente de la corporación local, sino también de las actividades desarrolladas por los ciudadanos, comprendidas en los términos municipales, en sectores sobre los que el Ayuntamiento tiene competencia⁷⁴³. Sin embargo, para calcular

⁷⁴⁰ En el mismo sentido, de acuerdo con Nogueira “[E]l Derecho y las políticas públicas necesitan incorporar indicadores elaborados desde el ámbito científico-técnico para orientar y evaluar las soluciones adoptadas”. Con referencia a la huella ambiental, la autora afirma que “La medición de la huella ambiental cobra interés para el Derecho si se utiliza para la articulación de políticas públicas o la adopción de decisiones administrativas”. Alba Nogueira López, «La huella ecológica. El establecimiento de indicadores ambientales y su significación para el Derecho», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10.1 (2019), pp. 4 y 17.

⁷⁴¹ *Ibidem*.

⁷⁴² Sin embargo, el IER “[E]stá diseñado más para resumir los datos del inventario y planificar medidas de reducción que como instrumento de cálculo”. FEMP; Red Española de Ciudades por el Clima; Oficina Española de Cambio Climático, *Actualización, cálculo y registro...*, *op.cit.*, p. 59.

⁷⁴³ Véanse World Resources Institute, C40 Cities, ICLEI, Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria, *cit.*, pp. 152 ss. FEMP; Red Española de Ciudades por el Clima; Oficina Española de Cambio Climático, *Actualización, cálculo y registro...*, *cit.*, p. 54. En detalle véase, Global Covenant of Mayors for Climate and

el IER se permiten varias metodologías y diferentes protocolos⁷⁴⁴, entre los cuales el Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (GPC), al que nos referiremos en seguida.

Diferente herramienta es la calculadora de huella de carbono de alcance 1+2 para Ayuntamientos⁷⁴⁵, que calcula la huella de carbono con un enfoque corporativo, considerando exclusivamente las emisiones derivadas por la actividad de la corporación local⁷⁴⁶ y por los servicios (y tampoco todos, si consideramos que se excluyen los vertederos de residuos) que presta el ayuntamiento⁷⁴⁷. En ella, en cambio, no se tienen en cuenta las emisiones que se asocian con otras actividades realizadas en los términos municipales (derivadas, entre otras, de la actividad industrial, agrícola, comercial), ni tampoco las emisiones que derivan de la actividad llevada a cabo por los propios residentes⁷⁴⁸.

Energy, *Marco Común de Reporte del Pacto Global de Alcaldes (GCoM)*. Versión 6.1, 2018, Anexo B.

⁷⁴⁴ Vid. Paolo Bertoldi (ed.), *Guidebook ' How to develop a Sustainable Energy and Climate Action Plan (SECAP)'. Part 2 - Baseline Emission Inventory (BEI) and Risk and Vulnerability Assessment (RVA)*, EUR 29412 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, p. 16, <<https://doi.org/10.2760/118857>>.

⁷⁴⁵ Desarrollada como guía para solicitar la inscripción en el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono del MITECO. Concretamente en la Sección A del Registro de Huella de Carbono, Compensación y Proyectos de Absorción de dióxido de Carbono”, creado por el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo. Vid. Oficina Española de Cambio Climático, Ministerio para la Transición Ecológica, *Instrucciones de uso de la Calculadora de huella de Carbono de Alcance 1+2 para Ayuntamientos (Versión 7)*, 2020, pp. 1-18. Asimismo, véase la guía “Actualización, cálculo, reducción y registro de huellas de carbono municipales”, de la RECC, 2019. Disponible en: <https://www.redciudadesc clima.es/sites/default/files/2020-09/huella_completo.pdf> [Última consulta: 14/10/2020].

⁷⁴⁶ Excluidas las indirectas de alcance 3. “Tampoco se valoran las emisiones de alcance 3: otras emisiones indirectas derivadas de materiales que adquiere la organización, los viajes de trabajo con medios externos, el transporte de materias primas, de combustibles y de productos (por ejemplo, actividades logísticas) realizados por terceros o la utilización de productos o servicios ofrecidos por otros”. FEMP; Red Española de Ciudades por el Clima; Oficina Española de Cambio Climático, *Actualización, cálculo y registro de huellas de carbono municipales*, *op.cit.*, p. 59.

⁷⁴⁷ “Así, se contemplan las emisiones derivadas de los servicios que el ayuntamiento presta a sus ciudadanos, resultado de los consumos (de electricidad y de combustibles fósiles) de todas las dependencias que son de su propiedad, o bien sobre las que ejerce control a través de su gestión. Estas dependencias se refieren a los edificios institucionales, los vehículos, la maquinaria, las instalaciones, etc. que dan servicio a los ciudadanos del municipio”. *Ibidem*, p. 55.

⁷⁴⁸ *Ídem*.

Como es evidente, las dos herramientas consideradas⁷⁴⁹ utilizan perspectivas diferentes: la segunda, en efecto, solo configuraría una porción de la primera⁷⁵⁰, la cual en cambio permitiría “tener una mejor visión global de la huella de carbono de todo el territorio, estableciendo un mejor balance neto de carbono y una estrategia de reducción de emisiones que incluya también a los propios ciudadanos y a las demás actividades económicas”⁷⁵¹.

Como destaca un informe de la FEMP, es metodológicamente “complicado utilizar los mismos datos en las dos herramientas en algunos casos precisamente por las diferencias detectadas entre ellas”⁷⁵². Todo lo anterior, se complica aún más al considerar que, como se ha comentado, para el cálculo del IER se admiten diferentes protocolos, lo cual complica la posibilidad real de comparar datos e IER de diferentes ciudades.

De ahí que una metodología estándar y globalmente aceptada, que se base en un único protocolo, permitiría considerar los inventarios de GEI un instrumento para efectuar comparaciones rigurosas entre ciudades de todo el mundo, además de posibilitar la agregación de datos de emisiones⁷⁵³. Asimismo,

⁷⁴⁹ Debe enfatizarse que tanto la inscripción en el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono del MITECO, así como la adhesión al GCoM son voluntarios. A pesar de ello, cada vez más municipios y provincias españoles se han sumado al GCoM, comprometiéndose con la redacción del IER y del PACES.

⁷⁵⁰ Vid. a tal propósito, Diputació de Tarragona, *Guía metodológica para la redacción de los PAESC de la demarcación de Tarragona, op.cit.*, pp. 32-33.

⁷⁵¹ FEMP; Red Española de Ciudades por el Clima; Oficina Española de Cambio Climático, *Actualización, cálculo y registro...*, *op.cit.*, p. 61. Para todas las diferencias entre las dos metodologías citadas, nos remitimos al informe. Numerosos informes concluyen que “la mayoría de las emisiones de las operaciones del gobierno local son un subconjunto de las emisiones de la comunidad, que por lo general oscilan entre el 3 % y 7% de las emisiones totales de toda la ciudad”. World Resources Institute, C40 Cities, y ICLEI, *Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria*, cit., p. 157. Lo mismos resultados refleja, por ejemplo, el inventario de referencia de emisiones de los municipios de la demarcación de Tarragona, que indica que solo un 5% o menos de las emisiones totales derivan directamente de las actividades de los Ayuntamientos. A tal propósito, véase Josep Maria Prunera Figuerola, «Estudio de Casos. A. Sistemas Urbanos. 2.», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Instituto Nacional de Administración Pública, 2018), pp. 724-28.

⁷⁵² Vid. FEMP; Red Española de Ciudades por el Clima; Oficina Española de Cambio Climático, *Actualización, cálculo y registro...*, *op.cit.*, p. 53.

⁷⁵³ Vid. World Resources Institute, C40 Cities, ICLEI, *Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria. Estándar de contabilidad y de reporte para las ciudades*, *op.cit.*, pp. 151 ss.

permitiría a los técnicos municipales reducir de forma importante los esfuerzos a la hora de recoger datos, para adherirse a unas u otras iniciativas.

A falta de consenso por parte de la comunidad internacional, en 2014, las redes globales ICLEI, C40 y el *World Resource Institute* han desarrollado el Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (GPC) del Protocolo de GEI⁷⁵⁴, diseñado justamente para permitir que los inventarios de la ciudad sean agregados a niveles subnacionales y nacionales, con el fin de medir la contribución de las acciones de mitigación de la ciudad a las metas de reducción de emisiones de GEI regionales o nacionales y para identificar las estrategias transfronterizas e intersectoriales, innovadoras para la mitigación de GEI⁷⁵⁵.

Lejos de representar simplemente un protocolo normalizado, desde nuestro punto de vista se trata de una iniciativa trascendental. En primer lugar, en cuanto refleja el nuevo rol que pretenden asumir las ciudades, como algo más de simples ejecutores de la política climática estatal. En segundo lugar, aunque estos protocolos representan esencialmente estándares de aplicación voluntaria, se podrían concebir como reglas internacionales con un cierto grado de normatividad, que permiten a las ciudades ser pensadas como algo distinto y no subsumido dentro del Estado.

De acuerdo con Jolene Lin, aunque queda patente que estas normas no son leyes y tienen un grado de impacto muy distinto, ignorar estas afirmaciones normativas o herramientas regulatorias significaría ignorar las ciudades, o más bien las redes transnacionales, como *comunidad normativa emergente* en el ámbito del cambio climático transnacional⁷⁵⁶. Las mismas observaciones se pueden trasladar a los PACES elaborados en el marco del Pacto de los

⁷⁵⁴ El GPC reemplaza el International Local Government Greenhouse Gas Emissions Analysis Protocol elaborado por ICLEI en 2009 y el International Standard for Determining Greenhouse Gas Emissions for Cities presentado en el World Urban Forum en Rio de Janeiro de 2010 por parte del Banco Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y UN-HABITAT. La versión en castellano del protocolo se puede consultar en <https://ghgprotocol.org/sites/default/files/standards/GHGP_GPC%20%28Spanish%29.pdf> [Última consulta: 16/10/2020].

⁷⁵⁵ *Ibidem*, p. 34.

⁷⁵⁶ Lin, *Governing Climate Change...*, *op.cit.*, p. 10.

Alcaldes⁷⁵⁷. Dichos planes han pasado, en pocos años, de ser de documentos programáticos necesarios solamente para adherir a una iniciativa europea -y, posteriormente, internacional- a ser considerados pilar básico de toda la programación climática local⁷⁵⁸, hasta el punto de ser previstos como de adopción obligatoria en algunas leyes autonómicas de cambio climático.

Asimismo, la NUA, la Agenda 2030 y las demás declaraciones analizadas, configuran herramientas funcionales a alentar el debate político y público y a concebir una nueva forma de gobernanza basada en el “autocompromiso” de las partes⁷⁵⁹.

Un breve repaso por las conferencias y declaraciones climáticas mencionadas en este capítulo evidencia el constante uso de declaraciones como instrumento para posicionar los entes locales en la gobernanza global del cambio climático. Las declaraciones de emergencia climática de los últimos años, que se han extendido entre todas las instituciones, siguen la misma senda. Se trata de una clara manifestación del compromiso político, también local⁷⁶⁰, para abordar el problema del cambio climático. No obstante, si bien en el ámbito local dichas declaraciones han sido aprobadas por los plenos municipales, se ha remarcado su carácter puramente declaratorio y simbólico⁷⁶¹.

⁷⁵⁷ El Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía se creó por iniciativa de la Comisión Europea en 2008 con el objetivo de reunir en una red los entes locales interesadas a la acción climática y energética. En 2016 se fusionó con el Compact of Mayors, iniciativa de la ONU, para dar lugar al Global Compact of Mayors (GCoM). Actualmente, el Pacto de los Alcaldes es la parte europea del GCoM. Vid. Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», *op.cit.*, pp. 225 ss.

⁷⁵⁸ *Ibidem*, p. 217. Su alcance es tal que, como veremos, las nuevas leyes autonómicas de cambio climático están disponiendo la obligación de un Plan de Acción de Energía y Clima para los ayuntamientos de dichas CCAA. Vid, cap. 9, 7.

⁷⁵⁹ Maria Mousmouti, «The New Urban Agenda, effective national policies, and legislation», en *Law and the New Urban Agenda*, ed. Nestor M. Davidson y Geeta Tewari (Routledge, 2020), pp. 3-14.

⁷⁶⁰ En los últimos años, numerosos Ayuntamientos españoles y de todo el mundo han adoptado declaraciones de emergencia climática.

⁷⁶¹ Véanse, a tal propósito, Cocciolo, «Cambio climático en tiempos de emergencia. Las Comunidades Autónomas en las veredas del “federalismo climático” español», *op.cit.* Juan María Martínez Otero, «Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el “postureo” inocuo y el abuso», *Revista de Administración Pública*, 211 (2020), 185-216.

3. Los gobiernos locales en la gobernanza climática europea

En el contexto europeo, el concepto de MLG fue utilizado por primera vez para describir el nuevo enfoque que caracterizaba el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política estructural en la Unión Europea, haciendo hincapié en los paralelos procesos de descentralización y europeización. Más tarde, el concepto se amplió para englobar también los niveles no estatales (*sub-state actors*), intermedios y locales. La noción de gobierno -y de autoridad- local en clave europea se ve afectada por la falta de homogeneidad en los sistemas nacionales. Sin embargo, todos los Estados Miembros tienen en común la existencia de municipios, niveles básicos de gobierno, dotados de autonomía (art. 2 CEAL) y que cuentan con una serie de poderes y competencias legalmente determinados (art. 3 CEAL).

3.1. Los principios de subsidiariedad y responsabilidad compartida

El paradigma de MLG, en el contexto europeo, resulta estrechamente conectado con el principio de subsidiariedad. Ambos conceptos han suportado el proceso de integración de la Unión Europea, aunque de acuerdo con Pazos-Vidal no son sinónimos, sino complementarios. La subsidiariedad ha sido utilizada como un instrumento jurídico frente a la excesiva centralización de poderes de la UE; en cambio, la MLG configura un concepto mucho más polisémico utilizado para describir como los diferentes niveles de gobierno interactúan entre ellos, no necesariamente de manera jerárquica, en asuntos en los que detienen competencias y/o intereses⁷⁶². Así que, podríamos decir, la subsidiariedad hace referencia al “*government*” y la MLG a la “*governance*”.

El principio de subsidiariedad puede abarcar tres vertientes: organizativa, de formulación de políticas (*policy formulation*) y de implementación de políticas (*policy implementation*). Sin embargo, en las perspectivas tradicionales de la elaboración de políticas medioambientales, los niveles subnacionales de gobierno se han visto implicados principalmente en lo que respecta la *policy implementation*, es decir en la aplicación y el cumplimiento de las normativas ambientales aprobadas por los gobiernos, o de matriz europea o posiblemente

⁷⁶² Pazos-Vidal, *Subsidiarity and EU Multilevel Governance...*, *op.cit.*, p. 23.

acordadas en los tratados internacionales. De tal manera, la subsidiariedad ambiental ha sido una herramienta fundamental para la gestión sostenible de los recursos. Más complicada ha resultado, en cambio, plasmar una subsidiariedad relativa a la *policy formulation*.

Como piedra angular de la arquitectura política europea⁷⁶³, el principio de subsidiariedad ha sido introducido en la UE con el Tratado de Maastricht, en 1992⁷⁶⁴, para hacer frente a la excesiva centralización de poderes de las instituciones de la UE en políticas en las cuales las competencias son compartidas con los Estados miembros, aunque en la actualidad es evidente que la UE “ha ido aumentando paulatinamente en competencia y poder político”⁷⁶⁵.

De acuerdo con Corriente Córdoba, “[l]a idea de subsidiariedad se opone a la centralización innecesaria y megalómana, al instinto absorbente y acaparador que suele tener el poder político. [...] No comporta incapacidad para la tutela de los intereses que o cuando deben ser amparados por el colectivo más extenso o de orden superior; pero ese amparo o intervención deben tener un sentido de ayuda, de fomento, no de avasallamiento o anulación. La subsidiariedad sirve a la revitalización de las estructuras más cercanas a la persona y, por ello, más íntimas y con más autoridad, para ella”⁷⁶⁶. De ahí, dicho principio consolidó la idea de que la acción política debe ser descentralizada en el nivel más bajo de gobierno, más cercano a la ciudadanía, y más efectivo, es decir, con la capacidad para llevarla a cabo satisfactoriamente⁷⁶⁷. En esta perspectiva, la subsidiariedad

⁷⁶³ Cabe considerar que el principio de subsidiariedad asume un contenido y unas consecuencias distintas en función de su aplicación en el régimen internacional, en las relaciones entre los Estados miembros (EEMM) y la UE o en el interior de cada uno de los Estados.

⁷⁶⁴ Su base jurídica actual se halla en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Vid. José Corriente Córdoba, «Principio de subsidiariedad y regionalismo en la Unión Europea», *Azpilcueta: cuadernos de derecho*, 16, 2001, pp. 81 ss.

⁷⁶⁵ Roberto San Salvador del Valle Doistua; Geana de Miranda Leschko, y Milica Matovic, «Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 58, 2018, p. 101.

⁷⁶⁶ *Ibidem*, p. 82.

⁷⁶⁷ Moneyba González Medina, «Agenda urbana para la UE: gobernanza multinivel en acción», *Blog Idluam*, 6 de noviembre de 2019. Disponible en: <<https://www.idluam.org/blog/agenda-urbana-para-la-ue-gobernanza-multinivel-en-accion/>>. [Última consulta: 01/10/2020].

funcionaría como un mediador conceptual entre la armonización supranacional por un lado y el pluralismo local por el otro⁷⁶⁸.

Sin embargo, en la materia medioambiental (materia de competencia compartida entre la UE y los países miembros)⁷⁶⁹, la subsidiariedad ha permitido a la Unión Europea atraer hacia arriba la competencia y, en consecuencia, llevar a cabo competencias normativas que no podían llevarse a cabo (o no se llevaban a cabo) adecuadamente a un nivel inferior, es decir, a nivel de los Estados Miembros, en particular debido a la escala de los objetivos y las competencias que se debían ejercer⁷⁷⁰. Esto es: en lugar de concebir la subsidiariedad como un principio de "proximidad", el artículo 5.3 del TFUE⁷⁷¹ lo describe como un principio basado en la "escala" y en los "efectos". Es utilizando estos criterios que se debe tomar una decisión en un nivel y no en otro⁷⁷². Esto ha impulsado que las instituciones de la Unión Europea determinasen, cada vez con más densidad normativa, no solamente metas y objetivos comunes para los Estados miembros, sino procedimientos concretos a seguir (a través de Reglamentos y Directivas que se aproximan cada vez más a Reglamentos)⁷⁷³, que, a su vez, pueden implementarse mediante medidas de derecho nacional, autonómico o local, de conformidad con el principio de subsidiariedad, sobre todo relativo, pues, a la *policy implementation*.

⁷⁶⁸ Pablo Martínez de Anguita, María Ángeles Martín, y Abbie Clare, «Environmental Subsidiarity as a Guiding Principle for Forestry Governance: Application to Payment for Ecosystem Services and REDD+ Architecture», *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 27 (2014), p. 617.

⁷⁶⁹ Recordamos que a la UE se reconocen expresamente competencias en esta materia con la aprobación de la Acta Única Europea de 1986. DOCE, L169/1 de 29 de junio de 1987.

⁷⁷⁰ Mauro Renna, «I principi in materia di tutela dell'ambiente», *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2 (2012), 62-84.

⁷⁷¹ Art. 5.3 TFUE "En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo".

⁷⁷² Pazos-Vidal, *Subsidiarity and EU Multilevel Governance...*, *op.cit.*, p. 24.

⁷⁷³ Véase Susana Galera Rodrigo, «Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. Rosario Alonso Ibáñez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 433-55.

El principio de subsidiariedad comparte raíces muy profundas con el principio de responsabilidad compartida. Si el cambio climático constituye una preocupación común, contrarrestar sus causas y efectos debería ser, además de un objetivo, también una responsabilidad compartida. Desde esta perspectiva, la subsidiariedad fomentaría el compromiso y la corresponsabilidad de todos los actores institucionales implicados, teniendo en cuenta claramente las capacidades (en función de las competencias) respectivas de cada nivel. Sin embargo, compartir responsabilidades podría representar también un importante factor para diluir las responsabilidades, si no se instaura una relación de confianza mutua entre los diferentes niveles de gobierno.

En la Cumbre de Dublín de 1990, los jefes de Estado y el Gobierno de la entonces CE establecieron que conseguir el derecho a un medio ambiente limpio y sano tenía que ser una responsabilidad compartida. A partir de ahí, el V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible de la UE (en adelante PAMA), de 1993, hizo referencia expresa al principio de corresponsabilidad, como uno de los principios necesarios para la consecución de un desarrollo sostenible⁷⁷⁴. De acuerdo con el V PAMA, el concepto de corresponsabilidad “implica no tanto la opción por una actividad desde una esfera con exclusión de las demás sino, más bien, una combinación de agentes e instrumentos en las esferas adecuadas, sin cuestionar la división de competencias entre la Comunidad, los Estados y las administraciones regionales y locales” (33)⁷⁷⁵. Se ampliaba, de esta forma, el concepto para incluir, entre otros agentes, también las administraciones subestatales como corresponsables para lograr un desarrollo sostenible y contrarrestar el cambio climático. Es más, se les reconocía un “papel especialmente importante a la hora de garantizar un desarrollo sostenible mediante el ejercicio de sus funciones reglamentarias y legislativas en calidad de «autoridades competentes» con respecto a muchos reglamentos y directivas

⁷⁷⁴ Javier Sanz Larruga, «El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el derecho ambiental», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 3 (1999), 559-82.

⁷⁷⁵ (93/C 138/01) Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, Diario Oficial núm. C 138 de 17/05/1993 p. 0001 – 0004.

y en el contexto de la puesta en práctica del principio de subsidiariedad” (3.1), sobre todo en relación con la reducción de la contaminación de los transportes (3.3) y con la mejora del medio ambiente urbano (5.5).

A partir del V, los sucesivos PAMA⁷⁷⁶ han apelado a una responsabilidad compartida entre la UE y los Estados miembros para la consecución de metas y objetivos climáticos y medioambientales, así como a la participación activa de todos los agentes mencionados.

3.2. La Unión Europea y el acervo urbano

La UE no interviene en la distribución interna de competencias en los EEMM. De acuerdo con Merloni, “[l]a subsidiariedad de la UE no tiene nada que ver con la garantía de una distribución de las competencias en favor de los ámbitos de gobierno más cercanos a los ciudadanos, no es un criterio sobre la distribución de las funciones, y no tiene poder alguno de penetración en la distribución interna de las competencias dentro de los ordenamientos de los Estados miembros”⁷⁷⁷. Asimismo, Huici Sancho hace referencia al “principio de no intervención en los asuntos de la esfera interna de los Estados, como es la competencia para decidir sobre su propia estructura de organización territorial”⁷⁷⁸, reconocida expresamente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)⁷⁷⁹.

El EM sigue siendo el interlocutor principal de la UE y el único responsable para el incumplimiento de las obligaciones que derivan del derecho europeo (art. 258 TFUE)⁷⁸⁰.

⁷⁷⁶ El VII PAMA (Decisión Núm. 1386/2013/UE Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»); y la propuesta del VIII PAMA (COM(2020) 652 final. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030).

⁷⁷⁷ Francesco Merloni, «La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España», *Anuario de Gobierno Local*, 2010, p. 498.

⁷⁷⁸ Laura Huici Sancho, «Los Gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local», *Anuario del Gobierno Local*, 2010, p. 525.

⁷⁷⁹ TJUE, sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, asunto 97/81.

⁷⁸⁰ Sin embargo, en nuestro ordenamiento, el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, (por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea), permite repercutir en las Administraciones, también locales, que, en el ejercicio de sus competencias o funciones,

Pese a ello, los entes locales están adquiriendo un protagonismo cada vez más destacado en el marco de la Unión Europea (UE). A los entes locales, en primer lugar, les debe ser reconocida la doble función de aplicar el derecho de la Unión Europea en las materias en las que tienen competencias jurídicas y de participar en el procedimiento de elaboración de normas de la UE⁷⁸¹.

Por un lado, los entes locales son responsables de la aplicación de gran parte de la legislación comunitaria⁷⁸² y, por otro lado, como relata Galera Rodrigo, “el derecho europeo ha ido condicionando, de forma creciente y fragmentaria, las políticas urbanas y urbanísticas, en los Estados Miembros a través de regulaciones sectoriales: agua, residuos, atmósfera [...]”⁷⁸³. De forma que se ha ido configurando un verdadero acervo urbano, que, de acuerdo con la citada autora, se fundamenta en tres bases: las declaraciones informales (entre las cuales destacamos la Agenda Urbana de la Unión Europea), la incorporación indirecta de las políticas locales a través de los instrumentos financieros y el impulso de la Comisión a redes temáticas de entes locales⁷⁸⁴.

3.2.1. La Unión Europea y el desarrollo urbano sostenible integrado

La UE se ocupó de la política regional y de cohesión en el Acta Única Europea de 1986: en ella se establecieron las líneas guía de la Política Regional comunitaria y se posibilitó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)⁷⁸⁵.

incumplan por acción u omisión el Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que España sea sancionada, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven de tal incumplimiento.

⁷⁸¹ De acuerdo con el artículo 2 del Protocolo 2 “Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, del Tratado de Lisboa, antes de proponer un acto legislativo, la Comisión deberá proceder a amplias consultas que deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. Podrá obviar a dichas consultas solo casos de urgencia excepcional, motivando su decisión en su propuesta.

⁷⁸² Vid. Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones «Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel», de 18 de junio de 2009, (2009/C 211/01).

⁷⁸³ Galera Rodrigo, «Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa», *op.cit.*, p. 436.

⁷⁸⁴ *Ibidem*, p. 437.

⁷⁸⁵ Para las etapas intermedia de este proceso, nos remitimos, *in toto*, al excelente trabajo de San Salvador del Valle Doistua, de Miranda Leschko, y Matovic, Ciudades en la Unión Europea, *op.cit.*

En cambio, el interés por las políticas urbanas, dentro de la política regional y de cohesión territorial, es relativamente reciente⁷⁸⁶.

Concretamente, fue a partir del 1994, con la “Iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)” que la Comisión empezó a prestar una significativa atención a los asuntos urbanos⁷⁸⁷. En la exposición de motivos de la mencionada Iniciativa URBAN, se enuncia claramente que “aunque los Tratados [Europeos] no establecen mandato alguno para el desarrollo de una política urbana propiamente dicha” y, si bien “el principio de subsidiariedad indica que los más apropiados para llevar a cabo la mayor parte de las políticas que tratan de los problemas urbanos son los Estados miembros y las propias ciudades”, resulta claro, por un lado, “que la mayor parte de las políticas comunitarias tienen repercusiones directas o indirectas en las ciudades” y, por el otro, que “la Comisión puede contribuir a ejecutar las políticas urbanas que se desarrollen a escala nacional, regional o local”.

La iniciativa URBAN, que impulsó la innovación y la creación de redes para compartir conocimientos y buenas prácticas, configuró una nueva metodología de trabajo basada en la visión multidimensional y en una visión más sistémica del contexto urbano⁷⁸⁸.

Como relatan De Gregorio Hurtado y González Medina, en el caso español, URBAN llegó en un momento clave, propicio para que los ayuntamientos abordasen el tema de la degradación urbana justamente de forma más sistémica. La degradación urbana fue “una cuestión que las ciudades habían empezado a abordar de manera sectorial y sin integrar todavía la cuestión central de la sostenibilidad”⁷⁸⁹. Sin embargo, el interés por el tema urbano en la agenda comunitaria coincidió con un conjunto de eventos importantes: entre todos, la Cumbre de la Tierra de Río, donde se desarrolló la Agenda 21 Local. De tal manera, se incrementó la convicción, reflejada en la Carta de Aalborg, de que “para avanzar hacia el desarrollo sostenible, las políticas urbanas debían asumir

⁷⁸⁶ Moneyba González Medina, «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista Cidob*, 104 (2013), p. 140.

⁷⁸⁷ COM(94) 61 final, de 2 de marzo de 1994.

⁷⁸⁸ Vid. Sonia De Gregorio-Hurtado y Moneyba González Medina, «Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018)», *op.cit.*, p. 57 ss.

⁷⁸⁹ *Ibidem*, p. 56.

un enfoque que integrase la dimensión social, económica y ambiental, implicando a la comunidad local en dichas políticas”⁷⁹⁰. Pese a ello, del estudio de las mencionadas autoras se deduce que URBAN no tuvo mucho éxito en España: las 31 ciudades españolas en las que se desarrolló tuvieron problemas relativos a la implementación de la iniciativa, ligados entre otros a la dificultad de concebir el enfoque integrado de las estrategias, “entendido como multidimensionalidad o multisectorialidad de los proyectos y la creación de sinergias entre las diferentes acciones”⁷⁹¹.

Si bien la Iniciativa URBAN cesó en el periodo de Política de Cohesión 2007-2013, el compromiso europeo con las temáticas urbanas y en concreto con el desarrollo sostenible urbano siguió desplegándose⁷⁹², en primer lugar, a través de la Política de Cohesión y concretamente de los Fondos de Cohesión y Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (en adelante FEIE)⁷⁹³. Estos fondos, sobre todo FEDER y FSE (Fondo Social Europeo)⁷⁹⁴, expresión del rol de financiador local de la UE, junto con posteriores programas de financiación europeos⁷⁹⁵, han canalizado y siguen canalizando hoy en día importantes ayudas a los entes locales para hacer frente a problemas locales, entre los cuales la adaptación al cambio climático y la reducción de GEI, que constituyen objetivos transversales presentes en todas las estrategias⁷⁹⁶, así como para promover un desarrollo urbano sostenible.

⁷⁹⁰ Ídem.

⁷⁹¹ *Ibidem*, p. 63.

⁷⁹² Recordamos, además, que en 2007 se acordó la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europea Sostenibles, recoge expresamente la definición de enfoque integrado del desarrollo urbano. Vid. Cap. 1, 4.

⁷⁹³ M. Rosario Alonso Ibáñez, «Elementos clave de la financiación comunitaria del desarrollo urbano: la superación de la metodología de las iniciativas URBAN», *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 6.2 (2017), 6-12.

⁷⁹⁴ Véase la “Guía de financiación europea para las administraciones locales” del Gobierno de Cantabria, 2018. Disponible en: <<https://cantabriaeuropa.org/documents/5564249/5672336/18-07-04+GUIA+FINANCIACION+ADMINISTRACIONES+LOCALES/e023f1eb-c1c4-5500-7001-444fbed49c84>> [Última consulta: 10/10/2020].

⁷⁹⁵ *Ibidem*. Mencionamos, entre todos, el programa de gestión directa Life, instrumento financiero para el medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la acción por el clima.

⁷⁹⁶ Entre los Objetivos temáticos de los Fondos EIE, se encuentran: “4) favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores; 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos; 6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos”. Art. 9 del Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo

En este contexto, la Política de Cohesión Territorial de la UE 2014-2020⁷⁹⁷, que se enmarca en la más amplia Estrategia Europa 2020⁷⁹⁸, además de reconocer al desarrollo urbano sostenible un rol cada vez más destacado para el éxito de las políticas de la UE, recalcó la importancia de la integración de estrategias y políticas urbanas para mejorar el desarrollo sostenible y reforzar la resiliencia de las ciudades⁷⁹⁹. Los programas URBACT III y EDUSI va en la misma dirección⁸⁰⁰. El nuevo enfoque de desarrollo urbano sostenible integrado (DUSI)⁸⁰¹ encuentra su concreción en la gestión de los mismos Fondos Estructurales⁸⁰².

El DUSI, en relación con los FEIE, potencia la sustantividad de las entidades locales y fortalece la relación directa entre éstas y las instituciones europeas, no solamente en la fase de ejecución sino también en la fase de programación de los fondos⁸⁰³.

En particular, el fondo FEDER, “apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan *medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales*⁸⁰⁴ que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y

de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (versión consolidada).

⁷⁹⁷ Vid. Reglamento (UE) 1301/2013, de 17 de diciembre de 2013 y Reglamento (UE) 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.

⁷⁹⁸ [COM(2010) 2020 final], de 3 de marzo de 2010 “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

⁷⁹⁹ Vid. también Galera Rodrigo, «Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa», *op.cit.*, pp. 439 ss.

⁸⁰⁰ Véase, a tal propósito, la guía “Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa” de la Diputació de Barcelona, 2019. Consultable en: <<https://gaue.diba.cat/wp-content/uploads/2020/01/62439.pdf>> [Última consulta: 16/01/2021].

⁸⁰¹ Mencionado en el Cap. 1 de la presente investigación.

⁸⁰² Un análisis de los instrumentos financieros europeos relativos al periodo 2014-2020 evidencia este enfoque integrado en la financiación europea climática dirigida a los entes locales. En tal sentido, véase el Anexo 5 del “Sexto informe sobre políticas locales de lucha contra el cambio climático 2019” de la RECC. Disponible en: <<https://sextoinforme.redciudadesclima.es/sites/default/files/2020-06/ANEXO%205.pdf>> [Última consulta: 16/01/2021].

⁸⁰³ Galera Rodrigo, «Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa», *op.cit.*, pp. 440-441.

⁸⁰⁴ La cursiva es nuestra.

el rural”⁸⁰⁵. En función de esto, al menos el 5% de los recursos FEDER asignados a nivel nacional deben ser destinados a las actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible.

En España, el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) 2014-2020 ha previsto un “Eje Urbano” destinado a financiar líneas de actuación (no proyectos) de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado. Para financiar estas actuaciones con fondos FEDER, se exige a la autoridad urbana⁸⁰⁶ la redacción de una “Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado” (en adelante EDUSI), que debe contener, entre otros, un análisis del conjunto del área urbana desde una perspectiva integrada y un plan de implementación detallado de la estrategia⁸⁰⁷.

Las EDUSI, más allá de ser instrumentales para la financiación de los FEDER, recubren interés por tres razones: en primer lugar, por el nuevo concepto de área urbana que introducen (integración horizontal); en segundo lugar, por el tipo de integración interna y vertical que fomentan; en tercer lugar, por su metodología.

Dejando de lado, de momento, los demás aspectos, que serán abordados en otras partes de la presente investigación⁸⁰⁸, en cuanto a la vertiente relativa a la integración vertical, se establece que debe existir una cierta coherencia entre la EDUSI con las correspondientes estrategias regionales y con los documentos estratégicos definidos a nivel nacional.

3.2.2. La Agenda Urbana de la Unión Europea

Como se ha apuntado *supra*, si bien la UE carece de competencias específicas en asuntos urbanos, a partir de 1994 ha puesto el foco en las ciudades ocupándose, directa o indirectamente, de temas urbanos⁸⁰⁹. Paralelamente a la

⁸⁰⁵ Art. 7 Reglamento (UE) 1301/2013, de 17 de diciembre de 2013.

⁸⁰⁶ La autoridad urbana no necesariamente coincide con el ayuntamiento, como veremos.

⁸⁰⁷ Red de Iniciativas Urbanas, “Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el periodo 2014-2020”, 24 de julio de 2015. Disponible en: <http://femp.femp.es/files/3580-925-fichero/2015-07-24_OrientacionesEstrategiasIntegradas2014-2020.pdf> [Última consulta:09/10/2020].

⁸⁰⁸ Véase, concretamente, el Cap. 10, respecto al nuevo concepto de área urbana y el Cap. 9, para la integración interna y los aspectos metodológicos.

⁸⁰⁹ Galera Rodrigo, La planificación de la UE en materia de clima y energía, *op.cit.*, pp. 267 ss.

financiación de las estrategias urbanas para un desarrollo sostenible integrado, en los últimos años, se llevaron a cabo una serie de declaraciones informales, que representaron otra vía significativa de desarrollo del acervo urbano europeo⁸¹⁰. Entre ellas, la Agenda Urbana de la Unión Europea⁸¹¹ (en adelante AUUE), que ha sido objeto de estudio en una publicación anterior, merece un apunte destacado⁸¹².

Como se ha expuesto a lo largo de la presente investigación, los retos que la globalización conlleva han evidenciado la fuerte interdependencia, por un lado, entre los actores (institucionales y no) y, por el otro, entre sistemas jurídicos, para lograr resultados tangibles. En este contexto, como se ha comentado, la UE sabe que no puede lograr los objetivos de crecimiento inteligente y sostenible de la Estrategia 2030 ni tampoco los establecidos en los acuerdos internacionales, sin una real colaboración por parte de las ciudades, como nivel más próximo a la ciudadanía⁸¹³. Por ello, se hace eco de la importancia del desarrollo urbano para el futuro de la UE y, al mismo tiempo, reconoce a los entes locales un rol esencial para afrontar algunos de los problemas socioeconómicos más urgentes de Europa⁸¹⁴.

⁸¹⁰ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Almudena Fernández Carballal, *La buena administración del urbanismo: principios y realidades jurídicas* (Instituto Nacional de Administración Pública, 2018), pp. 28 y 30.

⁸¹¹ Disponible en: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf> [Última consulta: 16/10/202]. Véase también la COM(2014) 0490 final, “La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una agenda urbana para la UE”.

⁸¹² Para el análisis exhaustivo de la AUUE no remitimos, en toto, a nuestro estudio “Laura Presicce, «Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea», en *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de Servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, ed. Maria Victòria Forns i Fernández (Atelier Libros, 2020), pp. 319-39. Es preciso mencionar que en febrero de 2019 el Consejo de Ministros aprobó la Agenda Urbana Española. Sin embargo, se ha decidido no abordar dicha estrategia en la presente investigación, debido a su reciente aprobación y a su, de momento, escasa transcendencia. La Agenda Española puede consultarse en: <<https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>>. Asimismo, puede consultarse la Guía Divulgativa de la Agenda Urbana Española, elaborada por la FEMP: <https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/60-guia_divulgativa_aue.12.06.20.pdf> [Última consulta: 21/10/2020].

⁸¹³ *Ibidem*.

⁸¹⁴ En este sentido, el afán de la AUUE es cuádruple: en primer lugar, la AUUE concentra su atención en la dimensión urbana de determinados problemas que, por su naturaleza, no son solamente locales; en segundo lugar, a través de la Agenda, se quiere impulsar una visión común del desarrollo urbano en toda la UE; en tercer lugar, la AUUE, a través de los partenariados (grupos de trabajo), se propone proporcionar un espacio sólido y permanente para que los distintos niveles de gobernanza implicados en los asuntos urbanos puedan

Como se ha destacado en nuestra publicación anterior, la AUUE se configura como un instrumento de gobernanza multinivel entre las mismas instituciones de la UE, los Estados Miembros, las administraciones subestatales y otros actores sociales (los partenariados de la Agenda Urbana trascienden de la dimensión estrictamente institucional), con pretensiones de solidez y permanencia. En ella se plantea una nueva forma de trabajar, multinivel y multidireccional. De todo ello, la Unión Europea pretende traer numerosos beneficios prácticos, que van desde una mejora cualitativa de su regulación en determinados ámbitos, hasta una mejora cualitativa de la financiación⁸¹⁵ y una mejora del conocimiento de la UE respecto a las problemáticas locales y de intercambio de *best practices*.

Por otro lado, a través de la AUUE, la UE puede involucrar a las autoridades urbanas -así como otros actores interesados- en el diseño de las políticas europeas, fortaleciendo el papel que la dimensión urbana y los entes locales tienen en la fase de *policy formulation* de las políticas europeas con impacto en las áreas urbanas.

La cuestión climática atraviesa y aglutina todos los partenariados, captando la compleja conexión entre los desafíos planteados por el cambio climático con las otras temáticas urbanas. Ahora bien, examinando detenidamente los doce partenariados convenidos por la AUUE⁸¹⁶, observamos que la adaptación climática se encuentra amoldada en un específico partenariado. Se trata de la *Climate adaptation partnership*⁸¹⁷, que, desde nuestro punto de vista, hubiera

dialogar entre ellos de forma transversal (*bottom-up* y *top-down*) y no jerárquica; en cuarto lugar, la AUUE proporciona un espacio destacado a las autoridades locales, de manera que puedan ocupar un papel central y no residual en este diálogo entre niveles.

⁸¹⁵ Objetivo de la UE es “mejorar y adaptar los mecanismos de financiación existentes a las exigencias de los actores, sobre todo en cuanto al Fondo FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), al FC (Fondo de Cohesión) y al FSE (Fondo Social Europeo)”. *Ibidem*.

⁸¹⁶ Inclusión de los migrantes y los refugiados; pobreza urbana; vivienda; calidad del aire; economía circular; puestos de trabajo y capacidades en la economía local; adaptación al clima; transición energética; uso sostenible de las tierras y soluciones basadas en la naturaleza; movilidad urbana; transición digital; contratación pública innovadora y responsable.

⁸¹⁷ El citado partenariado se compone por 4 miembros de la Comisión Europea, de direcciones generales diferentes, por 4 Estados miembros (Francia, Polonia, Hungría y Bulgaria), 7 autoridades locales entre las cuales podemos destacar Génova, como coordinadora, y la Diputación de Barcelona, y otras 4 organizaciones de la UE entre las cuales Eurocities y Urbact. Es interesante considerar, por un lado, cómo en las áreas urbanas que engloban estas autoridades viven 94 millones de habitantes, que corresponden al 25% de la población europea que vive en un entorno urbano, y, por otro, cómo las autoridades locales partes del partenariado representan dimensiones territoriales y poblacionales (y por ende problemas, necesidades y dinámicas) diferentes

sido mejor denominar *Climate Change Adaptation partnership*, para remarcar su vertiente antrópica. Los objetivos del partenariado relativo a la adaptación están directamente relacionados con la previsión de los efectos adversos del cambio climático en las ciudades y con la adopción de acciones apropiadas para impedir o reducir al mínimo el daño que el cambio climático puede causar en áreas urbanas.

En cambio, resulta incomprensible la falta de un equivalente partenariado relativo a la mitigación del cambio climático. ¿Acaso la mitigación del cambio climático no es también un asunto urbano? Queremos pensar que, tratándose de un tema transversal, se haya preferido desarticularlo en distintos partenariados. En concreto, como no puede ser de otra manera, hallamos acciones y medidas relacionadas con la mitigación del cambio climático en los planes de acción de los partenariados relativos a la transición energética⁸¹⁸ y al uso sostenible del suelo⁸¹⁹, así como en los relativo a la calidad del aire, a la economía circular, a la movilidad urbana, a la contratación pública innovadora y responsable, a la vivienda y a la pobreza urbana⁸²⁰. Sin embargo, conviniendo en la transversalidad del asunto, creemos que hubiera sido mejor proporcionar a la mitigación un espacio específico y autónomo, en primer lugar, para recalcar la importancia que ocupan las ciudades en este asunto y, en segundo lugar, porque dejar su apreciación a cada partenariado podría llegar a ser contraproducente. En este sentido, podrían resultar acciones que confinen la mitigación en segundo plano o acciones descoordinadas, que no tengan un hilo conductor y no traten el asunto de manera uniforme y coherente.

Desde el punto de vista metodológico, la sistemática de las reuniones de los partenariados resulta interesante y presenta considerables analogías con la sistemática multinivel utilizada para la elaboración de los acuerdos neerlandeses

⁸¹⁸ Energy Transition Partnership, Action Plan. Disponible en: <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/uaetp_final_action_plan.pdf> [Última consulta:03/10/2020].

⁸¹⁹ Sustainable Use of Land and Nature-Based Solutions Partnership. Disponible en: <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/sul-nbs_finalactionplan_2018.pdf> [Última consulta:03/10/2020].

⁸²⁰ Referencias –si bien más concretas y puntuales–, se pueden identificar además en ulteriores partenariados, como el relativo a la transición digital.

de clima y energía que han sido objeto de nuestro estudio⁸²¹. Tomando como referencia el mencionado partenariado relativo a la adaptación, se han creado tres talleres, en función de los tres grandes objetivos de gobernanza (vertiente política, planificación estratégica integrada y barreras institucionales en la implementación de la adaptación climática); conocimiento (experiencias y transferencia de conocimiento, herramientas y metodología sobre peligros y exposiciones, evaluación de riesgos, análisis de vulnerabilidad); y recursos económicos (financiación y análisis de coste beneficio y la monetización de la adaptación al clima). A raíz de las reuniones, los problemas identificados (clasificados bajo las tres mencionadas dimensiones de mejor regulación, financiación e información) así como las medidas propuestas, se han recogido en un plan de acción. Concretamente, por cada problema se ha trazado una hoja de ruta con acciones concretas y con una timeline; cada acción es objeto de estudio por un reducido grupo de trabajo y en cada reunión se discuten los avances y los logros de cada acción. De tal manera, el esquema de gobernanza multinivel colaborativa se materializa hasta la más mínima extensión de la Agenda Urbana, representadas en este caso por las acciones.

3.3. La Unión Europea y la MLG del cambio climático

La actividad de la UE en relación con los entes locales se encaminó hacia dos diferentes objetivos: por un lado, como se ha abordado anteriormente, a prestar mayor atención al desarrollo sostenible propiamente urbano. Por otro lado, los órganos comunitarios reconocieron la insuficiencia de la participación de las ciudades en los procedimientos de integración⁸²² y de planificación y, en este sentido, impulsaron mecanismos de MLG que han llegado hoy en día incluso a “inmiscuirse” en la esfera interna de los EM.

Tras el fracaso del referéndum irlandés de 2001 al Tratado de Niza y el cuestionarse de la entidad de la Unión Europea, la Comisión Europea propuso,

⁸²¹ Laura Presicce, «Energieakkoord y Klimaataakkoord. Los acuerdos como instrumento de coordinación para las políticas neerlandesas de cambio climático», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), 1-45.

⁸²² San Salvador del Valle Doistua, de Miranda Leschko, y Matovic, Ciudades en la Unión Europea, *op.cit.*, p. 114.

en el “Libro Blanco sobre la gobernanza”⁸²³, un nuevo modelo de gobernanza que, más allá de la formalidad de la subsidiariedad, estimulara, entre otras cosas, la participación de los representantes regionales y locales, en la adopción de decisiones⁸²⁴. De tal manera, en pleno debate sobre el futuro de Europa, la Comisión se erigía, en palabras de Vara Arribas, “en guardiana de la adecuada participación del nivel subestatal en la elaboración de políticas comunitarias (fase ascendente) y en la aplicación flexible de las legislaciones y programas comunitarios (fase descendiente)”⁸²⁵.

Resulta interesante remarcar cómo en el citado Libro Blanco de 2001, la Comisión, por un lado, señala ya la necesidad de un diálogo sistemático multinivel en la elaboración de políticas de interés territorial y, por el otro, procede a la búsqueda de mecanismos (en el caso concreto, a través de los contratos tripartitos por objetivos⁸²⁶) para posibilitar la implementación de las citadas políticas de forma flexible y acorde con las especificidades del territorio.

⁸²³ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final]. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>> [Última consulta:03/10/2020].

⁸²⁴ En esta óptica de descentralización y fortalecimiento democrático, la Comisión en el citado Libro Blanco, en aras de instaurar una mejor asociación entre los distintos niveles, se proponía impulsar una acción complementaria a nivel comunitario en tres ámbitos: en la participación para la elaboración de las políticas, la Comisión se proponía de velar para integrar las experiencias y realidades locales en la formulación de las propuestas políticas, a través un diálogo sistemático con las administraciones regionales y locales. En cuanto a la flexibilidad, la Comisión entendía necesario aplicar las legislaciones y programas con un fuerte impacto territorial con flexibilidad en los territorios, siempre que se mantenga un equilibrio en las condiciones de competencia del mercado interior. En esta senda, los contratos tripartitos por objetivo, celebrados entre la Comisión, los EEMM y las regiones y entes locales, representaron un primer instrumento jurídico para flexibilizar las tareas legislativas y la aplicación de políticas comunitarias con un fuerte impacto territorial. En cuanto a la coherencia general de las políticas, la Comisión quería promover una mayor coherencia de las políticas internas de un nivel territorial y entre medidas de ordenación territorial a distintos niveles, contribuyendo así a favorecer también políticas más coherentes en el marco de la estrategia de desarrollo sostenible.

⁸²⁵ Gracia Vara Arribas, «Nuevas herramientas para la gobernanza europea multinivel: los contratos tripartitos por objetivos», *Revista Española de Derecho europeo*, 18 (2006), p. 208.

⁸²⁶ “Este tipo de contratos confiarían a la autoridad subnacional del Estado miembro designada la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación «primaria». Los contratos deberían incluir disposiciones que permitieran su seguimiento. Este método se emplearía para los Reglamentos o Directivas cuya aplicación compete a las autoridades públicas subnacionales en el marco del sistema nacional institucional o administrativo”. [COM (2001) 428 final]. El marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales se estableció a través de la Comunicación de la Comisión “Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales”, de 11 de diciembre de 2002, [COM(2002) 709 final]. Posteriormente, en 2006, el Comité de las Regiones, considerando que los contratos tripartitos, en la fase experimental, no

Posteriormente, el Libro Blanco del Comité de las Regiones (en adelante CdR) sobre la Gobernanza multinivel de la UE⁸²⁷ y la Carta Europea de la gobernanza multinivel⁸²⁸ definieron de forma clara la MLG como “la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea”.

Hoy en día, la gobernanza multinivel es consagrada como principio vertebrador, no solamente de la aplicación sino también de planificación de todas las políticas europeas. Entre éstas, la MLG relativa a las políticas de energía y clima (que en el contexto europeo configuran un conjunto inescindible) es paradigmática.

A partir del Tratado de Lisboa de 2009, la lucha contra el cambio climático pasó a ser un objetivo específico, en el marco de la política de medio ambiente, de la UE. Actualmente, el artículo 11 y los artículos de 191 a 193 del TFUE reconocen la competencia de la Unión para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente, entre los cuales la contaminación del aire y el cambio climático.

A partir de entonces, el cambio climático ha sido uno de los temas más relevantes de la agenda política e institucional de la UE, la cual ha demostrado un compromiso cada vez mayor con una ambiciosa transición energética y descarbonización de su economía⁸²⁹ y con la reducción de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Paradigmáticas resultan la aprobación del Paquete de medidas sobre clima y energía hasta 2020⁸³⁰ y la adopción del Marco sobre clima y energía para

han logrado los resultados esperados, propone reformarlos y redefinirlos como “pactos territoriales europeos”. Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «La aplicación de los Pactos Territoriales Europeos: Propuesta de revisión de los contratos y convenios tripartitos», de 6 de marzo de 2006, (2007/C 51/06).

⁸²⁷ Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones «Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel», de 18 de junio de 2009, (2009/C 211/01).

⁸²⁸ Resolución (2014/C 174/01) del Comité de las Regiones sobre la Carta de la gobernanza multinivel en Europa, de 2 de abril de 2014.

⁸²⁹ A tal propósito, véanse las consideraciones efectuadas en Presicce Laura, «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, 113, 2019, 181-221. Asimismo, Endrius Cocciolo, «La unión de la energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, VI.1 (2015), 1-44. Roberto Miccú, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello* (Giappichelli ed., 2019).

⁸³⁰ Que establece los objetivos climáticos de la UE en un 20% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (respecto a los niveles de 1990), un 20% de energías renovables en la UE en relación con el conjunto de la energía utilizada y un 20% de mejora de

2030⁸³¹ que establece y plasma una serie de medidas para una reducción de al menos un 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero (con respecto a 1990); un aumento de la cuota de energías renovables hasta al menos un 32%; y un incremento hasta al menos un 32,5 % en la eficiencia energética.

En el marco de estos objetivos y en cumplimiento de la obligación asumida con la ratificación por parte de la UE del Acuerdo de París, el Reglamento (UE) 2018/842⁸³² estableció las obligaciones para los EEMM respecto de sus contribuciones mínimas en el período de 2021 a 2030 para alcanzar en 2030 el objetivo de la Unión de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 30% por debajo de los niveles de 2005.

A finales de 2018, justo antes de la COP24, la Comisión de la UE ha establecido su posición política acerca de estas temáticas a través de la Comunicación de la Comisión "Un planeta limpio para todos". Una visión estratégica europea a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra⁸³³. En ella, la UE, además de respaldar el consenso científico internacional expresado en el mencionado Informe Especial del IPCC de 2018, asume el liderazgo de una acción mundial por el clima inmediata y decisiva para conseguir en 2050 las cero emisiones netas de gases de efecto invernadero por medio de una transición socialmente justa⁸³⁴. La Comunicación hace hincapié, más allá de los Estados, en el papel de las regiones y los entes locales, en relación con las transiciones económicas y energéticas necesarias para dar

la eficiencia energética. Acerca del Clean Energy for All European o Winter Package véase, Presicce, "El periplo de la regulación...", *op.cit.*, pp. 206 ss.

⁸³¹ COM/2014/015 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030".

⁸³² Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 525/2013.

⁸³³ COM/2018/773 final, de 28.11.2018.

⁸³⁴ De la transición "justa" hemos discurrido en nuestros trabajos anteriores, a los que nos remitimos. Presicce, «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España...», *op.cit.*; Presicce, «Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea», *op.cit.* Asimismo, vid. Endrius Cocciolo, «Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico», en *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, ed. M. Mercè Darnaculleta Gardella, José Esteve Pardo, y Martin Ibler (Marcial Pons, 2020), pp. 211-44.

cumplimiento a la estrategia⁸³⁵. En este sentido, se afirma que "el despliegue a gran escala de las energías renovables conducirá a la electrificación de nuestra economía y a un alto grado de descentralización", por lo que "la UE debería capitalizar y ampliar el papel de las regiones y ciudades"⁸³⁶. En relación con ello, las Directivas de eficiencia energética de los edificios⁸³⁷ y la Directiva de fomento a las energías renovables⁸³⁸, comprendidas en el *Winter Package*, incluyen una batería de medidas que, una vez transpuestas, interesan directamente los entes locales.

En el marco del Paquete de Invierno se ubica también el Reglamento de Gobernanza⁸³⁹, que dispuso la obligación para los EEMM de redactar y presentar a la Comisión Europea unos planes nacionales en materia de clima y energía

⁸³⁵ Debemos precisar que, con anterioridad respecto al Acuerdo de París, la Unión Europea ya apuntaba a la importancia de los entes subestatales para contribuir a la realización del compromiso de reducción de la UE. Véase, en tal sentido, la Decisión n. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020, considerando 29.

⁸³⁶ En enero de 2016, el Comité Económico y Social Europeo ya había emitido un dictamen sobre el tema "Construcción de una coalición de la sociedad civil y las autoridades subnacionales para cumplir los compromisos del Acuerdo de París", según el cual el éxito de una política climática depende de medidas que "no pueden y no deben imponerse simplemente "desde arriba", sino que sólo tendrán éxito si se basan en un amplio apoyo y una participación activa de la mayoría de las empresas, los entes locales y regionales y los ciudadanos. Por lo tanto, su implementación debe ser principalmente 'de abajo hacia arriba', o de lo contrario fracasará". (Dictamen de iniciativa 2016/C 389/03). Del mismo modo, el Comité de las Regiones (CDR), en marzo de 2017, emitió un dictamen sobre la puesta en marcha del acuerdo mundial sobre el clima. A este respecto, el CDR afirmó que "incluso si se aplican plenamente, los compromisos actuales de las Partes no serán suficientes para alcanzar los objetivos acordados. La acción reforzada tendrá que provenir de las regiones y ciudades, que están estrechamente relacionadas con las comunidades y territorios locales". Sobre esta base, el CDR abogó por la aplicación del principio de gobernanza multinivel reconocido por el Acuerdo de París y por la Lima-Paris Action Agenda (LPAA). [Dictamen del CdR (2017/C 088/09) Hacia un acuerdo climático mundial: un enfoque territorial para la COP22 de Marrakech]

⁸³⁷ Directiva 2018/844, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética

⁸³⁸ Directiva 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Para más detalles, acerca de la mencionada Directiva, véase Presicce Laura, "El periplo de la regulación...", *op.cit.*, pp. 206 ss.

⁸³⁹ Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n. 663/2009 y (CE) n. 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

(PNIEC) para el periodo 2021-2030. Los PNIEC deben fijar los objetivos nacionales para cada una de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía⁸⁴⁰, así como las políticas y medidas correspondientes para alcanzar esos objetivos⁸⁴¹.

Desde el punto de vista metodológico, además de la consulta pública, se establece la necesidad, dentro de cada EEMM, de que la *formulation* sea multinivel. A tal propósito, el Reglamento exige que cada Estado miembro “*debe*”⁸⁴² establecer un diálogo energético multinivel permanente que reúna a las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes para debatir sobre las diferentes opciones previstas para las políticas energéticas y climáticas”⁸⁴³. Este diálogo, expresamente calificado como permanente, servirá como base para debatir los planes nacionales integrados de energía y clima y sus estrategias a largo plazo.

En cuanto a su configuración, el considerando 30 del Reglamento dispone que el diálogo multinivel acerca de los PNIEC podrá desarrollarse “a través de cualquier estructura nacional, como un sitio web, una plataforma de consulta pública u otra herramienta de comunicación interactiva”. Sin embargo, como hemos analizado en otro trabajo, el art. 11 del citado Reglamento plasma este diálogo multinivel en una “Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía”, que podrá servir *ex ante*, para el debate y la elaboración del PNIEC entre el Estado y las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, y *ex post*, para que estas “puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito”⁸⁴⁴.

⁸⁴⁰ Art. 4 del Reglamento citado. Las cinco dimensiones de la Unión de la energía son: seguridad energética; un mercado interior energético; eficiencia energética; descarbonización de la economía; investigación, innovación y competitividad.

⁸⁴¹ Art. 3 del Reglamento citado.

⁸⁴² La cursiva es nuestra.

⁸⁴³ Considerado 30, Reglamento (UE) 2018/1999.

⁸⁴⁴ Laura Presicce, «Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España», *Actualidad Jurídica ambiental*, 101 (2020), pp. 14 ss.

El artículo mencionado dispone expresamente que la estructura debe tener carácter de permanencia y una vocación no narrativa, sino de diálogo interactivo entre las partes. En cambio, su forma sigue siendo indefinida y remitida a la decisión de los EEMM, puesto que la plataforma del art. 11 sería solamente una opción, alternativa a otras estructuras o mecanismos, también interactivos o, incluso a una página web (aunque no entendemos como pueda realizarse en términos prácticos un “diálogo permanente entre niveles” a través de una página web). Pese a esto, el Reglamento obliga los EEMM a dotarse de una estructura permanente de diálogo multinivel y, en este sentido, asumimos que, en cierto modo, se “inmiscuye” en la *governance* climática interna de los EEMM.

A finales de 2019, el Parlamento Europeo declaró la Emergencia climática y ambiental en la Unión Europea⁸⁴⁵, pidiendo, entre otras cosas, a la Comisión Europea de tener en cuenta el objetivo de limitar el calentamiento global a un máximo de 1,5°C en todas sus propuestas legislativas y presupuestarias. Dos semanas más tarde la Comisión Europea presentó el primer borrador de su Pacto Verde Europeo⁸⁴⁶ que, pese al veto de Polonia, fue respaldado por los EEMM. Se trata de un compromiso político, que configura un plan de acción, con un conjunto de medidas, destinado a transformar la UE en una sociedad “equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”⁸⁴⁷, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050. El Pacto hace hincapié, una vez más, en la participación y el compromiso de los ciudadanos y de todas las partes interesadas para el éxito del mismo y, de forma genérica, en la importancia del diálogo de la UE con las demás partes interesadas.

Una de las actuaciones establecidas en el Pacto es la propuesta de una “Ley del Clima”⁸⁴⁸ Europea, como traducción legislativa del Pacto, que fue presentada por

⁸⁴⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental (2019/2930(RSP)).

⁸⁴⁶ COM (2019) 640 final. Comunicación de la Comisión. El Pacto Verde Europeo. Acerca del Pacto Verde Europeo, véase, Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, «El ambicioso Pacto Verde Europeo», *Actualidad Jurídica ambiental*, 101.Mayo (2020), 78-109.

⁸⁴⁷ *Ibidem*.

⁸⁴⁸ COM(2020) 80 final. 2020/0036(COD). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»)

la Comisión Von der Leyen pocos días antes de estallar la emergencia sanitaria del Covid-19. La propuesta, modificada recientemente⁸⁴⁹ para incluir la respuesta política europea a la pandemia⁸⁵⁰, se plantea como el objetivo legalmente vinculante de alcanzar la neutralidad climática en la Unión Europea en 2050 (art. 2) y la trayectoria para lograrlo.

El artículo 8 de la propuesta hace referencia a la participación pública. Así, “la Comisión facilitará un proceso integrador y accesible a todos los niveles, también a nivel nacional, regional y local, y con los interlocutores sociales, los ciudadanos y la sociedad civil, para el intercambio de mejores prácticas y para identificar acciones que contribuyan a la consecución de los objetivos del presente Reglamento”. En esta senda, la Comisión prevé la posibilidad de hacer uso de los mencionados diálogos multinivel de los EEMM previstos por el Reglamento de Gobernanza.

Asimismo, siempre en el marco del Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea ha lanzado en diciembre de 2020 el Pacto Europeo por el Clima⁸⁵¹. En la Comunicación, la Comisión admite claramente que hasta la fecha no se ha avanzado lo suficiente para cumplir con el Acuerdo de París y hace el enésimo llamamiento a todas las partes interesadas (institucionales y no) y a los ciudadanos, para que se comprometan con la acción climática⁸⁵².

⁸⁴⁹ En la nueva modificación se concreta, además, una reducción de las emisiones para 2030 (de un 55 % como mínimo con respecto a los niveles de 1990, de aquí a 2030). Por la falta de este dato, la anterior versión había sido objeto de muchas críticas. COM (2020) 563 final. 2020/0036 (COD). Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»).

⁸⁵⁰ Como se ha adelantado, el Pacto Verde Europeo y sus articulaciones han precedido por muy poco la expansión, a velocidad inusitada, de la pandemia de la Covid-19 en los Países miembros de la Unión. A raíz de este acontecimiento histórico e imprevisto y de la crisis socioeconómica derivada de él, la opinión pública y los líderes de los diferentes Países de la Unión han pedido una acción coordinada de la UE para combatir la pandemia y sus consecuencias y que se prepare un plan integral europeo de recuperación económica que tenga como núcleo central el Green Deal. La integración de la política climática en la respuesta de la UE a la crisis provocada por la Covid-19 es de fundamental importancia, si se concibe como la necesaria canalización de los fondos europeos destinados a la recuperación económica al cumplimiento del Pacto Verde y para inversiones sostenibles. Sobre el tema, véase, Claire Dupont, Sebastian Oberthür, y Ingmar Von Homeyer, «The Covid-19 crisis: a critical juncture for EU climate policy development?», *Journal of European Integration*, 42.8 (2020), 1095-1110 <<https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853117>>.

⁸⁵¹ COM(2020) 788 final.

⁸⁵² “Puede parecer que muchas de las soluciones necesarias para recuperarse de la COVID-19 y para luchar contra el cambio climático dependen principalmente de la acción gubernamental, pero también dependen en gran medida de nuestras decisiones cotidianas. El

Concretamente, en cuanto a las administraciones locales, la Comisión reconoce que ellas “lideran el camino a nivel municipal y, a menudo, muestran más ambición y acciones más tangibles que sus administraciones nacionales en lo que se refiere a la participación de los ciudadanos y las partes interesadas en sus territorios”⁸⁵³.

3.4. Retos y oportunidades

Como se ha puesto de manifiesto, la UE dedica una conspicua y creciente atención a las políticas urbanas. Asimismo, ella ha hecho de la MLG climática, relativa tanto a la planificación como a la implementación, su *leitmotiv*.

En el contexto de las políticas de clima y energía, en los últimos años, los esfuerzos europeos, políticos y normativos, para cumplir con el Acuerdo de París han ido siempre acompañados con la referencia a la importancia de la acción de las partes interesadas y, entre ella, de los entes locales.

Sin embargo, así como la CNMUCC, la UE se dirige a los entes locales considerándolos “partes interesadas” y poniéndolos al mismo nivel de las partes no institucionales y de los ciudadanos. Si bien se podría considerar que los entes locales, en cuanto instituciones, deberían tener un rol más destacado dentro del diálogo europeo, recordamos que interlocutor principal de la UE siguen siendo los EEMM y que, por otro lado, la MLG prevé la necesidad de ir más allá de las relaciones jerárquicas y formales, por lo cual podríamos considerar que este *modus operandi* se adhiere perfectamente a la lógica de la MLG.

Por otro lado, nos parece que la actual propuesta de Ley de Clima es algo exigua respecto a la consideración de la MLG: no incluye expresamente la referencia a ella en el art. 3, referido a las cuestiones que la Comisión deberá tener en cuenta en la trayectoria para lograr la neutralidad climática, y menciona de forma fugaz la posibilidad de la Comisión de utilizar las abstractas plataformas de diálogo multinivel interno a los EEMM.

Pacto por el Clima aprovechará este momento y el potencial de la acción individual y comunitaria para contribuir a la recuperación de Europa”. *Ibidem*.

⁸⁵³ *Ibidem*.

Como hemos podido apreciar, el Reglamento de Gobernanza acoge las reiteradas exhortaciones del CdR para crear una plataforma permanente multinivel de diálogo en materia de energía y clima con el fin de fomentar la participación activa de las partes interesadas institucionales y no. Sin embargo, algunos de los EEMM no otorgan, de momento, el justo espacio de diálogo a los EELL, por lo menos en la fase de elaboración de las políticas climáticas internas. El CdR relata que “la participación de los entes locales y regionales debería abarcar todas las fases, desde la elaboración hasta la aplicación y el seguimiento, pasando por la formulación de observaciones sobre las evaluaciones preliminares de la Comisión. No obstante, constata que hasta la fecha muchos Estados miembros no han conseguido implicar plenamente a los entes locales y regionales en este proceso”⁸⁵⁴.

Esto resulta aún más preocupante si consideramos que muchos EEMM “consideran que las estructuras que han creado son suficientes para alcanzar los objetivos de la consulta pública y del diálogo multinivel sobre el clima y la energía” y que esta perspectiva “de que los Estados miembros se consideren capaces de lograr esto por sí mismos ha sido en el pasado una de las principales fuentes de problemas”⁸⁵⁵. Por lo que el CdR recomienda a los EEMM que “efectúen un análisis crítico de estas estructuras, especialmente a la luz del contenido que pueden generar, la cobertura y la representatividad de los entes locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores, otras partes interesadas pertinentes y el público en general, y que den a conocer las aportaciones que generan estas estructuras para garantizar la plena consecución de los objetivos establecidos en el Reglamento sobre la gobernanza para la consulta pública y el diálogo multinivel sobre clima y energía [...]”⁸⁵⁶.

En concreto, el CdR hace un llamamiento a los EEMM para que incluyan plenamente a los entes locales y regionales en la elaboración de los planes

⁸⁵⁴ (2020/C 39/07) Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Aplicación del paquete sobre energía limpia: los planes nacionales de energía y clima como instrumento para el enfoque de gobernanza local y territorial sobre el clima y la energía activa y pasiva.

⁸⁵⁵ *Ibidem*.

⁸⁵⁶ *Ibidem*.

nacionales integrados de energía y clima⁸⁵⁷; en tal sentido, los entes locales y regionales no solamente deben poder presentar propuestas y enmiendas a los planes nacionales de energía y clima, sino que “su papel debe diferenciarse del que desempeñan otras partes interesadas ajenas al sector público”⁸⁵⁸.

En esta senda, consideramos que sería conveniente que la UE haga un atrevido paso en adelante configurando de manera clara y precisa la obligación de tener en cuenta los entes subestatales por lo menos en la planificación de los PNIEC, porque también de ello dependerá el logro de los objetivos pactados en el Acuerdo de París.

4. Los entes locales en la gobernanza multinivel española

Si en el contexto internacional y europeo hemos podido tratar las relaciones de *governance* climática, en el marco nacional es necesario detenernos, en primer lugar, sobre el gobierno del cambio climático y en concreto sobre los actores institucionales y sus relaciones político-administrativas para, en un segundo momento, abordar las cuestiones relativas a la *governance*.

4.1. El gobierno del cambio climático y su encaje competencial

El sistema político-administrativo de organización territorial asentado por la Constitución Española (en adelante, CE) se basa en la autonomía de las diferentes Administraciones Públicas en las que nuestro País se organiza. Sin embargo, la actuación político-administrativa de todas ellas debe responder a la unidad y coherencia y garantizar, por ende, el principio de unidad⁸⁵⁹.

⁸⁵⁷ (2020/C 39/06) Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — «Una Europa sostenible de aquí a 2030: seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la transición ecológica, así como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático».

⁸⁵⁸ (2020/C 39/07).

⁸⁵⁹ Esto es lo que, en otras palabras, reitera también el preámbulo de la LBRL “El principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, en que se fundamenta el nuevo Estado, implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos. Ciertamente que ello no significa en modo alguno la invertebración del poder público administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia”.

Como hemos planteado en otro estudio, el modelo descentralizado de las autonomías en España se caracteriza por una tangencialidad, concurrencia y entrecruzamiento de intereses, antes que de competencias jurídicas, que se acentúa aún más con referencia al cambio climático⁸⁶⁰. Esto es debido, por un lado, a las materias y sectores de actividad que pueden influir en la mitigación y/o adaptación al cambio climático y, por el otro, a la imbricación de intereses y competencias que, en estos sectores, son reconocidas a los tres niveles de gobierno y administración.

La CE, como la mayoría de las Constituciones de la misma época, carece de referencias expresas a la materia del cambio climático. Por este motivo, su protección se ha relacionado con el derecho, asentado en el artículo 45 CE, a disfrutar de un medio ambiente adecuado y al deber -reforzado para los poderes públicos- de conservarlo.

Asimismo, si bien, como se ha reiterado a lo largo del presente trabajo, el carácter complejo y polifacético del cambio climático no permite abordarlo de forma sectorial y fragmentaria, su carácter transversal, junto con la falta de un título específicamente climático, ha conducido al legislador estatal y autonómico a encasillar el conjunto de políticas, normativas y actuaciones administrativas para hacer frente al fenómeno en las rígidas casillas competenciales ya existentes.

Así, en cuanto a los títulos competenciales que amparan la legislación en materia de cambio climático, se ha empleado la tradicional repartición establecida por el bloque de constitucionalidad y, en primer lugar, se ha reconducido la intervención para mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático a los artículos 149.1.23 y 148.1.9 de la Constitución. El primero establece la reserva estatal en materia de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de la posibilidad de establecer normas adicionales de protección por parte de las CCAA; y el segundo la posibilidad, por parte de estas últimas, de asumir competencias en la gestión en materia de protección del medio ambiente.

⁸⁶⁰ Presicce, «Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España», *op.cit.* Acerca del tema de la conflictividad sobre el reparto de competencias, véase, entre todos, Casado Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, *op.cit.*

No obstante, el abordaje del cambio climático incumbe también a otros títulos competenciales, entre los cuales⁸⁶¹ destaca el relativo al régimen energético⁸⁶² (149.1.25 y 149.1.22) que, en nuestra configuración constitucional resulta fuertemente desarraigado respecto a la dimensión medioambiental y climática⁸⁶³. Finalmente, debemos mencionar el 149.1.13 CE, que otorga al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y que, en diferentes ocasiones, ha sido utilizado como “título de cierre” para amparar medidas estatales de mitigación y adaptación al cambio climático.

Por otro lado, los nuevos estatutos de autonomía (en adelante EEAA), que forman parte del bloque de constitucionalidad, además de establecer competencias en muchas materias relacionadas con la mitigación y adaptación al cambio climático, están empezando a hacer referencia expresa a este fenómeno y a considerarlo como objeto específico de protección, normalmente como subcategoría del medio ambiente⁸⁶⁴.

Así, el EEAA de Cataluña de 2006⁸⁶⁵ en su art. 46, “alude”⁸⁶⁶ al cambio climático en la expresión “prevención y el control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático”, en relación con los objetivos de las políticas medioambientales. El EEAA de Aragón⁸⁶⁷ reconoce expresamente la competencia exclusiva en las normas adicionales de la legislación básica sobre

⁸⁶¹ La ordenación del territorio y urbanismo (148.1.3), materia en la cual pueden asumir competencias las CCAA; el aprovechamiento y gestión de los recursos hídricos (149.1.22 y 148.1.10) montes y aprovechamiento forestal (149.1.23 y 148.1.8); y el transporte (149.1.21 y 148.1.5), además de otros títulos transversales.

⁸⁶² Como hemos destacado en nuestros estudios anteriores y como también destacan Jaria-Manzano y Cocciolo, “[a]specto central de cualquier política dirigida a afrontar el cambio climático es el abordaje de la transición energética [...]”. Jordi Jaria-Manzano y Endrius Cocciolo, «Cambio climático, energía y comunidades autónomas: el impulso de la transición energética mediante el cierre de centrales térmicas en la Ley balear 10/2019», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 18 (2020), 61.86. Presicce Laura, El periplo de la regulación..., *op.cit.*

⁸⁶³ En manifiesta tendencia inversa respecto a la perspectiva acogida por el derecho europeo. Acerca del tema véase Susana Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», *op.cit.*, pp. 233 y ss. Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *op.cit.*, p. 294.

⁸⁶⁴ Marta Pérez Gabaldón, *La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España* (Cizur Menor: Aranzadi, 2013), pp. 52 ss.

⁸⁶⁵ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁸⁶⁶ En palabras del Tribunal Constitucional, sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019.

⁸⁶⁷ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el “desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático”, en el título relativo a normas adicionales de protección del medio ambiente [Art. 71. 22ª]. Lo mismo recoge el EEAA de Castilla y León⁸⁶⁸, en su artículo 70. Finalmente, el EEAA de Canarias [Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias] se refiere a la mitigación del cambio climático tanto en los principios rectores que deben regir la política de los poderes públicos canarios (art. 37.15), como en relación con la competencia de medio ambiente [art. 153.1 ñ]. La misma doble referencia se halla en el EEAA de Extremadura⁸⁶⁹ en el artículo 9.1.33 y 7.7. Diferente y original, en cambio, resulta el planteamiento del EEAA andaluz⁸⁷⁰, que siempre en el título relativo al medio ambiente, vincula las estrategias dirigidas a mitigar el cambio climático con la utilización racional de los recursos energéticos, con el impulso a las energías renovables y el ahorro energético (art. 204).

En este complejo cuadro que acabamos de delinear, falta considerar el rol de los entes locales, como administraciones de proximidad. Como se abordará de forma exhaustiva en el siguiente capítulo del estudio, los entes locales carecen de potestad legislativa. Pese a ello, la CE les reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y, en función de esto, la legislación les otorga competencias jurídicas en materias también relacionadas con la mitigación y/o adaptación al cambio climático. A través de éstas, los entes locales, en el marco de la legislación estatal y autonómica, pueden planificar políticas y llevar a cabo actuaciones concretas que favorezcan la mitigación y la adaptación. Así pues, la legislación estatal y autonómica configura el perímetro de acción de los gobiernos locales para desarrollar políticas en sectores relacionados con el cambio climático. Perímetro de acción que, evidentemente, está fuertemente vinculado por las mallas competenciales y por las construcciones jurídicas de los

⁸⁶⁸ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

⁸⁶⁹ Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

⁸⁷⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

niveles de gobierno superiores, que pueden favorecer, o al contrario limitar u obstaculizar, la acción local sobre el cambio climático. Esta cuestión será objeto de análisis con mayor profusión en el siguiente capítulo de nuestro estudio, al cual nos debemos remitir.

Para lo que en esta sede nos interesa, este galimatías de competencias sectoriales y su repartición entre Estado y CCAA, ha generado, máxime con referencia al cambio climático, una fuerte conflictividad competencial.

Como se acaba de comentar, la mayoría de las leyes sectoriales autonómicas vigentes, que tenían por finalidad la mitigación y/o la adaptación al cambio climático, se han amparado tradicionalmente por el título competencial de protección del medio ambiente o de energía por su carácter sustancialmente ambiental o energético. Sin embargo, muchas de ellas han requerido reiteradamente la intervención del Tribunal Constitucional para controversias competenciales relativas al título competencial aplicable o a la difícil delimitación entre las bases estatales y el desarrollo autonómico⁸⁷¹.

4.1.1. Los conflictos competenciales tras las nuevas leyes autonómicas de cambio climático

La cuestión ha asumido más relevancia, si cabe, tras la aprobación reciente de algunas Leyes autonómicas de cambio climático⁸⁷², las cuales se amparaban

⁸⁷¹ Vid. Presicce Laura, "El periplo de la regulación...", *op.cit.*, p. 192 ss. En ámbito energético, el Estado, considerando el sector eléctrico como sector regulado y estratégico para la economía estatal, se ampara a menudo, además de en el más específico título relativo al sector energético (art. 149.1.25), en el título general relativo a la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE) o en el criterio de la extraterritorialidad (art. 149.1.22 CE). Para citar solamente las sentencias más recientes: las sentencias sobre la prohibición autonómica de la técnica del fracking (STC 106/2014, de 24 de junio, SSTC 134/2014, de 22 de julio; 208/2014, de 15 de diciembre; 73/2016, de 14 de abril, y 8/2018, de 25 de enero), o la Sentencia 68/2017, de 25 de mayo de 2017, acerca del autoconsumo de energía eléctrica. Acerca del tema, véase Casado Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, *op.cit.* Asimismo, en tema de movilidad sostenible, véase la STC 174/2013, de 10 de octubre, que aborda también la controvertida cuestión de la "afectación transversal" de la legislación básica de protección de medio ambiente sobre competencias sectoriales autonómicas ulteriores, como es el caso de las competencias en transportes en su ámbito territorial (FJ 5).

⁸⁷² Las leyes autonómicas aprobadas hasta ahora son la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña, 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 y la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares.

todas en las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, sin perjuicio a la mención a otros títulos competenciales. El Tribunal Constitucional ha podido intervenir sobre el tema en ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (en adelante LCCC), que fue pionera en este ámbito.

Nos parece interesante, en este contexto, aportar algunas reflexiones acerca de la sentencia⁸⁷³ que resuelve el recurso en objeto en primer lugar porque evidencia el difícil encaje de la cuestión climática en uno u otro título sectorial.

Por un lado, Cataluña justifica la aprobación de la LCCC por sus competencias en la materia de protección del medio ambiente y concretamente en el desarrollo legislativo en esta materia, de competencia autonómica⁸⁷⁴. Por el contrario, según el Estado, la LCCC se enmarca, además de en el título sobre protección del medio ambiente, también en las materias de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), puertos de interés general (art. 149.1.20), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22), legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25).

El TC, resolviendo la cuestión, asume que la LCCC, además de perseguir la protección del medio ambiente “representa también, al mismo tiempo, el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades

⁸⁷³ Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. Acerca de ella, véanse Marina Rodríguez Beas, «El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático», *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 77.59-99 (2019). Jaria-Manzano y Cocciolo, Cambio climático, energía y comunidades autónomas, *op.cit.* Aitana De la Varga Pastor, «La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11.1-47 (2020). Alba Nogueira López, «A Rolex o a setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), 1-30.

⁸⁷⁴ Recordamos que el art. 144 EEAA reconoce a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente, así como la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.

productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo”⁸⁷⁵. De tal manera, no se puede hablar, en este caso, de un título competencial específico y preferente⁸⁷⁶. Además del título medioambiental, tienen incidencia en la LCCC también el título energético y el de planificación general de la actividad económica, puesto que “no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias”⁸⁷⁷.

Esta posición del TC no resulta nueva. En otra reciente sentencia, el Alto Tribunal indicó expresamente que, aunque todas las medidas se encuentren unidas por un objetivo último,

“consistente en evitar que las actividades humanas perjudiquen de modo irreversible el clima de nuestro planeta, cada una de ellas se despliega en campos distintos con finalidades diversas, tendentes a fomentar las energías renovables, promover una mayor eficacia energética o reducir la emisión de gases contaminantes en plantas industriales y energéticas, vehículos de motor o los edificios. Medidas de lucha contra el cambio climático que la Constitución española y los Estatutos de Autonomía pueden haber repartido entre las instituciones generales y autonómicas del Estado de forma diferenciada, pues atañen a materias tales como industria, energía, transportes y circulación de vehículos a motor, vivienda, etc., además de la protección del medio ambiente en sentido estricto”⁸⁷⁸.

El problema del anclaje sectorial de las medidas relacionadas tanto con la mitigación como con la adaptación ha sido cuestionado por buena parte de nuestra doctrina, que además ha subrayado cómo el actual encaje sectorial interno no responde a la misma lógica europea, configurando una fuente adicional de problemas relativos a la transposición de las directivas en materia de clima y energía⁸⁷⁹.

⁸⁷⁵ STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 4.

⁸⁷⁶ Acerca del tema, véanse las STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5; la STC 62/2018, de 7 de junio, FJ 3; la STC 64/2018, de 7 de junio, FJ 3.

⁸⁷⁷ STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 4. Asimismo, según el TC “La ley tiene pues una vocación transformadora del entero sistema industrial, económico y energético de Cataluña”.

⁸⁷⁸ STC 165/2016, de 6 de octubre, FJ 7.

⁸⁷⁹ Nogueira López, «A Rolex o a setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico», *op.cit.* Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», *op.cit.*

Una vez aclarados los temas sobre el encaje competencial de la LCCC, el TC aborda la cuestión controvertida relativa la delimitación entre las bases estatales y el desarrollo autonómico, puesto que las mencionadas son “materias repartidas según el binomio bases/desarrollo”⁸⁸⁰. Sobre esta sempiterna lucha competencial, el Tribunal Constitucional, en relación con las competencias ambientales, ya había dejado claro, por un lado que “[...] el contenido normativo de lo básico [...] no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal”, si bien éstas deben ser excepcionales; por el otro que “[...] lo básico, como propio de la competencia estatal [...], cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos”. Por lo cual estaríamos frente a una “[...] estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”⁸⁸¹.

Con este telón de fondo, y antes de entrar a valorar las conclusiones que trae el TC, nos parece interesante puntualizar los dos diferentes planteamientos de partida asumidos por el Estado y por la Generalitat.

Por un lado, el Estado hace hincapié en el tradicional - y obsoleto - enfoque de la dimensión supraautonómica e incluso supranacional del fenómeno del cambio climático como criterio atributivo de competencias estatales en este ámbito. Con dichas argumentaciones cuestiona la LCCC para concebir una política y un régimen jurídico propio y autónomo en relación con el cambio climático, transponiendo directamente la normativa internacional y comunitaria y sin considerar el marco estatal. El abogado del Estado no considera posible que cada comunidad autónoma territorialice los objetivos de emisiones asignados, como si se tratara de EEMM de la UE, extralimitándose en sus competencias de desarrollo y ejecución en materia de medio ambiente. Este enfoque, como hemos hondamente abordado, resulta hoy en día anacrónico y equivocado.

⁸⁸⁰ Ibidem.

⁸⁸¹ STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8. Vid. también la STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 6.

Por otro lado, como pone de manifiesto el propio preámbulo, la LCCC parte de la necesidad, consolidada en ámbito internacional y europeo, de implicación -con un enfoque descentralizado y ascendiente- de todos los niveles de gobernanza para el cumplimiento de los objetivos climáticos. En efecto, a tal propósito, la LCCC recoge la mencionada invitación a los niveles de gobierno no estatales para adoptar medidas destinadas a reducir las emisiones de GEI.

El TC, por su parte, parece teóricamente respaldar este planteamiento, sin embargo, por un lado, como hemos adelantado, no permite la territorialización de los objetivos climáticos y, por el otro, a la hora de enjuiciar cada precepto concreto de la Ley, considera que en muchos de ellos se están invadiendo competencias estatales. Como ha destacado De la Varga Pastor, “establecer como objetivo la transición energética o la reducción de las emisiones de GEI se considera constitucional, pero concretar cómo se va a lograr, fijando objetivos concretos no, ya que se interpreta que esa cuestión debe quedar en manos exclusivas del estado”⁸⁸².

En efecto, esto parece ir en una dirección opuesta respecto a todas las consideraciones efectuadas en este capítulo, relativas a la necesidad de LDCs, así como de participación de los entes subestatales en la mitigación y adaptación, prevista en el Acuerdo de París. A la hora de la verdad, el mencionado rol “vehicular” del Acuerdo de París hacia un enfoque multinivel se estrella contra la barrera “de la unilateralidad”⁸⁸³ aún arraigada en algunos Estados, como el nuestro.

Como destaca la doctrina, señaladamente Navarro Rodríguez, las mencionadas leyes se justifican para “elevar a rango de Ley todas las medidas frente al cambio climático aprobadas ya en la planificación sectorial” de las CCAA⁸⁸⁴, y añadir ex

⁸⁸² De la Varga Pastor, «La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa», *op.cit.*, p. 19. Siendo la LCCC pionera, las posteriores leyes autonómicas de cambio climático han desarrollado un “proceso de ‘aprendizaje’ sobre los traspiés competenciales ajenos”, para evitar amputaciones por parte del Tribunal Constitucional. Vid. Nogueira López, «A Rolex o a setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico», *op.cit.*, p.8.

⁸⁸³ Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *op.cit.*, p.292.

⁸⁸⁴ En efecto, todas las CCAA cuentan hoy en día con una Estrategia de Cambio Climático. Vid. Pilar Navarro Rodríguez, «Regulación autonómica de la lucha contra el cambio climático: entre Cataluña, País Vasco y Andalucía», *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, 75 (2018), p. 24.

novo medidas concretas, también relativas a los entes locales, en los ámbitos de la adaptación y mitigación⁸⁸⁵.

Pero, además, dichas Leyes han llenado los huecos vacíos dejados por el Estado. La ausencia de una ley estatal de cambio climático, actualmente en fase de tramitación parlamentaria⁸⁸⁶, que constituiría la legislación básica en la materia, no es cuestión menor⁸⁸⁷. En este caso, si bien las CCAA no pueden ampararse en las normas adicionales de protección para alterar el contenido de las bases estatales⁸⁸⁸, resulta cuestionable que ellas no puedan intervenir, en un asunto tan acuciante, frente al inmovilismo del Estado. Parece loable y completamente acorde con las iniciativas impulsadas a nivel internacional, desde nuestro punto de vista, la voluntad de las CCAA de legislar y actuar, en el marco de las competencias reconocidas por el bloque de constitucionalidad, para impulsar la mitigación y la adaptación en sus respectivos territorios.

4.2. Las relaciones interadministrativas

El régimen jurídico del cambio climático se ha plasmado hasta ahora a través de normativas, estrategias y actuaciones administrativas fragmentadas y multiplicadas, en algunos casos discordantes. La percepción es que los diferentes niveles de gobiernos hayan actuado de forma aislada, además añadiendo normalmente la componente climática a normativa sectorial ya existente.

El excesivo encorsetamiento competencial y la desconfianza mutua, reflejo de la “tradición secular de centralización política y administrativa”⁸⁸⁹ española, se refleja inevitablemente en la (in)eficacia de la acción climática. Como oportunamente ha destacado Galera Rodrigo, en España

⁸⁸⁵ Vid. Cap 9.

⁸⁸⁶ Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética, BOCG, Serie A, núm. 19-1, de 29 de mayo de 2020.

⁸⁸⁷ Aunque es preciso mencionar que existen otras normas sectoriales, aprobadas por el Estado en estos últimos años, que establecen políticas y medidas sectoriales en cumplimiento de los compromisos europeos e internacionales.

⁸⁸⁸ Vid. STC 214/2015, de 22 de octubre, FJ 4.

⁸⁸⁹ Miguel Sánchez Morón, «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, 230-231 (1992), 11-30.

“Parece que importa, más que la eficacia de la acción conjunta de las partes, la titularidad de la competencia para actuar: afirmada ésta por la doctrina constitucional, ninguna otra obligación —de coordinación, cooperación y eficacia— parece resultar jurídicamente exigible. Quizás en otros ámbitos sea posible mantener la fragmentación y la unilateralidad en la gestión pública; no lo es en la gestión ambiental, y menos en la lucha contra los efectos del cambio climático, ámbitos a gestionar que no conocen fronteras ni delimitaciones o acotaciones administrativas”⁸⁹⁰.

En el mismo sentido van las consideraciones de De Leonardis relativas al ámbito medioambiental:

“E dunque quello che conta è che le istituzioni che si muovono nel contesto ambientale abbiano la capacità di “apprendere”, che si abbandoni la logica di stabilire quale livello debba prevalere sull’altro e quella di difendere astratti spazi di potere. [...] La regolazione di materie fortemente connotate da aspetti tecnici e tecnologici implica che l’assetto delle competenze non sia eccessivamente blindato e comunque tale da consentire a tutti gli attori di non perdere di vista il risultato finale in vista dell’effetto utile che deve comunque essere garantito. Occorre dunque prendere atto che il sistema della governance ambientale è un sistema “adattativo” disegnato in relazione ai singoli beni che devono essere tutelati (principio di adeguatezza per il quale si costruiscono ambiti come i bacini, i parchi, le aree protette che sono del tutto indipendenti dalle circoscrizioni amministrative tradizionali) e “integrativo” dal momento che tende a superare la logica della divisione di competenza per materia”⁸⁹¹.

Asimismo, de acuerdo con Brocca:

“L’approccio settoriale ha creato un sistema che appresta all’ambiente tutele prime, speciali, parallele, che pretendono, ma nella pratica difettano di adeguate forme di coordinamento e integrazione. Gli effetti sono moltiplicatori e quasi mai eliminatori, di frantumazione e dispersione delle competenze, di complicazioni e incertezze procedurales, di performance amministrative inefficientes, di dispersione dei controlli, di annacquamiento della responsabilità, di agravios non sempre preventivables per gli operatori privados, di conflittualità processuales”⁸⁹².

En efecto, las dinámicas de conflictividad competencial anteriormente señaladas, que han llevado a la intervención reiterada del Tribunal Constitucional, han sido

⁸⁹⁰ Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *op.cit.*, p. 266.

⁸⁹¹ Francesco De Leonardis, «La governance ambientale: alla ricerca di un equilibrio instabile», 21 de abril de 2010 en la página web "Aperta Contrada". Disponible en: <<https://www.apertacontrada.it/2010/04/21/la-governance-ambientale-alla-ricerca-di-un-equilibrio-instabile/3/>>. [Última consulta: 06/11/2020].

⁸⁹² Marco Brocca, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche* (Giappichelli ed., 2018), p. 18.

alentadas justamente por la falta de mecanismos efectivos de relaciones interadministrativa entre Estado y CCAA para el ejercicio conjunto de competencias.

El problema de las relaciones organizativas entre las administraciones públicas, en un tema tan transversal como el cambio climático, adquiere una especial relevancia. Todos los discursos de MLG efectuados en este estudio convergen, como no puede ser de otra manera, en la necesidad de una acción coherente e integrada entre todos los niveles de gobierno territoriales.

Si bien, según la teoría policéntrica, la iniciativa simultánea de múltiples unidades de gobierno no conlleva necesariamente a la ineficiencia de la acción⁸⁹³, desde nuestro punto de vista, la policentricidad puede ser caótica. Superar las barreras administrativas y abandonar la repartición neta de competencias entre niveles podría producir resultados nulos -o hasta contraproducentes- sin una necesaria integración de las políticas climáticas de los diferentes niveles⁸⁹⁴. La falta de integración puede causar solapamientos, duplicidades, redundancias de políticas y medidas o, por otro lado, interferencias paralizantes, que, en la práctica, pueden producir tres tipos de situaciones negativas: que las políticas o medidas de los diferentes niveles de administración se concentren todas en un solo sector, descuidando otros de igual importancia; que las políticas o actuaciones de las diferentes administraciones fueran contrarias o contraproducentes entre sí; o que se desarrollen dos o más políticas idénticas con consecuente malgasto de recursos e ineficiencia en la actuación en conjunto⁸⁹⁵.

Ahora bien, en un contexto de múltiples competencias y múltiples intereses, ¿cómo se solventa esta falta de integración político-administrativa?

Con este telón de fondo y para dar respuesta a la cuestión planteada, nos parece relevante examinar las técnicas jurídicas de relaciones interadministrativas actualmente existentes en nuestro país.

⁸⁹³ Cap. 2, 2.1. Como se ha relatado, el modelo de gobernanza policéntrica es mucho más tolerante a la superposición, redundancia y duplicación.

⁸⁹⁴ Véanse las consideraciones efectuadas en Presicce, «Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España», *op.cit.*

⁸⁹⁵ Pérez Gabaldón, "La gestión intergubernamental...", *op.cit.*, pp. 58 ss.

4.2.1. Los principios relacionales: coordinación, cooperación y colaboración

Sin ánimo de ser exhaustivos, es prioritario llevar a cabo un apunte terminológico desde una perspectiva jurídico-administrativa de los términos de coordinación, colaboración y cooperación. Este apunte se considera necesario debido a la pluralidad de acepciones en las que se utilizan los mencionados conceptos⁸⁹⁶.

En cuanto a la coordinación, el art. 103.1 CE⁸⁹⁷ apunta a ella, *in primis*⁸⁹⁸, como *principio* jurídico de las relaciones organizativas entre administraciones (intersubjetiva). En la misma senda, tanto la derogada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)⁸⁹⁹, como la vigente (LRJSP)⁹⁰⁰, incluyen expresamente la coordinación como uno de los principios de actuación de toda administración pública⁹⁰¹.

⁸⁹⁶ Véanse, entre todos, Sánchez Morón, "La coordinación administrativa...", *op.cit.* Asimismo, Ángel Menéndez Rexach, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», *Documentación Administrativa*, 240 (1994), 11-50. Luciano Parejo Alfonso, «Notas para un construcción dogmática de las relaciones interadministrativas», *Revista de administración pública*, 174 (2007), 161-91.

⁸⁹⁷ "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

⁸⁹⁸ Además de ser reconocida como principio, la coordinación es también una técnica relacional y una competencia (art. 149.1.13, 149.1.15 y 149.1.63 CE). Ésta última es definida por Sánchez Morón como "coordinación strictu sensu". A tal propósito, Sánchez Morón, "La coordinación administrativa...", *op.cit.*, pp. 21 ss. Vid. también, Anna Pallarès Serrano, «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y relación con el concepto de integración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 131 (2006), pp. 493 ss.

⁸⁹⁹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Véase, acerca del tema, Luciano Parejo Alfonso, «Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el título 1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común», en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración: seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993* (Institut d'Estudis Autònoms, 1993), pp. 15-40.

⁹⁰⁰ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁹⁰¹ Como todo principio, a la coordinación intersubjetiva se le reconoce una función informadora del ordenamiento jurídico "dirigida a los poderes públicos que tiene la potestad de dictar normas jurídicas", una función interpretativa, "que obliga a aplicar las normas jurídicas en un sentido favorable a la realización de la finalidad coordinadora" y una supletoria "en el caso de lagunas normativas y resolutorias de las antinomias que pueden existir". En tal sentido, Anna Pallarès Serrano, «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico...», *op.cit.*, p. 487.

Sin entrar en el interesante debate doctrinal acerca del alcance de la coordinación⁹⁰², nos limitaremos a señalar que hoy en día éste ha sido resuelto aceptando comúnmente la supraordenación de la administración coordinadora respecto a las administraciones coordinadas. En tal sentido, y conformemente con las interpretaciones del TC, la coordinación “conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en la que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”⁹⁰³, aunque “no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la mismas”⁹⁰⁴. Lo que queda claro es que los coordinados deben tener titularidad en la competencia objeto de coordinación⁹⁰⁵ y que ésta solamente es admisible en supuestos taxativamente previstos por normas con rango de ley⁹⁰⁶.

Por otro lado, art. 103 CE no menciona, entre los principios de relaciones interadministrativas, los de colaboración⁹⁰⁷ y de cooperación que, en cambio, aparecen como tales en la LRJSP⁹⁰⁸.

En nuestra legislación positiva, así como en la doctrina y en la jurisprudencia del TC, es común concebir los dos conceptos como sinónimos⁹⁰⁹ y diferenciarlos respecto a la coordinación, por su rasgo de equiordinación y voluntariedad⁹¹⁰. A

⁹⁰² Se remite a , Anna Pallarès Serrano, «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico...», *op.cit.*, pp. 500 ss.

⁹⁰³ STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f).

⁹⁰⁴ STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2. Criterio reiterado, entre otras, en las SSTC 106/1987, 104/1988 y 227/1988. Aunque es evidente que supone un límite al ejercicio de la competencia. Véase, Sánchez Morón, "La coordinación administrativa...", *op.cit.*, p. 23.

⁹⁰⁵ STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2.

⁹⁰⁶ STC 12/1982, de 4 de mayo, FJ 4. Asimismo, en referencia con el art. 59 LBRL, acerca de las relaciones de coordinación con los EELL, véanse la STC 27/1987, de 27 de febrero, FFJJ 2 y 6.

⁹⁰⁷ Aunque el propio TC, señala que el principio de cooperación “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), pues entronca con “la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía [STC 214/1989, FJ 20 e)]”. STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9.

⁹⁰⁸ Arts. 3 y 140 LRJSP. Asimismo, en los arts. 3 y 4 de la derogada LRJPAC.

⁹⁰⁹ Véanse, en detalle, Sánchez Morón, «La coordinación administrativa...», *op.cit.*, p. 24. Anna Pallarès Serrano, «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico...», *op.cit.*, pp. 505 ss. María Zambonino Pulito, «La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», *Revista aragonesa de administración pública*, 52 (2018), p. 236. Menéndez Rexach, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», *op.cit.*, p. 12.

⁹¹⁰ STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20. Asimismo, STC 194/2004, de 4 de noviembre, fJ 9 “En cuanto a su caracterización, conviene, como primer paso, distinguir el principio de cooperación de la coordinación [...]. En este sentido, en nuestra doctrina hemos conectado la

tal propósito, el nuevo art. 140 LRJSP ha despejado cualquier duda, introduciendo una fórmula esclarecedora de cada principio:

- el principio de *colaboración*, entendido como “el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes”, cuyos deberes concretos se recogen en el art. 141 LRJSP.
- el principio de *cooperación*, “cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común”⁹¹¹, concretado en el art. 143 LRJSP.
- y el analizado principio de *coordinación*, “en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

De este modo, mientras que la cooperación se caracteriza por su voluntariedad y reciprocidad⁹¹², la colaboración es calificada como un deber⁹¹³, aunque se distingue de la coordinación por la falta de una relación de supraordenación.

Por otro lado, el orden con el que el legislador ubica los tres principios en el art. 140 no es casual y responde, desde nuestro punto de vista, a la interpretación

cooperación con la idea de la voluntariedad y la coordinación con la de la imposición. Así, hemos dicho que “la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas”.

⁹¹¹ Idea reiterada en el art. 143 LRJSP.

⁹¹² En efecto, el art. 143 LRJSP requiere, para la formalización de las relaciones de cooperación, la aceptación expresa de las partes, formuladas mediante acuerdo de cooperación o convenios.

⁹¹³ El art. 141 remarca la colaboración como deber. Asimismo, también en la LRJPAC, art. 4.5. El deber general de colaboración entre entidades públicas, como hemos apuntado *supra* fue formulado por el mismo TC. Acerca de este tema, véase Menéndez Rexach, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», *op.cit.*, pp. 21-22.

del carácter preferente de la colaboración y cooperación respecto a la coordinación dada por el TC⁹¹⁴ y contenida expresamente en la LBRL⁹¹⁵.

Con referencia a esta última, es preciso apuntar que, tras la CE, fue la primera norma en regular las relaciones interadministrativas. En su articulado, en línea con la CE y con la jurisprudencia del TC de aquellos años, mientras que la coordinación destaca como principio⁹¹⁶, la colaboración aparece, junto con la misma coordinación, como deber (art.10). Por otro lado, no se halla mención alguna al principio de cooperación. Sin embargo, tanto en el preámbulo como en los artículos que delimitan las técnicas relacionales⁹¹⁷, se percibe una cierta imprecisión terminológica⁹¹⁸, aludiendo a técnicas de coordinación interadministrativa voluntarias y de base negocial, en disonancia con las interpretaciones a las que se ha apuntado hasta ahora.

No obstante, la entrada en vigor de la LRJSP supuso teóricamente un cambio importante respecto a las relaciones interadministrativas de los entes locales. Contrariamente a la LRJPAC, la nueva ley del sector público pretende desarrollar un régimen de gran alcance (si bien no exhaustivo) que comprende todas las relaciones interadministrativas, incluyendo las entabladas con los entes locales, previamente confinadas en la LBRL, de manera que las disposiciones de la LBRL pasan a tener un carácter supletorio⁹¹⁹.

4.2.2. *Las técnicas orgánicas relacionales*

Para garantizar su efectividad, los principios relacionales descritos deben traducirse en instrumentos concretos, en nuestro caso en técnicas relacionales.

⁹¹⁴ Véanse, entre otras, las SSTC 77/1984, de 3 de julio, la 40/1998, de 19 de febrero, la 204/2002, de 31 de octubre y la 8/2016, de 1 de enero.

⁹¹⁵ Art. 59 LBRL.

⁹¹⁶ Arts. 6 y 7 LBRL.

⁹¹⁷ En concreto, como veremos, la referencia es a los arts. 55 y 58 LBRL.

⁹¹⁸ M. Teresa Carballeira Rivera, «La cooperación interadministrativa en la LBRL», *REALA*, 257 (1993), 45-76.

⁹¹⁹ El art. 140.2 LRJSP señala el carácter supletorio de la LBRL en las relaciones entre AGE o CCAA con las EELL. Vid. Marc Vilalta Reixach, «Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público», *Cuadernos de derecho local*, 44 (2017), 48-82.

De tal manera, los artículos 142 y 143 LRJSP recogen dos listados abiertos de técnicas de colaboración (art. 142) y de cooperación (art. 143), de aplicación a todas las relaciones interadministrativas. En cambio, la LRJSP no ofrece el mismo trato de detalle a la coordinación. Más allá de lo establecido en el artículo 140 LRJSP, no se concretan los objetivos específicos de este principio ni se ofrece un elenco de técnicas jurídicas que posibiliten su realización; ni tan siquiera se regulan las tradicionales técnicas funcionales de coordinación como son la planificación vinculante⁹²⁰ y la emisión de informes vinculantes. Este trato diferenciado, podría ser, desde nuestro punto de vista, una evidencia más del mencionado carácter preferente de la colaboración y cooperación respecto a la coordinación.

Volviendo a las técnicas jurídicas relacionales interadministrativas, éstas han sido tradicionalmente configuradas como funcionales y orgánicas. Las funcionales son reconducibles a los elencos señalados y, entre todas, destacamos las técnicas de asistencia y auxilio recíproco; la prestación de medios materiales, técnicos o personales; el intercambio de información, también a través de la creación y mantenimientos de sistemas integrados de información administrativa; la emisión de informes no vinculantes; y la celebración de convenios.

Las orgánicas presuponen, en cambio, la creación de estructuras que permitan la participación estable de un conjunto de Administraciones. En concreto, la LRJSP se refiere a las técnicas orgánicas de cooperación y las tipifica, de forma no exhaustiva⁹²¹, en diez artículos (arts. 145-154)⁹²². Todas ellas suponen la creación de nuevos órganos administrativos y, por ende, tienen carácter de foro de diálogo con vocación de permanencia.

Sin pretender analizar en detalle cada una de ellas, nos referiremos someramente a sus tratos distintivos.

⁹²⁰ Véase Sánchez Morón, "La coordinación administrativa...", *op.cit.*, pp. 26-27.

⁹²¹ Coincidimos con Vilalta Reixach, en que debemos entender que las tipificadas no son las únicas técnicas orgánicas de cooperación posibles, pudiendo las Administración establecer técnicas ulteriores. Marc Vilalta Reixach, «Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público», *op.cit.*, p. 64.

⁹²² A éstas cabe añadir la técnica orgánica de cooperación establecida en el art. 144.1 a) LRJSP.

a) Los órganos previstos en la LRJSP

La Conferencia de Presidentes se caracteriza como órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno estatal y los Gobiernos de las CCAA, está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Sus funciones están dirigidas a la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las CCAA⁹²³.

Las Comisiones bilaterales, en cuanto órganos de cooperación de composición bilateral, ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma, a la Ciudad de Ceuta o a la Ciudad de Melilla⁹²⁴. Las decisiones adoptadas, por ende, revisten la forma de Acuerdos y son de obligado cumplimiento para las dos administraciones que las suscriben. Las Comisiones bilaterales, en el último periodo, han resultado ser un importante foro para la resolución de conflictos en asuntos climáticos entre el Estado y las CCAA, como ha quedado patente en el caso del Acuerdo que ha resuelto ciertas discrepancias acerca de la Ley balear de Cambio Climático⁹²⁵.

Las Conferencias Sectoriales (en adelante CS), ya previstas en la anterior legislación, se definen en cambio, como órganos de cooperación multilateral, de alcance sectorial. En cuanto a sus funciones, la LRJSP añade a la tradicional función consultiva las funciones decisorias o de coordinación, orientadas a

⁹²³ Acerca de la Conferencia de Presidentes, véanse, Marc Vilalta Reixach, «Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público», *op.cit.*, p. 66. Javier Tajadura Tejada, «La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma», *Revista de derecho político*, 101 (2018), 549-72. Pérez Gabaldón, La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España, *op.cit.*, pp. 199 ss.

⁹²⁴ Pérez Gabaldón, La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España, *op.cit.*, pp. 329 ss.

⁹²⁵ Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética (BOIB núm. 170, de 19 de diciembre de 2019). Véase, a tal propósito, Jaria-Manzano y Cocciolo, "Cambio climático, energía y comunidades autónomas...", *op.cit.*

alcanzar acuerdos sobre materias comunes⁹²⁶. En este sentido, las conferencias sectoriales pueden adoptar acuerdos, generalmente⁹²⁷ de obligado cumplimiento para los que los hayan votado, y recomendaciones.

En cualquier caso, si teóricamente las Conferencias sectoriales representan un transcendental instrumento de cooperación/coordinación entre la AGE y las CCAA, éstas no han resultado en la práctica el foro de diálogo intergubernamental esperado. En este sentido, los estudios coinciden en sus muchas deficiencias: se reúnen muy raramente⁹²⁸, existe una importante carencia de información pública acerca de sus actividades, reuniones, acuerdo y recomendaciones⁹²⁹ y sus funciones de debatir e informar proyectos normativos y planificar actuaciones conjuntas resultan marginales⁹³⁰.

Finalmente, cabe señalar que tanto la Conferencia de Presidentes (art. 146) y las conferencias sectoriales (arts. 147-152), como las conferencias bilaterales (art. 153) tienen un reconocido alcance político⁹³¹ y, como anteriormente indicado, se caracterizan por ser órganos de cooperación, multilaterales o bilaterales, que no contemplan los gobiernos locales.

⁹²⁶ Art. 148 LRJSP. Acerca de las Conferencias sectoriales, véanse, entre todos, Pérez Gabaldón, La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España, *op.cit.*, pp. 237 ss. José María Pérez Medina, «Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 31 (2020), 17-64. Juan Carlos Duque Villanueva, «Las conferencias sectoriales», *Revista española de derecho constitucional*, 27.79 (2007), 113-53. M. Josefa Ridaura Martínez, *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas* (Tirant lo Blanch, 2009), pp. 82 ss.

⁹²⁷ En cambio, de acuerdo con el art. 151.2. a) LRJSP, en caso de que se trate de conferencias sectoriales en las que la AGE ejerza funciones de coordinación, el acuerdo adoptado será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones, con independencia del sentido del voto.

⁹²⁸ Acerca del tema, Pérez Medina, «Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa», *op.cit.*, pp. 29 ss. Se puede consultar el número de reuniones de cada conferencia sectorial, por periodos, hasta el 2020, en: <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/81-2020/conferencias_sectoriales_1981-2020#page=1> > [Última consulta:14/1/2021].

⁹²⁹ Duque Villanueva, «Las conferencias sectoriales», *op.cit.*, pp. 147 ss.

⁹³⁰ Acerca de esto, véanse Mariachiara Alberton, «La praxis de las relaciones intergubernamentales en España: un examen cuantitativo y cualitativo de la cooperación en materia ambiental», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.2 (2020), 1-44. Alberto de la Peña Varona, Arantxa Elizondo Lopetegi y Francisco Juaristi Larrinaga, «Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14 (2015), 23-41.

⁹³¹ La primera es reservada a los Presidentes, del Gobierno de las CCAA; la segunda y la tercera exigen que sus componentes sean miembros del gobierno.

Respecto a las técnicas relacionales orgánicas de cooperación “triangular”, que incluyan los entes locales, la única prevista en la LRJSP puede hallarse en el art. 145.1. Se trata de indefinidos órganos cooperación, “de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene”. La referencia a estos órganos, en efecto, nos parece un cajón de sastre residual que engloba ulteriores posibles órganos no previstos en los artículos analizados.

A estos órganos previstos en el art. 145.1, podríamos sumar las Comisiones Territoriales de Coordinación (art. 154 LRJSP). Sin embargo, la LRJSP limita la constitución de estas últimas solamente a administraciones territorialmente “próximas”, cuyos territorios sean limítrofes o coincidentes y a supuestos en que la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera. Por lo tanto, su alcance resulta evidentemente limitado.

Desde este punto de vista, nos parece que el intento de la LRJSP de regular y sistematizar las relaciones interadministrativas entre todas las administraciones, incluidas las locales, haya acabado, una vez más, con olvidar a éstas últimas, como si las relaciones triangulares de cooperación con los entes locales no merecieran atención. Y esta lógica deriva, probablemente, de la tradicional -y vetusta- concepción de la naturaleza diferenciada de la administración local respecto a las “administraciones superiores”, por su falta de potestad legislativa, a la que se ha reconducido erróneamente su supuesta falta de autonomía política⁹³².

b) Las técnicas orgánicas relacionales verticales de la LBRL

La LBRL trata las relaciones interadministrativas, horizontales y verticales, de los entes locales en los artículos 10 y 55-62.

⁹³² Este tema será tratado en el cap. 9, al que nos remitimos.

El artículo 10 establece las condiciones que posibilitan la coordinación, sobre todo vertical, de las competencias de las Entidades Locales con las restantes Administraciones públicas. Esta se deberá llevar a cabo cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas. Sin embargo, la coordinación tendrá que ser compatible con la autonomía local⁹³³.

Las relaciones orgánicas se desarrollan concretamente en el artículo 58, cuya redacción resulta confusa y definitivamente no análoga con lo establecido en el artículo 140 LRJSP. En su primer apartado, el art. 58 dispone que “Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la *coordinación administrativa, órganos de colaboración* de las Administraciones, correspondientes con las entidades locales”. La cooperación de la LRJSP, en este contexto inexistente, es aquí remplazada por la creación de órganos de colaboración para la coordinación administrativa. La coordinación, como ha destacado la doctrina, constituiría aquí no la técnica sino el fin de los órganos⁹³⁴. Un análisis detenido del art. 58 nos lleva a considerar que se trata de órganos diferentes respecto a los previstos en el art. 145.1 LRJSP, si bien, por sus características, tampoco se configuran como órganos de coordinación.

Los tratos diferenciales entre los dos tipos de órganos estriban, en primer lugar, en la falta de equiordenación: mientras que los órganos ex art. 145.1, siendo órganos de cooperación, no se basan en la supraordenación, éstos siguen una lógica de poder de dirección. Y, en efecto, este poder se evidencia también en la posibilidad de creación de órganos solo por Ley por parte del Estado y de las CCAA. Además, en cuanto a la voluntariedad, la participación en dichos órganos no es voluntaria, a diferencia de los órganos ex art. 145.1. La función de dichos órganos también resalta su identidad más bien de coordinación: en este sentido, se establece que las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y

⁹³³ A este propósito, se aprovechó la LRSAL para modificar el redactado del apartado 10.3, que ahora pasa a ser el 10.4, para, a nuestro juicio, suavizar la formulación anterior, más garantista de la autonomía local. La anterior redacción establecía que “Las funciones de coordinación no afectaran en ningún caso a la autonomía de las entidades locales”.

⁹³⁴ Luciano Parejo Alfonso, «Comentario Art. 58», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Tomo I)*, ed. Manuel Rebollo Puig (Tirant lo Blanch, 2007), pp. 1440 ss.

aprobación de instrumentos de planificación⁹³⁵ (o sea, las administraciones coordinadoras) deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados. La palabra “otorgar” ya de por sí es expresión del mencionado poder de dirección.

Sin embargo, su naturaleza de órganos únicamente deliberantes o consultivos ha llevado a la doctrina a entender que se trata de órganos de cooperación⁹³⁶. Conviniendo con estas posiciones, dichos órganos no pueden adoptar decisiones que vinculen a los entes locales, pero tampoco a la Administración del Estado, por lo que nos cuestionamos su real alcance. Por otro lado, como señala Parejo Alfonso “otra cosa es que en su seno se fragüen acuerdos, pactos o convenios, es decir, instrumentos de cooperación funcional (y que, éstos, en su caso, puedan dar lugar a la creación de organizaciones comunes, especialmente consorcios). Pero las decisiones a este respecto deben adoptarlas cada una de las Administraciones que suscriban el acuerdo, pacto o convenio”⁹³⁷.

El art. 58 LBRL tipifica un tipo concreto de relación orgánica, la Comisión territorial de Administración local, que el Gobierno podrá crear en cada CCAA, “en materia de inversiones y de prestación de servicios”. Se trata de comisiones de carácter territorial, entre Estado y Entes locales⁹³⁸ (eventualmente

⁹³⁵ Parejo Alfonso, por este motivo, señala el carácter instrumental de la cooperación orgánica respecto a la cooperación funcional. *Ibidem*, p. 1443.

⁹³⁶ Parejo Alfonso relaciona el carácter deliberante como cumplimiento del principio de voluntariedad. *Ibidem*, p. 1440.

⁹³⁷ *Ibidem*, p. 1443.

⁹³⁸ Acerca de la constitucionalidad de fórmulas cooperativas entre Estado y Entes locales, intervino el TC en la STC 214/1989, de 21 de diciembre: “El carácter bifronte del régimen local posibilita, antes bien, fórmulas cooperativas como la que ahora se analiza, en cuanto que las Entidades locales forman también parte de la organización territorial del Estado y éste puede mantener legítimamente relaciones directas con aquéllas, sin que, en todo caso, sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas. Pero es que, además, se imputa al art. 58 de la L. R. B. R. L. el hecho de marginar a las Comunidades Autónomas cuando la realidad es que el párrafo 2, primera parte, de dicho artículo expresamente prevé que «tanto la Administración del Estado como la de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas». En consecuencia, no sólo constitucionalmente resulta admisible que el Estado pueda instituir órganos de colaboración con las Entidades locales, sino que la L. R. B. R. L., con carácter general —y sin perjuicio de alguna excepción (véase art. 117)—, abre un importante cauce de participación al posibilitar la efectiva presencia de las Comunidades Autónomas en tales órganos. Posibilidad, por otra parte, que se reproduce cuando sean las Comunidades Autónomas las que creen los órganos de colaboración”.

triangulares⁹³⁹) que tienen como objeto específico las inversiones y la prestación de servicios. Más allá de ella, el inciso final del apartado 1 del artículo 58 habilita la creación de órganos territoriales de cooperación, tanto de carácter general como sectorial, que pueden ser de ámbito autonómico o provincial.

Asimismo, el artículo 117 LBRL crea la Comisión Nacional de la Administración local (en adelante CNAL), un órgano general de cooperación, del cual, según Parejo Alfonso, “las Comisiones Territoriales deben entenderse como reflejo territorial desconcentrado”⁹⁴⁰. La CNAL⁹⁴¹ no prevé la participación de representantes de las CCAA (si bien ellos pueden asistir a las reuniones), estando compuesta por representantes de la Administración General del Estado y representantes designados por la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación. Por otro lado, dicho órgano tiene un objeto mucho más extenso que las Comisiones Territoriales, y concretamente la emisión de informes, entre otros, en Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración local⁹⁴² y la posibilidad de efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en materia de Administración local también sobre la atribución y delegación de competencias en favor de las entidades locales. Hasta la fecha, la mayoría de las reuniones del Pleno del CNAL han versado sobre cuestiones relativas a la financiación, a la propuesta y el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y, en menor medida, en la discusión acerca de Anteproyectos de Leyes⁹⁴³.

Finalmente, merece una referencia expresa la Conferencia de Ciudades (art. 138 LBRL)⁹⁴⁴ como conferencia trilateral, entre la Administración General del Estado,

⁹³⁹ En cuanto podrá participar eventualmente la CCAA.

⁹⁴⁰ Parejo Alfonso, «Comentario Art. 58», *op.cit.*, p. 1442.

⁹⁴¹ Su desarrollo reglamentario se establece por el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local, que ha sido modificado por el Real Decreto 1142/2012, de 27 de julio.

⁹⁴² Art. 118 LBRL.

⁹⁴³ Los contenidos de las reuniones se pueden consultar en la página web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y, en concreto en https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/cooperacion_local/organos_de_cooperacion/comision_nacional_de_administracion_local.html [Última consulta: 11/12/2020].

⁹⁴⁴ Prevista a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

las comunidades autónomas y los alcaldes de los municipios de gran población (título X de la LBRL) que debe crearse en el seno de la Conferencia sectorial para asuntos locales. En su día, tanto la creación de una Conferencia sectorial para asuntos locales (art. 120bis LBRL) como la Conferencia de Ciudades, fueron saludadas con gran entusiasmo, en cuanto fortalecimiento de un modelo de cooperación tripartita⁹⁴⁵. Sin embargo, la Conferencia sectorial para asuntos locales se ha revelado un rotundo fracaso⁹⁴⁶ y la Conferencia de Ciudades actualmente sigue sin ver la luz. Por otro lado, en la nueva LRJSP desaparece incluso la posibilidad, prevista en el anterior art. 5.8 LRJPAC, de acordar la participación de asociaciones municipalistas en conferencias sectoriales que afronten temas que afecten las competencias de los entes locales, por lo cual entendemos que en la actualidad no representan un foro trilateral de cooperación o coordinación.

4.3. El progresivo cambio de rumbo de la política climática y energética estatal

En 2018, la doctrina, y señaladamente Moreno Molina, refiriéndose a las políticas climáticas españolas constataba que “no puede decirse que no se haya hecho nada. Simplemente se ha hecho lo justo y ‘lo que tocaba’”⁹⁴⁷. Y por “lo que tocaba” aludía a la mera implementación de las medidas impuestas por la Unión Europea. Asimismo, Galera Rodrigo coincidía que “[...] las estrategias europeas de clima y energía se enfrentan en nuestro país, al menos, a tres tipos de

⁹⁴⁵ Fernando González Botija, «Comentario Art. 120bis», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Tomo I)*, ed. Manuel Rebollo Puig (Tirant lo Blanch, 2007), pp. 3266 ss. Asimismo, en la misma obra, véase Luis Medina Alcoz, «Comentario Art. 138», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Tomo I)*, ed. Manuel Rebollo Puig (Tirant lo Blanch, 2007), pp. 3648 ss.

⁹⁴⁶ Desde su creación se ha reunido solamente dos veces. Fuente <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/81-2020/conferencias_sectoriales_1981-2020#page=1> [Última consulta: 10/12/2020].

⁹⁴⁷ Ángel Moreno Molina, «Perspectivas y desarrollo recientes en el derecho del cambio climático», en *Nuevas perspectivas del derecho ambiental en el siglo XXI*, ed. Agustín García Ureta y M. del Carmen Bolaño Piñero (Marcial Pons, 2018), pp. 158.

barreras regulatorias y administrativas: la barrera de la unilateralidad, la barrera de la inseguridad jurídica, y la barrera del anacronismo normativo⁹⁴⁸.

En los últimos tres años se ha cumplido por parte del Gobierno un enérgico esfuerzo para revertir la anterior situación de impasse política y normativa y dar impulso a una transición energética “justa”⁹⁴⁹ y a políticas estatales dirigidas a la reducción de GEI y a la adaptación al cambio climático.

Este cambio de rumbo de la política climática española hacia una convergencia con los objetivos y ambiciones europeas⁹⁵⁰ queda patente tanto en la estructura organizativa como en la actividad planificadora y normativa.

Las estructuras organizativas son, por un lado, expresión de la función administrativa y del interés público que se pretende alcanzar y, por el otro, condicionantes del mismo⁹⁵¹. En el caso que nos ocupa, este doble vínculo entre función administrativa y estructura organizativa resulta particularmente significativo, en cuanto refleja las nuevas demandas y sensibilidades sociales.

La creación de dos Secretarías de Estado⁹⁵², de Energía y de Medio Ambiente, bajo el mando de un único Ministerio, apropiadamente denominado de Transición Ecológica⁹⁵³, es expresión de un cambio de paradigma conceptual. En concreto, refleja la voluntad de dotar la política energética de un nuevo contenido conceptual y de resaltar su componentes medioambiental y social. Por

⁹⁴⁸ Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *op.cit.*, p. 292.

⁹⁴⁹ Acerca de la vertiente “justa” de la transición energética, véanse nuestras publicaciones anteriores Presicce, «Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea», *op.cit.*; Presicce, «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad», *op.cit.*

⁹⁵⁰ En relación con la transición energética, se ha abordado esta cuestión en el estudio «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad».

⁹⁵¹ Marco Brocca, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, *op.cit.* pp. 95 ss.

⁹⁵² Véase, a tal propósito, Laura Presicce, «Legislación básica de protección del medio ambiente (Segundo semestre 2018)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, IX.2, 2018, p. 3 ss <<https://doi.org/10.17345/2442>>.

⁹⁵³ Reestructurado posteriormente y que en la actualidad se denomina “Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico”. Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Véase Laura Presicce, «Legislación básica de protección del medio ambiente (primer semestre 2020)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), 1-13.

ende, la nueva estructura organizativa expresa la voluntad de encauzar las políticas energéticas hacia las medioambientales y climáticas. De tal manera que energía y medio ambiente ya no aparecen, como en la anterior estructura organizativa, como dos materias y políticas públicas desligadas sino, como parte de la doctrina venía reclamando, como políticas públicas tangentes y necesariamente vinculadas entre ellas, con el fin último de alcanzar una transición ecológica.

En el mismo sentido, la creación de la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética revela la intención de tratar de forma multidisciplinar el tema del cambio climático, desde una perspectiva interna a la Administración del Estado y, por ende, de impulsar la coordinación entre las políticas públicas sectoriales estatales de cambio climático.

En cuanto al impulso normativo, las políticas climáticas y de transición energéticas del Gobierno se han reflejado en el Marco Estratégico de Energía y Clima, presentado el 22 de febrero 2019, para facilitar y orientar la reducción de GEI y la descarbonización de la economía. El Marco consta de tres piezas clave: el mencionado Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (en adelante PNIEC) 2021-2030⁹⁵⁴, el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética y la Estrategia de Transición Justa⁹⁵⁵. A ellas se debe añadir el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, aprobado recientemente (en adelante PNACC II)⁹⁵⁶ y una serie de otros planes y estrategias de naturaleza programática. Ahora bien, conseguir los ambiciosos objetivos que dichos planes plantean estriba, *in primis*, en la aprobación o modificación de la relativa normativa sectorial. Desde este punto de vista,

⁹⁵⁴ Introducido por el citado Reglamento de Gobernanza Europeo. El texto del segundo borrador del PNIEC se puede consultar en <https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf>. [Última consulta 10/01/2021]. Acerca de los PNIEC, se remite a María Pascual Núñez, «La evaluación de los PNIEC definitivos: la planificación sobre clima y energía como base de la recuperación económica», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 106 (202d. C.), 124-35.

⁹⁵⁵ Consultable en: <https://www.miteco.gob.es/images/es/documentoetj_tcm30-514300.pdf> [Última consulta: 12/01/2021]. Véase Laura Presicce, «Legislación básica de protección del medio ambiente (Primer semestre 2019)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, X.1 (2019), p. 11 <<https://doi.org/10.17345/rcda.2540>>.

⁹⁵⁶ Consultable en: <https://www.miteco.gob.es/images/es/pnacc-2021-2030_tcm30-512156.pdf>. [Última consulta 10/01/2021]. A tal propósito, véase Laura Presicce, «Legislación básica de protección del medioambiente (segundo semestre 2020)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.2 (2020), 1-31.

podemos destacar un apreciable -si bien limitado, también a causa de la emergencia sanitaria en curso- conjunto normativo⁹⁵⁷ transversal que abarca principalmente la materia energética y, más recientemente, de residuos. Por otro lado, no podemos celebrar aun la aprobación de la esperada Ley de Cambio Climático y Transición energética que, si bien no puede ser considerada el instrumento normativo definitivo para la lucha contra el cambio climático, arrojaría sin duda un fuerte impulso a las políticas climáticas estatales, pero también de todos los niveles de gobierno, y constituiría un significativo soporte legislativo para un cambio de modelo social, económico y productivo de nuestro país.

Sin embargo, una vez más, cabe remarcar que, aunque aún no exista una Ley estatal de Cambio Climático, la política que el Estado está llevando a cabo para enfrentarse al fenómeno del cambio climático se plasma actualmente en leyes sectoriales que establecen medidas concretas frente al fenómeno en cuestión y en estrategias y planes nacionales. El inconveniente es que dichas estrategias y planes son instrumentos programáticos, no vinculantes ni para los ciudadanos ni para las administraciones⁹⁵⁸ y, que pueden mutar repentinamente al cambiar de la sensibilidad política al gobierno. Estos instrumentos prevén actuaciones concretas para los entes locales; no obstante, tratándose de recomendaciones y de líneas directrices, no tienen una implementación real directa en ámbito local⁹⁵⁹.

Junto a ello, la carencia de una Ley estatal de Cambio Climático conlleva la falta de una visión de conjunto, armónica, de la legislación en la materia y, por otro lado, la falta de un sustrato mínimo homogéneo en todo el territorio nacional. Si a ello se añade la constante aprobación de leyes autonómicas sectoriales que establecen medidas climáticas y, en algunas CCAA, de leyes de cambio climático, el resultado es una fuerte disparidad de legislaciones y de actuaciones entre las diferentes CCAA. Por este motivo, además de las diversas legislaciones autonómicas y de las muchas políticas locales, resulta imprescindible la

⁹⁵⁷ Si bien, entre éstas, destaca mucha legislación de urgencia.

⁹⁵⁸ Vid. STC 174/2013, de 10 de octubre, acerca de la naturaleza de la estrategia española de movilidad sostenible (FJ 5).

⁹⁵⁹ Nos hemos referido a ello en nuestro estudio Presicce, «Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España», *op.cit.*

existencia de un marco normativo nacional que valga no solamente como *input* adecuado para la acción autonómica y local, sino que funcione como marco de referencia, en el que se puedan integrar las políticas tanto de nivel central como autonómico y local. Un marco favorable para asegurar que nuestro modelo interno de gobernanza climática multinivel no se caracterice por objetivos y estrategias de implementación dispares, como en la actualidad.

Sin pretender llevar a cabo un análisis detallado desde el punto de vista del contenido⁹⁶⁰, una lectura del citado proyecto de Ley (PLCCTE) revela, empero, una serie de problemas que se apuntarán a continuación. En primer lugar, la casi inexistente referencia a las ciudades y a los municipios, que abordaremos en el siguiente capítulo. En segundo lugar, además de la falta de ambición de los objetivos estatales⁹⁶¹ respecto a los establecidos para 2030 por la Comisión Europea, es evidente la incongruencia entre los establecidos en el PLCCTE y en el PNIEC que se envió a la Comisión Europea en 2020⁹⁶². En tercer lugar, como marco legislativo que pretende ser, el PLCCTE no contiene una hoja de ruta para su desarrollo normativo inminente y esto parece incoherente respecto a la situación de reconocida⁹⁶³ emergencia climática actual y, aún más, si consideramos la urgencia de la vinculación de los fondos europeos de

⁹⁶⁰ Vid., in toto, Anna Pallarès Serrano, «Análisis del anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), 1-42.

⁹⁶¹ A tal propósito, el resumen del último Informe sobre la brecha en las emisiones del 2020, del PNUMA, remarca que “los Estados en conjunto han de presentar CDN tres veces más ambiciosas si quieren reencauzar su rumbo hacia la meta de los 2 °C; para que la meta de los 1,5 °C sea viable, tendrán que multiplicar por cinco el ímpetu de las contribuciones determinadas a nivel nacional”. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2020). Informe sobre la brecha en las emisiones del 2020. Resumen, p. 11. Disponible en: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34438/EGR20ESS.pdf?sequence=35>> [Última consulta: 13/01/2021].

⁹⁶² El art. 3 PLCCTE establece como objetivos nacionales: a) reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 20% respecto del año 1990 [en el PNIEC este objetivo es del 23%]. b) Alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 35% [en el PNIEC este objetivo es del 42%]. c) Alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 70% de generación a partir de energías de origen renovable [en el PNIEC este objetivo es del 74%]. d) Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 35%, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria [en el PNIEC este objetivo es del 39,5%].

⁹⁶³ El 21 de enero 2020, el Consejo de Ministros aprobó el acuerdo de Declaración ante la Emergencia Climática y Ambiental en España. Aunque la Declaración carece de valor jurídico, constituye una declaración institucional con la que el Gobierno se compromete a adoptar 30 líneas de acción prioritarias para combatir el cambio climático con políticas transversales, entre las cuales resalta la adopción de la LCCTE.

recuperación económica a las inversiones sostenibles (la “recuperación económica verde”). No nos parece imprudente afirmar que, tras los recientes acontecimientos, la Ley de Cambio Climático nacería ya anacrónica⁹⁶⁴. Finalmente, el PLCCTE no aporta nada a la cooperación interadministrativa en el ámbito de cambio climático.

4.4. La falta de órganos trilaterales interadministrativos en materia de cambio climático

Como hemos analizado en un estudio anterior⁹⁶⁵, en la actualidad no existen en nuestro País órganos trilaterales de coordinación y/o cooperación que tengan como objeto el cambio climático⁹⁶⁶. En el aludido estudio se ha demostrado como, pese a las apariencias, ni el Consejo Nacional del Clima ni tampoco la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, ambos adscritos a la Oficina Española de Cambio Climático, prevén la participación efectiva de las administraciones locales. Con referencia a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, como se ha señalado, si bien en su composición consta un vocal representante de los entes locales, “tal como se encuentra actualmente estructurada no puede alcanzar la consideración de plataforma de coordinación entre todos los niveles de gobierno”⁹⁶⁷.

⁹⁶⁴ Justamente por esto, consideramos que el PLCCTE debería contar con un amplio consenso político y, por ende, con una mayoría parlamentaria amplia, para asegurar su estabilidad a largo plazo, por lo menos, en cuanto a objetivos y principios.

⁹⁶⁵ Presicce, «Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España», *op. cit.*

⁹⁶⁶ Con posterioridad a la publicación del mencionado estudio, concretamente en septiembre 2020, el Consejo de Ministros aprobó el PNACC II (2021-2030). El Plan hace hincapié, como no puede ser de otra forma, en la necesaria cooperación institucional para la implementación del mismo y establece de manera tajante que “la adaptación al cambio climático requiere de la acción coordinada y coherente del conjunto de la sociedad española, para lo que se requiere un sistema de gobernanza que favorezca la participación de todos los actores involucrados, así como una planificación detallada y orientada a la acción” (p. 84). Por ello, califica como esencial la existencia de un sistema de gobernanza que se materializa sustancialmente en los foros de coordinación, asesoramiento y participación analizados en el estudio. Además del CCPC, CNC, de la Asamblea Ciudadana de Cambio Climático (que aún no ha sido creada) y del grupo de trabajo técnico GTIA, se prevé la creación del CIRA (Comité de Impactos, Riesgos y Adaptación). Sin embargo, una vez más, no se concreta un foro ad hoc de coordinación estrictamente interadministrativa referido a la adaptación al cambio climático, que prevea la participación real de los entes locales.

⁹⁶⁷ *Ibidem*.

Tampoco el PLCCTE ha movido pasos hacia esta dirección. Respecto al anterior anteproyecto de Ley, en el que la consideración por el tema de la gobernanza era nula, en el PLCCTE actual se ha introducido un título *ad hoc* (el título XI) dedicado enteramente al tema de la gobernanza y participación pública. En él se establece la creación de un Comité de Expertos de Cambio Climático y Transición Energética (art. 33) “como órgano responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas de energía y cambio climático, incluidas las normativas” y que actuará “con plena autonomía respecto de la Administración General del Estado”. Asimismo, se prevé una mejora de la publicidad a través de una página web del Ministerio y de la participación pública en la toma de decisiones relativa a planes, programas y estrategias mediante “los canales de comunicación, información y difusión que resulten más apropiados, en los términos previstos por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente”. A todo ello cabe añadir la creación de una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, prevista en la reciente Declaración de emergencia climática.

Por otro lado, el PLCCTE carece de referencias concretas a mecanismos de relaciones entre niveles de gobierno. Más allá de los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas establecido en el art. 2 1) PLCCTE, el tema de las relaciones intergubernamentales parece completamente ausente. Se menciona de forma ambigua y solamente en relación con las CCAA respecto a la elaboración de los informes sobre riesgos climáticos (art. 16) y a los planes autonómicos de energía y clima (art. 34). Acerca de estos últimos, sin embargo, se limita a un deber de información de las CCAA a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.

Se omite, en cambio, cualquier referencia a la coordinación o colaboración con los entes locales, más allá de la indeterminada formulación de “mecanismos de colaboración” contenida en el art. 36: “El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico establecerá también a los efectos de lo previsto en los apartados anteriores, los mecanismos de colaboración con otros organismos públicos o Administraciones Públicas distintas de la Administración General del

Estado con competencias en el ámbito de diseño y ejecución de políticas y medidas con impacto en la mitigación y adaptación al cambio climático”.

Por otro lado, sin pretender entrar a fondo en el tema, consideramos oportuno mencionar que las nuevas Leyes autonómicas de Cambio Climático introducen de forma expresa⁹⁶⁸ la responsabilidad compartida como principio rector de la acción climática, imprescindible para el logro de las finalidades de las mismas leyes. En ellas se alude a la cooperación en materia climática y se prevén instrumentos de coordinación con los entes locales⁹⁶⁹. No obstante, la tendencia, detectable también en el PLCCTE, es optar por la creación de órganos de consulta y participación ciudadana - como son el Consejo Balear del Clima (art. 6 Ley Balear de Cambio Climático) y el Consejo Andaluz del Clima (art. 26 Ley Andaluza Cambio Climático)- que prevén simultáneamente la participación de representantes de entes locales y de representantes de la sociedad civil.

4.5. Retos y perspectivas futuras

Es evidente que el concepto abstracto de MLG asume relevancia en nuestro derecho solo mediante la traducción positiva de los instrumentos que la posibiliten. Por ello, no es posible determinar una única fórmula estándar de MLG, debiéndose ajustar y modular los modelos teóricos a las estructuras internas de cada Estado.

En España, como ha quedado patente, en los asuntos en los que los niveles de gobierno comparten competencias, los límites de actuación de cada uno no están definidos con precisión, por lo que se precisan técnicas relacionales, orgánicas y funcionales, que posibiliten la coherencia de las actuaciones, en observancia del principio de unidad.

El análisis del marco jurídico español ha puesto de manifiesto, en primer lugar, la existencia de diferentes principios relacionales, en concreto los principios de coordinación, cooperación y colaboración. Dichos principios atienden a un objetivo común: la coherencia en la actuación de los diferentes poderes públicos. Esta coherencia (o integración) puede lograrse a través de técnicas diferentes y

⁹⁶⁸ Art. 2.3 LCCC, Art. 4 Ley andaluza, Art. 2 Ley Balear.

⁹⁶⁹ Por ejemplo, el art. 33 LCCC.

con diversos grados de intensidad. En efecto, la STC 32/1983, que determinó el significado del principio de coordinación, precisó que la misma "persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema"⁹⁷⁰.

Asunto diferente es definir cómo y con qué grado de intensidad se llevarán a cabo dichas relaciones (de ahí las técnicas de coordinación, colaboración y cooperación).

A tal propósito, Corfee-Morlot et al.⁹⁷¹ identifican tres modelos teóricos institucionales de *governance* multinivel referidos a las relaciones entre las políticas climáticas nacionales y locales:

1. *Nationally led or top-down enabling frameworks*. Se trata de marcos jurídicos y estrategias nacionales dirigidas a los entes locales, bajo una lógica *top-down*. De tal manera, los marcos jurídicos se deciden centralmente, por el nivel nacional, y se implementan por todos los poderes públicos subnacionales. Obviamente, las políticas nacionales y los marcos legales dirigidos a las autoridades locales pueden adoptar diferentes formas, dependiendo de la actitud del nivel central, pudiendo establecer marcos propicios para la acción local o limitando la misma. En el primer caso, podrían dejar un gran margen de maniobra a las autoridades locales para formular políticas sobre el cambio climático que se ajusten a los contextos locales y que favorezcan la experimentación. Se trata, pues, de un modelo que podría favorecer la MLG, pero solamente relativa a la implementación.

2. *Locally led or bottom-up action*. Es un modelo en el que las experiencias adquiridas a través de programas locales exitosos, iniciados de manera autónoma e independiente por parte de los entes locales, influyen y orientan la formulación de políticas de los demás niveles de gobierno. En este modelo, el aprendizaje y la experiencia adquirida a través de programas exitosos de difusión local inciden en la formulación de políticas de los niveles de gobierno regional y nacional. Aunque podría parecer un modelo muy lejano a nuestra

⁹⁷⁰ STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2.

⁹⁷¹ Corfee-Morlot et al., "Cities, Climate Change and Multilevel Governance", *op.cit.*, pp. 26 ss.

realidad, sin embargo, consideramos que los citados instrumentos de *soft law* como los Planes de energía y clima, desarrollados en el marco del Pacto del Alcalde, podrían representar un ejemplo axiomático del modelo en cuestión.

3. *Hybrid model*. El tercer modelo teorizado es un modelo híbrido, en el que los gobiernos nacionales trabajan en colaboración con los entes locales para crear marcos favorables para la acción local, concediendo a los gobiernos locales un amplio margen de discrecionalidad para adaptar las políticas nacionales a los contextos locales. En este caso, a la MLG relativa a la implementación, se une la MLG relativa a la planificación.

Los beneficios que aporta el enfoque híbrido teorizado se plasman en sentido bidireccional: por un lado, los marcos nacionales (de arriba hacia abajo, *top-down*) se abren a la participación local, la guían y la favorecen, a través de marcos propicios a la experimentación y la innovación. Por el otro, las estrategias impulsadas localmente (*bottom-up*) contribuyen a la implementación de estos marcos consensuados. En cualquier caso, para permitir la experimentación local es necesaria la existencia de cierta autonomía en la planificación estratégica local. El diálogo combinado y bidireccional haría posible, además de favorecer políticas coherentes e integradas entre los diferentes niveles institucionales, desarrollar políticas que se retroalimentan, en las que los entes locales, guiados por las estrategias nacionales o, en su caso autonómicas, puedan funcionar como laboratorios, de manera que las experiencias exitosas y las buenas prácticas puedan servir para mejorar y afinar los marcos habilitantes a nivel nacional y/o autonómico.

El mecanismo neerlandés de las RES (*Regionale Energiestrategie*), en tal sentido podría representar un modelo emblemático de coordinación “híbrida” entre los diferentes niveles institucionales. Aunque se trate de estrategias energética, por un lado, ellas reflejarían la mencionada localización de los NDCs y, por el otro, dejaría margen a los entes locales para la experimentación y para la decisión conjunta sobre cuáles son las estrategias mejores para lograr los LDCs.

Reubicando dichos modelos teóricos a nuestro contexto nacional, podemos observar, en cuanto a las relaciones entre los dos niveles de gobiernos

“superiores” y los entes locales una preponderancia del primer modelo. La *governance* climática multinivel se relaciona esencialmente, en nuestro país, con la implementación de políticas y disposiciones jurídicas decididas aisladamente por el Estado y/o las CCAA, bajo el enfoque típico del “*command and control*”, que, sin embargo, mal se ajusta a la complejidad del problema objeto de estudio. Es evidente que la formulación de políticas y normativas sobre el cambio climático se ha caracterizado, hasta ahora, por una falta de concepción del cambio climático como problema complejo y compartido.

Las soluciones centralizadas, ciertamente más fáciles de administrar, no reflejan la complejidad del problema, no favorecen la acción climática conjunta y ofrecen poca flexibilidad para adaptarse a las limitaciones territoriales y locales⁹⁷².

La marginación de los intereses de los entes locales en sede decisoria provoca a menudo una incapacidad -y en cualquier caso una falta de disposición- de los gobiernos locales para cumplir con las regulaciones y disposiciones que les conciernen.

Asimismo, esta marginación ha alentado a varios municipios a emprender iniciativas y esfuerzos de reducción de gases de efecto invernadero al margen de las planificaciones nacionales y autonómicas e incluso más allá de los compromisos nacionales. Dichas iniciativas y acciones “aisladas” tienen, sin duda, importantes efectos positivos. Sin embargo, quedan preguntas importantes pendientes sobre hasta qué punto sea deseable permitir acciones aisladas sin unas directrices comunes. Por ello, no podemos desatender las externalidades negativas, que se traducen en una “ineficiencia anárquica”⁹⁷³, con desbordamientos competenciales, desigualdades territoriales e imposibilidad de lograr cambios estructurales. Además, como la doctrina sugiere⁹⁷⁴, las iniciativas locales funcionan mejor cuando están sujetas a un conjunto de reglas generales que especifican fines y objetivos y cuando se injertan, de forma coherente, en planificaciones climáticas de más amplio espectro.

⁹⁷² Homsy, «Size, Sustainability, and Urban Climate Planning in a Multilevel Governance Framework», *op.cit.*, p. 20.

⁹⁷³ David Held y Angus Fane Hervey, «Democracia, cambio climático y gobernanza global. La práctica democrática y el abanico de opciones políticas», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 108 (2009), p. 119.

⁹⁷⁴ Zelli y van Asselt, *Fragmentation*, *op.cit.*

Se hace patente, por ende, la necesidad de un marco jurídico que permita y enaltezca la acción climática conjunta, de todos los niveles implicados en la *governance* climática nacional, en la senda de lo que promovido a nivel internacional y europeo. Un marco que, sin embargo, no sea impuesto bajo una lógica *top-down*, sino que sea acordado a través de nuevas fórmulas colaborativas que refuercen el proceso de planificación y cuente con los entes locales, además que con la sociedad civil. En este sentido, la experiencia neerlandesa de “gobierno por acuerdos”, materializada en el *Energieakkoord* y *Klimaataakkoord*⁹⁷⁵ podría ser, con los debidos ajustes, un excelente punto de partida como acuerdo político previo para la posterior y necesaria colaboración intergubernamental e interadministrativa.

Volviendo al contexto español, el actual marco normativo de las relaciones intergubernamentales evidencia importantes deficiencias⁹⁷⁶, algunas de ellas ya mencionadas.

Es más, la transversalidad y complejidad del cambio climático es la explicación más plausible a la falta de una conferencia sectorial propiamente de cambio climático que, por sus características, debería configurarse como una “conferencia de conferencias”⁹⁷⁷. La regulación de las técnicas de relaciones intergubernamentales de la LRJSP, desde este punto de vista, parece anacrónica. La interdependencia y la transversalidad de la mayoría de las problemáticas actuales no encajaría, en efecto, en dichas conferencias, en las que, por ser sectoriales, se perdería la perspectiva multidisciplinar del asunto⁹⁷⁸. Sin embargo, tal como están configuradas actualmente, las Conferencias Sectoriales tampoco prevén la participación de los Entes Locales, representando

⁹⁷⁵ Presicce, «Energieakkoord y Klimaataakkoord. Los acuerdos como instrumento de coordinación para las políticas neerlandesas de cambio climático», *op.cit.*

⁹⁷⁶ De la misma manera, la doctrina apunta a una falta de colaboración horizontal entre CCAA. Véase Ramon Galindo Caldés, «Territorialidad, cooperación horizontal y fronteras interiores», *Revista General de Derecho Administrativo*, 55 (2020), 1-27.

⁹⁷⁷ Según los datos del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, hoy en día constan 44 conferencias sectoriales, que tienen como objeto temas muy variados, algunas de las cuales se ocupan de materias que, directa o indirectamente, podrían estar relacionadas con la mitigación y la adaptación al cambio climático: entre todas, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente -en la que actualmente se tratan las cuestiones relacionadas con el cambio climático-, la CS de Energía y la reciente CS para la Agenda 2030.

⁹⁷⁸ Pérez Medina, «Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa», *op.cit.*, pp. 29 ss.

órganos relacionales, de dudosa eficacia práctica, entre el Estado y las CCAA. Por ello, desde nuestro punto de vista, sería imperioso corregir la actual disciplina de dichas conferencias, para reforzar su funcionamiento y para que sean instrumentales a una planificación compartida.

En el mismo sentido, consideramos necesario que se replantee la configuración de la CNAL como foro efectivo de diálogo bilateral entre Estado y entes locales, que vaya más allá de la mera emisión de informes y de propuestas y sugerencias sin peso alguno. En cuanto a su portada, la CNAL debería abarcar temáticas que vayan más allá de las que “afectan” directamente las Administraciones locales, incluyendo el diálogo para la planificación coherente en asuntos en los que se pueden hallar intereses -aunque no competencias jurídicas- locales.

En este contexto, como en cualquier foro de diálogo con los entes locales, las organizaciones representativas de los entes locales podrían asumir un considerable protagonismo como intermediarios, imaginando una “orquestración”⁹⁷⁹ de ámbito nacional. La existencia en dichos foros de organizaciones representativas de los municipios resultaría, en efecto, beneficiosa para las autoridades locales, pudiéndose de tal manera unificar la posición de los municipios para defender sus intereses, con un apoyo más fuerte. Y, por otro lado, esto incrementaría la predisposición por parte de las autoridades locales para apoyar y cumplir con los resultados del diálogo.

La problemática de las relaciones trilaterales, en cambio, ha recibido una muy escasa atención. Ha quedado patente la carencia de un órgano trilateral, entre el Estado, las CCAA y las entidades locales, que sirva como foro de diálogo para abordar problemas complejos y compartidos.

⁹⁷⁹ Vid. 2, 2.3 y nota 185. De acuerdo con Gordon y Jonhson, la orquestración es un subtipo del fenómeno más amplio de la gobernanza; en cambio para Abbot la orquestración es una “meta-gobernanza” ya que difiere de los modos directos de gobierno. La teoría de la orquestración parte del supuesto en que el orquestrador busca influir en el comportamiento del orquestrado a través de un intermediario, sobre el que no puede ejercer de alguna manera autoridad coercitiva (o es muy limitada). Véanse, a tal propósito, Abbott, «Orchestration. Strategic Ordering in Polycentric Governance», *op.cit.* Gordon y Johnson, «The orchestration of global urban climate governance: conducting power in the post-Paris climate regime», *op.cit.* Lena Bendlin, *Orchestrating Local Climate Policy in the European Union: Inter-Municipal Coordination and the Covenant of Mayors in Germany and France* (Springer, 2017) <<https://doi.org/10.1007/978-3-658-26506-9>>. Sander Chan, Paula Ellinger, y Oscar Widerberg, «Exploring national and regional orchestration of non-state action for a <1.5°C world», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18.1 (2018), 117-34 <<https://doi.org/10.1007/s10784-018-9384-2>>.

Por todo lo anterior, y por los impulsos que las instancias supranacionales están dando al tema de la MLG climática, resulta extraño, y también algo incomprensible, a decir verdad, que el PLCCTE no haya previsto un foro de diálogo trilateral de cambio climático. Y lo es aún más, considerando que una anterior Proposición de Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética⁹⁸⁰ recogía expresamente la creación, por parte del Gobierno, de una Comisión de coordinación en materia de cambio climático (Comisión Territorial de Cambio Climático) en la que deberían estar representados el Ministro y los Consejeros competentes en materia de cambio climático, así como una representación de Concejales de Medio Ambiente designada por la Federación Española de Municipios y Provincias. Este foro de “coordinación” trilateral (que, pese al nombre, no coincide con la Comisión Territorial prevista por el art. 58 LBRL) podría haber representado un importante avance para la integración de las políticas y normativas climáticas de los diferentes niveles de gobierno.

En cualquier caso, la experiencia actual para hacer frente a la pandemia y para la recuperación post-pandemia ha evidenciado, una vez más, en términos generales, la ausencia de cultura de colaboración en nuestro país y la escasa actitud política hacia la colaboración. Ha quedado de manifiesto, por un lado, cómo la reticencia a la colaboración es recíproca; y, por el otro, cómo existe una clara falta de visión de conjunto en las políticas públicas y, finalmente, cómo los entes locales siguen siendo calificados como importantes, pero no son casi “oídos” en fase de planificación⁹⁸¹.

⁹⁸⁰ Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común el 16 de julio de 2019. Consultable en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-48-1.PDF [Última consulta: 02/01/2021].

⁹⁸¹ Según sostiene Jiménez Asensio, los entes locales han sido excluidos de la redacción del Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), así como de la redacción de la mayoría de los planes de recuperación autonómicos, aunque la mayoría de los ejes en los que se estructuran recaen en políticas locales. En efecto, en el Real Decreto-Ley 36/2020, de 31 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el “nivel local de gobierno está prácticamente ausente en ese modelo de Gobernanza de los fondos europeos que se dibuja en sus líneas maestras”. Asimismo, resulta desde nuestro punto de vista insuficiente la previsión, en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19), de un solo representante de los entes locales -designado por la FEMP- frente a los 5 del Gobierno, 19 de las CCAA. Aunque, por otro lado, consideramos un importante logro el hecho que, por primera vez, los entes locales tengan derecho a voz y voto en una conferencia sectorial. Vid. Rafael Jiménez Asensio, «Papel de los gobiernos locales en los planes de recuperación y resiliencia», de 20 de enero de 2021.

En definitiva, el estudio efectuado en este capítulo ha puesto de manifiesto cómo la *governance* climática no puede basarse en la fragmentación y como el éxito de las políticas y normativas de cambio climático depende de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas, ya en fase de planificación. Alegada la falta de instrumentos relacionales en el PLCCTE y a la luz de lo establecido en su artículo 36, consideramos que tras la aprobación de la Ley sería preciso definir instrumentos orgánicos y funcionales (los primeros instrumentales para los segundos) climáticos *ad hoc*, en pos de una mejora de la coherencia en la planificación de políticas y, por consiguiente, en las actuaciones climáticas entre los tres niveles de administración. Es evidente, empero, que para desarrollar mecanismos de cooperación (*latu sensu*) con las EELL se debe abandonar la concepción de estas como “administraciones inferiores” y asumir la autonomía local como verdadera autonomía política, con los efectos que esto conlleva.

Por otro lado, consideramos que el mencionado “contrato social global” (en nuestro caso climático) introducido por la Agenda 2030, debería estar necesariamente guiado, a nivel interno, por un imperioso “Acuerdo de Estado”, que involucre, directamente y en primer lugar, todos los niveles político-administrativos y que constituya las bases para las relaciones político-administrativas futuras. En tal sentido, el análisis metodológico - y relativo a las negociaciones, estructura, funcionamiento práctico, seguimiento y evaluación – de los Acuerdo Climáticos y Energéticos neerlandeses nos pueden brindar valiosas lecciones⁹⁸².

Disponible en: <<https://rafaeljimenezasensio.com/2021/01/20/papel-de-los-gobiernos-locales-en-los-planes-de-recuperacion-y-resiliencia/>>. Fuente:
<<https://www.revistacunal.com/actualidad/11004-la-femp-pide-que-los-fondos-europeos-se-asignen-a-las-eell-de-manera-directa-por-concurrencia-competitiva-y-sin-pasar-por-las-ccaa>> .
[Última consulta: 28/01/2021].

⁹⁸² Se remite, a tal propósito, al Cap. 5 del presente estudio.

9. LA ACCIÓN CLIMÁTICA MUNICIPAL

“Las ciudades son el lugar donde se ganará o se perderá la batalla contra el cambio climático”.

António Guterres

(Secretario General de las Naciones Unidas)

1. Introducción

La mitigación y la adaptación al cambio climático requieren, además de políticas y normativas integradas y coherentes entre todos los niveles de gobierno, un compromiso firme y enérgico por parte de todos los actores, institucionales y no, que forman parte de la *multilevel governance* climática, incluidos, por supuesto, los entes locales.

En el estudio “Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional”⁹⁸³, hemos profundizado en el análisis de la reorganización de las competencias municipales, en especial de las competencias propias, tras la modificación llevada a cabo por la LRSAL y la posterior jurisprudencia constitucional. Él ha servido como base para analizar las materias de competencia de los entes locales para hacer frente al fenómeno del cambio climático.

Analizando las susodichas materias, y las competencias sectoriales concretas, tanto estatales como autonómicas, se podrá observar que los entes locales tienen reconocidas competencias por lo menos suficientes, si bien ciertamente ampliables, para llevar a cabo políticas sectoriales filoclimáticas desde el ámbito local⁹⁸⁴. Asimismo, ellos cuentan con suficientes instrumentos jurídicos “tradicionales”, para plasmar dichas políticas en actuaciones y medidas concretas dirigidas a la mitigación y a la adaptación al cambio climático.

Al mismo tiempo, el análisis de competencias e instrumentos jurídicos a disposición de los entes locales ha puesto de releve un problema que representa

⁹⁸³ Laura Presicce, «Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional», en *La riforma del governo locale in Spagna e Italia*, ed. Eloisa Carbonell Porrás y Giuseppe Piperata (Editoriale Scientifica, 2019), pp. 151-88.

⁹⁸⁴ Asimismo, Simou, S., Derecho local del cambio climático, op.cit.

un importante obstáculo para la eficacia de las mismas actuaciones climáticas locales: la falta de un enfoque integrado. En el presente capítulo se abordará este problema y se plantearán algunas posibles soluciones que lo posibiliten.

2. Los entes locales como sujetos político-institucionales más próximos a los ciudadanos

Los entes locales configuran un conjunto de entidades (municipios, provincias, islas), dotadas de personalidad jurídica propia, que constituyen el nivel de administración más cercano a la ciudadanía. La proximidad a los ciudadanos representa la esencia misma de la administración local⁹⁸⁵.

Por su inmediata cercanía a los ciudadanos y en cuanto expresión institucionalizada de los intereses propios de las respectivas colectividades locales⁹⁸⁶, los entes locales, y en concreto los municipios, son los entes que se ocupan directamente de los asuntos que conciernen las ciudades y sus ciudadanos.

Sánchez Morón, hace ya treinta años, destacaba que los ayuntamientos “mediante su iniciativa y a menudo con coraje e imaginación han suplido a las deficiencias prestacionales de nuestra administración, bien revitalizando parcelas anquilosadas (la cultura, el deporte, la protección medioambiental, la asistencia social), bien creando servicios nuevos [...]”⁹⁸⁷. Así, “aún respecto de problemáticas que superen con mucho su órbita de incidencia (la crisis económica y la lucha contra el paro, el tratamiento de la drogadicción, la

⁹⁸⁵ El artículo 2 de la LBRL, hace referencia expresa al principio de proximidad en cuanto a la atribución de competencias a los entes locales. Art. 2 LBRL: “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, *proximidad*, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Volveremos a analizar esta disposición en los próximos epígrafes. Sin embargo, destacamos ahora solamente que la última reforma de la LBRL, operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha modificado el anterior principio de “máxima proximidad” con el principio de “proximidad”.

⁹⁸⁶ Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local* (Madrid: Civitas, 1990), Vol. 1, p. 173.

⁹⁸⁷ *Ibidem*, pp. 13-14.

seguridad ciudadana, ...) la iniciativa municipal ha dado muestra de su capacidad para contribuir a la búsqueda de soluciones mediante experiencias innovadoras”⁹⁸⁸.

En estos treinta años, la aptitud de los ayuntamientos no ha cambiado⁹⁸⁹. En una sociedad cada vez más global, y encarándose a problemas cada vez más ingentes, los ayuntamientos siguen siendo los arietes frente a los problemas que atañen sus ciudades y sus ciudadanos, con gran coraje e imaginación. De hecho, la mayoría de los desafíos ambientales, económicos y sociales considerados globales, se han vuelto hoy en día palpables y urgentes en las ciudades, de modo que éstas deben reaccionar y lidiar con los mencionados problemas y, además, deben hacerlo con celeridad. Celeridad que contrasta con las reacciones a menudo más lentas de los demás niveles de gobierno⁹⁹⁰.

La pandemia provocada por la Covid-19 representa un ejemplo indiscutible de cómo crisis globales se manifiestan de manera evidente en las ciudades y, por otro lado, de cómo, frente a la lentitud de la respuesta por parte de los Estados y de las instituciones supranacionales, los entes locales han tenido que reaccionar, más allá de sus competencias, de manera urgente y dinámica, proporcionando servicios esenciales, satisfaciendo las necesidades básicas de la población e impulsando diversas medidas para disipar y gestionar las tensiones sociales⁹⁹¹. La respuesta frente a la pandemia ha evidenciado, sin duda, la gran capacidad de transformación de los entes locales para adaptarse a los cambios y su elasticidad a la hora de afrontar los retos de la sociedad, para proteger las ciudades y sus ciudadanos.

Lo mismo ocurre frente al problema insoslayable del cambio climático.

⁹⁸⁸ Ibidem.

⁹⁸⁹ Ricardo Rivero Ortega y Valentín Merino Estrada, «¿Se puede confiar en las entidades locales para impulsar la salida de la crisis económica?», *Revista de estudios locales*, 235 (2020), p. 48.

⁹⁹⁰ Saskia Sassen, «A Focus on Cities Takes Us Beyond Existing Governance Frameworks», *op.cit.*, pp. 243 ss.

⁹⁹¹ Agustí Fernández de Losada, «Managing a global pandemic. Towards more sustainable and resilient urban future», *Cidob Report «Cities on the frontline: managing the coronavirus crisis»*, 2020 <<https://dossiers.cidob.org/cities-in-times-of-pandemics/intro.html>>. Asimismo, Ricardo Rivero Ortega, «¿Cómo pueden contribuir a la reactivación económica los entes locales?», *Revista Estudios Locales*, 233. September (2020), pp. 22 ss. Rivero Ortega y Merino Estrada, «¿Se puede confiar en las entidades locales para impulsar la salida de la crisis económica?», *op.cit.*

Los impactos del cambio climático son cada vez más tangibles en las ciudades y, directa o indirectamente, podrían tener un efecto dominó en muchos sectores de la vida urbana, perjudicando las ciudades y los ciudadanos. Al mismo tiempo, por su proximidad a los ciudadanos, los gobiernos locales son los naturales concededores del territorio y de las necesidades de sus habitantes. Por este motivo, pueden encabezar la posibilidad de desarrollar nuevas soluciones, así como espacios de gobernanza alternativos (*urban living lab*). Los municipios son, hoy en día, laboratorios donde se pueden ensayar soluciones a pequeña escala⁹⁹².

La doctrina señala que existe un considerable potencial para la experimentación a escala local, en cuanto a la mitigación y, sobre todo, a la adaptación al cambio climático. Eventuales experimentos de éxito en una ciudad podrían, posteriormente, proporcionar una base de prueba y posibilidades para ser replicados, con los debidos ajustes, o difundidos en otras zonas urbanas o, posiblemente, ensayados a escala regional o nacional. Por este motivo, las políticas nacionales y regionales están fomentando cada vez más y financiando, en la medida de lo posible, la experimentación a escala local. De esta manera, la política urbana podría representar un laboratorio para esfuerzos de mayor envergadura⁹⁹³.

Por otro lado, la proximidad hace de los municipios los espacios en los que es más natural involucrar a la ciudadanía y en los que es posible la puesta en marcha de procesos participativos. Son, por ende, importantes catalizadores sociales, capaces de promover conductas filoclimáticas tanto individuales como colectivas⁹⁹⁴.

⁹⁹² Harriet Bulkeley y Vanesa Castán Broto, «Government by experiment? Global cities and the governing of climate change», *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38.3 (2013), 361-75. Eric K. Chu, «The Governance of Climate Change Adaptation Through Urban Policy Experiments», *Environmental Policy and Governance*, 26.6 (2016), 439-51.

⁹⁹³ Manuel Ballbé Mallol, «El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización», *Revista de Administración Pública*, 174 (2007), p. 259.

⁹⁹⁴ Mayte Jareño Macías, «La relevancia de la participación ciudadana en la gestión del cambio climático», en *El derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, ed. Luciano Parejo Alfonso (Tirant lo Blanch, 2015), pp. 87 ss.

A esto cabe añadir que los gobiernos locales son espacios importantes de debate político. La función de este “intercambio deliberativo local”⁹⁹⁵ puede ser una de las respuestas a la pregunta formulada por Corfee-Morlot et al., acerca de cómo pueden diseñarse políticas y prácticas que trasciendan el ciclo político y encarnen una visión a largo plazo y orientada al futuro⁹⁹⁶. Este intercambio deliberativo local llevaría posiblemente a englobar un consenso político más amplio y sería una potencial importante herramienta para obtener el apoyo multipartidista necesario para emprender políticas públicas y estrategias climáticas locales que no sea cortoplacistas y persistan más allá del mandato político.

Finalmente, tratándose de un poder democráticamente elegido, el ejercicio del poder local es expresión de un nivel de decisión directamente legitimado, pero también directamente responsable, ante la ciudadanía.

Es por todos estos motivos que los entes locales asumen el rol institucional, reconocido por la CEAL y por la legislación de nuestro país, de encargarse de los asuntos relacionados con el propio territorio y la ciudadanía. Es más, los gobiernos locales tienen la obligación de encargarse de dichos asuntos, así como la responsabilidad de garantizar condiciones seguras y sostenibles para sus ciudades y ciudadanos⁹⁹⁷.

3. El principio de autonomía local constitucionalmente garantizada

De acuerdo con el artículo 137 de la CE, el Estado Español se organiza territorialmente, mediante una estructura descentralizada, en municipios, provincias y CCAA. Las entidades locales se configuran así, en primer lugar,

⁹⁹⁵ “Local deliberative exchange”. Vid. Corfee-Morlot et al., *op.cit.*

⁹⁹⁶ *Ibidem*, p. 30.

⁹⁹⁷ Esta es la motivación que hacen servir muchas ciudades que han emprendido y están emprendiendo iniciativas climáticas, frente a la inacción de los gobiernos estatales. El caso por antonomasia es representado por las ciudades americanas frente a la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París. Además, el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo sostenible Rio+20 (de 2012), titulado “El futuro que queremos”, reconoce que “a los gobiernos municipales les corresponde desempeñar una importante función al conformar una visión de las ciudades sostenibles, desde el inicio del proceso de planificación de las ciudades hasta la revitalización de ciudades y barrios más antiguos, incluso mediante la adopción de programas de eficiencia energética en la administración de edificios y el desarrollo de sistemas de transporte sostenibles adaptados a las condiciones locales”.

como una de las piezas de la organización territorial del Estado⁹⁹⁸. Ello son entes públicos a los que la CE (art. 137) reconoce

“autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

En los únicos tres artículos que la CE reserva a las entidades locales, se garantizan, además de la autonomía para gestionar sus propios intereses, el principio representativo democrático⁹⁹⁹ y el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE). De tal manera, instituciones de autogobierno, competencias para la gestión de sus propios intereses y recursos económicos suficientes para ejercer las competencias, serían tres ejes fundamentales y estrechamente interrelacionados¹⁰⁰⁰ de la autonomía constitucionalmente garantizada.

Sin embargo, es importante precisar que la autonomía reconocida a los entes locales no equivale a la que gozan las CCAA, puesto que a estas últimas se les reconoce potestad legislativa. La diferencia no es baladí, si consideramos que, aunque los entes locales gozan de potestad normativa, en concreto reglamentaria, para el ejercicio de sus competencias, esta potestad se halla sometida a la Ley. Así pues, la autonomía de los entes locales está, al fin y al cabo, configurada y limitada por la Ley.

La falta de potestad legislativa ha inducido en el pasado a parte de la doctrina¹⁰⁰¹, respaldada por el más alto tribunal¹⁰⁰², a teorizar que la autonomía local tendría

⁹⁹⁸ Como “elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional”. Sentencia del Tribunal Constitucional, n. 32/1981 de 28 de julio, FJ 3.

⁹⁹⁹ La CE establece la composición de las corporaciones locales, cuyos órganos políticos deben ser elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de su población, en el caso de los Ayuntamientos (art. 140 CE); y de forma indirecta en el caso de las diputaciones provinciales, a través de la elección de los representantes en la provincia (art. 141 CE).

¹⁰⁰⁰ El elemento democrático permite garantizar el derecho de los entes locales a intervenir en los asuntos de su interés.

¹⁰⁰¹ Entre todos, Jesús Leguina Villa, «La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local», *REALA*, 227 (1985), 431-39 <<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/8427/8476>>.

¹⁰⁰² Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 4/1981, de 2 de febrero; núm. 32/1981, de 28 de Julio; núm. 103/2013, de 25 de abril, FJ 6. Entre todas, en las STC 32/1981, el TC detallaba que “ [...] la Constitución prefigura [...] una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”. [FJ 3]. Acerca de esta cuestión, Santiago García Aranda, «La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del TC», *Revista de Derecho UNED*, 18 (2016), 225-252; Luciano Parejo Alfonso, «Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Cuadernos de derecho local*, 37

exclusivamente naturaleza administrativa y no también política¹⁰⁰³. Hoy en día, la doctrina¹⁰⁰⁴, aunque no la jurisprudencia¹⁰⁰⁵, ya concuerda en considerar que la autonomía local no tiene carácter exclusivamente administrativo, de mera gestión burocrática, sino que se trata también de autonomía de carácter político. Lo entes locales son centros políticos de decisión, es decir gobiernan y son responsables de tomar decisiones, para la gestión de los respectivos intereses, con arreglo a criterios de oportunidad política. En el mismo sentido, la CEAL contempla la autonomía local como “[...] el Derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (art. 3 CEAL)¹⁰⁰⁶.

La capacidad efectiva de gestionar y ordenar asuntos públicos se traduce en la CE en las competencias para la gestión de sus propios intereses. Como ha afirmado el TC, “[e]ste derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma [...] el núcleo primigenio de la autonomía local”¹⁰⁰⁷. Sin embargo, la Constitución no asegura a los entes locales un contenido concreto o un ámbito de competencia determinado; al contrario, la autonomía local prevista en los artículos 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional¹⁰⁰⁸ con un contenido mínimo que el legislador debe respetar.

(2015), pp. 27 ss. Eva Nieto Garrido, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales* (Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018), pp. 51 ss.

¹⁰⁰³ Acerca de esta cuestión, Francisco Sosa Wagner, «La autonomía local», *REALA*, 241 (1989), pp. 13-14. Sánchez Morón, *La autonomía local*, *op.cit.*, p. 174 ss.

¹⁰⁰⁴ Véanse, entre todos, Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local*, *op.cit.*, pp. 1-228. Antonio Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990). Francisco Caamaño Domínguez, «Autonomía Local Y Constitución. Dos Propuestas Para Otro Viaje Por el Callejón del Gato», *Revista española de derecho constitucional*, 70.Enero-Abril (2004), 161-88. Cayetano Núñez Rivero y Santiago García Aranda, «La Autonomía De Los Entes Locales», *Teoría y Realidad Constitucional*, 31.1 (2013), 407-38. Tomàs Font i Llovet, «La autonomía local en España a los veinte años de la constitución perspectivas de cambio», *Anuario del Gobierno Local*, 1 (1998), 15-54. José María Baño León, «Autonomía y competencias locales», *Documentación Administrativa*, 6 (2019), 8-15 <<https://doi.org/10.24965/da.i6.10761>>.

¹⁰⁰⁵ A este propósito, véase por última la STC 111/2016, de 9 de junio, FJ8. El TC sigue insistiendo en que las entidades locales tienen autonomía administrativa y no política.

¹⁰⁰⁶ Recordamos que la CEAL fue ratificada por el Gobierno de España y, por aplicación del artículo 93 CE, forma parte del bloque de constitucionalidad.

¹⁰⁰⁷ STC núm. 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39.

¹⁰⁰⁸ La teoría, aún vigente, de la garantía institucional fue introducida en el debate español por el profesor Parejo Alfonso. Luciano Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomía local*

De acuerdo con el TC “ [p]or definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”¹⁰⁰⁹. Por lo tanto, la CE se limita a declarar que las Corporaciones locales dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses¹⁰¹⁰, dejando al legislador estatal y autonómico el alcance y el contenido competencial referido los entes locales, así como su aspecto estructural¹⁰¹¹.

En lo referido al alcance competencial, la CE¹⁰¹² no predetermina un listado de materias de competencia de las entidades locales, sino que deja este cometido al legislador, estatal y autonómico¹⁰¹³. Cada uno de ellos “deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias cuya regulación tienen constitucionalmente confiadas, cuáles son los «intereses locales» existentes en las mismas para que, aislados, sirvan de soporte a la atribución de la correspondiente competencia”¹⁰¹⁴. La LBRL que regula el régimen local, reitera lo mismo, añadiendo, sin embargo, la referencia a los principios de proximidad y descentralización (art. 2 LBRL).

(Instituto Nacional de Administración Pública, 1981). Sobre el tema, véase también Sánchez Morón, *La autonomía local*, *op. cit.*, pp. 161 ss.

¹⁰⁰⁹ STC núm. 32/1981 de 28 de julio (FJ 3), reiterada, entre otras, en STC 214/1989, de 21 de diciembre, STC núm. 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39 y STC 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4.

¹⁰¹⁰ Cabe puntualizar que se consideran aquí “intereses locales” los intereses municipales y, a la vez, provinciales. En tal sentido, no se pueden, desde nuestro punto de vista, concretar intereses provinciales diferentes de los municipales.

¹⁰¹¹ Respecto a este último, el legislador estatal es el encargado de fijar las bases, mientras que el autonómico se ocupa del detalle. STC 214/1989 (FJ 1), reiterada en SSTC 76/1983, de 5 Agosto (FJ 19) y 27/1987, de 27 Febrero (FJ 2).

¹⁰¹² Al contrario de lo que ocurre con las competencias estatales y autonómicas Arts. 148 y 149 CE.

¹⁰¹³ Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 84/1982, de 23 de diciembre. Parte de la mencionada doctrina, ha explicado esta elección de no concretar un listado de competencias en la CE, con la voluntad de flexibilizar y adaptar las competencias locales. De tal manera el alcance indeterminado de la autonomía local en la CE permitiría a la misma la posibilidad de interactuar directamente con las evoluciones y los cambios sociales. O, dicho de otra manera, los cambios sociales podrían influir de manera más inmediata en el contenido de la autonomía. Esto podría ser positivo, si consideramos la cantidad y la variabilidad de asuntos que se han revelado de interés local a lo largo de las décadas, entre estos por supuesto el cambio climático.

¹⁰¹⁴ Sosa Wagner, *op.cit.*, p. 18.

En la LBRL encontramos, pues, una reserva de materias en las que el legislador sectorial (estatal o autonómico) debe obligatoriamente reconocer un margen de ejercicio competencial a los entes locales¹⁰¹⁵. En estas materias de necesaria intervención local, será el legislador ordinario competente por razón de materia quien identificará los intereses locales y, con arreglo a ellos, procederá a la asignación de las competencias que correspondan a dichos entes, para garantizar el principio de autonomía local¹⁰¹⁶.

4. La falta de un título competencial “climático”

Uno de los obstáculos, remarcado por la doctrina, a la posibilidad de diseñar e implementar políticas públicas contra el cambio climático por parte de los entes locales es la falta de competencia que, en muchos ordenamientos jurídicos, caracteriza las autoridades locales, con relación a los asuntos que afectan en gran medida a las emisiones de GEI en las ciudades¹⁰¹⁷.

En nuestro ordenamiento jurídico no se aprecia en la actualidad un título competencial “climático” explícito ni en la repartición de competencias entre Estado y CCAA (arts. 148 y 149 CE)¹⁰¹⁸, ni con referencia a los entes locales. Por ello cada acción climática debe encontrar encaje en uno de los títulos competenciales existentes. Con relación a los entes locales, como veremos, las políticas y actuaciones administrativas para hacer frente al cambio climático se llevan a cabo sustancialmente por medio de otros títulos competenciales que aluden a materias relacionadas con la mitigación y adaptación al cambio climático.

Tras la última reforma operada por la LRSAL, la LBRL reconoce a los municipios competencias propias (art. 25 LBRL), competencias conocidas como

¹⁰¹⁵ STC 214/1989.

¹⁰¹⁶ Se abandona, en este sentido, la teoría según la cual existiría un derecho natural de los municipios a intervenir porque su actuación ha de ser, en cualquier caso, en el ámbito de sus competencias.

¹⁰¹⁷ Corfee-Morlot, et al., " Cities, Climate Change and Multilevel Governance", *op.cit.*, pp. 35 y 41. Kristine Kern y Gotelind Alber, «Governing Climate Change in cities: Modes of urban climate governance in multi- level systems», en *The international conference on Competitive Cities and Climate Change, Milan, Italy, 9 - 10 October, 2009*. (Paris: OECD, 2009), pp. 172 ss.

¹⁰¹⁸ Excepto las referencia de algunos EEAA. Vid. Cap. 8.

“impropias”¹⁰¹⁹ (art. 7.4 LBRL) y las competencias delegadas (art. 27 LBRL)¹⁰²⁰. A ellas se añade la prestación obligatoria de determinados servicios mínimos obligatorios (art. 26 LBRL). A las Diputaciones provinciales, en cambio, se reconocen competencias propias (art. 36 LBRL) y delegadas (art. 37 LBRL)¹⁰²¹. Como antes queda dicho, analizando este marco competencial, en ninguna de estas competencias encontramos referencias concretas al cambio climático. En la reforma de 2013 se ha desperdiciado, quizás porque los tiempos no eran aún maduros¹⁰²², la oportunidad de introducir el cambio climático, así como la energía – en su nuevo paradigma de transición hacia un modelo descentralizado y basado en fuentes de producción renovables – como materias de competencia local¹⁰²³. Asimismo, tampoco las leyes sectoriales (medioambientales, urbanísticas y energéticas, entre todas) atribuyen expresamente, directamente y de forma sustancial competencias a los entes locales respecto al asunto “cambio

¹⁰¹⁹ Vid. nota 1043.

¹⁰²⁰ Debido a la imposibilidad en este trabajo de referirnos de forma detenida a las competencias locales tras la reciente reforma llevada a cabo por la citada LRSAL, nos remitimos, *in toto*, a nuestro precedente trabajo acerca de este tema. Presicce, «Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional», *op.cit.* Asimismo, véanse Josep Ramon Fuentes i Gasó, «Sobre el ámbito competencial de los entes locales: la interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, 112.2018 (2018), pp. 49-98. Xavier Forcadell Esteller, «Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *La reforma del 2013 del régimen local español*, ed. Juan Alfonso (coord.) Santamaría Pastor (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014), pp. 57-73. Concepción Barrero Rodríguez, «La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184, 2017, 41-73.

¹⁰²¹ Acerca del tema, véanse Marina Rodríguez Beas, «El futuro incierto de las diputaciones provinciales en España: efectos de la reforma local tras la interpretación del tribunal constitucional», *Revista española de derecho administrativo*, 202 (2019), 383-420. Josep Maria Sabaté i Vidal, «El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes», *Anuario del Gobierno Local*, 1 (2013), 129-50.

¹⁰²² Aunque la ratio de la reforma fue totalmente opuesta a la atribución de ulteriores nuevas competencias, se añadieron “nuevas” competencias propias como la promoción de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Más recientemente, tras la modificación del artículo 25.2 LBRL operada por el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, se añadió la competencia acerca de las actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género [Art. 25.2 ñ) y o)].

¹⁰²³ Galera Rodrigo, «Políticas locales de Clima: una Razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España», *op.cit.*

climático”. Lamentablemente, tampoco lo hace la futura Ley de Cambio Climático y Transición energética española (PLCCTE)¹⁰²⁴.

En el PLCCTE, el supuesto protagonismo de los municipios en la mitigación se reduce a medidas de actuación en el ámbito de la movilidad sostenible. A tal propósito, el art. 12 prevé solamente la obligación, para los municipios de más de 50.000 habitantes y para los territorios insulares, de introducir en la planificación de ordenación urbana medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad y, en concreto, de establecer zonas de bajas emisiones (ZBE)¹⁰²⁵. A ello, se añade la necesidad de dos informes previos (del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente) para revertir las ZBE ya existentes. Se trata de una previsión parcial que no promueve el vínculo entre movilidad sostenible y urbanismo ni tampoco entre ésta y la transición energética¹⁰²⁶. Por otro lado, resulta discutible la falta de previsión de medidas concretas y de cualquiera mención a los municipios en otros ámbitos relevantes para la mitigación al cambio climático, como por ejemplo la transición o la eficiencia energéticas de los edificios.

Asimismo, resulta cuestionable la consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, solamente en su vertiente de adaptación (art. 19). Se trata en cualquier caso de medidas sectoriales a las que se añade la “componente” de mitigación o de la adaptación, y no de competencias expresamente climáticas.

En cuanto a la legislación autonómica, de momento ni las leyes autonómicas de régimen local ni las nuevas Leyes autonómicas de Cambio Climático aprobadas en los últimos años atribuyen competencias climáticas de manera orgánica y

¹⁰²⁴ Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética, versión 29 de mayo de 2020. Consultable en: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-19-1.PDF> [Última consulta: 12/12/2020].

¹⁰²⁵ El mismo artículo define las ZBE como “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”.

¹⁰²⁶ Vid., a tal propósito, infra § 8.4.

específica, si bien en éstas últimas se comienzan a apreciar leves aperturas hacia competencias climáticas locales parciales (vid. *infra* § 7).

No obstante, en este contexto en continua evolución, la falta de una competencia climática expresa no ha sido óbice para que los entes locales emprendan políticas y acciones filoclimáticas. Al contrario, se constata en la última década un *exploit* de políticas sectoriales locales que tienen como objetivo claro la adaptación o la mitigación del cambio climático.

A falta de un espacio competencial concreto que ampare una actuación estrictamente “climática”, adaptación y mitigación se han convertido en objetivos horizontales que han impregnado las demás políticas públicas sectoriales¹⁰²⁷. En todo caso, este asunto será objeto de análisis con mayor profusión en el epígrafe 6 de este estudio, al cual nos remitimos. Lo que se sigue postergando, como veremos, es una visión político-administrativa climática holística y de conjunto.

5. La Ley de Bases de Régimen Local y las competencias locales relacionadas con el cambio climático

Siguiendo el hilo de lo comentado en el epígrafe anterior, ante la falta de un título competencial climático local, queda patente la necesidad de indagar ámbitos sectoriales y competencias locales que puedan permitir a los entes locales márgenes de actuación en la doble vertiente de adaptación y mitigación del cambio climático.

Si bien la LBRL no prevé la competencia expresa en materia de cambio climático, sin embargo, reconoce a los entes locales un abanico de competencias en materias que les permiten contribuir con soluciones locales a este desafío global común. Nos detendremos aquí en las competencias municipales.

5.1. Las competencias propias y los servicios mínimos obligatorios relacionados con el cambio climático

El artículo 25 de la LBRL contiene el listado de materias propias, que los municipios ejercen *a priori* en un régimen de autonomía y bajo su propia

¹⁰²⁷ Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima...», *op.cit.*, p. 216.

responsabilidad, respetando el principio de coordinación con las demás administraciones públicas¹⁰²⁸.

El citado artículo (entre otros) ha sido objeto de profunda reforma por parte de la LRSAL, con el intento¹⁰²⁹ de redefinir y reducir cualitativa y cuantitativamente el alcance de la actuación local (según el lema “una competencia, una administración”), en aras de garantizar los nuevos principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁰³⁰.

En su versión actual¹⁰³¹, el apartado dos del citado artículo recoge como materias de competencia propia, relacionadas directa o indirectamente con el cambio climático, en su haz de mitigación o adaptación: urbanismo [art. 25.2 a)]; medio ambiente urbano [art. 25.2 b)]; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales [art. 25.2 c)]; infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad [art. 25.2 d)]; tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad; transporte colectivo urbano [art. 25.2 g)]; protección civil, prevención y extinción de incendios [art. 25.2 f)]; protección de la salubridad pública [art. 25.2 j)].

El Tribunal Constitucional recordó recientemente que se trata de un listado mínimo y abierto¹⁰³² de materias¹⁰³³. Ello configura el marco mínimo de materias declarado de interés local, que forma el núcleo competencial específico propio, garantía del principio de autonomía local.

Las competencias concretas y la intensidad del interés local en cada materia se concretan por las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, debiéndose, sin embargo, “evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y

¹⁰²⁸ Presicce, "Las competencias municipales propias...", *op. cit.*, pp. 156 ss.

¹⁰²⁹ Una aminoración competencial fallida, gracias al Tribunal Constitucional. *Ibidem*.

¹⁰³⁰ Arts. 3 y 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

¹⁰³¹ Dada por el art. 1.8 de la LRSAL.

¹⁰³² Al ser un elenco mínimo, podrá ser ampliado también cuantitativamente, añadiendo ulteriores materias. STC núm. 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10 d).

¹⁰³³ Para las diferentes posiciones doctrinales sobre este tema, se remite a Presicce, "Las competencias municipales propias...", *op. cit.*

sostenibilidad financiera” (art. 25.3). Desaparece, en cambio, en el mencionado artículo, cualquier referencia al principio de proximidad.

Es más, a partir de la reforma operada por la LRSAL, la concreción por Ley de estas competencias municipales debe ser acompañada por la necesaria valoración económica y por la aportación de recursos adecuado a las competencias que se reconozcan, garantizando, además, que no haya atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública.

Al cuadro de las competencias municipales propias debemos añadir los servicios mínimos obligatorios. El artículo 26 LBRL, en su actual versión (dada por el art. 1.9 de la LRSAL), define una serie de servicios mínimos que los municipios (todos o en función de su población) deben prestar obligatoriamente¹⁰³⁴. Entre ellos, algunos pueden interesar desde la perspectiva de la mitigación y adaptación al cambio climático. Destacamos concretamente el alumbrado público (en todos los municipios); el tratamiento de residuos (en los municipios con población superior a 5.000 habitantes); la prevención y extinción de incendios (en aquellos con población superior a 20.000 habitantes); transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano (en municipios con población superior a 50.000 habitantes). En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, generalmente¹⁰³⁵, la coordinación de la prestación de los citados servicios mínimos será efectuada por la Diputación provincial a través de gestión directa o recurriendo a fórmulas de gestión compartida (consorcio o mancomunidad, por ejemplo).

El marco competencial municipal trazado hasta ahora se completa finalmente con las competencias, relacionadas con el cambio climático, que los municipios puedan ejercer por delegación del Estado o de las CCAA¹⁰³⁶ (art. 27 LBRL) y con las competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” (art. 7.4 LBRL).

¹⁰³⁴ En este caso, en cambio, se trata de habilitación directa a los municipios, sin necesidad de desarrollo legislativo. STC núm. 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10 e): “La nueva redacción del art. 26 LBRL [...] mantiene un listado de servicios mínimos y, con ello, la obligación y consiguiente habilitación directa a los municipios en orden a su establecimiento”.

¹⁰³⁵ El municipio puede asumir la prestación del servicio si justifica que puede prestar el servicio a un coste efectivo menor. Vid. art. 26.2 LBRL.

¹⁰³⁶ En los términos establecidos en el mismo art. 27 LBRL y, en su caso, en el acuerdo de delegación.

Con referencia a las primeras, el artículo 4 de la LBRL establece que “en caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales”. Aun así, la concreción y las técnicas de dirección y control, de oportunidad y eficiencia de las administraciones delegantes no dejarían margen a los entes locales más allá de la mera gestión de la competencia delegada. En cambio, como se profundizará en el apartado 5.2, las competencias del art. 7.4 LBRL parecerían dejar abierta una pequeña puerta para que los municipios puedan ejercer ulteriores competencias distintas de las propias y de las delegadas y, por ende, eventuales competencias en materia de cambio climático.

5.2. ¿Las competencias “propias genéricas” como título habilitante para ulteriores competencias en materia de cambio climático?

El art. 25 de la LBRL, en su versión originaria, contenía en el apartado primero una “cláusula general habilitante” o “cláusula de apoderamiento general” para los municipios, que parte de la doctrina citada había considerado la quintaesencia de la autonomía municipal, en su arista competencial.

La redacción del artículo 25.1 de la LBRL anterior a la reforma preveía que: “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover *toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*¹⁰³⁷”. La citada cláusula residual, desde la aprobación de la LBRL en 1985, garantizaba a los municipios un amplio margen de maniobra en las materias recogidas en el listado y permitía la posibilidad de ampliar la competencia a actividades no incluidas en el mismo¹⁰³⁸.

¹⁰³⁷ La cursiva es nuestra.

¹⁰³⁸ La doctrina anterior de la LRSAL ha visto enfrentarse opiniones diferentes, con respecto a la interpretación del art. 25.1 LBRL: aunque opiniones importantes (Velasco Caballero, García Roca) no interpretaron la cláusula abiertamente, la doctrina mayoritaria realizó una interpretación muy amplia del artículo citado, según la cual los municipios tenían garantizada una habilitación general, un campo de actuación -no ilimitado pero- muy extenso, en la provisión de servicios y actividades necesarias para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Sobre este punto, véase Patricia Valcárcel Fernández, «Las competencias municipales propias en el vigente régimen local», *Revista de Asesoría Xuridica Xeral*, 7 (2017), 156-180.

En la redacción posterior a la reforma, la formulación queda mucho más restrictiva¹⁰³⁹, y la cláusula ha sido básicamente eliminada¹⁰⁴⁰. Asimismo, el – ahora derogado – artículo 28 LBRL configuraba, en palabras del mismo TC una cláusula competencial genérica, que “más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1º y 25 de la Ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones”¹⁰⁴¹. Estas dos previsiones constituían un reforzamiento de la autonomía local, que queda, en nuestra opinión, totalmente desactivado por la LRSAL.

Por otra parte, Carbonell Porrás destaca que “[...] esta interpretación entra en contradicción con el nuevo artículo 7.4 LBRL que no prohíbe que los municipios ejerzan competencias distintas de las propias o delegadas, sino que supedita su ejercicio al cumplimiento de unos requisitos”¹⁰⁴². En efecto, el artículo 7.4 LBRL introduce un *tertium genus*¹⁰⁴³ de competencias, distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, que las entidades locales podrán ejercer solo cuando

¹⁰³⁹ Nuevo redactado del art. 25.1 LBRL “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”.

¹⁰⁴⁰ La reforma del artículo, cuyo objetivo era delimitar con precisión las competencias propias del municipio, eliminando la posibilidad de interpretar abiertamente las competencias municipales, provocó enérgicas críticas por parte de los mismos municipios, por posible violación del principio de autonomía local garantizado por los artículos 137 y 140 de la Constitución Española y por la Carta Europea de Autonomía Local. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la STC 41/2016, de 3 de marzo, considera que la supresión de dicha cláusula no pone en peligro la autonomía municipal. Vid. Presicce, “Las competencias municipales propias...”, *op.cit.*, p. 160.

¹⁰⁴¹ STC 214/1989, FJ 12.

¹⁰⁴² Eloísa Carbonell Porrás, «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-10.1 (2014), p. 771.

¹⁰⁴³ El texto del Anteproyecto de LRSAL contemplaba la expresión “impropias” en el nuevo apartado 4 del artículo 7. El Consejo de Estado [Dictamen 567/2013, pp. 61 y 62] llegó a pronunciarse al respecto, para afirmar que procedía objetar “que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de competencias impropias. Se trata, ciertamente de un *tertium genus* distinto de las competencias propias y de las delegadas” y por esto sugería como alternativa la denominación de “competencias distintas de las propias y de las delegadas”. Expresión esta última que ha sido la elegida finalmente por el legislador. Sin embargo, el TC en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, las vuelve a rebautizar “competencias propias genéricas”.

no existan las barreras de la sostenibilidad financiera y de la duplicidad competencial¹⁰⁴⁴.

El Tribunal Constitucional, corrobora esta última tesis en la STC 41/2016, de 3 de marzo: cumplidas las exigentes condiciones formales y materiales, el municipio y todos los entes locales podrán ejercer la competencia “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas” (art. 7.2 LBRL).

Se trataría, por ende, de una regla habilitante general sujeta, sin embargo, a muy estrictas condiciones¹⁰⁴⁵. Estas competencias propias generales serán ejercidas por el municipio con la misma autonomía prevista para las competencias propias del art. 25 LBRL. La diferencia entre ambas estribaría en la forma de atribución: “si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones”¹⁰⁴⁶.

Tras las reflexiones anteriores, consideramos que, por lo menos en teoría, de momento, eventuales posteriores competencias locales en materia de cambio climático podrían entrar solamente por la puerta de las competencias propias genéricas. Sin embargo, la *posibilidad* misma de ejercer estas competencias¹⁰⁴⁷

¹⁰⁴⁴ En el mismo sentido, Valcárcel Fernández sostiene que “[l]a nueva realidad del artículo 25.1, pese a todo, no supone que haya desaparecido la posibilidad de que los municipios promuevan actividades y servicios que satisfacen las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal repercutiendo positivamente en ella y que no lo hagan a partir de tener atribuidas competencias propias específicas. Las competencias “impropias” que antes se asumían al albur de la interpretación que se hacía de la cláusula del 25.1, y en virtud del suprimido artículo 28 sobre “competencias complementarias”, tienen ahora una mención concreta en el artículo 7.4 de la LBRL y su virtualidad se ha rodeado de unos límites consistentes en el cumplimiento de ciertas prevenciones presupuestarias y económico financieras”. Valcárcel Fernández, “Las competencias municipales propias..”, *op.cit.*, p. 164. De la misma opinión, Alonso Varo, según el cual “[e]n resumen antes y después de la LRSAL los municipios tienen competencias propias y delegadas, y están habilitados para actuar más allá de dichas competencias, antes vía artículo 28 y actualmente vía artículo 7.4 de la LBRL. Es cierto que existen matices diferenciadores que después analizaremos, pero en esencia todo sigue igual”. Joaquín Alonso Varo, «La función de la legislación básica en la determinación de las competencias municipales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2015, 129-52 <<https://doi.org/10.24965/reala.v0i3.10244>>.

¹⁰⁴⁵ FJ 10.

¹⁰⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁴⁷ “Las condiciones que impone el art. 7.4 LBRL no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio. A través

está sujetas a condiciones materiales y formales que el propio TC califica como “exigentes”¹⁰⁴⁸.

Entre estas condiciones, la exigencia de informes previos vinculantes de la Administración competente por materia, que deberá acreditar la no existencia de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública y el informe de la Administración Pública que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, que deberá acreditar que no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal¹⁰⁴⁹. Aunque estos informes no son técnicamente controles administrativos¹⁰⁵⁰, el TC admite que el ente local no podrá llevar a cabo servicios, incluso de interés local exclusivo o predominante, sin la decisión favorable de otra instancia territorial.

Prescindiendo del análisis detenido de esta cuestión¹⁰⁵¹, lo que nos interesa destacar aquí es la dificultad evidente de utilizar esta vía para amparar “ulteriores” competencias expresamente climáticas.

6. Competencias sectoriales de los entes locales relacionadas con el cambio climático y herramientas jurídicas disponibles para ejecutarlas

En el epígrafe 5 se ha hecho referencia al abanico de títulos competenciales que la LBRL reconoce a los entes locales en materias relacionadas directa o

de ellas, la Administración autonómica puede llegar a impedir que el municipio ejerza una competencia que no está específicamente atribuida por ley, pero no condicionar el modo en que desarrollará la efectivamente autorizada”. *Ibidem*, FJ 11.

¹⁰⁴⁸ Nos parece el TC intenta suavizar este calificativo en la STC 107/2017, de 23 de septiembre, en la que hace referencia a “nada más que dos condiciones materiales”, como para minimizar el alcance de las estas condiciones.

¹⁰⁴⁹ A tal propósito, indicativa puede ser la Nota informativa del Ministerio de Hacienda, emitida el 29 de enero de 2021, acerca de los requisitos para la emisión del informe de sostenibilidad financiera del art. 7.4 de la LBRL. Consultable en: < https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/000_Requisitos%20Competencias%20articulo%207-4%20LBRL_WEB_20210107_v03.pdf > [Última consulta: 01/02/2020].

¹⁰⁵⁰ Serían “técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas”. STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3.

¹⁰⁵¹ Nos remitimos a Rafael Jiménez Asensio, «Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2017*, 9 (2018), pp. 230 ss. Simou, S., *Derecho local del cambio climático, op.cit.*, p. 84 ss.

indirectamente con la mitigación y adaptación al cambio climático. Se ha postulado también que, a través de dichos títulos, y a través de las competencias concretas que les reconoce la legislación sectorial, los Ayuntamientos tienen espacio de maniobra por lo menos suficiente para llevar a cabo políticas y actuaciones administrativas municipales con incidencia en la lucha contra el cambio climático.

Podríamos considerar, por ende, que estos títulos competenciales capacitan a los ayuntamientos para llevar a cabo políticas y adoptar medidas para asumir su “cuota de responsabilidad” en la gobernanza policéntrica y multinivel del cambio climático.

Desde este punto de vista, los títulos competenciales a través de los cuales más pueden influir en la reducción de gases de efecto invernadero en la atmósfera¹⁰⁵², como hemos expuesto *supra*, son

- el medio ambiente [art. 25.2 b) LBRL], calificado como “urbano”¹⁰⁵³ por la LRSAL, sigue siendo el ámbito tradicionalmente considerado como el más vinculado con la mitigación del cambio climático, en primer lugar, en su vertiente, ahora expresamente prevista, de contaminación atmosférica¹⁰⁵⁴;

¹⁰⁵² Recordamos que las competencias en estas materias se concretan en las leyes estatales o autonómicas sectoriales, que han desarrollado las genéricas previsiones de la LBRL. De especial relevancia resultan las leyes autonómicas adoptadas en materia de cambio climático que han definido las competencias específicas de los entes locales en cada sector con fines climáticos.

¹⁰⁵³ Casado Casado, «Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *op.cit.* Fuentes i Gasó, "Sobre el ámbito competencial de los entes locales....", *op.cit.*, pp. 49-98. Pilar Navarro Rodríguez, «Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Cuadernos de Derecho Local*, 46 (2018), 68-103. Josep Ramon Fuentes i Gasó, «Las competencias locales en materia ambiental tras la frustrada reforma local en España: la consolidación de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional», *Direito Económico e socioambiental*, 10.3 (2019), 1-49.

¹⁰⁵⁴ Debemos especificar que el cambio climático y contaminación atmosférica, pese a estar estrechamente relacionados, no representan el mismo fenómeno. Mercedes Almenar-Muñoz, «Contaminación atmosférica urbana y cambio climático», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. Rosario Alonso Ibáñez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 339-55.

- el urbanismo [art. 25.2 a)] que, a través de los instrumentos de planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, configura un pilar esencial para el desarrollo urbano sostenible¹⁰⁵⁵.
- La movilidad [art. 25.2 g)], la ordenación de tráfico y el transporte público de viajeros¹⁰⁵⁶, son sin dudas unos de los sectores en los que los ayuntamientos tienen reconocidas más competencias.
- La gestión y tratamiento de residuos urbanos¹⁰⁵⁷ [art. 26 LBRL], que al mismo tiempo configuran una parte del nuevo concepto de economía circular, como prevención y minimización en la generación.

Todo ello, se completa con las competencias municipales en materia de agua y de energía. Con referencia a esta última, si bien es cierto que – incomprensiblemente¹⁰⁵⁸ – los municipios no tienen reconocidas directamente en la LBRL competencias en materia de energía, la LRSAL ha introducido en el

¹⁰⁵⁵ Simou, S., *Derecho local del cambio climático*, op.cit., pp. 131-287. Judith Gifreu Font, «Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52 (2018), 102-58. Martín Bassols Coma, «La ejecución del planeamiento y el cambio climático», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (INAP, 2018), pp. 405-28. Fernando López Pérez, «La planificación urbanística municipal ante el cambio climático: expansión versus ciudad existente», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Inap, 2018), pp. 377-404.

¹⁰⁵⁶ Mariano González de Tejada (coord.), *El transporte en las ciudades: Un motor sin freno del cambio climático*, 2016. Disponible en: <http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/2016/report/cambio-climatico/movilidadtambienporelclima_GEA.pdf>. [Última consulta: 12/10/2020]. Vid. *in toto*, Antonio Fortes Martín (dir.), *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa: perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano* (civitas Thomson Reuters, 2019). Eloísa Carbonell Porras, «La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades», en *Ciudad y movilidad: la regulación de la movilidad urbana sostenible*, ed. Andrés Boix Palop y Reyes Marzal Raga (Universitat de València, 2014), pp. 91-105. Simou, S., "Derecho local del cambio climático", op.cit., 402-468.

¹⁰⁵⁷ José Francisco Alenza García, «Los municipios ante los retos de la prevención, el aprovechamiento y la eliminación segura de los residuos», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. M. Rosario Alonso Ibañez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 269-96. Lucía Montserrat Iglesias, «Les competències locals en matèria de residus», en *Dret ambiental local a Catalunya*, ed. Lucía Casado Casado y Josep Ramon Fuentes i Gasó (Tirant lo Blanch, 2017), pp. 663-706. Alejandro Rodríguez-Martín, Ricardo Palomo-Zurdo, y Francisco González-Sánchez, «Transparencia y economía circular: análisis y valoración de la gestión municipal de los residuos sólidos urbanos», *CIRIEC-Espana Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 99, 2020, 233-72 <<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.99.16011>>.

¹⁰⁵⁸ La tendencia a la descentralización del sistema energético que lleva consigo la transición energética, amplía de manera considerable la importancia de los municipios en este sector. A tal propósito, véase Presicce Laura, «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España...», op.cit.

título de urbanismo la “submateria” de conservación y rehabilitación de la edificación¹⁰⁵⁹, a través de la cual los ayuntamientos pueden incidir directamente en la eficiencia energética de los edificios, en el ámbito de calefacción y refrigeración y en el impulso de las energías renovables en sus términos municipales¹⁰⁶⁰.

Sin embargo, debemos recordar una vez más que las materias recogidas en el artículo 25 LBRL no representan títulos habilitantes directos, siendo necesaria para la concreción de las competencias, una determinación legal posterior.

Además de estas competencias, es preciso tener en cuenta aquellas competencias que los diferentes Estatutos de Autonomía -y la legislación sectorial autonómica- reconocen a los entes locales, con incidencia en la mitigación o adaptación al cambio climático. En Cataluña, por ejemplo, el EEAA, en su art. 84.2, destaca la ordenación y gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística, la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local, la protección civil y la prevención de incendios, la formulación y gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, la regulación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña, entre otros.

Con este telón de fondo, teniendo en cuenta las competencias concretas atribuidas por leyes sectoriales estatales y/o autonómicas, los ayuntamientos

¹⁰⁵⁹ Masao Javier; López Sako, «Convergencia de la eficiencia energética y las energías renovables: generación distribuida, autoconsumo, autoproducción y balance neto», en *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red. (Energía, telecomunicaciones y transportes) y su incidencia en los espacios naturales protegidos*, ed. Isabel Gonzalez Ríos (Dykison, 2015), pp. 199-226; José Francisco Alenza García e Iñigo Sanz Rubiales, «Las energías renovables y la eficiencia energética como instrumentos clave en la lucha contra el cambio climático», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, ed. Roberto Galán Vioque y Isabel González Ríos (Aranzadi, 2017), pp. 451-84; Manuela Mora Ruiz, «Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los entes locales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 3.1 (2012).

¹⁰⁶⁰ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración (2017/C 088/17). Véanse también Judith Gifreu Font, «La integración de medidas de eficiencia energética en el sector de la edificación en España a la vista de los objetivos de la UE para los horizontes 2020-2030. El district heating and cooling», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10.1 (2019), 1-55. Susana Galera Rodrigo, «Ciudad y Energía en el contexto del Cambio Climático y de la Transición Energética», en *XV Congreso Aepda «La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos»*, 2020, pp. 1-70.

pueden llevar a cabo políticas que incorporen consideraciones climáticas¹⁰⁶¹ y forjarlas a través de diferentes actuaciones administrativas e instrumentos de *soft law* (planes o programas sectoriales) o jurídicos vinculantes a su disposición.

6.1. Políticas sectoriales

De manera sucinta se hará referencia en este epígrafe a algunas de las políticas sectoriales filoclimáticas que los municipios pueden llevar a cabo. Huelga decir que la posibilidad de impulsar dichas políticas, así como el nivel de ambición de las mismas depende de muchos factores que van desde el nivel de concreción legal, al compromiso, la sensibilidad y el liderazgo político, hasta los recursos económicos disponibles. Pese a ello, consideramos que, en buena medida, la mayoría de los ayuntamientos españoles están llevando a cabo políticas sectoriales que tienen en cuenta la reducción de emisiones de GEI. En cambio, en menor medida están llevando a cabo esfuerzos de adaptación y resiliencia¹⁰⁶².

A las políticas sectoriales filoclimáticas hacen referencia expresa también las nuevas leyes autonómicas de cambio climático. Junto con ello, el artículo 38 de la Ley Catalana de Cambio Climático, establece que el Gobierno de la Generalitat debe fomentar que los entes locales incentiven, en el sector privado, actuaciones dirigidas, entre otras, al fomento de las energías renovables y de la generación distribuida, el autoconsumo energético, las viviendas energéticamente eficientes, la movilidad sostenible, el ahorro de agua, a la modificación de los procesos de producción para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros agentes contaminantes, a la prevención en la generación de residuos y su valorización (economía circular), a la gestión forestal sostenible y a la adaptación y vulnerabilidad de los diferentes sectores económicos y sistemas naturales.

¹⁰⁶¹ Véase en detalle, Rafael Córdoba Hernández, «Incidencia de las competencias municipales en el Cambio Climático», *Boletín CF+S*, 47/48, 2011, pp. 52 ss.

¹⁰⁶² Lo mismo evidencia el Sexto Informe Sobre políticas locales de lucha contra el cambio climático, de 2019, de la RECC.

6.1.1. Políticas de transición energética

Como hemos abordado en otros trabajos¹⁰⁶³, más de dos tercios de las emisiones de GEI deriva, hoy en día, de la explotación de recursos energéticos fósiles¹⁰⁶⁴, de manera que la descarbonización del sistema energético y la transición hacia un nuevo modelo energético son fundamentales para la mitigación del cambio climático. Por ello, no es de extrañar “que el sector energético tenga un destacado protagonismo en las estrategias básicas que deben seguirse para la mitigación del cambio climático”¹⁰⁶⁵.

La transición energética y la naturaleza distribuida de las fuentes renovables de energía brindan a los entes locales posibilidades de protagonismo nuevas, que el anterior modelo energético cerrado y oligopolístico no permitía¹⁰⁶⁶. Al punto que un ámbito como el energético, en el que menos competencias se reconocen tradicionalmente a los ayuntamientos¹⁰⁶⁷, es en la actualidad él que más relevancia está teniendo en las actuaciones municipales para la mitigación del cambio climático. La reciente vuelta de tuerca de la regulación estatal del autoconsumo eléctrico¹⁰⁶⁸ y la introducción en el ordenamiento jurídico español de nuevas figuras de matriz europea (autoconsumo compartido, comunidades energéticas locales, agregadores de energía) han abierto numerosas posibilidades para que los entes locales puedan intervenir directamente en la transición energética.

¹⁰⁶³ Presicce Laura, "El periplo de la regulación...", *op.cit.*, pp. 181-221.

¹⁰⁶⁴ IPCC, *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*.

¹⁰⁶⁵ José Francisco Alenza García y Íñigo Sanz Rubiales, «Las energías renovables y la eficiencia energética como instrumentos clave en la lucha contra el cambio climático», *op.cit.* En el mismo sentido, Susana Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *op.cit.*, pp. 266 ss.

¹⁰⁶⁶ Presicce Laura, "El periplo de la regulación...", *op.cit.*, pp. 181-221.

¹⁰⁶⁷ Fernando García Rubio, «El papel de las ciudades en la transición ecológica», en *Campus universitarios inteligentes: desafíos jurídicos y propuestas en el entorno urbano*, ed. María Luisa Gómez Jiménez (Atelier Libros, 2019), pp. 119-168.

¹⁰⁶⁸ Hacemos referencia al Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, impulsado por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores; y al 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 económica.

En la misma senda va el cometido de las Leyes autonómicas de Cambio Climático. La Ley balear dispone que “Las administraciones públicas fomentarán el autoconsumo de energías renovables” (art. 52) y la andaluza establece que los entes locales deben colaborar para impulsar y realizar los programas y actuaciones necesarios en materia de energías renovables y de ahorro y eficiencia energética para alcanzar los objetivos establecidos por la ley. Siempre en el contexto andaluz, cabe mencionar también los Títulos I y II de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía y en concreto el deber de todos los poderes públicos de promocionar las energías renovables (art. 15 y siguientes) y de impulsar el ahorro y la eficiencia energética (art. 20 y siguientes). Asimismo, el art. 19 de la LCCC dispone que las medidas que se adopten, por parte de todos los poderes públicos, en materia de energía deben ir encaminadas a la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado y descarbonizado, neutro en emisiones de gases de efecto invernadero, que reduzca la vulnerabilidad del sistema energético catalán y garantice el derecho al acceso a la energía como bien común.

En este contexto, cada vez más ayuntamientos están actuando como agentes para impulsar la implantación de instalaciones de energía renovable a pequeña o gran escala, desarrollando proyectos de autoconsumo eléctrico individuales y compartidos de titularidad privada y están liderando proyectos de comunidades energéticas locales que permitan la democratización energética¹⁰⁶⁹.

Pero, además de favorecer la implantación de instalaciones de energía renovables de titularidad privada, las entidades locales pueden desempeñar un papel muy importante en este ámbito como consumidores de energía¹⁰⁷⁰. Así, pueden contratar energía de origen renovable para los edificios de su pertinencia o, tras una auditoria energética¹⁰⁷¹, proceder a la instalación de paneles solares

¹⁰⁶⁹ Entre todos, mencionamos los proyectos piloto de los Ayuntamientos del Prat de Llobregat y del Ayuntamiento de Rubí. Se pueden obtener más informaciones acerca de ellos en la guía “El autoconsumo colectivo fotovoltaico en España. Renovable, rentable y asequible” de Ata Insights y Pylon Data, de octubre 2020. Disponible en: <https://atainsights.com/wp-content/uploads/2020/10/El_autoconsumo_colectivo_fotovoltaico_en_Espa%C3%B1a_Pylon_Data_vf.pdf> [Última consulta: 15/12/2020].

¹⁰⁷⁰ Art. 85 de la LES.

¹⁰⁷¹ Art. 9.5 Ley de Cambio Climático de las Islas Baleares.

fotovoltaicos o térmicos y a impulsar medidas de eficiencia energética en los edificios municipales y en los equipamientos municipales educativos, culturales, deportivos, comerciales (mercados) y relativos los servicios de agua (estaciones depuradoras o fuentes ornamentales) y de residuos (centros de gestión de residuos).

Igualmente, los ayuntamientos pueden implementar medidas de eficiencia energética en el alumbrado público¹⁰⁷² y ornamental, en la red semafórica, en los parques y jardines, en las viviendas de alquiler social¹⁰⁷³ y a través de la descarbonización de su flota municipal, asumiendo un rol ejemplarizante para los ciudadanos. Asimismo, el artículo 53 de la Ley balear de Cambio Climático establece la obligación para aparcamientos privados y de titularidad pública de instalar en las cubiertas placas solares de generación fotovoltaica.

A todo ello, cabe añadir el posible papel de los ayuntamientos como propietarios de activos e instalaciones y como gestores o prestadores de servicios (por ejemplo, comercializadores eléctricos, como en el conocido caso de la empresa municipal Barcelona Energía¹⁰⁷⁴) y el trascendental rol que tendrán en el despliegue de las comunidades energéticas locales¹⁰⁷⁵. Estas últimas, además de la generación de energía procedente de fuentes renovables, podrán ocuparse de la distribución, del suministro, del consumo, de la agregación, del almacenamiento de energía, así como de la prestación de servicios de eficiencia energética y de la prestación de ulteriores servicios energéticos.

¹⁰⁷² Art. 38 Ley de Cambio Climático de las Islas Baleares.

¹⁰⁷³ FEMP y Red Española de Ciudades por el Clima, “Eficiencia energética en dependencias municipales”, 2011, disponible en: <<https://www.redciudadesclima.es/sites/default/files/97a9d2195549da7f51cd21c7a4ffec7a.pdf>>;

EnerAgen y ICAEN “Guía de Gestión energética municipal (en base a la norma ISO50001)”, 2017. Disponible en: <http://icaen.gencat.cat/web/.content/10_ICAEN/17_publicacions_informes/11_altres_publicacions/arxius/20170719_Guia_Gestion_Energetica_Municipal_ICAEN.pdf>; Red Eléctrica de España y FEMP “Guía para la transición energética en las entidades locales”, 2020. Disponible en: <https://www.ree.es/sites/default/files/07_SALA_PRENSA/Documentos/Guia_Transicion_Energetica.pdf> [Última consulta: 12/12/2020].

¹⁰⁷⁴ Fuente: < <https://www.barcelonaenergia.cat/es/>> [Última consulta: 25/11/2020].

¹⁰⁷⁵ Isabel González Ríos, «Las “Comunidades energéticas locales”: un nuevo desafío para las entidades locales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 117 (2020), 147-93.

Finalmente, una mención expresa merecen las redes de calefacción y refrigeración urbanas abastecidas con fuentes de energía renovable (*district heating and cooling*) y la sustitución de calderas tradicionales por calderas de biomasa, que aportan enormes beneficios ambientales, entre otros, reducción de GEI, mejora de la eficiencia energética, reducción de contaminación urbana, reducción del consumo de energía primaria y de agua y reducción del efecto de isla de calor urbana¹⁰⁷⁶. En este contexto, de acuerdo con Galera Rodrigo, “en el despliegue de las redes energéticas urbanas, las entidades locales tienen un papel importantísimo, habiéndose ya sistematizado las posibilidades de intervención local en la titularidad y gestión de estas redes, lo que dependerá del marco regulatorio y del riesgo que la entidad local quiera o pueda asumir y el control que quiera mantener”¹⁰⁷⁷.

6.1.2. Políticas de movilidad sostenible

Otra política sectorial relevante para la disminución de GEI en ámbito municipal es, sin duda alguna, la movilidad. Con referencia a este ámbito, cabe recordar previamente que el Capítulo III de la LES introduce el paradigma de movilidad sostenible, incardinándola en el título de medio ambiente¹⁰⁷⁸ además de en el de economía. De momento, ésta resulta ser la única normativa estatal vigente en el ámbito objeto de estudio, a la espera de una Ley de Movilidad Sostenible¹⁰⁷⁹.

En cambio, debido a la competencia exclusiva en materia de transportes intracomunitarios que reconocen la mayoría de EEAA, la legislación autonómica

¹⁰⁷⁶ FEMP, Red Española de ciudades por el clima, Ministerio de Agricultura, alimentación y medio ambiente, “Climatización urbana en las ciudades españolas”. Disponible en: <<https://www.redciudadesclima.es/sites/default/files/2020-06/b7e75a5a739b40b44fc98ecaad533842.pdf>> [Última consulta: 05/01/2021].

¹⁰⁷⁷ Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía...», *op.cit.*, p. 276. En el mismo sentido, Galera Rodrigo, «Ciudad y Energía en el contexto del Cambio Climático y de la Transición Energética», *op.cit.* Acerca del tema véase, también, Gifreu Font, «La integración de medidas de eficiencia energética en el sector de la edificación en España a la vista de los objetivos de la UE para los horizontes 2020-2030. El district heating and cooling», *op.cit.*

¹⁰⁷⁸ Téngase en cuenta que, en la STC 174/2013, de 10 de octubre, el TC ha avalado el uso de este título competencial por el Estado para regular los planes de movilidad sostenible (FJ 5).

¹⁰⁷⁹ Prevista por la DA 7ª de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. En noviembre 2020 se cerró la consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte. Consultable en: <https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/audienciainfopublica/recursos/20200828_doc_consulta_borrador_oficina2.pdf> [Última consulta: 19/11/2020].

en la materia resulta ser más próspera, aunque muy fragmentada. Además, las nuevas leyes autonómicas de cambio climático contienen disposiciones específicas relativas a la promoción de la movilidad sostenible (art. 60 y Capítulo II Ley balear, art. 24 Ley catalana y art 36.7 Ley andaluza).

En la actualidad, la doctrina¹⁰⁸⁰ concuerda en que la movilidad sostenible se configura como un híbrido entre urbanismo, medio ambiente, transporte e, incluso, transición energética. Así, de acuerdo con Mellado Ruiz,

“el fenómeno de la movilidad sostenible es hoy una realidad típicamente local, que abarca, en relación con los márgenes competenciales de los entes locales, un poliédrico conjunto de políticas e actuaciones (fundamentalmente, el transporte de personas y mercancías, las infraestructuras viarias, el tráfico motorizado y no motorizado, el medio ambiente y la contaminación atmosférica y acústica, el urbanismo y la energía), pero sobre todo el fundamento último de la necesaria integración planificadora entre el transporte y la movilidad sostenible y la ordenación (integración) de la ciudad”¹⁰⁸¹.

En relación con el ámbito local, la LRSAL ha añadido expresamente la referencia a la movilidad en las competencias municipales. Además de este título, recordamos que los ayuntamientos tienen competencias en la infraestructura viaria de su titularidad, y sobre todo en tráfico¹⁰⁸², estacionamiento de vehículos y transporte colectivo urbano. Por ello, los ayuntamientos deben contribuir, al igual que las demás administraciones públicas a llevar a cabo los objetivos establecidos por el artículo 100 LES¹⁰⁸³ y por las legislaciones autonómicas pertinentes.

¹⁰⁸⁰ Simou, S., "Derecho local del cambio climático", *op.cit.*, 402-468. Lorenzo Mellado Ruiz, «Marco regulador de la movilidad urbana sostenible en el ámbito local», en *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa*, Antonio Fortes Martín (dir.), (Thomson Reuters Aranzadi, 2019), pp. 155-97. Manuela Mora Ruiz, «La ordenación y evaluación ambiental de la movilidad sostenible», en *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa*, ed. Antonio (dir.) Fortes Martín (Thomson Reuters Aranzadi, 2019), pp. 311-46.

¹⁰⁸¹ Mellado Ruiz, «Marco regulador de la movilidad urbana sostenible en el ámbito local», *op.cit.*, p. 162.

¹⁰⁸² Art. 7 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

¹⁰⁸³ Contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y a la salud y seguridad de los ciudadanos y a la eficiencia de la economía gracias a un uso más racional de los recursos naturales; integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental; promover la disminución del consumo de energía y

En cuanto a su relación con el cambio climático, la movilidad sostenible tiene como finalidad no solamente la mejora de la calidad de vida en las ciudades, sino concretamente, la reducción de emisiones contaminantes del tráfico rodado en la atmósfera. Por ello, los mencionados títulos, junto con las habilitaciones expresas de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (art. 5 y art. 16.4) configuran el núcleo legislativo que les permite llevar a cabo políticas y actuaciones administrativas en movilidad sostenibles para la reducción de gases contaminantes en la atmósfera.

Así, los municipios podrán¹⁰⁸⁴ delimitar Zonas de Bajas Emisiones (ZBE), adoptando medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas; podrán, si no está previsto como obligatorio, adoptar planes de movilidad urbana sostenible (PMUS)¹⁰⁸⁵; desincentivar el uso del vehículo privado e incentivar el *carsharing* así como el *bikesharing* o el *sharing* de los patinetes eléctricos; crear aparcamientos disuasorios; reorganizar la viabilidad urbana, creando más zonas peatonales y más carriles bici; reducir el límite de velocidad en el casco urbano a 30 km/h; establecer peajes para el acceso a determinadas zonas; fomentar el utilizzo de los coches eléctricos, añadiendo estaciones de recarga y aparcamientos dedicados.

Sin embargo, las medidas que tienden a impulsar la movilidad sostenible son las que más rechazo generan y oposición por parte de la ciudadanía (el caso de Madrid Central es paradigmático), por lo que campañas de sensibilización y de concienciación son parte necesaria de la actuación local en este sector¹⁰⁸⁶.

la mejora de la eficiencia energética, para lo que se tendrán en cuenta políticas de gestión de la demanda; fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los transportes públicos y colectivos y otros modos no motorizados; fomentar la modalidad e intermodalidad de los diferentes medios de transporte, considerando el conjunto de redes y modos de transporte que faciliten el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado.

¹⁰⁸⁴ Recordamos, a tal propósito, que el PLCCTE (art. 12) establece la previsión de ZBE en todos los municipios con más de 50mil habitantes.

¹⁰⁸⁵ Comisión Europea, "Movilidad Urbana Sostenible. Política Europea, Práctica y soluciones", Ref. Ares (2017)3676309, marzo 2017.

¹⁰⁸⁶ "Compared to the energy sector, it appears that it is considerably more difficult for most cities to reach a political consensus and broad acceptance for policies in the transport sector, in particular when measures aim to reduce and restrict the use of cars", Kern y Alber, "Governing Climate Change in cities", *op.cit.*, p11.

6.1.3. Políticas de protección del medio ambiente atmosférico

El cambio climático es, en primer lugar aunque no solamente, un problema medioambiental. La acotación, por parte de la LBRL, de las competencias locales al medio ambiente “urbano”, no representa un obstáculo para que ellos, mediante dicho título, puedan llevar a cabo importantes políticas de protección del medio ambiente dirigidas a la reducción de GEI y la captura de los mismos. Pero, además, el artículo 25 LBRL reconoce expresamente a los ayuntamientos competencias en la protección del medio ambiente atmosférico.

La contaminación atmosférica es un problema que atañe la mayoría de las ciudades españolas. Si bien contaminación atmosférica y cambio climático no representan el mismo fenómeno, la correlación entre los dos es clara y manifiesta, de manera que prevenir y reducir la contaminación atmosférica en las ciudades beneficiará en la mitigación del cambio climático.

Esta competencia se concretó con el régimen jurídico establecido fundamentalmente en la mencionada Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (arts. 5 y 16); en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, de mejora de la calidad del aire (art. 3) y en las normativas autonómicas sectoriales que presentan incidencia en este sector¹⁰⁸⁷.

Las políticas municipales de protección del medio ambiente atmosférico se relacionan directamente con los focos de emisiones contaminantes en las ciudades, por lo que tienen una profunda vinculación con las políticas de movilidad sostenible (como analizado *ut supra*), pero también con la planificación urbanística, con la energía (sustitución de fuentes de energía contaminantes), con el ahorro y eficiencia energética y térmica (aislamiento térmico, rendimiento de las calefacciones) y, obviamente, con las actividades que tienen incidencia en el medio ambiente. Además, cabe mencionar el importante papel que los entes locales pueden asumir en este ámbito, para concienciar la población y difundir buenas prácticas.

¹⁰⁸⁷ María Sotelo Pérez, Ignacio Sotelo Pérez, y José Antonio Sotelo Navalpotro, «Planificación, gestión y protección de la calidad del aire en España», *Planificación, gestión y protección de la calidad del aire en España*, Observator.20 (2017), 319-51. Carlotta Faccioli, *La protección de la calidad del aire Especial referencia a la actuación local* (Editorial Universitat Rovira i Virgili, 2018).

6.1.4. Políticas de urbanismo filoclimático

El cambio climático y los demás retos del siglo XXI obligan a los poderes públicos a replantear el modelo urbanístico vigente¹⁰⁸⁸. Por otro lado, el urbanismo es, sin duda alguna, el sector en el que los ayuntamientos pueden llevar a cabo más políticas filoclimáticas. El artículo 25 LBRL reconoce a los municipios la competencia en urbanismo y, en concreto, en planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; protección y gestión del Patrimonio histórico; promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera; y conservación y rehabilitación de la edificación. Las competencias municipales concretas en este ámbito se hallan en la legislación sectorial, estatal y sobre todo autonómica, de referencia.

A través de las políticas urbanísticas se puede influir en la reducción de emisiones de GEI, pero también en el aumento de la resiliencia *versus* los efectos del cambio climático. Así, se pueden reducir las emisiones interviniendo en la morfología y en la densidad (compacta/difusa)¹⁰⁸⁹ urbana, o controlando y limitando el crecimiento urbano. Sin embargo, como mencionado anteriormente, el urbanismo tiene una estrecha vinculación con la movilidad sostenible, por lo que puede ser utilizado para potenciar los usos mixtos del suelo de manera funcional (residencial, terciario, industrial), para organizar de forma más eficiente y “amigable para los peatones” el sistema general viario¹⁰⁹⁰ e influir en la movilidad urbana, reduciendo los desplazamientos¹⁰⁹¹.

¹⁰⁸⁸ Gifreu Font, «Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana», *op.cit.*, p. 118. Fernando López Ramón, «El modelo de ciudad en el urbanismo español», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Inap, 2016), pp. 107-20.

¹⁰⁸⁹ Ester Higuera, *Urbanismo bioclimático* (Gustavo Gili Ed., 2017), p. 134 ss.

¹⁰⁹⁰ A tal propósito, resulta interesante mencionar las iniciativas de urbanismo táctico llevadas a cabo, entre otras, por el Ayuntamiento de Barcelona. Véanse, acerca del tema, Adriana Sansão-Fontes et al., «Urbanismo Táctico como teste do espaço público: o caso das superquadras de Barcelona», *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 45 (2019), 209-32. Julián Sastre González, Julián Romero Adame, y María Cuello León, «Movilidad de futuro del urbanismo táctico a la revolución 3.0», *Revista de Obras Públicas: Organismo profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, 3620 (2020), 24-29.

¹⁰⁹¹ Alexandra Delgado-Jiménez, «El impacto de las políticas climáticas en la legislación urbanística: una nueva agenda en relación con los usos del suelo y la energía», en *Políticas*

Por esta vía, se pueden también controlar los cambios de uso del suelo, para evitar la deforestación intensiva¹⁰⁹²; integrar un amplio número de espacios libres, zonas verdes y bosques urbanos, aumentando los sumideros naturales en las ciudades y reduciendo las islas de calor urbano¹⁰⁹³; y organizar de manera estratégica los emplazamientos de las instalaciones de energía renovable¹⁰⁹⁴.

Por otro lado, el modelo de desarrollo urbano podrá favorecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad climática de la ciudad: definir las zonas de riesgo frente a fenómenos climatológicos extremos (inundación y erosión) en las zonas a ordenar; clasificar como no urbanizables los suelos afectados por inundación o a riesgo de erosión; promover la renovación de las redes de alcantarillado de los cascos urbanos; construir redes de abastecimiento y saneamiento del agua más eficientes, con el fin de reducir las pérdidas; y recuperar los cauces de escorrentía natural para favorecer la infiltración natural frente a posibles crecidas y lluvias torrenciales¹⁰⁹⁵. Todo ello, en una óptica preventiva para atenuar o evitar eventuales daños que pueden derivar del cambio climático.

Las medidas expuestas, de adaptación y de mitigación, se engloban en las llamadas “soluciones basadas en la naturaleza”, acciones polivalentes, que tienen en cuenta los servicios proporcionados por la naturaleza y son aptas al mismo tiempo para aumentar la resiliencia y para reducir o capturar GEI en los

locales de clima y energía: teoría y práctica, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Inap, 2018), pp. 363.

¹⁰⁹² *Ibidem*.

¹⁰⁹³ Higuera, *Urbanismo bioclimático*, op. cit., p. 174.

¹⁰⁹⁴ *Ibidem*. Vid también Delgado-Jiménez, “El impacto de las políticas climáticas...”, *op.cit.*, pp. 363 ss.

¹⁰⁹⁵ Guía metodológica “Medidas para la mitigación...”, *op.cit.*, pp. 47 y ss. Acerca del tema, véase también Gifreu Font, «Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana», *op.cit.*, p. 141 ss. Asimismo, Josep Maria Aguirre i Font, «La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, X.2 (2019), 1-46.

entornos urbanos y periurbanos¹⁰⁹⁶. Asimismo, ellas, en su conjunto, podrían formar parte de una “infraestructura verde”¹⁰⁹⁷.

La LRSAL ha introducido en las competencias de urbanismo las relativas a la conservación y rehabilitación de la edificación. A nivel de legislación sectorial estatal, las previsiones (acerca de la conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios de uso residencial colectivo y acerca de las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación a desarrollar en el medio urbano) contenidas en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas¹⁰⁹⁸ representaron, en su día, bajo impulso de las Directivas Europeas en la materia¹⁰⁹⁹, un importante cambio de orientación en la política de suelo y urbanística¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁶ Acerca del tema, véanse, Jiménez Herrero, *Hacia ciudades y territorios inteligentes*, op.cit., pp. 240 ss. Raúl Sánchez y Paloma González, «Nueva estrategia para la renaturalización de ciudades a través de soluciones basadas en la naturaleza», *Equipamiento y servicios municipales*, 183 (2018), 50-54. CONAMA, Soluciones basadas en la naturaleza, Grupo de trabajo GT-10, Congreso Nacional del Medio Ambiente, 2018. Disponible en: <http://www.conama.org/conama/download/files/conama2018//GTs%202018/10_final.pdf>. [Última consulta: 19/01/2021].

¹⁰⁹⁷ Por Infraestructura verde se entiende, de acuerdo con la definición dada por la UE, una “red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad, diseñada y gestionada para proporcionar la mayor cantidad de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad, tanto en asentamientos rurales como urbanos”. Véase, a tal propósito, la Comunicación de la Comisión: Infraestructura verde (COM (2013) 249 final); el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE”; el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2019) 184 final: Información adicional sobre la revisión de la aplicación de la estrategia de infraestructura verde de la UE. Por otro lado, el concepto fue incorporado en la normativa española a través de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. De acuerdo con lo dispuesto en dicha Ley el MITECO (ahora MITERD) aprobó en octubre de 2020, la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. [Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/estrategiainfraestructuraverde_tcm30-515864.pdf>. (Última consulta:19/01/2021)]. En el marco de la estrategia, se establece, entre otras, la necesidad de incorporar la Infraestructura Verde en los distintos instrumentos de planificación urbana (meta 6).

¹⁰⁹⁸ Actualmente, refundida en parte en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por

el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

¹⁰⁹⁹ Por último, mencionamos la Directiva UE 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. Sin embargo, es preciso puntualizar que la Directiva de 2018 no ha sido aún transpuesta en nuestro ordenamiento.

¹¹⁰⁰ Gifreu Font, «Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana», op.cit., p. 118.

La rehabilitación de la edificación, además de un cariz estético, se compone de un importante aspecto funcional directamente vinculado a la eficiencia energética y térmica¹¹⁰¹. De tal manera, a través de políticas de rehabilitación se pueden recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos o barrios degradados que precisen la rehabilitación de sus edificios, viviendas y espacios públicos, procurando la mejora de las condiciones de habitabilidad, seguridad y eficiencia energética y térmica, fomentando -entre otro- el aislamiento térmico y la utilización de las energías renovables. A todo ello, debemos añadir que la introducción de criterios bioclimáticos y de eficiencia energética en la edificación y en las infraestructuras es, hoy en día, una obligación legal más que una opción política.

Resulta necesario, sin embargo, tener presente las consideraciones efectuadas en el informe de Naciones Unidas UN-Habitat sobre asentamientos humanos:

“[a]unque las medidas en términos de eficiencia energética relacionadas con el entorno edificado pueden generar una gran variedad de beneficios sociales y medioambientales, podrían provocar un ‘efecto rebote’, es decir, la tendencia a usar mayor eficiencia para aumentar el consumo. Por ello, este tipo de medidas de eficiencia energética necesitan unirse a otras para desarrollar fuentes de energía renovables con baja emisión de carbono y conseguir reducir la demanda de energía”¹¹⁰².

La referencia al urbanismo filoclimático se encuentra recogida también en las nuevas leyes autonómicas de cambio climático. El artículo 27 de la Ley catalana hace hincapié en la necesidad de que las medidas que se adopten en materia de urbanismo y vivienda deben ir encaminadas a un cambio de modelo urbanístico que priorice la rehabilitación del parque de viviendas y los edificios de consumo energético casi nulo y a reducir la vulnerabilidad y las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ello, el Gobierno de la Generalitat y las administraciones locales deben promover, entre otros aspectos,

- el uso, por parte de los profesionales del diseño, de soluciones constructivas, tanto estructurales como de cierres altamente eficientes energéticamente y térmicamente;

¹¹⁰¹ Ibidem.

¹¹⁰² UN-Habitat, *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos, op.cit.*, p. 41.

- la construcción con criterios bioclimáticos con el objetivo de que en 2020 los nuevos edificios construidos sean de consumo energético casi nulo;
- el impulso de políticas activas que fomenten la rehabilitación energética del parque de viviendas y la mejora del ahorro y la eficiencia energéticos;
- el desarrollo de modelos compactos de ocupación del territorio y unos usos más eficientes e intensivos de los terrenos urbanizados en los ordenamientos territorial y urbanístico;
- la garantía, en los nuevos desarrollos urbanísticos, de la provisión energética con fuentes de energía cien por cien renovables, ya sea por conexión a la red de consumo ya sea facilitando el autoconsumo o, si procede, construyendo redes cerradas.

Asimismo, el capítulo II de la Ley Balear establece la obligación de fomentar la eficiencia energética en la edificación por parte de las administraciones, también locales, de las Islas Baleares. Las administraciones públicas, en concreto, deberán fomentar el ahorro de emisiones en el proceso constructivo de las edificaciones y el uso de materiales de construcción de bajo impacto ambiental, preferentemente de origen local; y facilitar e incentivar la rehabilitación de los edificios existentes y la construcción de nuevos edificios con una calificación energética superior a la que exija la normativa vigente (art. 31). De hecho, el artículo 32 dispone expresamente que las nuevas edificaciones que se construyan en las Islas Baleares deberán ser edificios de consumo energético casi nulo¹¹⁰³.

¹¹⁰³ El concepto de edificios de consumo de energía casi nulo, [nZEB (*nearly Zero-Energy Building*) o edificios ECCN] fue introducido por la Directiva Europea de Eficiencia Energética 2010/31/UE. Actualmente la vigente Directiva europea de eficiencia energética en edificios 2018/844 establece que, a partir del 2021, tanto las nuevas edificaciones como las rehabilitadas, deben ser de alta eficiencia energética e incorporar fuentes de energía renovables. Recientemente, con el Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, se ha procedido a la modificación del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y de su Documento Básico DB-HE de Ahorro de energía, para actualiza la definición del Edificio de Consumo de Energía Casi Nulo. Pese a ello, el Real Decreto no transpone la Directiva 2018/844, que actualmente no ha sido aún incorporada en nuestra legislación. Acerca del Real Decreto 732/2019, véase Presicce, «Legislación básica de protección del medioambiente (primer semestre 2020)», *op.cit.*, pp. 10 ss.

6.1.5. Políticas de residuos y de agua

La gestión de residuos se incluye en la materia “protección del medio ambiente”, por lo cual es un asunto de competencia compartida entre Estado y CCAA (art. 149.1.23 y art. 148.1.9 CE). La legislación básica de residuos, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC), en su art. 12, regula las competencias administrativas en esta materia de Estado, CCAA y entes locales. Con referencia a estos últimos, la disposición en objeto recoge básicamente la competencia municipal propia en la gestión de los residuos sólidos urbanos [establecida por el art. 25.2 b) LBRL] y, sobre todo, el tratamiento de residuos, que el art. 26 LBRL reconoce como servicio mínimo obligatorio para los municipios con población superior a 5.000 habitantes [26.1 b) LBRL]¹¹⁰⁴. No obstante, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, la Diputación provincial tiene la función de coordinar el servicio de recogida y tratamiento de residuos, directamente o a través de la constitución de mancomunidades.

La normativa española y autonómica en materia de residuos es la que, junto con la energética, ha experimentado más avances en el último año. En tal sentido, en el ámbito estatal se han aprobado un número conspicuo de Reales Decretos¹¹⁰⁵, para dar cumplimiento a la nueva Estrategia Española de Economía Circular, aprobada por el Consejo de Ministros el 2 de junio de 2020¹¹⁰⁶. Asimismo, dichos Reales Decretos sientan las bases para la futura Ley de

¹¹⁰⁴ Esta previsión resulta descoordinada respecto a la legislación en materia de residuos y ha planteado problemas interpretativos de los que se ha ocupado la doctrina. Entre todos, véanse Lucía Casado Casado, «Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *Revista aranzadi de derecho ambiental*, 32 (2015), pp. 265 ss. René Javier Santamaría Arinas, «¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), 2671-2701.

¹¹⁰⁵ Entre todos, el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado; del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero; y del Real Decreto 731/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso. Vid. Presicce, «Legislación básica de protección del medioambiente (segundo semestre 2020)», *op.cit.*

¹¹⁰⁶ Consultable en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532.PDF [Última consulta: 01/10/2020].

Residuos y Suelos Contaminados¹¹⁰⁷, que permitirá a España avanzar en la implementación de la economía circular y contribuirá a la mitigación del cambio climático.

Ahora bien, con este telón de fondo, las políticas municipales de residuos deben tener tres objetivos prioritarios: disminuir el impacto en el medio ambiente de la generación de residuos; fomentar la aplicación de la jerarquía de residuos (prevención, reutilización, reciclaje, valorización y eliminación); y reforzar la prevención en la generación de residuos¹¹⁰⁸. Por ello, el art. 12 de la Ley de Residuos prevé la posibilidad, para los municipios, de elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.

Una mención destacada merece la valorización energética de residuos. La Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos¹¹⁰⁹, así como la vigente Ley de Residuos y suelos contaminados, incluyen en la gestión y tratamiento de residuos la valorización energética¹¹¹⁰, si bien, de acuerdo con el principio de jerarquía de residuos¹¹¹¹ (art. 4 Dir. 2008/98/CE), esta opción puede ser anterior solo a la eliminación de residuos (es decir a su depósito en vertedero); por ende, podrá llevarse a cabo solo cuando no sea posible evitar, reutilizar, reciclar o recuperar los residuos. . La valorización energética de residuos sólidos urbanos (o residuos domésticos de acuerdo con la denominación utilizada por la Ley de Residuos) puede interesar tanto aquella parte de residuos que constituye la “Fracción

¹¹⁰⁷ El borrador del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos contaminados (02.06.2020) se puede consultar en la página web del MITECO: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/200602aplresiduosysc_informacionpublica_tcm30-509526.pdf> [Última consulta: 01/10/2020]. En concreto, la nueva Ley deberá transponer las Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos y la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

¹¹⁰⁸ RECC, FEMP, “Nuevo marco para la gestión de residuos”, 2009. Consultable en: <<https://www.redciudadesclima.es/sites/default/files/2020-06/8bd1f52e68fa4528ea3b0768adb1d9ed.pdf>>

¹¹⁰⁹ Modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018.

¹¹¹⁰ Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos. La “valorización energética” es básicamente la conversión de residuos en energía.

¹¹¹¹ La jerarquía de residuos establece el orden de prioridades sobre la prevención y gestión de residuos.

Resto”, es decir aquella que está constituida por materiales no fácilmente separables o no recuperables, como la fracción biodegradable de origen biológico (Form), que entra en el concepto de biomasa¹¹¹². Asimismo, también conviene apuntar a la valorización energética procedente de las aguas residuales o más bien de los lodos resultantes¹¹¹³. La energía que deriva de estos procesos puede ser utilizada para usos eléctricos o térmicos: entre todos, destacamos la posibilidad de aprovechar la biomasa y la energía residual de la incineración de residuos para alimentar las redes urbanas de calor y frío¹¹¹⁴ e instalaciones municipales.

A todo lo anterior, parece oportuno sumar el papel municipal previo a la valorización energética, es decir la competencia en la separación en origen de los diferentes materiales que componen los residuos sólidos urbanos: la separación en origen, a través de la Recogida Selectiva. Además de implantar sistemas de recogida selectiva, de recolección de pilas usadas y aceites vegetales, pueden impulsar la creación de puntos limpios y la recogida selectiva puerta a puerta. Asimismo, esenciales en este ámbito son las campañas de

¹¹¹² La energía procedente de biomasa es considerada por la Unión Europea como energía renovable. La definición de biomasa es muy amplia y comprende “la fracción biodegradable de los productos, residuos y desechos de origen biológico procedentes de actividades agrarias, incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal, de la silvicultura y de las industrias conexas, incluidas la pesca y la acuicultura, así como la fracción biodegradable de los residuos, incluidos los residuos industriales y municipales de origen biológico”. Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, art. 2.24.

¹¹¹³ Tras someter las aguas residuales a los correspondientes tratamientos de depuración, para eliminar su contaminación, en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas (Edar), se obtienen los llamados lodos, fangos residuales. Los lodos, que a su vez deben ser sometidos a una serie de procesos, normalmente se utilizan para la agricultura. Sin embargo, cuando no son aptos para la agricultura, porque superan los límites de metales pesados, se podrían tratar para su valorización energética

¹¹¹⁴ Ejemplo de red urbana de calor y frío alimentada por la energía producida en una planta de valorización energética se encuentra en Barcelona. En concreto, la energía térmica producida en la Planta de Valorización energética de Sant Adrià de Besòs es aprovechada por la red de climatización de Districlima para generar agua caliente y fría que se distribuye a los edificios de las zonas Fórum y 22@. A tal propósito, vid. Estrada Aliberas Joan, et al. «El fomento de las redes urbanas de frío y calor -DHC- con fuentes de energía renovable. El proyecto europeo smartreflex, conclusiones y experiencias en Cataluña», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Inap, 2018), pp. 760 ss. Asimismo, en cuanto a la biomasa, véase Federación Española de Municipios y Provincias, Red Española de Ciudades por el Clima, Estudio sobre el aprovechamiento de la biomasa a escala local, 2011.

sensibilización y formación sobre gestión sostenible de residuos y de promoción de reutilización y aprovechamiento de residuos.

Finalmente, debemos recordar que los municipios tienen competencias en el abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado (art. 25 y 26 LBRL). En función de ello, muchos ayuntamientos están redactando planes de gestión sostenible del agua y, en cualquier caso, procediendo a la optimización de las redes de suministro de agua y a la modificación de los sistemas de riego en parques o jardines municipales, optando por riego por goteo. En clave de medidas de adaptación al cambio climático, un papel destacado se reconoce a la mejora de los sistemas de drenaje y alcantarillado del municipio, sobre todo en los casos, cada vez más frecuentes, de lluvias torrenciales.

6.1.6. Políticas transversales

Las consideraciones hasta ahora efectuadas, acerca de las políticas climáticas en áreas estratégicas de competencias municipales, han revelado la necesidad, subrayada además por todos los preámbulos de las leyes autonómicas mencionadas, de abordar el fenómeno del cambio climático a través de políticas transversales. De hecho, como se ha podido constatar, las medidas y políticas sectoriales específicas para la reducción de GEI y para aumentar la resiliencia de la ciudad se caracterizan por la interconexión mutua con otras medidas sectoriales. Así, solo para poner un ejemplo, las determinaciones sobre transporte y movilidad sostenible, dirigidas a reducir la emisión de gases de efecto invernadero, se enlazan y completan con las políticas urbanísticas y con las políticas para la protección del medio ambiente atmosférico. Igualmente, las políticas relativas a la transición y a la eficiencia energética no pueden considerarse sin su necesario vínculo con las políticas de ordenación urbanísticas, de rehabilitación, ni tampoco con las políticas de movilidad sostenible y de protección del medio ambiente atmosférico. Consideraciones similares se puede aportar a la gestión y, sobre todo, valorización de residuos íntimamente conectada con la transición energética.

Por esta razón, consideramos interesante la referencia expresa a las medidas de mitigación de aplicación transversal contenida en el artículo 35 de la Ley

andaluza de Cambio Climático. De acuerdo con el mencionado artículo, en todas las áreas consideradas estratégicas para la mitigación (art. 10.2)¹¹¹⁵, además de las medidas específicas (art. 36), se aplicarán las siguientes medidas generales destinadas a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero: el ahorro y la eficiencia energética; el fomento de las energías renovables y la progresiva eliminación del uso de combustibles fósiles; la descarbonización del consumo eléctrico mediante la compra de electricidad verde en el marco del Sistema de Garantía de Origen de la Electricidad; el uso racional y sostenible de recursos naturales, en especial de los recursos hídricos; la utilización racional, sostenible e inteligente de las materias primas; la gestión eficiente de los residuos; el aumento de la capacidad de fijación de carbono y de los sumideros de gases; y el fomento de una economía baja en carbono.

Esta previsión representa, sin duda alguna, un importante avance en la consideración integrada de las políticas climáticas locales. A ello, se debería añadir la consideración de la adaptación. Las estrategias de mitigación y adaptación, como se ha mencionado anteriormente, requieren una visión de conjunto.

Finalmente, junto con la necesidad de implementar políticas climáticas sectoriales eficaces y de dotarlas de coherencia y cohesión interna, resulta de fundamental relevancia la necesidad de examinar las políticas municipales preexistentes. Éstas pueden incitar a la "mala adaptación" o a la "mala mitigación" y contrarrestar los progresos realizados en las nuevas políticas climáticas sectoriales.

6.2. Instrumentos jurídicos

Los entes locales procederán a concretar las políticas sectoriales climáticas hasta ahora analizadas a través de diferentes actividades e instrumentos jurídicos, de *soft law* o vinculantes, a su disposición. El *acquis* en materia de cambio climático, tanto a nivel estatal como subestatal, se ha ido configurando hasta el momento y cada vez más a través de visiones, políticas, marcos

¹¹¹⁵ Industria, Agricultura, ganadería, acuicultura y pesca, Edificación y vivienda, Energía, Residuos, Transporte y movilidad, Usos de la tierra, cambios de uso de la tierra y silvicultura, Turismo, Comercio, Administraciones públicas.

estratégicos y objetivos ambiciosos a largo plazo. Los instrumentos de *soft law* son los que más han estimulado a los entes locales a emprender actuaciones filoclimáticas. Nos referimos aquí a los instrumentos de planificación no vinculantes y, por supuesto, a las Agendas 21 y 2030 Local y los Planes locales de Energía y Clima, que se analizarán más adelante (vid. § 8.3).

En la actualidad asistimos a una multiplicación de planes locales sectoriales, mucho de ellos de carácter voluntario, que alientan una “sobreplanificación” descomunal, con resultados a menudo contrarios respecto a los deseados. Se trata de planes, elaborados de forma compartimentada, que pueden resultar incongruentes o incluso discrepante entre ellos y cuyos efectos siguen siendo, por lo general, modestos.

Respecto a los instrumentos jurídicos vinculantes, adquieren especial relevancia las técnicas de ordenación y control (ordenación normativa, instrumentos de planificación vinculantes, instrumentos de autorización y de control), la actuación de fomento y ayuda pública y los instrumentos de fiscalidad.

Es preciso traer aquí a colación que los municipios pueden también impulsar actuaciones dirigidas a la mitigación climática en su calidad de prestadores de servicios públicos. Recordamos, a tal propósito, que todos los ayuntamientos están obligados a prestar los servicios de alumbrado público, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. En los casos en que los diferentes servicios estén gestionados directamente por el propio ayuntamiento (art. 85 LBRL), éstos pueden llevar a cabo directamente actuaciones y medidas para la reducción de GEI. En efecto, la mayoría de las actuaciones filoclimáticas que los ayuntamientos llevan a cabo hoy en día están relacionadas con la prestación de servicios públicos (pensamos en la recogida selectiva de residuos o en las medidas relativas al alcantarillado o en las medidas de eficiencia energética en el alumbrado público). Cuando, en cambio, la gestión del servicio es indirecta, entran en juego las importantes estrategias que pueden llevarse a cabo a través de las cláusulas ambientales previstas en la contratación pública¹¹¹⁶. En relación con esto, en los últimos años

¹¹¹⁶ Acerca de este tema, véase Isabel Gallego Córcoles, «La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública», *Documentación Administrativa*, 4 (2017), 92-113.

estamos asistiendo a un fuerte impulso hacia la remunicipalización de determinados servicios públicos¹¹¹⁷; en muchos de estos casos la voluntad de recuperar servicios previamente externalizados se relaciona directamente con la voluntad de una gestión ambientalmente más eficiente y eficaz.

Finalmente, los ayuntamientos también pueden actuar como productores y proveedores (es el caso de los ayuntamientos productores y proveedores de energía renovable), como consumidores (asumiendo, en tal sentido, un rol ejemplarizante) y como promotores y fuentes de asesoramiento¹¹¹⁸.

Por esta razón, dependiendo de las funciones emprendidas, la doctrina tradicionalmente se refiere al ayuntamiento como planificador, promotor, regulador, consumidor, productor y/o proveedor de servicios y fuente de asesoramiento, información, educación y sensibilización¹¹¹⁹.

6.2.1. Ordenanzas sectoriales

En cuanto a la ordenación normativa, el reconocimiento de la autonomía local conlleva necesariamente la atribución de la potestad reglamentaria en relación con aquellos ámbitos que conforman la esfera de competencias municipales (art. 55 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local)¹¹²⁰. En palabras de García García “la potestad normativa es consustancial a la autonomía local”¹¹²¹, razón por la cual las ordenanzas, como “producto de un poder normativo originario derivado de la autonomía local que la CE garantiza”¹¹²², ocupan una posición singular en el sistema de fuentes. Dicho de

¹¹¹⁷ Vid. Lorenzo Mellado Ruiz, «Soluciones cooperativas ante a (condicionada) disjuntiva entre a xestión directa ou indirecta dos servizos públicos locais», *Revista Galega de Administración Pública*, 56 (2018), 227-447.

¹¹¹⁸ Francisco J. Rubio de Urquía, «La acción local en la lucha contra el cambio climático», *Boletín Económico ICE*, 2975, 2009, pp. 79-80.

¹¹¹⁹ Ibidem.

¹¹²⁰ Jorge Fernández-Miranda, «El principio de Legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local», *Revista de Administración Pública*, 196.enero-abril (2015), pp. 239.

¹¹²¹ María Jesús García García, «Ordenanzas de captación y aprovechamiento de la energía solar y competencias locales en materia de aprovechamiento energético», *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, 303 (2016), p. 130.

¹¹²² Tomás Cano Campos, «El poder normativo local y la crisis de la ley», *Documentación Administrativa*, 6.enero-diciembre (2019), p. 31 Disponible en:

otra forma, la potestad normativa permite a los entes locales desenvolver y ejercer su autonomía local, esto sí, siempre en aquellas materias de su competencia¹¹²³.

En nuestro caso, las diferentes ordenanzas sectoriales (de medio ambiente, de energía renovable¹¹²⁴, de eficiencia energética, de residuos, de movilidad) pueden y deben introducir la reducción de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático como fin u objetivo a tener en cuenta.

Pionera, a tal propósito, nos parece la disposición contenida en el artículo 18 de la Ley balear de cambio climático. El apartado primero del mencionado artículo establece la obligación de incorporar la perspectiva climática en los procedimientos de elaboración de leyes y de disposiciones de carácter general y en la actividad planificadora que promuevan o aprueben todas las administraciones públicas de las Illes Balears, entes locales incluidos. Junto con ello, aún más revolucionaria resulta ser, desde nuestro punto de vista, la obligación del órgano encargado de tramitar cualquier iniciativa normativa o planificadora, de incorporar con carácter preceptivo, una evaluación de impacto climático, que tendrá por objeto analizar la repercusión del proyecto en la mitigación y la adaptación al cambio climático. La obligación a incorporar una evaluación de impacto climático en la tramitación de normas es una previsión que puede tener un imponente alcance. Quedaría averiguar su efectiva aplicación en futuro y eventuales efectos de invalidez de una norma aprobada sin dicha evaluación.

Las ordenanzas pueden, además, determinar las diferentes modalidades de actuación municipal en un ámbito sectorial e, incluso, establecer vínculos y posibles relaciones entre el sector en cuestión y otros sectores de la acción

<<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10763/11676>>. [Última consulta: 10/01/2021].

¹¹²³ Acerca de esta cuestión, vid. § 8.6.

¹¹²⁴ En Cataluña, por ejemplo, varios municipios están aprobando ordenanzas de impulso al autoconsumo, basándose en la Ley catalana del cambio climático y en el Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, si bien este último ha generado importantes descontentos en el mundo local. Vid., a tal propósito, Ivan Hortigüela Bolsa, «El Decret Llei 16/2019, els ens locals i la massificació eólica», 10 de agosto de 2020, publicado en la web *Insta. Serveis Jurídics Ambientals*, <<https://instajuridic.com/el-decret-llei-16-2019-els-ens-locales-i-la-massificacio-eolica/>>.

municipal¹¹²⁵. Es más, en cuanto instrumentos normativos dirigidos también a la población, las ordenanzas pueden y deben definir acciones concretas, incentivos, prohibiciones, infracciones y sanciones (dentro de los límites establecidos por los art. 139 a 141 LBRL), para implicar a los sujetos destinatarios en los objetivos de mitigación y/o adaptación. Se consideran, en este sentido, una indispensable herramienta para dirigir la acción de la propia administración y el comportamiento de los ciudadanos y para crear un estrecho vínculo entre estos últimos y las políticas climáticas impulsadas por el municipio. Las ordenanzas, asimismo, pueden ser instrumentales para eliminar trabas y simplificar procedimientos administrativos con el fin de impulsar las políticas climáticas y, en su caso, energéticas. A tal propósito, numerosas guías¹¹²⁶ insisten, por ejemplo, en la importancia de revisar las ordenanzas existentes o aprobar nuevas ordenanzas para eliminar las barreras normativas y facilitar reglamentariamente las tramitaciones administrativas de las instalaciones de autoconsumo en los municipios. De hecho, entre las muchas barreras y trabas evidenciadas en ayuntamientos referidas a la implantación de instalaciones de energía renovable, sobre todo de pequeña potencia y para autoconsumo, se encuentran las relativas al tipo de licencia requerida (de obras y de actividad), así como a la excesiva cantidad y exigencia documental, a la dificultad de contar con la información sobre los trámites a realizar de forma clara y conjunta y a la demora excesiva en los plazos resolutivos¹¹²⁷. Por otro lado, también ordenanzas municipales urbanísticas y solares pueden establecer criterios urbanísticos muy restrictivos que impidan o dificulten el emplazamiento de placas solares en

¹¹²⁵ Vid. la Guía para el desarrollo de normativa local en la lucha contra el cambio climático, elaborada por la Red de Ciudades por el Clima. Disponible en: <<https://www.redciudadesclima.es/sites/default/files/2020-06/2257cbeccc2c6fab50da7853fcf9feff.pdf>> [Última consulta: 04/01/2021].

¹¹²⁶ Entre todos, señalamos la Guía IDAE 021: Guía Profesional de Tramitación del Autoconsumo (edición v. 3.0), IDAE, 2020, pp. 103 ss. Consultable en: <<https://www.idae.es/file/14557/download?token=sQCZfXXm>> [Última consulta: 04/01/2021].

¹¹²⁷ Véase el informe “Ayuntamientos con malas prácticas en la tramitación de instalaciones de autoconsumo fotovoltaico”, Alianza por el AutoConsumo, 2020, pp. 1-12. Consultable en: <<https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2020/05/AxA-listado-malas-practicas-tramitacion-administrativa-autoconsumo-ayuntamientos.pdf>> [Última consulta: 04/01/2021].

determinados edificios (por ejemplo, del casco histórico) o en suelos rústicos (por ejemplo, en zonas de valor arqueológico o en zonas protegidas)¹¹²⁸.

En todo caso, la regulación contenida en las ordenanzas no es ajena a límites y restricciones. Obviamente, las ordenanzas, disposiciones de rango reglamentario, deberán respetar el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), por lo que no pueden establecer regulaciones que sean contradictorias respecto a las contenidas en las leyes y reglamentos¹¹²⁹ estatales y autonómicas.

Por otro lado, la doctrina y la jurisprudencia ya admiten -con algunos matices¹¹³⁰- la posibilidad de que, dentro de sus competencias, las entidades locales puedan elevar, a través de ordenanzas, el nivel de protección exigido o garantizado por una norma, incluso de rango legal (medidas adicionales de protección en ordenanzas)¹¹³¹ o, en su caso, regular materias en ausencia de normativa sectorial¹¹³² (sería el caso de eventuales ordenanzas de cambio climático en las CCAA que no cuentan aun con una Ley de cambio climático), basándose en la protección de los intereses de sus ciudadanos¹¹³³. Sin embargo, la especial producción legislativa de los últimos años en los sectores considerados y los límites establecidos en las sentencias dictadas, han reducido de forma consistente la posibilidad normativa local en estos supuestos.

¹¹²⁸ Huelga recordar que la normativa local no puede contravenir la normativa urbanística del correspondiente ámbito autonómico, por lo que, las modificaciones de la normativa local sectorial deben respetar siempre la correspondiente normativa autonómica.

¹¹²⁹ Los reglamentos estatales y autonómicos actúan como límite respecto a las ordenanzas cuando son el resultado de una habilitación en una ley formal y no se extralimitan de su cometido.

¹¹³⁰ La jurisprudencia actualmente no está admitiendo la posibilidad, previamente admitida, de los ayuntamientos para adoptar medidas adicionales de protección en algunos ámbitos como el de las instalaciones de radiocomunicación u otras materias que tocan o afectan a la unidad de mercado.

¹¹³¹ Sin vulnerar aquellos aspectos que tiene la consideración de regulación exclusiva por parte de la legislación estatal.

¹¹³² STS 30 de enero de 2008, núm, recurso 1346/2004 (FJ 5), acerca de la Ordenanza Municipal de "regulación de la liberación de olores a la atmósfera", del Ayuntamiento de Lliçà de Vall. Para más informaciones acerca de este tema, véanse Alicia Valle Martín, *La contaminación odorífera: Límites y posibilidades de la actuación de un municipio en Cataluña* (Publicacions Universitat Rovira i Virgili, 2020). Lucía Casado Casado, «La contaminación por olores: un reto normativo pendiente», *Revista aranzadi de derecho ambiental*, 11 (2007), 279-303.

¹¹³³ Silvia Carmona Garias, «La potestat normativa dels ens locals en matèria ambiental», en *Dret ambiental local a Catalunya*, ed. Lucía Casado Casado y Josep Ramon Fuentes i Gasó (Tirant lo Blanch, 2017), p. 162 ss.

Con referencia a la posibilidad de establecer, a través de las ordenanzas sectoriales, limitaciones o prohibiciones para aquellas conductas y actividades que influyen negativamente en la reducción de GEI, debemos introducir algunos matices. Un importante principio al que se encuentra sometida la potestad normativa local es el principio de reserva de ley. Si bien doctrina y jurisprudencia han aceptado el principio de vinculación negativa de las ordenanzas a la ley¹¹³⁴, existen materias reservadas a la ley (ámbito tributario o sancionador)¹¹³⁵ y limitaciones a libertades¹¹³⁶ y al ejercicio de derechos que solo pueden ser reguladas por ley (art. 53 CE). Dentro de estos acentuamos el derecho de propiedad privada (art. 33 CE)¹¹³⁷, la libertad de empresa y de establecimiento, reconocida por el art. 38 CE¹¹³⁸ y la unidad de mercado (art. 139.2 CE)¹¹³⁹.

¹¹³⁴ De acuerdo con el cual, cuando actúen dentro de sus ámbitos de competencias, las ordenanzas pueden regular todo lo que la ley no prohíbe sin que sea necesaria una habilitación legal previa. Se discurrirá de forma amplia de este principio en el apartado 8.6 del presente capítulo, al que nos remitimos.

¹¹³⁵ Acerca de la flexibilización de la reserva de ley en el ámbito sancionador y tributario, véase Cano Campos, "El poder normativo local...", *op.cit.*

¹¹³⁶ Respecto a los conflictos entre las ordenanzas y algunos derechos fundamentales, véanse, entre todas, la STS de 7 de noviembre de 2012, acerca de la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos del Ayuntamiento de Madrid (FJ 7: la inspección no vulnera el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen) o la STSJ de Castilla y León del 28 de octubre de 2019, acerca de la Ordenanza municipal de protección del medio urbano del Ayuntamiento de Valladolid (la prohibición de esparcir y tirar en las calles y en los espacios públicos toda clase de folletos o papeles de propaganda o publicidad no vulnera el derecho de libertad de expresión del art. 20 CE; ni tampoco la prohibición de acampadas vulnera el derecho de libertad de expresión ni de reunión).

¹¹³⁷ Sin embargo, la jurisprudencia ha admitido algunas incidencias en el derecho de propiedad privada por parte de las ordenanzas. Véanse, entre todas, las SSTs de 20 de septiembre de 1994 y de 19 de enero de 2002, acerca de la ordenanza de contaminación acústica del Ayuntamiento de Santander [El municipio puede establecer normas limitativas de determinados usos de la propiedad urbana mediante la imposición de medidas correctoras de ruidos, concretamente mediante el establecimiento de distancias entre locales, aplicables a cualquier actividad que produzca dichos ruidos]. Acerca del tema, véase Simou, S., Derecho local del cambio climático, *op.cit.*, pp. 243 ss.

¹¹³⁸ En tal sentido, muchas ordenanzas incorporan límites o condiciones a la libertad de empresa: obligaciones positivas (por ejemplo, de redacción de planes) o negativas (por ejemplo, relativas a la distancia mínima de establecimientos respecto a los núcleos de población o limitaciones a los niveles de emisiones). Véanse, entre todas, la STSJ de Castilla y León de 26 de enero de 2010, acerca de las distancias mínimas y la citada STS sobre la ordenanza de olores de Lliçà de Vall acerca de los límites de emisiones odoríferas contaminantes. Acerca del tema, véase Josep Ramon Fuentes i Gasó, «Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, ed. Gerardo García Álvarez et al. (Ciemat, 2020), pp. 499 ss.

¹¹³⁹ La STS de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2018, por ejemplo, estima el recurso y declara la nulidad de algunos preceptos de la Ordenanza municipal de paisaje urbano de Santa Cruz de Tenerife contrarios a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de Unidad de Mercado. Lo mismo declara la STS de la Audiencia Nacional de 26 de junio de 2018,

La cuestión no es baladí. En efecto, las ordenanzas pueden incidir y limitar, siempre en el marco establecido por la Ley, derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y regular actividades económicas. Es evidente que la posibilidad de regular y condicionar, mediante ordenanzas, determinadas actividades ciudadanas y, sobre todo, determinadas actividades económicas perjudiciales y productoras de GEI otorgaría un destacado poder a las administraciones locales en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, los límites impuestos por la Ley en ese ámbito son notables. En el caso de las ordenanzas reguladoras de las actividades económicas, es preciso hacer referencia, *in primis*, al art. 4.1 LRJSP que establece una serie de limitaciones. De acuerdo con el mencionado artículo, las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pueden establecer medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos, así como exigir el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad. Sin embargo, en estos casos deberán

- 1) aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva;
- 2) motivar su necesidad para la protección del interés público;
- 3) justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.
- 4) Evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Se trata, en cualquier caso, de exigencias previstas también en los arts. 129 y 130 LPACAP y en el art. 84.2 LBRL y, para las actividades económicas, en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).

A ello cabe añadir, con arreglo a las administraciones locales, lo establecido en el art. 84 bis LBRL, introducido por la LES y modificado por la LRSAL, que será objeto de análisis en el siguiente apartado.

respecto a la ordenanza municipal del ayuntamiento de Hernani relativa a la solicitud, tramitación y control de la ejecución de las licencias urbanísticas. Sobre el tema, véase Inmaculada Revuelta Pérez, «La unidad de mercado como límite al poder normativo local», en *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, ed. Juli Ponce Solé y Manuel Villoria Mendieta (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020), pp. 173-200.

6.2.2. Intervención administrativa

Uno de los instrumentos jurídicos más eficaces para imponer limitaciones o condiciones al ejercicio de actividades privadas con incidencia ambiental es la técnica autorizatoria, a través de un control preventivo de la actividad. Así, de acuerdo con Casado Casado *“l’autorització -juntament amb l’avaluació d’impacte ambiental- ha estat la tècnica de control preventiu per excel·lència en matèria ambiental”*, siendo uno de los instrumentos que permite un mayor control *a priori* por parte de las administraciones de las actividades potencialmente peligrosas para el medio ambiente y también un control *a posteriori* de su ejercicio¹¹⁴⁰.

Sin embargo, el régimen autorizatorio existente en nuestro ordenamiento se vio flexibilizado tras la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre, de servicios (conocida como Directiva Bolkestein). La mencionada Directiva fue traspuesta en el ordenamiento español por numerosas leyes¹¹⁴¹ que sustituyeron un buen número de autorizaciones previas por controles *a posteriori* (mediante comunicación previa y declaración responsable).

Estas normas, junto con la LES, la Ley de liberalización del comercio¹¹⁴² y la LGUM, limitaron la posibilidad de regulación de técnicas autorizatorias de las actividades a través de las ordenanzas municipales¹¹⁴³.

De hecho, el artículo 84 LBRL dispone que las entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través “del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo; del sometimiento a comunicación

¹¹⁴⁰ Lucía Casado Casado, «La prevenció i el control ambiental de les activitats», en *Dret ambiental local a Catalunya*, ed. Lucía Casado Casado y Josep Ramon Fuentes i Gasó (Tirant lo Blanch, 2017), p. 239.

¹¹⁴¹ La Ley 7/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio («Ley paraguas»), la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio («Ley ómnibus») y el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a las anteriores Leyes 17/2009 y 25/2009).

¹¹⁴² Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Sustituye, entre otros todos los supuestos de licencia municipal previa, por razones de protección medioambiental, relativos a las actividades menoristas por declaración responsable o comunicación previa.

¹¹⁴³ Vid. a tal propósito, Alba Nogueira López, «Diez años de la transposición de la Directiva de Servicios: su impacto en el mundo local. Poca mejora regulatoria y mucha desregulación», en *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, ed. Juli Ponce Solé y Manuel Villoria Mendieta (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020), pp. 149-72.

previa o a declaración responsable; del sometimiento a control posterior al inicio de la actividad”.

No obstante, la actual redacción del art. 84 bis LBRL recoge el principio de libre ejercicio de actividades económicas (16 LGUM) y establece que las administraciones locales pueden exigir licencias o controles preventivos solo por motivos tasados¹¹⁴⁴. A saber, cuando esté justificado, entre otros motivos,

- 1) por razones de *salud pública o protección del medio ambiente* en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación;
- 2) o cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

Es más, cuando se trate de instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, solo se podrán someter a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado¹¹⁴⁵. A tal propósito, el art. 84 bis, apartado segundo, incluye una serie de características de las instalaciones en función de las cuales es posible determinar la evaluación de dicho riesgo de generación de daños.

Finalmente, el mencionado artículo limita también la posibilidad, por parte de la entidad local, de establecer (mediante ordenanza) una licencia o autorización en el caso en que ésta concorra con una de otra administración. En este supuesto, la entidad local “deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”.

¹¹⁴⁴ Se trata de un *numerus clausus* de razones, tal como señala Nogueira López, que “obliga a motivar en todo caso, la decisión de someter a licencia actividades en las ordenanzas municipales”. *Ibidem*, p. 152. La motivación se deberá incluir, en tal sentido y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 129 LPACAP, tanto en la memoria de análisis de impacto normativo, como en el preámbulo de la misma ordenanza.

¹¹⁴⁵ Casado Casado, «La prevenció i el control ambiental de les activitats», *op.cit.*, pp. 258 ss.

Es decir, debe tratarse de un interés general concreto diferente respecto al que justifica la otra licencia o autorización.

Planteada la cuestión en estos términos, en la actualidad, el margen que las mencionadas leyes, a las que se deben añadir las autonómicas, dejan a las ordenanzas municipales respecto a la intervención administrativa ambiental es realmente muy limitado y se dirige a aspectos organizativos y procedimentales¹¹⁴⁶, lo cual, en palabras de Nogueira López “estrecha enormemente en margen de autonomía municipal”¹¹⁴⁷. En particular, ha quedado extraordinariamente limitada la posibilidad de usar la autorización, aun cuando la protección del medio ambiente continúa recogándose, en determinadas circunstancias, como causa legitimadora para su establecimiento en la LBRL¹¹⁴⁸.

A ello se debe añadir que las competencias municipales relativas al régimen de autorización ambiental son escasas, puesto que en muchos casos la competencia es de una administración supralocal. El Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de prevención y control integrados de la contaminación atribuye, por ejemplo, la competencia para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada a las CCAA. Asimismo, en la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, se aprecia que los ayuntamientos no tienen competencias en el otorgamiento de autorizaciones ambientales (cuya competencia es de la Administración de la Generalitat) y menos aún en la evaluación de impacto ambiental. En cambio, los ayuntamientos tienen mucho margen de intervención en el otorgamiento de las licencias ambientales (la ordenación, tramitación y resolución del procedimiento corresponde al ayuntamiento) y la Ley, incluso, los habilita -aunque con algunas limitaciones- para que puedan establecer que algunas actividades del anexo II sujetas al régimen de licencia ambiental, situadas en determinadas zonas urbanas y con una calificación urbanística

¹¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 272.

¹¹⁴⁷ Nogueira López, «Diez años de la transposición de la Directiva de Servicios: su impacto en el mundo local. Poca mejora regulatoria y mucha desregulación», *op.cit.*, p.153.

¹¹⁴⁸ Sobre el alcance de la excepción por razones de protección ambiental, véase Lucía Casado Casado, «Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general», en *Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo: especial referencia al derecho ambiental*, ed. Lucía Casado Casado, Josep Ramon Fuentes i Gasó, y Judith Gifreu Font (Tirant lo Blanch, 2013), pp. 283-350.

determinada, se sometan al régimen de comunicación (art. 7.1 Ley 20/2009). Asimismo, ellos tienen competencias exclusivas en el régimen de comunicación previa. Finalmente, la administración municipal tendrá posibilidades de incidir en el control posterior, a través de las inspecciones y sanciones. De hecho, a los ayuntamientos es reconocido también un cierto margen a la hora de configurar el control sobre las actividades sujetas a licencia y comunicación ambiental.

Por otro lado, la Ley 16/2015, de 21 de julio (de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica), operando como legislación de cierre, ha reducido aún más la posibilidad, por parte de los ayuntamientos, de participar en el establecimiento de la modalidad de intervención, en relación con las actividades económicas consideradas inocuas o de bajo riesgo, que en principio dejaba fuera la Ley 20/2009.

6.2.3. Instrumentos de ordenación urbanística

Con referencia a la planificación urbanística, ésta se compone de un conjunto de instrumentos jurídicos vinculantes imprescindibles para abordar, dentro de la más amplia ordenación del territorio, de forma conjunta tanto la mitigación como la adaptación¹¹⁴⁹ a escala local.

A través del planeamiento urbanístico, los ayuntamientos tienen un amplio margen de discrecionalidad para decidir la conformación y el desarrollo urbano de sus propios territorios municipales y replantearlos de forma más sostenible. En efecto, el principio de desarrollo urbano sostenible¹¹⁵⁰ y la regeneración

¹¹⁴⁹ Véase, entre todos, la Guía metodológica de la Federación Española de Municipios y Provincias “Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano”. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/medidas_cc_planeamiento_urbano_tcm30-486099.pdf>. Con referencia a la adaptación, véanse la Guía del Gobierno de Navarra “Adaptación al Cambio Climático en el Planeamiento Municipal”, de septiembre 2019. Disponible en <<https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/F1F9963E-FAC0-42FE-8112-2C4834532EC2/0/DocsintesisACCyPlaneamiento2.pdf>> [Última consulta: 15/01/2020] ; asimismo, Francisco J. García Sánchez, «Planeamiento urbanístico y cambio climático: la infraestructura verde como estrategia de adaptación», *Cuadernos de investigación urbanística*, 122 (2019), 1-101 <<https://doi.org/10.20868/ciur.2018.122>>.

¹¹⁵⁰ El art. 2 de Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, introdujo el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Actualmente este principio está recogido en el art. 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU). Vid. M. Mercedes Cuyas

urbana integrada¹¹⁵¹ introdujeron importantes avances para frenar la expansión descontrolada de la ciudad, que, como hemos podido apreciar, tiene importantes vínculos con el aumento de GEI en la atmósfera y con la vulnerabilidad climática de las ciudades.

Es más, la mitigación y la adaptación al cambio climático se enmarcan en los propios principios de desarrollo urbano sostenible. Así, la necesidad de minimizar o reducir las emisiones contaminantes y los gases de efecto invernadero se ha incorporado expresamente en el artículo 3.3 del TRLSRU [apartados a) y h)¹¹⁵²] y en la legislación urbanística de algunas comunidades autónomas¹¹⁵³.

Con referencia a este trasfondo ambiental y climático del planeamiento urbanístico, debemos recordar que la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA) modificada por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre¹¹⁵⁴, por un lado, introduce la obligación de considerar el cambio climático en la misma evaluación ambiental y, por el otro, somete al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), ordinaria o simplificada, la aprobación,

Palazón, «Los retos de la planificación estratégica», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. Rosario Alonso Ibañez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 133-59.

¹¹⁵¹ Gifreu Font, «Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana», *op.cit.*, p. 118 ss.

¹¹⁵² Art. 3.3 TRLSRU: “Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular: [...] a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión. [...] h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica. [...]”.

¹¹⁵³ Por ejemplo, en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de País Vasco (art. 3.3 a).

¹¹⁵⁴ Ley 9/2018, de 5 de diciembre por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

modificación o revisión, de todo¹¹⁵⁵ instrumento de ordenación territorial o de planeamiento urbanístico, general o de desarrollo¹¹⁵⁶. De tal manera, el Ayuntamiento o los promotores de los planes o proyectos deberán identificar y evaluar, en el estudio ambiental estratégico¹¹⁵⁷, entre otros, los “probables efectos significativos en el medio ambiente, los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje y la interrelación entre estos factores” y determinar las medidas para “prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, incluyendo aquellas para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y permitir su adaptación al mismo”¹¹⁵⁸.

Junto con ello, remarcable es la necesaria “determinación de la huella de carbono” que debe presentarse en el estudio ambiental, asociada con el plan. De manera que, entendemos, los municipios están obligados a presentar un inventario de emisiones relativo al plan.

En la Declaración Ambiental Estratégica¹¹⁵⁹ final, el órgano ambiental establecerá las medidas y condiciones que se deben incorporar en el plan para garantizar su compatibilidad con el desarrollo sostenible y eliminar, reducir o mitigar las afecciones al medio ambiente y la incidencia sobre el cambio

¹¹⁵⁵ A este propósito, véase la STC 109/2017, de 21 de septiembre.

¹¹⁵⁶ Recordamos aquí que la Ley 21/2013, modificada por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, articula la EAE como un “proceso” en el sentido de la Dir. UE 2014/52/UE “conformado por un conjunto de trámites administrativos, incardinados dentro del procedimiento sustantivo sectorial más amplio de adopción, aprobación o autorización del proyecto”. Proceso “que concluye con una resolución del órgano ambiental que cumple la funcionalidad de un informe preceptivo y determinante para el órgano sustantivo en la aprobación del instrumento de planeamiento, la Declaración Ambiental Estratégica (DAE) en el procedimiento ordinario, art. 25.2 Ley 21/2013 y el Informe Ambiental Estratégico (IAE) en el procedimiento simplificado, art. 31 Ley 21/2013”. Alfonso Arévalo Gutierrez, «Evaluación ambiental: la culminación de la incorporación de la Directiva 2014/52/UE mediante la Ley 9/2018», *Revista de Urbanismo*, febrero.71 (2019) Disponible en: <<https://elderecho.com/evaluacion-ambiental-la-culminacion-de-la-incorporacion-de-la-directiva-2014-52-ue-mediante-la-ley-9-2018>>. [Última consulta: 15/01/2021]. Juan Antonio Chinchilla Peinado, «La evaluación ambiental estratégica del sistema de planeamiento urbanístico en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo de Galicia», *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, 308 (2016), p. 157.

¹¹⁵⁷ O un Documento Ambiental Estratégico (DAE), en el caso de EAE simplificada.

¹¹⁵⁸ Anexo IV LEA.

¹¹⁵⁹ O el Informe Ambiental Estratégico (IAE) en el procedimiento simplificado.

climático¹¹⁶⁰, sin perjuicio de que, siendo preceptiva y determinante, pero no vinculante¹¹⁶¹, ésta pueda no ser tenida en cuenta, obviamente con las oportunas motivaciones, a la hora de aprobar el plan¹¹⁶².

En esta senda, a la espera de la aprobación de la Ley estatal de cambio climático¹¹⁶³, las leyes autonómicas analizadas aportan avances a la obligación de incorporar la perspectiva climática en los instrumentos de planificación urbanística. En concreto, la Disposición Final primera de la Ley andaluza de cambio climático modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, para introducir la incidencia y la consideración del cambio climático en la EAE de planes urbanísticos, de acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 19 y 20 de la misma Ley andaluza de Cambio Climático. Asimismo, el artículo 20 de la Ley balear¹¹⁶⁴ y el artículo 34.2 de la Ley catalana.

La normativa catalana, además, en su artículo 27.1 c) obliga a integrar la vertiente del cambio climático directamente en la planificación urbanística y territorial, con un doble análisis cuantitativo de los impactos del planeamiento

¹¹⁶⁰ Chinchilla Peinado, “La evaluación ambiental...”, *op. cit.*, p. 169.

¹¹⁶¹ De acuerdo con Nogueira López, “A pesar del empeño del preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en destacar los aspectos novedosos sobre esta naturaleza jurídica, lo cierto es que su calificación como trámites “determinantes” pero no vinculantes limita su alcance y el impacto de sus consideraciones a trámites necesarios que obligan a extremar la motivación de las decisiones, o introducen un plus procedimental en caso de contradicción con sus consideraciones, pero que no impiden que la Administración se aparte de ellos”. Alba Nogueira López, «Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global?», *op.cit.*, p. 50. Asimismo, Ángel Ruiz de Apodaca, «El preceptivo sometimiento de la planificación urbanística a evaluación ambiental estratégica. No es un simple trámite más», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Instituto Nacional de Administración Pública, 2016), pp. 593-610.

¹¹⁶² A propósito del procedimiento a seguir en este caso, véase la STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 11.

¹¹⁶³ El artículo 19 del Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética introduce, si bien de manera tímida, la consideración del cambio climático (en realidad solamente de la vertiente de adaptación) en la planificación y gestión territorial y urbanística. A tal propósito, la Disposición Final Séptima del PLCCTE modifica el art. 20 del TRLSRU, para introducir, en la ordenación de los usos del suelo, la consideración de la prevención de los riesgos naturales derivados del cambio climático y, en particular: los riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar; los derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias; los riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas; los asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y los riesgos de incendios.

¹¹⁶⁴ Además, la Disposición final segunda modifica algunos artículos de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears.

sobre las emisiones de GEI y de los impactos del cambio climático sobre el planeamiento¹¹⁶⁵:

“[l]a adaptación de la normativa urbanística y ambiental para que tanto las figuras de nuevos planeamientos urbanísticos y sus modificaciones y revisiones como el planeamiento territorial incorporen un análisis cuantitativo y una valoración descriptiva del impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y los impactos del cambio climático sobre el nuevo planeamiento, así como medidas para mitigarlo y adaptarse a él. Este análisis debe incluir las emisiones vinculadas a la movilidad generada, los consumos energéticos del ciclo del agua y de los residuos, y los consumos energéticos de los usos residenciales y terciarios”.

Por ello, entendemos que, evaluación ambiental aparte, ante la ausencia de estos análisis, los planes urbanísticos podrían ser declarados nulos.

6.2.4. *Fiscalidad local*

El artículo 2 de la Ley General Tributaria¹¹⁶⁶ establece que “los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”. Asimismo, la función extrafiscal de los impuestos es admitida por el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias¹¹⁶⁷.

De acuerdo con Galarza, “en determinadas ocasiones el Derecho Tributario puede dejar de lado la finalidad recaudatoria para adherirse a una finalidad concreta y específica del ordenamiento jurídico a favor de la concreción de la justicia particular, adquiriendo entonces fines extrafiscales, es decir, otros que no sean los meramente recaudatorios, como el caso de la protección medioambiental”¹¹⁶⁸. En función de esto, los ayuntamientos pueden favorecer

¹¹⁶⁵ A tal propósito, la Oficina Catalana de Cambio Climático ha redactado unas guías y unas herramientas metodológicas para medir las emisiones asociadas a los diferentes tipos de planeamiento (general y derivado). Estas guías se pueden consultar en la página web: <<https://canvclimatic.gencat.cat/ca/ambits/Avaluacio-ambiental-i-canvi-climatic/>> [Última consulta: 14/01/2021].

¹¹⁶⁶ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

¹¹⁶⁷ Véanse, entre todas, las STC 289/200, de 30 de noviembre y 22/2019, de 14 de febrero de 2019.

¹¹⁶⁸ César J. Galarza, «Las haciendas locales ante el cambio climático», *Seguridad y medioambiente*, 120 (2010). Disponible en: <<https://app.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/n120/articulo4.html>>. [Última consulta: 14/01/2021].

la mitigación y adaptación a través de la fiscalidad local, bien utilizando la misma para desincentivar comportamientos contaminantes, bien para favorecer comportamientos que sean favorables al ambiente y al clima (medidas incentivadoras)¹¹⁶⁹.

Si bien no pueden crear nuevos tributos, los ayuntamientos, en el marco de la ley, pueden regular determinados beneficios fiscales o gravámenes, a través de las ordenanzas fiscales. En efecto, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales (en adelante LRHL) posibilita los entes locales a establecer bonificaciones fiscales para estimular conductas o incentivar determinadas iniciativas que favorecen la mitigación del cambio climático, o gravámenes económicos, para disuadir actividades contaminantes¹¹⁷⁰. Solo por poner un ejemplo, dentro del marco de la LRHL, las administraciones locales tienen un amplio margen de maniobra para fijar con carácter potestativo, bonificaciones fiscales en los impuestos que pueden exigir (art. 59 LRHL), para fomentar el autoconsumo eléctrico renovable y concretar su porcentaje, su duración y los eventuales condicionantes para determinados supuestos¹¹⁷¹. Así:

- En cuanto al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obra (ICIO)¹¹⁷², las administraciones locales pueden establecer una bonificación de hasta el 95% para construcciones, instalaciones, u obras que consistan en la instalación de sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico con energía solar, así como la de otras fuentes de energía renovable [Art. 103.2 b) LRHL].

¹¹⁶⁹ María Bertrán Girón, «Reflexiones acerca de la fiscalidad medioambiental en España», en *Retos del derecho ante un mundo global*, ed. Aitziber Emaldi Cirió y Encarnación La Spina (Tirant lo Blanch, 2020), pp. 340-341.

¹¹⁷⁰ Se hace referencia aquí al principio “quien contamina paga” recogido también por el derecho tributario. *Ibidem*.

¹¹⁷¹ Con referencia a las instalaciones de autoconsumo renovable, véanse, por ejemplo, el informe “Incentivos fiscales para instalaciones de autoconsumo fotovoltaico en municipios con más de 10.000 habitantes”, FER Fundación energías renovables, Ovovo, Junio 2020, pp. 1-73. Disponible en <<https://www.otovo.es/assets/subvenciones-placas-solares.pdf>>; y la Guía práctica para el fomento del autoconsumo renovable desde el ámbito municipal, Ecooo, Julio 2019, pp. 1-53. Disponible en: <<https://ecooo.es/cultura-energetica/>> [Última consulta: 14/01/2021].

¹¹⁷² Art. 100 LRHL. Recordamos que en este supuesto el sujeto pasivo del ICIO será el propietario de la instalación u obra, a pesar de que sea o no el propietario del inmueble en el que se realiza la instalación.

- En cuanto al Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)¹¹⁷³, los municipios pueden potestativamente fijar en las ordenanzas fiscales bonificaciones de hasta el 50% de la cuota íntegra para los inmuebles en los que se hayan instalado sistemas de energías renovables para aprovechamiento térmico o eléctrico (Art. 74.5 LRHL]. Claramente, los ayuntamientos pueden establecer el tipo impositivo, la cuantía, la duración de la bonificación y eventuales restricciones para su aplicación¹¹⁷⁴.
- En cuanto al Impuesto de Actividades económicas (IAE)¹¹⁷⁵, el apartado 2 c) del artículo 88 habilita a los ayuntamientos para fijar una bonificación de hasta el 50% de la cuota correspondiente, para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables o sistemas de cogeneración.

De la misma forma, son cada vez más los ayuntamientos que deciden establecer bonificaciones del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (art. 92 LRHL), para el fomento de vehículos menos contaminantes. Así, con carácter potestativo, es posible fijar una bonificación de hasta el 75% en función del tipo de carburante que consume el vehículo o en función de las características de su motor.

A todo esto, hay que sumar las tasas municipales (art. 20 LRHL), como instrumento para incentivar o desincentivar conductas respetuosas con el medio ambiente y el clima. Entre todas, la tasa por la recogida selectiva de residuos puede, sin duda, desempeñar un papel muy relevante. En este sentido el art. 16 de la mencionada Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados dispone que

“Las autoridades competentes podrán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las

¹¹⁷³ Arts. 60-61 LRHL.

¹¹⁷⁴ Véase el informe “Incentivos fiscales para instalaciones de autoconsumo fotovoltaico en municipios con más de 10.000 habitantes”, op.cit.

¹¹⁷⁵ El IAE interesaría las instalaciones de autoconsumo con excedentes no acogidas a compensación, ya que en este caso se realiza venta de energía a la red.

emisiones de gases de efecto invernadero. Con estas finalidades podrán establecerse cánones aplicables al vertido y a la incineración de residuos domésticos”.

No obstante, debemos destacar dos cuestiones relativas a la mencionada tasa: por una parte, el art. 20 LRHL establece su carácter voluntario y, por otra parte, cada ayuntamiento posee grandes márgenes para su configuración. Ello implica que, hoy en día, existe una gran variedad de bases imponibles y metodologías para calcularla. Pese a ello, en muy pocos casos esta tasa se utiliza para fomentar un cambio de conducta por parte de los sujetos pasivos¹¹⁷⁶. Una de las alternativas posible en este sentido, aunque de momento poco utilizada en nuestro país, es el pago por generación de residuo (“*pay as you throw*” o “*unit pricing*”). Esta fórmula, expresión del principio “quien contamina paga”, incentivaría tanto la reducción de residuos como su recogida selectiva. Finalmente, también se prevé la posibilidad de establecer bonificaciones para la tasa de residuos; sin embargo, de momento, éstas se vinculan a otros factores (normalmente de carácter social) y no al factor medioambiental, si bien éstas últimas serían posibles y deseables¹¹⁷⁷.

7. Las nuevas incipientes competencias climáticas locales en la legislación autonómica

Todas las CCAA cuentan hoy en día con estrategias o planes climáticos y energéticos. Tres de ellas, Cataluña, Andalucía e Islas Baleares, han adoptado además Leyes *ah hoc* contra el cambio climático.

Las tres leyes contienen previsiones relativas a la participación de la administración local en las políticas climáticas autonómicas¹¹⁷⁸, así como determinadas disposiciones referidas a la necesidad de incluir la mitigación y adaptación en el despliegue de las competencias sectoriales.

¹¹⁷⁶ Bertrán Girón, *op. cit.*, p. 465. Asimismo, véase, el estudio, Fundación ENT “Las tasas de residuos en España 2018”. Disponible en: <https://www.fiscalitatresidus.org/wp-content/uploads/2020/04/Tasas_2018.pdf> [Última consulta: 14/01/2021].

¹¹⁷⁷ Las bonificaciones por el uso de los puntos verdes en Barcelona representan un interesante ejemplo. Se trata, en concreto, de la reducción hasta un máximo del 14 % de la cuota de la tasa a usuarios que hagan uso de la tarjeta de usuario de puntos verdes, fijos y móviles, de la ciudad. Las bonificaciones van desde un 1% por el uso de los puntos verdes dos veces al año, hasta el 14% por 15 usos o más al año.

¹¹⁷⁸ Vid. cap. 8, 4.1.

A este reciente impulso legislativo climático autonómico debe ser reconocido el mérito, entre otras cosas, de introducir por primera vez, si bien de forma tímida y limitada, competencias para los municipios en materia específica de cambio climático. Esto configura, sin lugar a duda, una primera pero importante superación de la genérica previsión de implicación de los entes locales en la lucha contra el cambio climático.

La Ley andaluza de cambio climático, en el artículo 15, establece la obligación para los municipios andaluces de elaborar y aprobar planes municipales contra el cambio climático, en el ámbito de las competencias propias que les atribuye el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en el marco de las determinaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima. Se trata de planes que abordan tanto la vertiente de mitigación como la de adaptación y que deben contener, entre otros aspectos, el análisis y evaluación de las emisiones de gases de efecto invernadero del municipio y las medidas para incorporar las actuaciones de mitigación y adaptación al cambio climático en los ámbitos de competencia municipal.

Si bien se configuran como instrumentos de planificación¹¹⁷⁹, los planes municipales andaluces deben someterse al trámite de información pública, aprobarse según lo dispuesto para las ordenanzas en la normativa de régimen local y se deberán revisar, en todo caso, cuando se proceda a la revisión del Plan Andaluz de Acción por el Clima. Para el correcto seguimiento de los planes, se establece además la obligación para los ayuntamientos de elaborar y aprobar, cada dos años, un informe sobre el grado de cumplimiento de los mismos.

De gran interés es la disposición según la cual la Junta de Andalucía aportará recursos económicos no solamente para la elaboración, sino también para el “correcto” desarrollo de los planes municipales. Finalmente, el rol de las Diputaciones Provinciales será prestar apoyo a los municipios para la elaboración de dichos planes.

¹¹⁷⁹ Manuela Mora Ruiz, «La respuesta legal de la Comunidad autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre 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*, XI.1 (2020), 1-44.

Otra previsión destacable es, a nuestro juicio, la posibilidad de elaborar y aprobar planes contra el cambio climático conjuntamente con otros municipios, a través de entidades de cooperación territorial (consorcios y mancomunidades) o instrumentos como convenios de cooperación. Dicha fórmula, claramente inspirada por los PACES conjuntos¹¹⁸⁰ impulsados en el marco del Pacto de Alcaldes por el Clima y la Energía, podría representar un valioso mecanismo para aproximarse a una visión de desarrollo territorial integrado y coordinado y para coadyuvar la acción de los pequeños municipios. En cualquier caso, se deberá esperar la aprobación del Decreto por el que se regulan los planes municipales contra el cambio climático y la calificación de municipio de baja emisión de carbono¹¹⁸¹, actualmente en fase de consulta pública previa, para conocer en detalle su conformación y el nivel de ambición requerido para dichos planes.

La obligación de aprobar planes municipales contra el cambio climático¹¹⁸² se recoge también en la Ley balear de Cambio Climático y transición energética. En concreto, el artículo 22 la Ley balear introduce estos planes, aunque de forma más escueta y aproximada: delimita muy poco su contenido mínimo y no existe referencia alguna al procedimiento de aprobación ni tampoco a su seguimiento. Sin embargo, resulta interesante la previsión contenida en el apartado 4 c) del mencionado artículo 22, que establece la necesidad de introducir en el Plan las eventuales posibles modificaciones, además del planeamiento urbanístico, también de las ordenanzas sectoriales. Por último, en dicha Ley, los planes conjuntos se posibilitan solo para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Conviene apuntar, también, a la creación, por parte de la ley andaluza (artículo 40), de la calificación de Municipios de Baja Emisión de Carbono¹¹⁸³. Se trata de

¹¹⁸⁰ “Guía de referencia rápida Plan Conjunto de Acción para el Clima y la Energía Sostenible”, disponible en http://dev.eumayors.eu/IMG/pdf/Quick_ref_guide_Joint_SECAPs_final_ES.pdf [Última consulta: 07/01/2021].

¹¹⁸¹ Fuente: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasysocialesyconciliacion/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/202602.html> [Última consulta: 07/01/2021].

¹¹⁸² “Planes de acción municipales para el clima y la energía sostenible”.

¹¹⁸³ En cuanto a la Ley balear, el artículo 75.2 menciona abstractamente la posibilidad de establecer o regular reglamentariamente distintivos o calificaciones para aquellos municipios

un reconocimiento, que otorgará la Consejería competente en materia de cambio climático, que exige, como requisitos indispensables, además de la aprobación del mencionado plan municipal contra el cambio climático, el cumplimiento, según se establece en la normativa vigente, de las obligaciones de comunicación a la Junta de Andalucía de sus acuerdos y actos en relación con la aprobación de los planes municipales de cambio climático y sus revisiones, y de los informes sobre el grado de cumplimiento de los mismos. Aunque se deberá esperar la aprobación del citado decreto para conocer con más detalle los requisitos para obtener esta calificación, debemos precisar que se trata de una iniciativa potestativa por parte de los municipios.

A tal propósito, concordamos con las críticas de Nogueira López con arreglo a la voluntariedad de la mayoría de las medidas contenidas en las leyes autonómicas de cambio climático¹¹⁸⁴. Sin embargo y pese a su voluntariedad, consideramos destacable la introducción de la posibilidad de valorar la calificación de “Municipios de Baja Emisión de Carbono” en ayudas y subvenciones de la Junta de Andalucía, relativas a áreas estratégicas de mitigación. Dicha previsión también recuerda el Pacto de Alcaldes y en concreto el trato preferente para la recepción de determinadas categorías de fondos europeo a ayuntamientos que han adherido a la iniciativa¹¹⁸⁵.

Por otro lado, la pionera Ley catalana de cambio climático, más allá de las competencias sectoriales, no hace referencia alguna a competencias específicas de entes locales en materia de cambio climático. En su artículo 33 aparece, *ex abrupto*, una mención a los planes municipales de lucha contra el cambio climático, con la sola referencia a la posibilidad de financiarlos con el Fondo Climático¹¹⁸⁶, si los municipios aplican políticas fiscales que incentiven las

que hayan conseguido más reducciones de emisiones o penetración de generación de energías renovables.

¹¹⁸⁴ “Sin embargo, la mayoría de las medidas se enuncian como voluntarias y se dilatan en el tiempo. Impulsar, promover, favorecer, son los verbos que más se repiten. A esta categoría de fomento se correspondería la categoría de “Municipios de Baja Emisión de Carbono”, un “reconocimiento” que podrá tomarse en consideración para las subvenciones en materia de mitigación”. Nogueira López, «A Rolex o a setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico», *op.cit.*, p. 13.

¹¹⁸⁵ Galera Rodrigo, “La planificación de la UE en materia de clima y energía...”, *op.cit.*, p. 269.

¹¹⁸⁶ De acuerdo con el art. 51 LCCC, es un fondo de carácter público, sin personalidad jurídica, adscrito al departamento competente en materia de cambio climático, y que tiene como objetivo

buenas prácticas, favoreciendo la mitigación y disminuyendo la vulnerabilidad, y desincentiven malas prácticas. Entendemos que el artículo no introduce dichos planes como instrumentos de planificación obligatoria y que, probablemente, aluda a los mencionados PACES del Pacto de los Alcaldes.

En su conjunto, consideramos que las tres leyes climáticas autonómicas han representado un punto de inflexión con referencia a las competencias locales de cambio climático. Sin querer pecar de demasiado optimismo, creemos que esta gradual – si bien aún tímida y parca – tendencia a reconocer competencias a los entes locales específicas en la materia de cambio climático se incrementará e intensificará en las futuras leyes autonómicas en este ámbito.

8. Conclusiones. Instrumentos para posibilitar la coherencia interna de las políticas sectoriales filoclimáticas

En este capítulo se ha puesto de manifiesto cómo la LBRL contempla materias por lo menos suficientes para que se pueda hacer frente al problema desde el ámbito municipal. En los términos expuestos, habrá que acudir posteriormente a las leyes sectoriales, estatales y autonómicas, para averiguar el alcance específico de dichas competencias. En el acervo legislativo sectorial coexisten muchas normas, en muy diversos ámbitos, en que el legislador atribuye competencias a los entes locales en materias (de protección del medio ambiente, eficiencia energética, movilidad, urbanismo, de residuos, por ejemplo) que pueden estar directa o indirectamente enlazadas con el cambio climático. Pese a no contener referencias expresas a competencias locales en mitigación o adaptación al cambio climático, y, por otro lado, a representar a veces una limitación a la plena posibilidad de actuación local, estas normas sirven como instrumento de soporte a la actuación local en sectores que pueden incidir significativamente en la mitigación y en la adaptación. De tal manera, confieren cobertura legal a la actuación local y amparan la adopción de políticas y normas en este ámbito.

convertirse en un instrumento necesario para la ejecución de políticas y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Reducir las emisiones de GEI y ser resilientes al cambio climático se han convertido, para los entes locales, en un criterio teleológico común de todas las políticas públicas sectoriales, de forma transversal y horizontal. Sin embargo, la actuación local filoclimática sectorial evidencia una marcada lógica compartimentada que puede ser deletérea para el logro de los objetivos climáticos globales y del propio ente local.

No se trata de sumar políticas y medidas sectoriales, ni de añadir sin más una componente climática, o un “tuneado ecológico”¹¹⁸⁷ a cada política sectorial. Integrar la lucha contra el cambio climático en las políticas sectoriales es imprescindible y necesario, pero resulta ineludible superar los enfoques sectoriales y coordinar políticas que hasta el momento han resultado, en gran medida, fragmentadas y descoordinadas.

En la actualidad, a pesar de tímidos avances, continúa predominando una visión compartimentada y fragmentada de los diferentes ámbitos sectoriales¹¹⁸⁸. Un enfoque fragmentado y sectorial, como por ejemplo corregir las políticas de contaminación del aire a través de un plan de movilidad sostenible, sin tener en cuenta el nuevo desarrollo urbanístico de la ciudad, no sería suficiente para abordar el problema multifacético del cambio climático.

Asimismo, en muchas experiencias locales sigue habiendo, por ejemplo, falta de integración de la vertiente energética en la planificación urbanística o en la planificación de movilidad sostenible y, a su vez, una falta de integración de estas planificaciones entre sí. Por el contrario, cuando se delinear políticas públicas y medidas sectoriales de mitigación o adaptación al cambio climático es ineludible

¹¹⁸⁷ Gifreu Font, «Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana», *op.cit.*, p. 121.

De acuerdo con Corfee-Morlot et al., “[...] some effective cross-sectoral regional or urban development strategies appear to be driven by the climate change imperative, where climate change mitigation and adaptation is seen to be a potential source of regional economic development. By contrast, strategies based on adding a “green” component in a more isolated manner to sectoral regional development policy drivers (for example, infrastructure development), seem less likely to successfully sustain regional economic development and tackle climate change over the longer term. This assumes that national and local governments identify and exploit synergies, and work to address trade-offs economic development where they exist”. Corfee-Morlot et al., *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, *op.cit.*, p. 13.

¹¹⁸⁸ Galera Rodrigo, por ejemplo, sostiene la necesidad de superar la tradicional separación entre legislación energética y urbanística. Susana Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía...», *op.cit.*, p. 286.

tener en cuenta que estas políticas o iniciativas podrían condicionar otras que el propio ente haya desarrollado o quiera desarrollar en otros sectores de su competencia. Así, una iniciativa concreta sectorial, o una modificación de una ordenanza sectorial, podría desplegar unos efectos colaterales negativos en otros sectores o ir en detrimento de la coherencia de las políticas climáticas del mismo municipio.

Esta visión de *black boxes* sectoriales debería ser superada, para dejar paso a un enfoque integrado, sistémico y estructurado de políticas que tengan como objetivo la mitigación y la adaptación al cambio climático.

Es evidente, en tal sentido, la divergencia entre la analizada perspectiva europea, que persigue un desarrollo urbano sostenible integrado (DUSI) y la situación de fragmentación actual existente en nuestro contexto.

Por ello, se explorarán, a continuación, algunas propuestas y herramientas de las que los entes locales podrían valerse para mejorar la “integración multisectorial” de las políticas climáticas locales, advirtiendo ya desde ahora que cada propuesta presenta sus ventajas e inconvenientes.

8.1. La conveniencia de un título competencial climático

Las materias en las que el legislador debe atribuir competencias a los entes locales, para garantizar la autonomía local, no son solo materias de exclusivo interés local¹¹⁸⁹.

En el preámbulo de la LBRL se remarca la imposibilidad de hallar materias que sean de exclusivo interés local, así como materias en las que no exista un interés local. Ello porque en un Estado Social es difícil entender los poderes públicos como estructuras monolíticas y aisladas, por lo cual resulta

“[...] imposible marcar unas fronteras nítidas a los intereses cuya tutela respectiva se encomienda a los distintos poderes que destacan así su condición de formar parte de un conjunto institucional de arquitectura compleja en que las partes adquieren sentido en función del todo, pero articulándose entre sí no por principios formales, sino por criterios materiales que tratan de adaptar las competencias a los intereses reales en juego”¹¹⁹⁰.

¹¹⁸⁹ Vid., Sánchez Morón, *La autonomía local*, op. cit., pp. 185 ss.

¹¹⁹⁰ Preámbulo de la LBRL.

La lucha contra el cambio climático, como se ha puesto de manifiesto, es ciertamente una de estas materias. La mitigación y la adaptación al cambio climático son desafíos que requieren un esfuerzo conjunto de toda la sociedad y, en primer lugar, de todos los poderes públicos.

Partiendo de estas premisas, nuestro *explanandum* aquí es si existe un interés local en la lucha contra el cambio climático.

Como se ha abordado en la parte introductoria de este estudio, las ciudades no solo tienen correlación con el cambio climático, sino que son co-causantes del mismo. Muchas de las fuentes de emisiones de GEI a nivel mundial hoy en día se localizan en las ciudades y se relacionan con los sectores difusos. Los entes locales tienen el deber y la responsabilidad de ocuparse de aquellas actividades que producen emisiones de GEI en el ámbito local, por las afecciones que a largo plazo generan sobre la salud humana y por los efectos económicos, sociales y ambientales sobre las ciudades y sus entornos¹¹⁹¹.

Por otro lado, los fenómenos climáticos extremos se están repitiendo año tras año con más frecuencia e intensidad en las ciudades de todo el planeta a causa del cambio climático. Sin embargo, los impactos (o, mejor dicho, los riesgos) provocados por el cambio climático son heterogéneos, se manifiestan y despliegan en forma diferente de territorio a territorio, incluso de ciudad a ciudad. La vulnerabilidad de las comunidades a los impactos del cambio climático está determinada, además de por la ubicación de los asentamientos, también por cómo se prestan servicios a los ciudadanos, cuán efectivos y capaces son sus gobiernos locales y hasta qué punto las comunidades pueden hacer frente a los impactos del cambio climático¹¹⁹².

De tal manera, “puesto que en cada territorio las características climáticas, fisiográficas, naturales o socioeconómicas son distintas, la respuesta frente a un cambio en las condiciones del clima puede ser muy diferenciada, lo que implica que las soluciones y medidas pueden no ser válidas para ámbitos territoriales

¹¹⁹¹ Vid. Guía metodológica de la Federación Española de Municipios y Provincias “Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano”, pp. 29-30.

¹¹⁹² Es ampliamente aceptado que las comunidades más pobres son también las más vulnerables, en cuanto carecen de acceso a los servicios básicos.

extensos”¹¹⁹³. De hecho, la necesidad de soluciones localizadas y conocimientos locales en cuanto a la adaptación al cambio climático es recogida expresamente por el Acuerdo de París (art. 7)¹¹⁹⁴.

Por otro lado, debemos traer a colación los deberes impuestos por nuestra Constitución a todos los poderes públicos: en primer lugar, el artículo 45 CE, que configura la protección del medio ambiente como una función pública y establece una obligación por parte de los poderes públicos de velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente”. Pero también los artículos 43 y 47 CE, como deber de los poderes públicos de velar por la protección de la salud pública y de garantizar una vida digna y adecuada a los ciudadanos. Los tres preceptos se ubican en el capítulo tercero del título primero y, por ende, se configuran como principios rectores que deben informar la legislación positiva y la actuación de todos los poderes públicos¹¹⁹⁵.

Last but not least, la igualdad proclamada en artículo 1.1 CE, que, en nuestro contexto, asume relevancia en cuanto al impacto asimétrico del cambio climático respecto a grupos sociales más vulnerables¹¹⁹⁶.

En este marco, los entes locales deben ocuparse preponderadamente de la protección y seguridad de los entornos locales y de sus ciudadanos, así como de la habitabilidad de las ciudades y de sus entornos. Hoy en día, nadie puede poner en duda que el cambio climático sea un asunto de interés también local (*glocal*)¹¹⁹⁷. Como hemos apuntado, la supraterritorialidad del cambio climático y su complejidad técnica no son óbice para localizar un interés local en este asunto.

¹¹⁹³ Red Española de Ciudades por el Clima, *La vulnerabilidad al cambio climático a escala local*, *op.cit.*, p. 1.

¹¹⁹⁴ Giles Carnero, «Mecanismos de adaptación», *op.cit.*, pp. 149-68.

¹¹⁹⁵ Art. 53.3 CE.

¹¹⁹⁶ Borja Sánchez Barroso, «Retos del derecho constitucional a la luz del cambio climático», en *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española. Volumen V*, ed. Antonio Pérez Miras et al. (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2020), pp. 370 ss. Disponible en: <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2020-108_5>.

¹¹⁹⁷ Gupta, Van Der Leeuw, y De Moel, «Climate change : a ‘glocal’ problem requiring ‘glocal’ action», *op.cit.*, 139-48.

Tras la justificación del cambio climático como interés local, debemos examinar si el hecho de que exista un interés local justifica, *por sí solo*, el reconocimiento de atribuciones competenciales específicamente climáticas a los entes locales.

En primer lugar, según sostiene Esteve Pardo,

“el interés es un dato previo, real, mientras que la competencia es posterior y constituye un dato jurídico, definido por la norma”, por lo cual “el planteamiento originario, ideal, sería, pues, que cuando se manifiesta un interés municipal la legislación atribuyese a los Municipios las correspondientes competencias”¹¹⁹⁸.

Por otro lado, como se ha abordado *supra*, y utilizando las palabras de Sánchez Morón, “la Constitución no restringe la autonomía municipal y provincial a la gestión de sus intereses exclusivos. Al contrario, avala, si no impone claramente, una intervención más acusada de esas entidades en la gestión de los asuntos públicos”¹¹⁹⁹. Es decir, “municipios y provincias pueden, y tendencialmente deben gestionar otros intereses que los que cabe calificar de estricta o exclusivamente locales. Pueden y deben intervenir en la prestación de servicios públicos que sobrepasan sus capacidades de incidencia y afectan a colectividades superiores”¹²⁰⁰.

En este sentido, Sánchez Morón hace referencia, en el ámbito material de competencias propias garantizado por la CE a los entes locales, a dos “tipos” de competencias¹²⁰¹: las competencias “de contenido mínimo”, referidas a la gestión de los intereses *exclusivos*¹²⁰² de los entes locales y que Estado y CCAA deben atribuir necesariamente a los entes locales; y las competencias de “contenido normal”, de ámbito suplementario, que se refieren a intereses locales, pero no exclusivos, en cuanto se extienden más allá de la órbita de los entes locales. Respectos a estas últimas, el legislador goza de un amplio margen de libertad para redistribuirlas, por lo que podemos concluir que su extensión y amplitud

¹¹⁹⁸ José Esteve Pardo, «Relaciones interadministrativas y participación municipal en la organización y gestión supralocal de medio ambiente», en *Derecho del medio ambiente y administración local*, ed. José Esteve Pardo (Civitas, Diputació de Barcelona, 1996), pp. 355 ss.

¹¹⁹⁹ Sánchez Morón, La autonomía local, *op.cit.*, p. 186.

¹²⁰⁰ *Ibidem*.

¹²⁰¹ *Ibidem*, p. 187 ss.

¹²⁰² La cursiva es nuestra.

depende de la voluntad de descentralización o, al contrario, de centralización del legislador.

Asumimos que una eventual competencia en mitigación y adaptación al cambio climático encajaría en este segundo tipo de competencias, configurando intereses también, pero no exclusivamente, locales. Por ello, el reconocimiento de esta competencia está sujeto en todo caso a la voluntad del legislador, no formando parte de aquel contenido de autonomía local mínimo exigible.

Si bien un interés local “climático” no justificaría, *por sí solo*, la obligación de reconocimiento, por parte del legislador, de atribuciones competenciales estrictamente climáticas a los entes locales, la introducción de un título competencial climático es, según nuestro parecer, oportuno y necesario. Dicho de otra manera, la falta de la materia “climática” en la LBRL, nos parece, al igual que la energética, anacrónica e inconveniente.

Un margen competencial local concreto en mitigación y adaptación al cambio climático aportaría seguridad jurídica, además de una visión más sistémica y completa a la hora de dirigir la acción político-administrativa local. En tal sentido, reconocer la mitigación y la adaptación al cambio climático como materias de interés también local evitaría la actual consideración del cambio climático como una “subcategoría” de medio ambiente. Por otro lado, es evidente la dificultad de compendiar un título específico en un asunto transversal, que por su naturaleza involucra numerosos distintos ámbitos sectoriales.

En efecto, como hemos analizado, ha sido su transversalidad la que ha permitido hasta ahora a los entes locales desplegar políticas públicas sectoriales para la mitigación y la adaptación al cambio climático.

Un título competencial climático *ad hoc*, lejos de ser percibido como la panacea para hacer frente a todos los problemas de coordinación interna, podría ser instrumental para contribuir a este propósito; sustancialmente, representaría la clave de bóveda para cerrar el círculo y dotar de coherencia interna la acción climática local.

Por otro lado, el reconocimiento de un título competencial en cambio climático permitiría reconocer competencias climáticas concretas a los entes locales. En cambio, como se ha analizado, las competencias que el actual proyecto de Ley

reconoce a los municipios son muy limitadas y reinciden en los tradicionales ámbitos sectoriales y, entre todos, el relativo a la movilidad sostenible y al planeamiento urbanístico.

En cualquier caso, si la descentralización en ámbito climático es clave para reforzar la capacidad de planificación y de ejecución de las políticas locales de cambio climático, sin la previsión de un sistema de financiación correspondiente y adecuado, se podría llegar a la paradoja de que se confieran más responsabilidades a las autoridades locales, mientras que éstas carezcan de los recursos financieros adecuados para llevarlas a cabo de manera eficaz.

La financiación no es fin a sí misma, siendo instrumental para el despliegue de la autonomía local (art. 142 CE). Como reiterado a la largo de la investigación y en estudios anteriores, los “nuevos” desafíos del siglo XXI, hacen insoslayable una reforma de la LBRL que, a la vez, sea acompañada por la formulación de un nuevo modelo de financiación local¹²⁰³. En la actualidad, el sistema de financiación y los límites impuestos por la racionalización y estabilidad presupuestaria impiden a las entidades locales prestar eficazmente sus servicios básicos, así como desarrollar de forma eficaz sus competencias y, por ende, su autonomía local¹²⁰⁴. La política de austeridad impuesta por la anterior crisis ha imposibilitado hacer frente, de manera eficaz, a las necesidades de los ciudadanos, agrandadas ahora por la crisis sanitaria y económica en curso. En este contexto el modelo de financiación actual demuestra toda su disfuncionalidad, recientemente evidenciada también por la comisión de expertos encargada de la revisión del modelo de financiación local, instituida en 2017¹²⁰⁵. La reforma de financiación, en este sentido, debería ir hacia la

¹²⁰³ Nos remitimos a las reflexiones conclusivas expuestas en nuestro estudio anterior acerca de la necesidad de una reforma de financiación local. Presicce, *Las competencias municipales propias...*, *op.cit.*, p. 180-181. Asimismo, Roberto Fernández Llera, «El sector público local ante la tercera década del siglo XXI», *Colegio de economistas de Madrid*, 167/168 (2019), 114-19.

¹²⁰⁴ Recordamos que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera impuso elementos de contención del gasto a los ayuntamientos, de manera que ellos no pueden incrementar su inversión a pesar de que cierran sus cuentas con superávit. *Ibidem*.

¹²⁰⁵ Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local. Julio 2017. Consultable en: <
https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfl.pdf> [Última consulta: 27/01/2021].

flexibilización de la regla de gasto, así como hacia una reforma de la plusvalía municipal. Disponer de un adecuado nivel de financiación para los servicios públicos y poder reinvertir los superávits son componentes claves para que los municipios puedan llevar a cabo más y mejores políticas respetuosas con el clima.

8.2. El principio de “integración climática”

Los municipios pueden favorecer la coherencia interna de sus políticas y una visión climática integrada y sistémica también a través del uso conjunto de instrumentos de *soft law* y jurídicos a su disposición, previstos por nuestro ordenamiento.

En primer lugar, es fundamental que la reducción de gases de efecto invernadero y la resiliencia al cambio climático sea introducidas no solamente como interés a tener en cuenta sino como mandato imperativo, integrador y limitativo, en todas las políticas sectoriales municipales. En las políticas sectoriales se debería seguir una dinámica similar a la que ha aflorado en el derecho europeo acerca del principio de integración ambiental (art. 11 TFUE¹²⁰⁶) que, como destaca Amato Mangiameli “*assurge a parametro di legittimità di qualsivoglia azione dell’Unione Europea*”¹²⁰⁷. Pero, además, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, también debe convertirse en parámetro de legitimidad de políticas, normativas y acciones de los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión.

De hecho, la CE, en su art. 45, configura un verdadero mandato-deber dirigido a todos los poderes públicos de actuar en positivo para garantizar la protección del medio ambiente.

Este mandato imperativo¹²⁰⁸ viene reconocido por la doctrina como un verdadero objetivo transversal, que debe inspirar las actuaciones y la normativa de todos los poderes públicos. Ahora bien, el principio de integración ambiental,

¹²⁰⁶ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 11: “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

¹²⁰⁷ Amato Mangiameli, “La tutela dell’ambiente..”, *op.cit.*

¹²⁰⁸ Véase el FJ 4 de la STC 102/1995, de 26 de junio.

directamente acoplado – por obvias razones – con el principio de desarrollo sostenible¹²⁰⁹, está adquiriendo hoy en día un ineludible valor climático gracias al compromiso de la Unión Europea¹²¹⁰.

En este contexto evolutivo, el principio de integración climática podría configurar un auténtico principio político-jurídico, que se constituiría como principio estructural de la actuación de todos los poderes públicos, entes locales incluidos.

De la misma manera, Simou fragua el “principio filoclimático”, como parte integrante del principio de desarrollo urbano sostenible¹²¹¹.

Carducci, refiriéndose al concepto de desarrollo sostenible, advierte que se hace necesaria la toma de conciencia de que el desarrollo sostenible ya no puede gestionarse mediante un equilibrio político-constitucional de todos los intereses en juego, ya que debe proceder inexorablemente a una jerarquía de preferencias heterodirectas por el porvenir del “sistema climático”, del que depende la seguridad de todos los demás ODS¹²¹². Lo que nos lleva a concluir que el principio de integración climática, además de tenerse en cuenta en cada normativa¹²¹³ y en cada acción local sectorial de manera integrada, debería justamente erigirse a parámetro de legitimidad de toda actuación local; en este sentido sería limitativo, puesto que se impondría a todos los poderes públicos¹²¹⁴.

8.3. Planes municipales de energía y clima

En segundo lugar, cada vez más municipios se están dotando de planes o estrategias holísticas de cambio climático y transición energética. En general¹²¹⁵, se trata de instrumentos de *soft law*, informales y voluntarios, que sin embargo

¹²⁰⁹ Vid. Amato Mangiameli, “La tutela dell’ambiente...”, *op. cit.*, p. 347 ss.

¹²¹⁰ Véanse las consideraciones efectuadas en el European Green Deal [COM(2019) 640 final] y en la propuesta de Reglamento de la Ley del Clima Europea [COM(2020) 80 final 2020/0036(COD)].

¹²¹¹ Simou, Derecho local del cambio climático..., *op.cit.*, p. 34.

¹²¹² Carducci, Cambio climático, *op.cit.*, p. 61.

¹²¹³ Por ejemplo, en las nuevas ordenanzas sectoriales, pero también en las ordenanzas ya en vigor, que deberían ser modificadas en conformidad con dicho principio.

¹²¹⁴ Al mismo propósito respondería la fórmula “*in dubio pro clima*”. Vid. Carducci, Cambio climático, *op.cit.*, p. 70.

¹²¹⁵ Como hemos analizado con antelación, en determinadas leyes autonómicas de cambio climático se introducen estos planes como instrumentos de planificación obligatorios.

tienen un triple valor añadido: representan un compromiso político frente a la ciudadanía, logran una visión climática sistémica de las políticas sectoriales municipales y se basan en las condiciones y en las necesidades específicas de cada territorio. En ellos se compendian, de forma transversal e integrada, las medidas a adoptar para reducir las emisiones de GEI en el municipio y/o para adaptar las ciudades al cambio climático.

En aras de conseguir una visión más sistémica, lo más adecuado sería integrar en una única estrategia, que tenga una visión a largo plazo y un carácter plurilegislativo (más allá de una legislatura) las vertientes de la mitigación y adaptación. Sin embargo, el análisis de los planes locales de cambio climático existentes muestra un importante déficit de implementación. A tal propósito, una de las problemáticas detectadas es la falta de una visión estratégica a largo plazo por parte de los gobernantes políticos. Como es sabido, la necesidad de concebir los planes climáticos y, más en general, políticas climáticas a medio y largo plazo (la mayoría de las opciones de respuesta al cambio climático ofrecen resultados medibles solo a medio y largo plazo) colisiona con los afanes políticos de obtener resultados visibles a corto plazo.

Dejando de lado las polémicas políticas, sin perjuicio de que los municipios puedan redactar planes municipales de cambio climático por su cuenta, sin adherirse a ninguna iniciativa, nos parece oportuno hacer especial mención a los PACES, que se enmarcan en la iniciativa del Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía, puesta en marcha por la Comisión Europea.

Sin pretender, en este contexto, explicar en detalle el “Pacto de los Alcaldes”¹²¹⁶, remarcamos que se trata de una iniciativa de impulso Europeo, de adhesión voluntaria, cuyo objetivo es involucrar los municipios europeos para lograr los objetivos energéticos y climáticos marcados por Europa. Los municipios que suscriben el pacto se comprometen, en el plazo de dos años, a redactar un Plan de acción (PACES) en el que se detallan las medidas que se quieren llevar a cabo, así como redactar un inventario de emisiones de CO₂ y una evaluación de los riesgos y vulnerabilidades climáticos. La elaboración de un inventario de

¹²¹⁶ Ruiz Campillo, «Ciudades en la lucha contra el cambio climático», *op.cit.*, pp. 90 ss.

emisiones de GEI¹²¹⁷ es un paso previo imprescindible para cualquier acción climática. Sin un inventario de GEI, resultaría imposible para los gobiernos locales establecer el objetivo de reducción, considerar los posibles sectores prioritarios de acción y crear un esquema y una ruta de implementación.

Huelga decir que cada ciudad requiere una propia estrategia *ad hoc* para reducir las emisiones de GEI y aumentar su resiliencia climática. Finalmente, a través del análisis de los propios PACES se puede averiguar si la entidad local aborda los temas del cambio climático de manera sistemática o no y en qué medida.

Asimismo, cada dos años, los ayuntamientos deberán supervisar la implementación de los planes. Los sistemas de seguimiento y divulgación del cumplimiento de los objetivos y metas del plan son una parte integral de dicho plan y de las políticas asociadas, en cuanto herramientas fundamentales para medir el progreso.

Actualmente, son 790 los municipios españoles que se han adherido a la primera fase (compromisos 2020) y 167 a la segunda fase (compromisos 2030) del Pacto¹²¹⁸.

Aunque los PACES no tienen eficacia jurídica vinculante, por la cual cosa no se prevé sanción alguna para los municipios que no cumplan con los planes, representan sin duda un importante compromiso político. Es más, han representado una verdadera “revolución silenciosa” y hoy en día son posiblemente el instrumento más relevante de gestión pública local en materia de clima¹²¹⁹. En efecto, han servido de modelo y estímulo para los planes climáticos municipales obligatorios previstos en algunas nuevas leyes autonómicas de cambio climático. Por este motivo, en nuestra opinión es incomprensible que el actual PLCCTE no introduzca y regule la obligación, por lo menos para ciertos municipios (por ejemplo, los de más de 50.000 habitantes), de dotarse de planes o estrategias municipales de clima y energía.

¹²¹⁷ Vid. Cap. 8, 2.4.

¹²¹⁸ Fuente: <<https://www.pactodelosalcaldes.eu/planes-y-acciones/resultados.html>> [Última consulta: 03/01/2021].

¹²¹⁹ Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», *op.cit.*, p. 217.

Finalmente, nos parece relevante remarcar que los PACES tienen una importante vertiente participativa: se informan y se implican los diferentes responsables políticos, pero también la ciudadanía, en las fases de definición, elaboración y ejecución del plan y de las acciones concretas. De tal manera, los municipios asumen su compromiso directamente frente a la ciudadanía y aumentan el grado de participación ciudadana, con más posibilidad de lograr los objetivos indicados¹²²⁰.

8.4. El planeamiento urbanístico para la integración climática multisectorial

Otro instrumento jurídico que puede ofrecer esta visión local integrada de la lucha contra el cambio climático podría ser el planeamiento urbanístico. Como se ha analizado a lo largo del presente estudio, a través del planeamiento se puede influir en el desarrollo urbano sostenible de manera sistémica (vid. Cap. 1 y § 6.2.3)¹²²¹. De esta manera, el planeamiento urbanístico, por su naturaleza transversal e integradora, representa “la pieza conectora de todas las demás políticas locales respetuosas con el clima”¹²²² y en grado de trasladar jurídicamente los retos de una planificación urbana sostenible integrada.

Se ha expuesto con anterioridad que la consideración del punto de vista medioambiental y climático del planeamiento urbanístico se plasma en el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica y, concretamente, en la Declaración Ambiental Estratégica (o Informe correspondiente). Pero en este contexto, es necesario efectuar un paso más. Además de la incorporación de la consideración del cambio climático en la planificación urbanística (como en cualquier otra planificación sectorial), en el planeamiento urbanístico general y derivado se deberían tener en consideración las medidas específicas para la mitigación y la adaptación del cambio climático en relación con las áreas

¹²²⁰ Diputación de Valencia, *Metodología para el desarrollo de los documentos del Pacto de las Alcaldías para el Clima y la Energía en la provincia de Valencia*, *op.cit.* Diputació de Tarragona, Guía metodológica para la redacción de los PAESC de la demarcación de Tarragona, *op.cit.* Prunera Figuerola, «Estudio de Casos. A. Sistemas Urbanos. 2.», *op.cit.*

¹²²¹ *Ibidem*. Vid también Delgado-Jiménez, “El impacto de las políticas climáticas...”, *op.cit.*, pp. 363 ss. En el mismo sentido Josep Maria Aguirre i Font, «La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico», *op.cit.*, 1-46.

¹²²² Simou, *Derecho local...*, *op.cit.*, p. 142.

temáticas del planeamiento urbano¹²²³ y las demás planificaciones sectoriales. Así, los instrumentos tradicionales de planificación urbanística, además de incorporar criterios de adaptación y de mitigación del cambio climático, deberían incluir las consideraciones derivadas de las demás planificaciones (energética, de movilidad, de residuos). De tal manera, el planeamiento urbanístico lograría sistematizar las políticas urbanas sectoriales que miran a la reducción de GEI y a la resiliencia, con un enfoque holístico y multisectorial.

De acuerdo con García Rubio, en la planificación urbanística, por su carácter omnicompreensivo sobre el territorio

“deben converger todas las planificaciones sectoriales, tal y como se determina expresamente, por ejemplo en el artículo 67 de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladoras Bases de Régimen Local, que obliga a remitir a las entidades locales todas la determinaciones sobre los planes de otras administraciones, a los efectos de su conocimiento, y por tanto, a su vez, las entidades locales como titulares de la potestad planificadora, conforme les atribuye expresamente el artículo cuarto de la citada LRBRL, y las diversas leyes reguladoras de la actividad urbanística de las Comunidades Autónomas incorporar dichas determinaciones planificadoras, de carácter sectorial o territorial”¹²²⁴.

De tal manera, el planeamiento urbanístico debería tener en cuenta las medidas específicas para la mitigación y la adaptación el cambio climático en relación con la energía, los residuos, la eficiencia energética y la edificación y la movilidad sostenible. Con arreglo a ésta última, de acuerdo con García Rubio, “dentro de la lógica incorporación de los criterios de movilidad, el propio diseño de planeamiento es el elemento sustancial, puesto que no es lo mismo un planeamiento que establezca grandes vías, con multitud de carriles en cada sentido que facilite la circulación, que un planeamiento que establezca zonas vedadas al acceso rodado”¹²²⁵, así que “la planificación urbanística en su conjunto y singularmente los planes generales de ordenación urbana y en menor

¹²²³ Guía metodológica de la Federación Española de Municipios y Provincias “Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano”, *op.cit.*, p. 47 y ss.

¹²²⁴ Fernando García Rubio, *Sostenibilidad ambiental y competencias locales* (Dykinson, 2015), p. 177.

¹²²⁵ *Ibidem*, p. 179.

medida los planes parciales y especiales, son unos formidables instrumentos para facilitar la movilidad de la población [...]”¹²²⁶.

En esta línea, siendo la movilidad implícita y necesaria para el desarrollo urbano sostenible, en el Plan General de Ordenación Urbana se deberían incorporar los criterios de movilidad sostenible o las medidas derivadas del Plan de Movilidad Urbana Sostenible¹²²⁷, con el fin de garantizar la coherencia entre ambos instrumentos¹²²⁸. A este propósito, si bien el TRLSRU no ha relacionado directamente el planeamiento urbanístico con la movilidad sostenible, podemos conectar estos dos aspectos a través de la inclusión genérica del desarrollo urbano sostenible¹²²⁹. Asimismo, en clave autonómica, algunas CCAA han introducido la necesidad de tener en cuenta la movilidad sostenible en los planes urbanísticos. En Cataluña, por ejemplo, el art. 58 del texto refundido de la Ley de urbanismo¹²³⁰, dispone que los planes de ordenación urbanística deberán establecer las determinaciones necesarias para alcanzar una movilidad sostenible en el municipio [letra h)]¹²³¹. En términos similares se expresa la Ley de urbanismo de las Islas Baleares¹²³², que establece en su artículo 3.2 m) entre las finalidades de la actividad urbanística "atender al principio de accesibilidad universal y fomentar la movilidad sostenible en general, mediante la reducción de necesidades de movilidad, favoreciendo la movilidad eléctrica y no

¹²²⁶ *Ibidem*, p. 182.

¹²²⁷ Art. 101 de la LES. Dichos planes son previstos como instrumento de planificación obligatoria de movilidad de acuerdo con la normativa sectorial de movilidad de algunas CCAA (por ejemplo, Cataluña, Islas Baleares, Comunidad Valenciana). Véase, a este propósito, Pilar Vega Pindado, «Los planes de movilidad urbana sostenible en España (PMUS): dos casos paradigmáticos: San Sebastián-Donostia y Getafe» (Universidad Complutense de Madrid, 2019), p. 81 (tabla 6).

¹²²⁸ Mateus Porto Schettino, «Criterios para la coordinación entre planes de movilidad y planes de ordenación urbana en España», *Territorios en formación*, 14, 2018, 117 <<https://doi.org/10.20868/TF.2019.14.3895>>.

¹²²⁹ García Rubio, "Sostenibilidad ambiental...", *op.cit.*, p. 190.

¹²³⁰ Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.

¹²³¹ De la misma manera, el artículo 18 de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, introduce los estudios de evaluación de la movilidad generada, que de acuerdo con los artículos 12 y 13 del Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, de regulación de los estudios de evaluación de la movilidad generada, deben acompañar la aprobación de todas las figuras de planeamiento urbanístico general o derivado, así como sus revisiones o modificaciones que comporten un cambio en la clasificación del suelo. Sin embargo, estos estudios no hacen referencia expresa a las determinaciones necesarias para alcanzar una movilidad sostenible en el municipio.

¹²³² Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo.

motorizada, así como la implantación de sistemas de transporte público colectivo", y, por este motivo, la memoria informativa y justificativa del Plan General deberá incluir las medidas adoptadas para facilitar la consecución de una movilidad sostenible en el municipio [(art. 39.2 b)].

Cuanto mayor será el grado de integración y convergencia entre las diferentes planificaciones sectoriales, mayor será la eficacia de las políticas climáticas municipales en su conjunto. Así, teniendo el planeamiento urbanístico esta naturaleza reglamentaria de planificación integral, puesto que debe incorporar todas las materias que inciden sobre el territorio, consideramos que puede constituir el instrumento jurídico idóneo para alcanzar esta visión holística de la política climática municipal.

8.5. Estructura interna organizativa

Desde el punto de vista administrativo organizativo, el rol del personal técnico de los entes locales adquiere fundamental importancia. Así lo reconoce también la "Guía para la elaboración de Planes locales de adaptación al cambio climático", del entonces Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente:

"[e]l rol del personal técnico de cada uno de los departamentos, sectores y sociedades públicas de la administración es [...] crucial pues han de ser capaces de entender los problemas asociados al cambio climático en su contexto local e interactuar con sus homólogos en otros departamentos o sectores para detectar las sinergias que puedan surgir entre los impactos en diversos sectores y sistemas, y proponer las soluciones factibles y las vías más efectivas para su implementación. Solo así podrán tomarse decisiones certeras, sólidas y perdurables"¹²³³.

Con arreglo a ello, consideramos que el proceso de implantación de medidas de adaptación y mitigación de forma sistémica e integrada requiere, además, un prioritario esfuerzo de coordinación interna por parte de todas las áreas o unidades del ayuntamiento, que como es sabido se compone de estructuras de carácter matricial, muy jerárquicas y sectoriales.

¹²³³ Efrén Feliu Torres y Beñat; et al., *Guía para la elaboración de Planes Locales de Adaptación al Cambio Climático*, 2015, p. 8. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/publicaciones/guia_local_para_adaptacion_cambio_climatico_en_municipios_espanoles_tcm30-178446.pdf>. [Última consulta: 16/01/2021].

Con este propósito, en los ayuntamientos de grandes dimensiones debería crearse una estructura organizativa *ad hoc*, con recursos humanos y económicos adecuados, para abordar y gestionar de forma sistémica el cambio climático (en su doble vertiente de adaptación y mitigación), así como la transición energética: pensamos a un área o unidad de cambio climático y transición energética, o de transición ecológica y desarrollo local, con técnicos especializados.

Cabe considerar que, “[l]a adaptación de las estructuras de las ciudades, incluyendo la asignación de los recursos humanos apropiados” es uno de los compromisos formales que los alcaldes han asumido firmando el Pacto de los Alcaldes¹²³⁴.

Sin embargo, en la actualidad, los ayuntamientos que han procedido a incorporar expresamente la gestión del cambio climático lo han hecho añadiendo normalmente el cambio climático al área de medio ambiente, por lo que no existen recursos presupuestarios o personal administrativo y técnico específico para abordar este asunto¹²³⁵.

Como alternativa, se podría optar por la formación de un grupo técnico de trabajo o de una comisión intersectorial, con carácter estable y permanente, que tenga una estructura transversal, cuyas funciones sean, además de la consideración e introducción de la variable “climática” en los todos los procedimientos, planes y programas municipales, velar por la coherencia de todas las medidas y acciones

¹²³⁴ Paolo Bertoldi et al., *Guidebook «How to develop a Sustainable Energy and Climate Action Plan (SECAP)» PART 3-Policies, key actions, good practices for mitigation and adaptation to climate change and Financing SECAP(s)*, op.cit. La citada Guía resulta de interés en cuanto a estructuras municipales organizativas respecto de los Planes, pero podrían ser tomadas como referencia, en general, para organizar estructuras que se encarguen de la implementación de políticas de cambio climático.

¹²³⁵ Por ejemplo, el Ayuntamiento de Utrera (Área de Medio Ambiente, Cambio Climático y Salud Pública) o el Ayuntamiento de Dénia (Medio Ambiente, Cambio Climático, Agricultura y Pesca). En cambio, el Ayuntamiento de Castellón de la Plana cuenta con un área de gobierno de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático cuyos ejes de actuación son la transición ecológica y la gestión integral de residuos; asimismo, el Ayuntamiento de Sevilla ha configurado un área de Transición ecológica, juntándola inexplicablemente con Deporte (Área de transición ecológica y deporte). Fuentes: <http://www.castello.es/web30/pages/contenido_web20.php?id=cas&cod0=7&cod1=44&cod2=153>; <<https://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas-municipales/organigramas/imagenes/area-de-transicion-ecologica-y-deportes-nueva-estructura.pdf>> [Última consulta: 12/01/2021]. Vid., a tal propósito, también, el citado Sexto informe sobre políticas locales de lucha contra el cambio climático, elaborado por la RECC.

emprendidas, así como monitorear y efectuar un seguimiento y una evaluación de las mismas.

Ulterior posibilidad sería la creación de una Oficina o Agencia de cambio climático y transición energética que, además de la atención ciudadana, preste servicio al propio ayuntamiento. La LCCC impulsa la creación de oficinas municipales o comarcales de transición energética (art. 33.4), que cuentan con personal técnico especializado, cuyo objetivo es precisamente coadyuvar también los propios entes locales, además de informar la ciudadanía y facilitar las herramientas para el fomento de la transición energética. Así, por ejemplo, entre las funciones de la *Agència Local de l'Energia* del Ayuntamiento de Reus¹²³⁶, destacan la de velar por un uso más eficiente de la energía en el ámbito municipal, con auditorías en los edificios municipales y un seguimiento mensual de los consumos energéticos, así como la de redactar y velar por el cumplimiento de los Planes de Acción por la Energía Sostenible.

En los municipios de reducidas dimensiones, en los que crear una unidad específica o un grupo de trabajo resulta imposible, por falta de medios económicos, humanos y materiales, se podría optar, además de por el apoyo de los técnicos externos (por ejemplo, de las mencionadas Agencias comarcales¹²³⁷ o de las Diputaciones Provinciales¹²³⁸ o de los institutos u otros organismos autonómicos¹²³⁹) por la incorporación de una figura técnica que se dedique exclusivamente a las tareas mencionadas. Algunos municipios, a tal propósito, han adaptado la figura del gestor energético¹²⁴⁰ como figura técnica poliédrica

¹²³⁶ Fuente: <<https://www.reus.cat/serveis/agencia-local-de-lenergia>> [Última consulta: 12/01/2021].

¹²³⁷ Fuente: <<https://www.diba.cat/es/web/alcaldespelclima/-/les-agencies-locales-i-comarcals-de-l-energia-actors-clau-del-pacte-d-alcaldes>> [Última consulta: 12/01/2021].

¹²³⁸ La Ley andaluza de cambio climático, por ejemplo, en su art. 15.6, con referencia a la elaboración de los planes, prevé expresamente la posibilidad de apoyo por parte de las Diputaciones: “Las Diputaciones Provinciales, en el ámbito de sus competencias, podrán prestar apoyo a los municipios para la elaboración de los planes contra el cambio climático”.

¹²³⁹ El artículo 8 de la Ley balear de cambio climático crea el Instituto Balear de la Energía al que se reconoce la función de “Proporcionar apoyo técnico a los municipios para la redacción, la ejecución y la revisión de los planes de acción para el clima y la energía sostenible” [art. 8.4.k)]. Asimismo, el personal técnico de la Agencia Andaluza de la Energía y del Instituto Catalán de Energía proporcionan apoyo a los ayuntamientos en tema de transición energética.

¹²⁴⁰ El gestor energético, normalmente, tiene asignadas funciones de mejora de eficiencia energética en los edificios e instalaciones municipales, redacción de informes anuales de demanda energética de los edificios municipales, diseño de planes energéticos de actuación.

que se ocupa, entre otras cosas, de la puesta en marcha y seguimiento de los Planes de Acción de Clima y Energía y de las estrategias climáticas, además de energéticas, del ayuntamiento¹²⁴¹.

Finalmente consideramos que podría resultar útil la elaboración de procedimientos internos que permitan integrar la mitigación y la adaptación en la gestión de la organización y, sobre todo, en la gestión de los proyectos.

8.6. Ordenanzas de lucha contra el cambio climático y transición energética

Muchos ayuntamientos cuentan, hoy en día, con ordenanzas sectoriales que hacen referencia a medidas para reducir las emisiones de GEI o para la adaptación al cambio climático¹²⁴² (vid. *supra* § 6.2.1). Entre estas, compendiamos las ordenanzas de recogida y tratamiento de residuos, las reguladoras de la movilidad y tráfico (en algunos casos se ha procedido a la aprobación de ordenanzas de movilidad sostenible), ordenanzas de edificación y eficiencia energética (o de edificación bioclimática) u ordenanzas de captación solar y energías renovables. Dichas ordenanzas, donde existan (e incluyan medidas y criterios adecuados de mitigación y adaptación), representan, como hemos analizado *supra*, el marco normativo municipal de referencia para la aplicación de políticas climáticas en los diferentes ámbitos sectoriales. Sin embargo, por su propia naturaleza sectorial, tienden a tener una visión compartimentada y fragmentada de la mitigación y adaptación, que puede llevar a la ineficacia de las políticas climáticas emprendidas.

En concordancia con las reflexiones anteriores, una ordenanza propiamente “de lucha contra el cambio climático y transición energética”, que abarque medidas transversales, podría superar este enfoque sectorial y dar coherencia a la política climática municipal.

De momento, las ordenanzas municipales de lucha contra el cambio climático no han tenido mucho éxito: tras la aprobación de éstas por parte de algunos

¹²⁴¹

<https://www.caib.es/sites/batles/es/gestor_energatico_y_contabilidad_energatica/>
consulta: 12/01/2021].

Fuente:
[Última

¹²⁴² Huelga decir que la primera actuación debería ser la revisión de las ordenanzas sectoriales ya en vigor para integrar en ellas las vertientes de mitigación y/o adaptación al cambio climático.

municipios vascos, entre los años 2009 y 2010, en el marco del programa Auzolan 21¹²⁴³, y la aprobación de la Ordenanza para la gestión de la energía, el cambio climático y la sostenibilidad de Sevilla en 2012¹²⁴⁴, no se localizan otras más recientes.

Las mencionadas normativas, además de recoger la necesidad de dar visibilidad y cobertura jurídica a las políticas climáticas municipales, se justificaron por la exigencia de dar una visión de conjunto del problema y, sobre todo, de las respuestas locales. Sin embargo, pese a ser normativas pioneras, su contenido resulta ser muy embrionario y poco ambicioso, representando más una declaración de intenciones que una hoja de ruta para la propia administración y ciudadanos. Además, en los casos vascos, se ha adoptado un modelo de ordenanza *standard*, sin tener en cuenta las peculiaridades y necesidades de cada municipio; opción que consideramos extremadamente desacertada.

A nuestro juicio, las ordenanzas de cambio climático pueden representar un excelente instrumento para un doble objetivo: reforzar el compromiso de la población local y articular de manera integrada la acción climática del municipio. Por este motivo, sería plausible la adopción de ordenanzas de lucha contra el cambio climático y transición energética que incluyesen los aspectos del cambio climático ya contemplados en las ordenanzas sectoriales y que incorporasen además nuevos aspectos transversales de mitigación y adaptación¹²⁴⁵. Estas

¹²⁴³ Vid. Ordenanza de Lucha contra el Cambio Climático de Durango, BOB n. 78 de 28 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.durango-udala.net/portalDurango/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_117_3.pdf>; Ordenanza de Lucha contra el Cambio Climático de Balmaseda, disponible en: <<http://www.balmaseda.eus/es-ES/Medio-Ambiente/Documents/OrdenanzaCambioClimatico.pdf>>; Ordenanza municipal de lucha contra el cambio climático de Areatza, disponible en: <http://www.areatza.net/es-ES/Ayuntamiento/Ordenanzas/Otros/Ordenanza_lucha_contra_cambio_climatico.pdf>. [Última consulta: 12/01/2021]. En efecto, las tres ordenanzas encontradas tienen el mismo redactado, sin que se haya tenido en cuenta de las peculiaridades de cada municipio.

¹²⁴⁴ Boletín Oficial de la provincia de Sevilla, n. 230, de martes 2 de octubre de 2012, p. 29.

¹²⁴⁵ La Guía de la Diputación de Barcelona incorpora, en cuanto a su posible metodología, dos diferentes opciones: redacción de una ordenanza de síntesis, que englobe todas las ordenanzas vigentes, a las que derogaría, y que se complete con la incorporación de las previsiones no contempladas; o redacción de una ordenanza articulada por la referencia a las ordenanzas vigentes, que seguirían en vigor, con criterios de interpretación de los articulados coincidentes en cuanto a su finalidad, y que incorporara las previsiones no contempladas. Véase Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis, *Mitigación y adaptación local al cambio climático. Catálogo de propuestas*, 2008, p. 32.

medidas marcarían el paso desde políticas y acciones acumulativas hacia políticas y actuaciones sinérgicas.

A través de las citadas ordenanzas se podrían concretar normativamente, con eficacia vinculante para la propia administración y ciudadanos, las disposiciones y las determinaciones (no vinculantes) del PACE, obviamente en el respeto de los límites analizados (*supra* § 6.2.1). De esta manera, ambos instrumentos serían complementarios y reforzarían la acción climática local. La ordenanza representaría, dicho en otras palabras, el pase desde la “obligatoriedad política” (el compromiso asumido políticamente a través de firma y adhesión a las diferentes declaraciones y agendas climáticas) a la “obligatoriedad jurídica”.

Finalmente, en la misma ordenanza se deberían articular los mecanismos de coordinación interna entre las diferentes áreas del ayuntamiento (*supra* § 8.5), así como mecanismos de participación ciudadana y de coordinación interadministrativa.

Ahora bien, cabe preguntarse si los ayuntamientos cuentan con un respaldo legal suficiente para la aprobación de dichas ordenanzas. La falta de un título competencial específicamente climático y energético puede representar un importante escollo para su aprobación. En efecto, ante la ausencia de un título específicamente climático, la única vía recurrible sería invocar el criterio de vinculación negativa, aceptado ya de manera casi unánime por la doctrina¹²⁴⁶ y la jurisprudencia.

De acuerdo con el mencionado criterio, “la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación”¹²⁴⁷.

¹²⁴⁶ Alfredo Galán Galán, «La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local», *Revista Cemci*, 8.Julio-Septiembre (2010), 1-27.

¹²⁴⁷ Sentencias del Tribunal Supremo núm. 2338/2015 y núm. 2339/2015 de 22 de mayo, FJ 4.

El principio de vinculación negativa de las ordenanzas a la ley, basándose en la cláusula de subsidiariedad del art. 4.2 de la CEAL¹²⁴⁸, admite que las ordenanzas pueden regular todo lo que la ley no prohíbe (*permissum videtur id omne quod non prohibetur*) sin que sea necesaria una habilitación legal previa pero siempre cuando actúen dentro de sus ámbitos de competencias¹²⁴⁹.

En nuestro caso, es evidente que además de la habilitación legal previa, faltaría el título competencial climático, si no está previsto en los estatutos o en las leyes autonómicas. Sin embargo, la relación y la vinculación del cambio climático con el medio ambiente urbano, con la contaminación atmosférica, con la movilidad sostenible, con la planificación urbanística y con determinados servicios públicos que debe prestar el ayuntamiento es inequívoca, por lo que, invocando el principio de vinculación negativa, entendemos que podríamos remitirnos a estos ámbitos de competencia municipal, estratégicos para la reducción de GEI y para la mejora de la adaptación de los efectos del cambio climático. Si los Ayuntamientos pueden aprobar ordenanzas en cada uno de los ámbitos en que disponen de competencias propias, no resulta incongruente que se pueda redactar y aprobar una ordenanza de cambio climático, que reúna todas las medidas aprobadas en cada uno de los sectores.

La ordenanza en objeto constituiría, de este modo, y a la espera de un título climático propio, un compendio armonizador e integrador de disposiciones y medidas que tiene como objetivo último la reducción de GEI y la resiliencia del municipio frente a los efectos del cambio climático para tutelar el bienestar de los ciudadanos y proteger los entornos locales.

¹²⁴⁸ Art. 4.2 CEAL "Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, la libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad".

¹²⁴⁹ Vid., a tal propósito, Eva Nieto Garrido, El Estatuto Constitucional de los Entes Locales, *op.cit.*, pp. 85 ss. Fernández-Miranda, "El principio de vinculación negativa...", *op.cit.* pp. 241 ss. García García, " Ordenanzas de captación y aprovechamiento...", *op.cit.* Gerardo García Álvarez, «Jurisprudencia contencioso-administrativa: los límites de la potestad reglamentaria local en materia Ambiental», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, ed. Fernando (coord.) López Ramón (Ciemat, 2016), pp. 459 ss. Lucía Casado Casado y Josep Ramon Fuentes i Gasó, «Administración local: competencias sobre ecoeficiencia energética», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, 2016, p. 840. Carmona Garias, "La potestad normativa...", *op.cit.*, pp. 153-174.

8.7. Las EDUSI

Finalmente, consideramos interesante el enfoque que introducen las ya mencionadas Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado¹²⁵⁰, de las que el cambio climático es parte integrante.

El paradigma que las Agendas Urbanas, los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y en nuevo enfoque de la financiación europea quieren introducir es la necesaria interrelación entre los retos urbanos climáticos, económicos y sociales en aras de alcanzar una visión sistémica del desarrollo sostenible urbano. El éxito del desarrollo urbano solo se puede alcanzar a través de un enfoque integrado de dichos retos.

Se ha indicado en otra parte del estudio que las EDUSI apuntan justamente a esta una nueva visión integrada del desarrollo urbano y de sus retos. El carácter integrado de la estrategia conlleva que ésta no puede reducirse en una mera sumatoria de actuaciones sectoriales aisladas,

“sino que deberá ir más allá, analizando las interrelaciones existentes entre ellas, y cómo las actuaciones contribuyen a la estrategia global. [...] La aplicación del enfoque integrado no debe suponer únicamente coordinar o interrelacionar acciones horizontalmente en el territorio; es necesario que se combinen las acciones apoyadas por las prioridades sectoriales de inversión (economía baja en carbono, mejora del medio urbano, promover la movilidad sostenible y la inclusión social, etc.) en una estrategia única de desarrollo urbano de la ciudad”¹²⁵¹.

Esta estrategia única de desarrollo urbano de la ciudad puede aportar beneficios desde un punto de vista sustantivo como metodológico. Tal como indica Alonso Ibáñez, si la dimensión sustantiva de la sostenibilidad urbana, relacionada con sus objetivos, dispone ya de un marco jurídico -y, podríamos decir, ha sido *grosso modo* interiorizada por parte de los gobiernos locales- no así la forma, la dimensión procedimental, en que se aborda la gestión urbana sostenible¹²⁵².

Desde nuestro punto de vista, la EDUSI puede llegar a representar una herramienta metodológica importante para lograr una visión más sistémica y

¹²⁵⁰ Vid. Cap. 9, 3.2.1.

¹²⁵¹ Red de Iniciativas Urbanas, “Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el periodo 2014-2020”, *op.cit.*

¹²⁵² Alonso Ibáñez, «Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa», *op.cit.*, p. 53.

transectorial del desarrollo urbano y relacionar de forma coherente las políticas y las actuaciones de cambio climático con las sociales y económicas¹²⁵³. No obstante, hoy en día, no nos parece que las EDUSI hayan tenido un gran impacto (más allá de servir como herramienta instrumental para los FEDER) ni hayan generado un cambio de perspectiva en nuestro país¹²⁵⁴ ni tampoco que la nueva concepción integrada, en los sentidos esgrimidos, haya sido interiorizada en la planificación ni en la gestión de las políticas urbanas.

¹²⁵³ Y, por otro lado, para fomentar la cohesión territorial, en la “nueva” concepción de área urbana más allá de los términos municipales *Vid.* Cap. 10.

¹²⁵⁴ María del Carmen García Peña, «La gobernanza en los procesos estratégicos de desarrollo urbano sostenible. El papel en la Agenda 2030», en *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos*, ed. M. Rosario Alonso Ibáñez, Sonia De Gregorio-Hurtado, y Moneyba González Medina (Reus ed., 2020), pp. 45-66. Véase Albert Lladó Martínez, «Ayudas concedidas en las convocatorias EDUSI 2015 y 2016 a municipios de Cataluña: contexto y breve comentario», *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 2.6 (2017), 116-36.

IV. CUARTA PARTE

IV.10. Proposte per una futura linea di ricerca.

Come il nuovo concetto giuridico di città rafforza l'integrazione orizzontale per uno sviluppo sostenibile del territorio

Sumario:

1. Introduzione
2. La città come “nuovo” soggetto politico-istituzionale
3. I concetti di “area vasta” e “città metropolitana” nel nuovo ordinamento italiano
4. Le nuove forme piú flessibili di *governance* territoriale nell'esperienza europea.
Le EDUSI
5. Conclusioni

IV.11. Conclusiones.

10. PROPOSTE PER UNA FUTURA LINEA DI RICERCA.

Come il nuovo concetto giuridico di città può rafforzare l'integrazione orizzontale per uno sviluppo sostenibile del territorio

1. Introduzione

Che cos'è la città? Il geografo Horacio Capel ha riassunto perfettamente la risposta: *“si no me lo preguntas lo sé, pero si me lo preguntas no sabría qué contestarte. Mejor dicho: si me lo hubieras preguntado hace tres décadas habría sabido contestarte, pero hoy se hace más difícil la respuesta”*¹²⁵⁵.

Risulta impossibile oggi giorno concordare un'unica definizione di "città", in quanto fenomeno complesso e dinamico. Oltre ad essere un processo storico, per cui ogni periodo ha determinato la sua definizione, si tratta di un fenomeno geografico, sociale, culturale, ecologico, architettonico, economico e, *latu sensu*, ovviamente giuridico.

Basti pensare che l'eterogeneità delle prospettive con cui vengono studiate le città e le aree urbane ha portato ad una proliferazione di classificazioni e definizioni. Tra tutte, l'Agenzia Europea dell'Ambiente, nel 2009, ha specificato tre criteri per definire le aree urbane: amministrativa, morfologica e funzionale¹²⁵⁶.

D'accordo con Labriola, sotto il termine città si inseriscono oggi realtà molto diverse, con una conseguente e inevitabile perdita di potere connotativo del concetto¹²⁵⁷.

Di fatti, nei primi capitoli del nostro studio si è fatto riferimento alla "città" al di là della sua configurazione amministrativa, morfologica o funzionale; per passare,

¹²⁵⁵ Horacio Capel, «Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad», *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XIV.331 (2010) <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-7.htm>>.

¹²⁵⁶ Si rimette qui a quanto detto in el Cap. 1. Si veda, inoltre, il documento dell' Agenzia Europea dell'Ambiente, *Ensuring quality of life in Europe's cities and towns*, report núm. 5/2009, p.11 (Box 1.3). Con riferimento ai criteri divergenti nella definizione di urbano, si rimette, *in toto*, alle eccellenti critiche di Brenner y Schmid. Neil Brenner y Christian Schmid, «La "era urbana" en debate», *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 42.127 (2016), 1-17. Si veda anche, Josep Roca Cladera, «La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?», *Ciudad y territorio*, 135, 2003, 17-36.

¹²⁵⁷ Giulia Maria Labriola, «Città e diritto. Brevi note su un tema complesso», *Istituzioni del federalismo*, 1, 2018, 5-28.

in seguito, a considerare la città nella sua rigida "veste istituzionale"¹²⁵⁸ tradizionale di comune - *municipio* (in spagnolo)-, adottando l'approccio di città come unità di base dell'organizzazione amministrativa territoriale.

È affiorato, in questo contesto, un problema importante, recentemente affrontato da una parte della nostra dottrina giuridica, che ha espresso preoccupazione per la mancanza di adeguatezza giuridica del concetto di "città"¹²⁵⁹. Non abbiamo dubbi che si tratti di una questione di attualità latente.

2. La città come "nuovo" soggetto politico-istituzionale

Almeida Cerrada ha sottolineato che in molti ordinamenti giuridici, tra cui quello spagnolo e quello italiano, "*el concepto de ciudad es un no concepto jurídico*"¹²⁶⁰, poiché "*no se encuentra en ningún texto jurídico, si bien lo urbano, lo urbanizado, el patrimonio urbano o la conservación urbana, incluso la ciudad misma, aparecen frecuentemente en la legislación*"¹²⁶¹.

D'altra parte, Roversi Monaco sottolinea che il concetto giuridico di città non può più coincidere con quello di comune:

"[...] la disciplina giuridica non corrisponde pienamente alla "città" perché, quanto al territorio, i confini degli enti territoriali locali non sempre sono coincidenti con l'unità economico-sociale della città, quanto alla popolazione, il criterio della residenza non sembra rispondere al dato della presenza di soggetti che per il carattere di stabilità con cui vengono in contatto con l'amministrazione locale dovrebbero essere considerati parte di

¹²⁵⁸ Micol Roversi Monaco, «La città nell'ordinamento giuridico», *Istituzioni del federalismo*, 4, 2016, 975-996.

¹²⁵⁹ Font i Llovet, «De la autonomía local al poder de las ciudades», *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale (2019), pp. 115-34. Velasco Caballero, «El Derecho de las ciudades globales», cit., pp. 23-40. Jean-Bernard Auby, «La ciudad, ¿Nueva frontera del derecho administrativo?», *TransJus Working Papers Publications*, 3 (2018), 853-58. Roversi Monaco, 2016, cit., pp 975-996.

¹²⁶⁰ Marcos Almeida Cerrada, «Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual», en *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos*, ed. Jorge Iván Rincón Córdoba y Nicolás Cabezas Manosalva (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020).

¹²⁶¹ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Almudena Fernández Carballal, *La buena administración del urbanismo: principios y realidades jurídicas*, op.cit., p. 42. Si veda anche, Giuseppe Piperata, «La città oltre il Comune: nuovi scenari per l' autonomia locale», *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale, 2019, pp. 135-47. Nella legislazione italiana, il decreto legislativo n. 267 del 2000 stabilisce che il titolo di città può essere concesso dal Presidente della Repubblica, come titolo onorifico, ai comuni che lo richiedono, tra l'altro, per l'importanza che il comune stesso riveste. Tuttavia, ciò non configura un'entità politico-istituzionale diversa rispetto al comune.

*essa. Ma soprattutto, l'istituzione rappresentativa della città, pur riflettendo l'aspirazione alla democrazia che ne è alla base, non solo non è ancora pienamente rappresentativa della popolazione, ma rimane legata nella sua azione di perseguimento degli interessi di quest'ultima alle decisioni prese da altri livelli politici*¹²⁶².

Da ciò che risulta, il nucleo funzionale delle città, ad oggi, non può coincidere più con il nucleo amministrativo¹²⁶³.

Sulla base di queste considerazioni, la dottrina ha avvertito la necessità di adattare la categoria socio-economica di "grande area urbana" a una categoria istituzionale legale, quella della città come soggetto politico-costituzionale¹²⁶⁴ e, in seguito, di concepire un diritto proprio della "città"¹²⁶⁵. Questione riconosciuta da Font i Llovet come di estrema complessità, ma anche di estrema necessità¹²⁶⁶.

In base a queste premesse, Almeida Cerrada definisce la città come

*"[...] aquella parte de un territorio que, con independencia de la organización administrativa que se ocupe de su gestión (ayuntamiento, consorcio, área metropolitana,...) se caracteriza por ser una estrecha malla urbana habitada por una amplia y concentrada colectividad de ciudadanos [...], los cuales no se hallan vinculados a la ciudad por un único estatus (el de vecino), si no por una multiplicidad de estatus (vecino, residente, o transeúnte), todos los cuales les otorgan el mismo derecho a gozar de ella"*¹²⁶⁷.

Il che lo porta a considerare che:

*"[e]videntemente, dentro del concepto de ciudad cabe un amplio abanico de realidades, desde las capitales provinciales/regionales a las grandes aglomeraciones urbanas. Esto significa que la ciudad no puede ni debe tener en los ordenamientos jurídicos un régimen uniforme, sino que ha de contar con una multitud de regímenes que, partiendo de un mínimo común denominador (derivado de su esencia), en virtud del principio de diferenciación, se ajusten a las peculiaridades de cada uno de estos tipos de ciudades"*¹²⁶⁸.

¹²⁶² Roversi Monaco, 2016, cit., p. 992.

¹²⁶³ José Manuel Gómez Giménez y Agustín Hernández Aja, «El desajuste escalar entre la realidad urbana y su gobernanza: dimensión territorial y marcos de planificación de los procesos urbanos en Iberia», en *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: perspectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, Barcelona, 28-30 Septiembre 2020, pp. 1-14.

¹²⁶⁴ Font i Llovet, 2019, cit., p.123.

¹²⁶⁵ Auby, 2018, cit., pp. 1-17.

¹²⁶⁶ "Cuestión de extrema complejidad, pero que también va a ser de extrema necesidad" Font i Llovet, 2019, cit., p 134. Traduzione propria.

¹²⁶⁷ Almeida Cerrada, 2020, cit.

¹²⁶⁸ Ibidem.

Citando, ancora una volta, Capel,

“Tenemos necesidad de teorías para avanzar, y debemos considerar y examinar siempre todas las que existen sobre los problemas que estudiamos. Pero, más aun, precisamos mirar una y otra vez a esa misma realidad, volver a ella constantemente, y construir nuevas teorías que nos permitan entenderla. Es especialmente necesario hoy con los cambios que el mundo ha tenido en las últimas décadas”¹²⁶⁹.

Riferirsi, dunque, alla città nella sua rigida "veste istituzionale" tradizionale di Comune, risulterebbe anacronistico e limitante, anche se, senza dubbio, evita insidie definitorie.

3. I concetti di "Area vasta" e "Città metropolitana" nel nuovo ordinamento italiano

Potrebbero forse, questi discorsi, inserirsi nella recente istituzione dell'area metropolitana in Spagna - che Font i Llovet chiama "*ciudad por superposición*" - e della città metropolitana in Italia - che lo stesso autore chiama "*ciudad por refundición*"¹²⁷⁰? Risulta plausibile. O, forse, queste nuove istituzioni, come altre nuove esperienze di governance metropolitana europea, potrebbero rappresentare un primo intervento per superare la rigidità dei tradizionali confini istituzionali¹²⁷¹ e un primo tentativo di delineare la futura "città" nel suo aspetto giuridico-istituzionale.

Ciò che sembra essere chiaro è che la "città", intesa come grande agglomerato urbano, nonostante la sua concreta veste giuridico-istituzionale, deve essere pensata come un sistema urbano complesso che tende a uno sviluppo integrato e coordinato dell'area in questione. Torneremo su questa tematica.

¹²⁶⁹ Capel, 2010, cit.

¹²⁷⁰ Font i Llovet definisce le città metropolitane italiane come "*ciudad por refundición*", perché, come vedremo, la città metropolitana è stata fusa con la provincia, mantenendo i comuni all'interno; e le aree metropolitane spagnole, invece, come "*ciudad por superposición*", poiché, al contrario, i comuni e la provincia preesistente vengono mantenuti e ad essi si aggiunge un'organizzazione superiore.

¹²⁷¹ "Le Città metropolitane appunto, sono state innovazioni legislative che hanno reso meno rigido il quadro uniformante caratterizzante i poteri locali in Italia". Piperata, 2019, cit, p. 140.

Per il momento, crediamo possa essere più in linea con il “nuovo” concetto italiano di area vasta¹²⁷², introdotto dalla Legge Delrio¹²⁷³, che sembra indirizzare proprio a questo: a una rete urbana sistemica che tende a uno sviluppo integrato e coordinato del territorio.

Va notato che, da un lato, la Legge Delrio non definisce la “area vasta” e, dall'altro, non si configura come un nuovo ente locale. Piuttosto, si tratterebbe di una formula ampia e inclusiva che mira a riunire in un unico termine non solo le diverse istituzioni, ma anche i loro impegni e sforzi per una governance unitaria sub-regionale del territorio. L'area vasta conterrebbe di per sé un importante aspetto relazionale e, quindi, sarebbe riduttivo considerarla semplicemente una “*zona per l'espletamento di funzioni da parte delle città metropolitane e delle vecchie province che su di essa si devono (ri)configurare*”¹²⁷⁴.

L'area vasta costituirebbe, dunque, non l'entità ma il fine, l'obiettivo da perseguire: una nuova configurazione unitaria del governo del territorio. In questa prospettiva, la città metropolitana funzionerebbe come un'entità e come ente “*di raccordo multilivello*”¹²⁷⁵ o come “*ente-sistema*”¹²⁷⁶. Allo stesso tempo, detto dibattito ricorda il cambio di qualificazione suggerito in Spagna a seguito del “*Libro blanco del gobierno local*” del 2005, ove “intermunicipale” iniziò ad essere preferito a “supramunicipale”.

Le considerazioni di Carrozza sulle “nuove” province italiane, che mirano a realizzare l'idea di “città territoriale”, sono simili¹²⁷⁷. Così, le province, o

¹²⁷² Sulla stessa linea, la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto anche il concetto di “governo del territorio” al posto di “urbanistica”. Tuttavia, l'espressione “governo del territorio” si riferisce più ad una dimensione regionale.

¹²⁷³ Legge n. 56 del 7 aprile 2014, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

¹²⁷⁴ Silvia Bolgherini, Andrea Lippi, y Sergio Maset, «In mezzo al guado. La governance subregionale fra vecchie province e nuove aree vaste», *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 3 (2016), 341-72 (356) <<https://doi.org/10.1483/84869>>.

¹²⁷⁵ Daniele Donati, «Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell' autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli», *Istituzioni del federalismo*, Numero spe (2019), 95-114, p. 100. In pratica, però, per il momento non tutte le città metropolitane italiane hanno optato per una vera e propria governance multilivello e per dinamiche che favoriscono l'integrazione e il coordinamento territoriale. In questo senso, Bolgherini, Lippi, y Maset, 2016, cit., p. 365 ss.

¹²⁷⁶ Donati, 2019, cit., p. 108.

¹²⁷⁷ Paolo Carrozza, «Le province della post-modernità: la città territoriale», *Federalismi.it*, 3 (2018), 1-14.

eventualmente un organismo intermedio di dimensioni adeguate, oltre alle proprie funzioni, determinate dall'ordinamento giuridico, potrebbero esercitare un

“ruolo di organizzazione e coordinamento dei sindaci e dei loro strumenti di partecipazione (le conferenze) nelle funzioni proprie dei comuni alla ricerca di un ámbito più adeguato, in quelle provinciali, in quelle affidate ad enti e soggetti di ambito ottimale deputati alla cura di qualche interesse settoriale, ma anche nei confronti delle autonomie funzionali e, soprattutto, della regione, contribuendo a sintetizzare gli interessi di ciascun territorio altrimenti rappresentati frammentariamente e disordinatamente dai comuni o dal suo capoluogo”¹²⁷⁸.

Tuttavia, al momento, le province delineate dalla Legge Delrio, non sembrano adempiere a questa funzione, né sono progettate per farlo. Non dimentichiamo, infatti, che la Legge Delrio aveva lo scopo di riorganizzare e ridimensionare drasticamente le vecchie province. Né certamente le *Diputaciones provinciales* in Spagna assumono attualmente questo ruolo, configurandosi tradizionalmente come entità locali con funzioni – notevoli – di assistenza e supporto economico (attraverso l'erogazione di aiuti e sovvenzioni municipali), materiale (nell'espletamento dei servizi pubblici) e tecnico al micromunicipalismo.

Rispetto all'Italia, come accennato, la Legge Delrio¹²⁷⁹, oltre a incentivare le unioni e fusioni di piccoli comuni¹²⁸⁰ e a riformare le Province, istituì dieci Città Metropolitane¹²⁸¹. Alle città metropolitane, definite dalla Legge come enti territoriali di area vasta¹²⁸² -che prendono di fatto il posto delle rispettive

¹²⁷⁸ Carrozza, 2018, cit., p. 12.

¹²⁷⁹ Si tenga in considerazione che la citata legge riguarda esclusivamente le regioni a statuto ordinario.

¹²⁸⁰ Tubertini, Claudia, 'Area Vasta e Non Solo: Il Sistema Locale Alla Prova Delle Riforme', *Le Istituzioni Del Federalismo*, 2014, pp. 197–214.

Disponibile in <https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2014/Editoriale.pdf>. Si veda anche Vandelli, Luciano, Tubertini, Claudia, *Città Metropolitane, Province, Unioni e Fusioni Di Comuni* (Maggioli, 2014).

¹²⁸¹ Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria. Per quel che riguarda Roma, bisogna distinguere tra la Città Metropolitana di Roma, alla quale si estendono le norme relative alle città metropolitane, e lo status di Roma Capitale, ente dotato di speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria il cui ordinamento è regolato con legge statale per garantire le funzioni di Roma come sede degli organi costituzionali e di rappresentazione diplomatiche degli altri Stati.

¹²⁸² Vid. comma 2, art. 1 della Legge 7 aprile 2014, n. 56, rubricata "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni" (c.d. "Legge Delrio"), pubblicata sulla G.U. n. 81 del 7 aprile 2014. Circa la natura delle Città Metropolitane, si veda Simoncini, Andrea, Mobilio, Giuseppe, 'L' Identità Delle Città Metropolitane Attraverso i Loro Statuti: Sintomi Di Una Sindrome Bipolare?', *Le Regioni*, 4 (2016), pp. 669–707 <<https://doi.org/10.1443/86221>>.

Province¹²⁸³- sono assegnate dalla Legge Delrio funzioni fondamentali e strategiche che abbracciano, tra l'altro,

- a) lo sviluppo *strategico* del territorio metropolitano (adozione e aggiornamento annuale di un "Piano strategico triennale del territorio metropolitano");
- b) la pianificazione territoriale generale e la gestione integrata di servizi (strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici);
- c) le infrastrutture e rete viaria (mobilità e viabilità) e la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale¹²⁸⁴;

Sebbene non siano previste dalla Legge, come evidente, specifiche funzioni in materia ambientale in capo alle Città Metropolitane, si dispone che queste ereditino le funzioni che spettavano alle Province, tra le quali la tutela e valorizzazione dell'ambiente.

A ciò si aggiungano le funzioni "ulteriori" che, d'accordo con l'art. 1 comma 46 della citata legge, "lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione"¹²⁸⁵.

Le citate funzioni evidenziano già il ruolo di quest'ultimo come "ente-sistema"¹²⁸⁶. A ciò é necessario aggiungere, la innovativa (in Italia) previsione dell'elezione indiretta dei suoi organi. Per questo motivo, quando Donati definisce gli interessi dell'area vasta, sottolinea che questi non sono gli interessi della città metropolitana come interessi propri, diversi o in alcuni casi antagonisti rispetto agli interessi comunali. Al contrario, si tratta di interessi che si caratterizzano per il fatto di essere di titolarità dell'ente metropolitano, ma che sono "*rimessi alla*

¹²⁸³ Simoncini, Mobilio, cit.

¹²⁸⁴ Per un elenco dettagliato delle funzioni fondamentali delle Città Metropolitane, si vedano i commi da 44 a 47 della citata Legge Delrio.

¹²⁸⁵ Alle Città Metropolitane si estendono, inoltre, in quanto compatibili, le previsioni in materia di Comuni di cui al TUEL e all'art. 4 della Legge n. 131/03, sulla potestà normativa degli enti locali.

¹²⁸⁶ Nonostante ciò, si vedano le considerazioni effettuate da Daniele Donati, «Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell' autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli», *op.cit.*, (2019), 95-114 (112).

*cura in forma aggregante e composita da parte dei Comuni, a cui spetta decidere la perequazione di risorse e prestazioni, opere e impianti (graditi e non) tra i diversi ambiti territoriali, nel rispetto della vocazione e delle capacità di ciascuno*¹²⁸⁷. Per ultimo, dobbiamo aggiungere il riferimento alla configurazione delle città metropolitane italiane, che si configurano a geometria variabile¹²⁸⁸.

Dunque, le città metropolitane “sono responsabili in proprio di un progresso complessivo, armonico e differenziato”¹²⁸⁹.

Difatti, la Legge Delrio assegna alle Città Metropolitane la funzione di “adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza”.

Lo strumento programmatico della pianificazione strategica, invero, non è una novità introdotta in Italia dalla legge Delrio¹²⁹⁰, la quale, parafrasando Donati, opera sostanzialmente “la cattura e l'istituzionalizzazione delle esperienze svolte negli anni precedenti ritenendo che, sulla base di queste, si potesse consegnare al nuovo ente di area vasta uno strumento efficace per la sua crescita”, con l'obiettivo di renderla obbligatoria per le Città Metropolitane e farne un “tratto caratterizzante, quasi costituente, per la affermazione di un'inedita forma di governo locale [...]”¹²⁹¹.

Il processo di pianificazione strategica, che lo stesso autore definisce come “la costruzione aperta di una visione condivisa, ampia e trasversale delle priorità che l'ambito metropolitano dovrà perseguire nel medio lungo periodo”¹²⁹², si

¹²⁸⁷ *Ibidem*, p. 102.

¹²⁸⁸ *Ibidem*.

¹²⁸⁹ *Ibidem*.

¹²⁹⁰ Sul punto si veda, Donati, Daniele, ‘La Pianificazione Strategica’, *Working Papers. Rivista Online Di Urban@it*, 2 (2016). Si veda, inoltre, Iacovone, Giovanna, *Lineamenti Della Pianificazione Strategica* (Cacucci ed., 2010); Cangelli, Francesca, *Piani Strategici e Piani Urbanistici* (Giappichelli ed., 2012) circa la pianificazione di area vasta tra gli strumenti di governance territoriale.

¹²⁹¹ Donati, ‘La Pianificazione Strategica’, cit., p. 6.

¹²⁹² Donati, Daniele ‘Primi Appunti per Un Inquadramento Giuridico Della Pianificazione Strategica’, in Sterpa, Alessandro, *Il Nuovo Governo Dell'Area Vasta*, (Jovene ed., 2014), p. 148.

concretizza nel Piano Strategico Metropolitan. Tale Piano, insieme allo Statuto della Città Metropolitana, diviene il fulcro non solo delle funzioni che dovrà spiegare l'ente ma anche di quelle che dovranno svolgere i Comuni dell'area. In questo senso però, il PSM passa ad essere, da atto volontario e plurale, "a progettazione corale" prima della riforma, ad atto di natura amministrativa e di funzione fondamentale della Città Metropolitana col rischio che possa perdere la sua vocazione di atto di *governance* del territorio¹²⁹³. Questa seconda connotazione lo discosterebbe dalla considerazione di Città Metropolitana, non come mera sostituzione¹²⁹⁴, ma come un "update"¹²⁹⁵ rispetto alla Provincia, ossia come un nuovo modello di governo dell'area vasta sovracomunale¹²⁹⁶, di natura funzionale, nata con il fine di "realizzare (o facilitare) alcuni obiettivi/finalità (la pianificazione strategica del territorio metropolitano, l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti metropolitane e le relazioni istituzionali anche a livello europeo) che i singoli Comuni non riescono adeguatamente a svolgere"¹²⁹⁷.

Tralasciando le controversie ancora aperte¹²⁹⁸, e solo per fare un esempio, il nuovo PSM (2.0) della Città Metropolitana di Bologna, approvato di recente, è definito come il documento d'individuazione e il coordinamento delle strategie di sviluppo del territorio metropolitano, che "dà identità e direzione unitaria all'azione di tutti gli enti territoriali metropolitani definendo gli obiettivi generali e trasversali a cui deve tendere nel suo complesso l'azione amministrativa dell'area

¹²⁹³ A tal proposito si veda, Donati, 'La Pianificazione Strategica', cit. Secondo l'autore "Infatti, se la pianificazione strategica per le città metropolitane (e solo per esse) si fa funzione, il piano, quale atto in cui la funzione si concretizza, viene a perdere il carattere incerto, al più negoziale o pattizio, e il tratto della volontarietà, diventando per espressa volontà del legislatore atto amministrativo. E quindi atto unilaterale, autoritativo, ad adozione obbligatoria e ad esercizio coattivo". Secondo l'autore da atto di *governance* passa ad essere atto di *government*, vista la sua obbligatorietà e i vincoli procedurali a cui è sottoposto. Il problema che suscita tale strumento è effettivamente come armonizzare la natura normativa e prescrittiva (*government*) con quella inevitabilmente partecipativa e cooperativa (*governance*).

¹²⁹⁴ Piperata, Giuseppe, 'La Città Metropolitana Nel Sistema Dei Poteri Pubblici Secondo Il Giurista', *Working Papers. Rivista Online Di Urban@it*, 1 (2018), p. 1-9.

¹²⁹⁵ Simoncini, Mobilio, cit., p. 670.

¹²⁹⁶ Nel PSM 2.0 della Città Metropolitana di Bologna, la stessa Città Metropolitana viene definita "innanzitutto" come "federazione di Comuni".

¹²⁹⁷ Simoncini, Mobilio, cit., p.673.

¹²⁹⁸ Riguardo alla durata e alla natura dello strumento (atto politico o di un atto di alta amministrazione, visto che la Legge Delrio lo denomina "atto di indirizzo" e così anche molti Statuti, per esempio della CM di Milano, CM di Genova, e CM di Firenze).

metropolitana e le azioni e le priorità per l'intervento nelle singole materie di competenza della Città metropolitana". Il PSM, come detto, non rappresenta, dunque, una tabella di marcia per la Città Metropolitana, intesa come istituzione, con l'obiettivo d'individuare le linee d'azione della stessa, ma è configurata anche e soprattutto come strumento di raccordo per i Comuni dell'area, con la conseguenza che le politiche non solo della Città Metropolitana ma anche dei singoli Comuni e delle Unioni di Comuni¹²⁹⁹ dovranno essere orientate al PSM per rendere le loro politiche coerenti con quest'ultimo.

4. Le nuove forme più flessibili di *governance* nell'esperienza europea. Le EDUSI

Il documento della Commissione Europea "Cities of tomorrow", del 2011, rifletteva già questa preoccupazione: i confini amministrativi delle città non riflettono più la realtà fisica, sociale, economica, culturale o ambientale dello sviluppo urbano e sono necessarie nuove e più flessibili forme di *governance*¹³⁰⁰.

A questo proposito, la Commissione Europea ha lavorato in stretta collaborazione con le principali organizzazioni internazionali (tra cui FAO, UN-Habitat e OCSE) per sviluppare una definizione armonizzata di città, che è essenziale per la base empirica dei dibattiti europei e mondiali sull'urbanizzazione e per progredire adeguatamente verso lo sviluppo urbano sostenibile. Così, la Commissione Statistica delle Nazioni Unite, nel citato documento "Degree of Urbanization"¹³⁰¹, ha delimitato l'Area Urbana Funzionale (FUA), composta da una "città" più le sue unità locali adiacenti che presentano una minore densità di popolazione, e che fanno parte della "*labour commuting zone*" della città.

¹²⁹⁹ La Legge Regionale n. 21/2012 dispone che l'area metropolitana è suddivisa in ambiti territoriali, quali aree territoriali adeguate all'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legislazione regionale. In ogni ambito territoriale deve essere costituita una e una sola Unione di Comuni.

¹³⁰⁰ Documento "Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward", European Union. Regional Policy, 2011. Disponibile en: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf>. [Última consulta: 10/12/2020].

¹³⁰¹ Si veda la nota 30 della presente tesi dottorale.

In merito a ciò, consideriamo importante richiamare lo strumento di matrice europea, già analizzato in precedenza, delle EDUSI.

Come menzionato, le EDUSI introducono un nuovo concetto di area urbana. La Rete delle Iniziative Urbane¹³⁰² (RIU) ha segnalato che il FESR finanzia strategie integrate di sviluppo urbano sostenibile nelle città e nelle aree urbane funzionali. Data l'indeterminatezza del concetto di area urbana utilizzato, spetta alle autorità urbane definire la scala territoriale adeguata per soddisfare i requisiti dell'articolo 7 del regolamento FESR¹³⁰³. Per cui, la RIU propone di progredire verso un concetto di "area urbana" più flessibile ed integrato, "*variable en función de las problemáticas que deben ser abordadas y las escalas adecuadas para su solución*"¹³⁰⁴. Così, d'accordo con la RIU, lo sviluppo urbano sostenibile integrato dovrebbe essere progressivamente incanalato verso le aree urbane funzionali¹³⁰⁵ e i sistemi urbani policentrici¹³⁰⁶, e verso forme rinnovate di cooperazione rurale-urbana basate su accordi tra i centri urbani e tra questi e le aree circostanti. Di conseguenza, a seconda dell'area considerata, l'idea di un'autorità urbana può non coincidere con quella di un'autorità comunale¹³⁰⁷.

Pertanto, l'allegato I dell' *Orden HAP/2427/2015*, del 13 novembre 2015 sottolinea che possono presentare una EDUSI, oltre alle aree urbane costituite

¹³⁰² Riguardo alla "Red de Iniciativas Urbanas", si veda Fernando Nasarre y de Goicoechea, Miguel Baiget Llompert, y M. Ángeles Fernández Hernando, «Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (estrategias DUSI). La apuesta por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en las ciudades españolas», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 194 (2017), p. 805.

¹³⁰³ Red de Iniciativas Urbanas, "Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el periodo 2014-2020", cit.

¹³⁰⁴ Ibidem.

¹³⁰⁵ Il concetto di area urbana funzionale "comprende un conjunto de núcleos de población que mantienen entre sí una serie de vínculos socioeconómicos que permiten identificarlos de manera diferenciada, configurándose habitualmente en torno a los mercados de trabajo o cuencas de empleo. Esta dimensión funcional deviene más y más significativa en tanto que fuente de movilidad obligada y cotidiana (commuting) y de la creciente sub-urbanización de nuestras ciudades (urban sprawl)". Ibidem, p. 6.

¹³⁰⁶ O reti urbane policentriche: "El policentrismo parece consolidarse como un elemento imprescindible de la ordenación territorial, como herramienta para la planificación, como forma de estructura urbana, como objetivo de las políticas socio-económicas. Se trata de una apuesta por un desarrollo territorial equilibrado y una mayor cohesión territorial. Se mide en términos de intensidad de las relaciones (intercambios de trabajo, capital, productos, servicios, ideas, etc.) entre los espacios considerados. A nivel regional y local el policentrismo ocurre cuando dos o más ciudades tienen funciones que se complementan entre sí. Las ciudades cooperan entre ellas con el fin de poder actuar conjuntamente como una ciudad mayor". Ibidem, p. 7.

¹³⁰⁷ Ibidem.

da un unico comune, con una popolazione superiore ai 20.000 abitanti -nel qual caso l'autorità urbana sarà il consiglio del comune stesso-:

- anche raggruppamenti di comuni con una popolazione di oltre 20.000 abitanti ciascuno -in tal caso, si deve presentare un EDUSI congiunta, ovviamente su scala sovracomunale;
- aree urbane formate da un comune o conurbazione con più di 20.000 abitanti e comuni periferici con meno di 20.000 abitanti;
- conurbazioni con una popolazione di più di 20.000 abitanti, formate da gruppi di comuni con meno di 20.000 abitanti.

In tutti questi casi, l'autorità urbana sarà uno dei municipi o un'entità sovramunicipale esistente o di nuova creazione¹³⁰⁸.

Tutto ciò è giustificato nella misura in cui queste "nuove" aree urbane tendono a condividere i problemi e dovrebbero quindi tendere a progettare e promuovere strategie comuni di sviluppo urbano, nella misura in cui la sostenibilità dipenderà da questa azione congiunta in territori a scala variabile e integrata¹³⁰⁹. Difatti, l'Allegato I del suddetto *Orden* stabilisce che l'EDUSI congiunta "deve giustificare in modo coerente e ragionato l'esistenza di problemi comuni, la complementarietà delle funzioni urbane, nonché la spiegazione che affrontarli congiuntamente è il modo ottimale per ottenere soluzioni a questi problemi"¹³¹⁰. La EDUSI deve inoltre illustrare in che modo e attraverso quali meccanismi di cooperazione si intensificheranno le relazioni interamministrative per sfruttare le sinergie e le complementarietà nell'attuazione della strategia. Un punto che riteniamo estremamente importante, come si percepisce dalle considerazioni effettuate nel presente studio.

5. Riflessioni Conclusive

È evidente come l'obiettivo de la UE, mediante los Fondos FESR e, concretamente, attraverso lo strumento dell' EDUSI è quello di favorire il

¹³⁰⁸ Vid. Alonso Ibáñez, «Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa», op.cit., p. 59 ss.

¹³⁰⁹ *Ibidem*, p. 8.

¹³¹⁰ La traduzione é nostra.

coordinamento e la coesione territoriale. L'importanza di questa nuova prospettiva sta iniziando ad essere studiata e apprezzata anche dalla dottrina amministrativista, tanto spagnola, come italiana e francese.

Dal nostro punto di vista, riteniamo che il citato strumento punti a rafforzare le capacità di prendere decisioni territoriali in modo coerente e globale, necessariamente trasversali rispetto ai diversi settori e che sia integrativa di una pluralità di amministrazioni pubbliche. È giustamente per questa sua natura olisticamente integrativa che pensiamo possa divenire, in futuro, uno strumento indispensabile per integrare le politiche climatiche con le politiche di sviluppo sostenibile, in una ottica che vada oltre i soli confini municipali.

Nello studio realizzato abbiamo più volte affermato, riferendoci alle politiche relative ai cambiamenti climatici, però allo stesso tempo anche quelle più generali di sviluppo sostenibile, la necessità di superare i tradizionali approcci palliativi e di assumere visioni più proattive, tendendo ad una nuova *governance* del territorio meno compartimentata e più cooperativa, dove le pratiche di coordinamento e di integrazione diventino la regola piuttosto che l'eccezione.

Per questo è necessario ripensare ad un sistema di pianificazione territoriale integrata e coordinata, che sia vincolante e che sia quanto più possibile concordata tra gli enti interessati e i diversi *stakeholders* del territorio.

Tenuto conto dei nuovi sviluppi sul tema e per scelta metodologica abbiamo pertanto deciso di non occuparci, nel presente studio, del terzo asse dell'integrazione (oltre a quello verticale e interno), quello relativo all'integrazione orizzontale delle politiche per lo sviluppo sostenibile del territorio. Riteniamo che le diverse componenti del tema che sono sorte durante la ricerca possano configurare una nuova base per dare inizio ad una nuova linea di ricerca che, partendo dalle considerazioni effettuate in tutto il testo, possa avere ad oggetto, nello specifico, lo sviluppo sostenibile del territorio e le forme giuridico-amministrative di coordinamento per renderlo possibile. In questa direzione, l'esperienza italiana e l'evoluzione del concetto, ancora acerbo, di area vasta, potrebbero offrire spunti interessanti.

11. CONCLUSIONES

Los capítulos y las publicaciones que componen la presente tesis doctoral ya contienen sus correspondientes conclusiones parciales. Sin embargo, al llegar al final de la investigación, nos parece oportuno aportar unas reflexiones conclusivas globales, poniendo en relación las diversas líneas temáticas abordadas.

La realidad sociopolítica del Antropoceno se basa en la interdependencia, cada vez más evidente, entre los procesos de globalización y urbanización. En este sentido, dentro de la actual crisis sistémica, las ciudades representan la unidad básica de medición de todos los problemas que conforman la crisis global, así como de sus síntomas.

De hecho, la urbanización y el cambio climático están confluyendo en una peligrosa dirección que supone una seria amenaza no solo para la estabilidad medioambiental, sino también para la estabilidad económica y social – y tras los recientes acontecimientos, seguramente también sanitaria – a escala planetaria.

Concretamente, los vínculos entre cambio climático y ciudades pueden ser analizados en una doble perspectiva negativa. Con más del 75% de gases de efecto invernadero emitidos, las ciudades son indudablemente uno de los principales co-causantes de la crisis climática en curso. Por otro lado, el cambio climático puede tener impactos catastróficos y de gran alcance, máxime sobre las ciudades, que resultan ser, pues, al mismo tiempo, actores pasivos y primeros afectados por la crisis climática.

De ahí la urgente necesidad de considerar la dimensión territorial del cambio climático. No obstante, debe abandonarse el equívoco convencimiento de que los problemas globales no pueden ser abordados por las ciudades (léase gobiernos municipales): los asuntos globales son asuntos de las ciudades. De este modo, la lucha contra el cambio climático plantea, a la vez, un desafío y una oportunidad única para los gobiernos locales, para encauzar los patrones de desarrollo urbano actual, en aras de alcanzar los objetivos ambiciosos de reducción de GEI y de resiliencia frente a los efectos del cambio climático y aspirar a un desarrollo urbano holísticamente más sostenible.

Por otra parte, el cambio climático como fenómeno multiescalar y multidimensional debe ser abordado mediante una combinación de esfuerzos conjuntos y complementarios de todas las esferas de la gobernanza, institucionales y no institucionales.

En esta senda, el análisis del marco teórico de la gobernanza del cambio climático ha puesto de manifiesto como las teorías politológicas han impulsado una reestructuración del mapa de la *governance* climática, pasando de una *governance* internacional a una *governance* global, abriendo las puertas, en mayor o menor medida, a sujetos de diferente naturaleza y reconfigurando sus relaciones.

No obstante, pese al reconocimiento teórico de la trascendencia de la *governance* global en ámbito climático (y, dentro de esta, concretamente de la *Multilevel governance*), su implementación práctica presenta aun carencias significativas.

Para intentar corregir estas carencias, además de multiplicar los discursos en favor de una movilización climática global – de todos los agentes institucionales y no institucionales – la doctrina politológica ha empezado a buscar mecanismos para fortalecer la necesaria interacción entre distintos niveles. A tal propósito, queremos insistir en que es preciso que estas inquietudes politológicas se trasladen al Derecho.

El análisis del contexto internacional ha remarcado la labor, por un lado, de la Organización de las Naciones Unidas para impulsar la acción climática local, a través de la Agenda 21 Local, la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana; por el otro, ha subrayado el trabajo de las redes climáticas transnacionales, entre otras cosas, por su actividad de intermediarios, a través de los cuales las ciudades están empezando a abrirse espacio en la arena internacional. Asimismo, el Acuerdo de París, ha representado un importante cambio de perspectiva en la consideración del rol de los gobiernos subnacionales, y entre ellos los locales, en la implementación de los objetivos climáticos mundiales y, en concreto, de las NDCs.

En la misma dirección va el cometido de la Unión Europea. El sucinto análisis del contexto europeo ha puesto de manifiesto que las instituciones de la UE se

están ocupando cada vez más de cómo integrar las ciudades en la acción climática conjunta. En tal sentido, el Reglamento de Gobernanza insta a los Estados Miembros para tener en cuenta los niveles subestatales en la planificación de los PNIEC.

El análisis de los dos contextos internacional y europeo ha revelado, si bien de forma y de grado diferente, la intensificación del dialogo de las instituciones internacionales y europeas no solamente *sobre* las ciudades, sino que, además, *con* las ciudades.

En aras de conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como los objetivos fijados por el Acuerdo de París, todos los argumentos desarrollados en este estudio convergen, como no puede ser de otra manera, en la necesidad de una acción coherente e integrada entre *todos* los niveles de gobierno y administrativos

Si bien en la investigación ha aflorado la voluntad de los entes locales de no ser considerados únicamente como nivel administrativo subsumido dentro de los Estados, es evidente que la posibilidad de que los entes locales participen en la acción climática global (y conjunta) depende de si y cómo los ordenamientos jurídicos internos les otorgan competencias específicas o adecuadas; pero, en la misma senda, la participación efectiva de estos entes está condicionada por la existencia de una integración interna real entre las políticas y las actividades de planificación de los diferentes niveles político-administrativos.

1. En el contexto trazado, la primera hipótesis que la presente tesis doctoral ha planteado ha sido la inexistencia de mecanismos jurídicos que permitan la integración efectiva de los entes locales en la acción climática conjunta en España.

Por ello, ha resultado fundamental el análisis del contexto español, así como, preventivamente, de los contextos internacional y europeo para evaluar tendencias y directrices. El modelo descentralizado de las autonomías en España se caracteriza por una tangencialidad, concurrencia y entrecruzamiento de intereses y de competencias jurídicas, que se acentúa aún más con referencia al cambio climático.

La Constitución Española carece de referencias expresas a la materia del cambio climático que, por otra parte, empiezan a aparecer en los nuevos estatutos de autonomía de las CCAA, que integran el bloque de constitucionalidad.

La falta de un título específicamente climático ha conducido al legislador estatal y autonómico a encuadrar el conjunto de políticas, normativas y actuaciones administrativas para hacer frente al fenómeno del cambio climático en las rígidas casillas competenciales ya existentes, en primer lugar, en la competencia relativa al medioambiente, pero también en la energética, la urbanística, la de movilidad.

Este galimatías de competencias sectoriales y su repartición entre Estado y CCAA, ha generado, máxime con referencia al cambio climático, una fuerte conflictividad competencial que se ha evidenciado ulteriormente tras la aprobación de las primeras Leyes autonómicas de Cambio climático. A ello debe añadirse la consideración de los entes locales, nivel político-administrativo con sus propias competencias de configuración legal tanto estatal como autonómica.

En el tema abordado, se ha evidenciado como, en primer lugar, en España es imprescindible superar la cuestión de qué nivel del gobierno debería ocuparse de forma unilateral de un problema como el cambio climático. Es evidente que no existe un nivel de gobierno que pueda ostentar la prerrogativa de “patrimonializar” este asunto y que, en el marco de los impulsos internacionales y europeos, una acción climática conjunta requiere la implicación activa de todos los niveles de gobierno. Pero, además, como se ha puesto de manifiesto, en una necesaria “acción climática conjunta” el ejercicio de la acción local no puede ser aislado respecto a la acción de las demás administraciones, en aras de lograr una coherencia de estrategias y fines.

La unilateralidad de la acción en España ha fomentado un mosaico de diferentes políticas y normativas fragmentadas y multiplicadas que, si bien no son contradictorias, carecen de un enfoque común.

Ello, junto con la falta de una Ley estatal de Cambio Climático, impide tener una visión de conjunto, armónica, de la legislación en la materia y, por otro lado, un sustrato mínimo homogéneo en todo el territorio nacional.

Los diferentes niveles de gobiernos han actuado de forma aislada, además, en muchos casos, añadiendo simplemente la componente climática a normativa

sectorial ya existente. Todo ello ha conllevado a la ineficacia de la acción climática española. Justamente por esto se ha puesto de relieve la necesidad de estructurar las interacciones interadministrativas a través de un entramado normativo, y en función de esto, se precisan mecanismos que permitan una gobernanza conjunta, ya en fase de planificación.

Asimismo, el análisis de las técnicas orgánicas relacionales interadministrativas previstas en nuestro ordenamiento administrativo ha demostrado, por un lado, que son insuficientes para abordar problemáticas, como el cambio climático, fuertemente transversales; y, por el otro, que ellas prescinden casi del todo de los entes locales. Las técnicas previstas no son ni idóneas ni suficientes para garantizar esta acción conjunta, pero es que, además, en la práctica, estos supuestos “foros de diálogo” no funcionan. Todo ello, nos ha llevado a evidenciar una ausencia de cultura y una escasa actitud política, en nuestro país, hacia la colaboración entre los diferentes niveles político-administrativos.

En el mismo sentido, se ha observado una falta de foros de diálogos “trilaterales” específicamente climáticos que prevean la participación de los entes locales.

En definitiva, sobre la base de estos hallazgos, nuestra primera hipótesis puede considerarse, sin duda alguna, confirmada.

Por ello, tras la aprobación de la Ley de Cambio Climático sería preciso definir instrumentos orgánicos y funcionales (los primeros instrumentales para los segundos) climáticos *ad hoc*, en pos de una mejora de la coherencia en la planificación de políticas y, por consiguiente, en las actuaciones climáticas entre los tres niveles político-administrativos. Por otro lado, se ha puesto de relieve como, para desarrollar mecanismos de colaboración (*latu sensu*) con los entes locales, se debe abandonar – por parte de los demás niveles - la concepción de estos como “administraciones inferiores” y asumir la autonomía local como verdadera autonomía política, con los efectos que esto conlleva.

Junto a ello, se ha hecho hincapié en el protagonismo que, en dichos foros de diálogo, deben asumir las organizaciones representativas de los entes locales (la FEMP o la RECC) como intermediarios.

Además, el “contrato social global” (en nuestro caso climático) introducido por la Agenda 2030, a nivel interno, debe, desde nuestro punto de vista, estar

necesariamente guiado por un imperioso “Acuerdo de Estado”, que involucre, directamente y en primer lugar, todos los niveles político-administrativos.

2. Con arreglo a la segunda hipótesis, habíamos postulado una falta de competencias jurídicas, que imposibilitaría a los entes locales contribuir en la lucha conjunta contra el cambio climático.

Coincidiendo con las conclusiones aportadas por Simou¹³¹¹, nuestra investigación ha evidenciado como los entes locales tienen competencias suficientes, si bien obviamente ampliables, e instrumentos jurídicos para que puedan hacer frente a la mitigación y a la adaptación al cambio climático desde el ámbito municipal. Por lo que nuestra segunda hipótesis debe ser refutada.

Sin embargo, el análisis ha evidenciado, una vez más, que las competencias locales, tal como están configuradas actualmente, alientan una acción municipal fragmentada y sectorial, que entorpece con la concepción sistémica del nuevo “derecho local del cambio climático”.

Una primera contribución para superar este enfoque fragmentado sería la *previsión de un título competencial expresamente climático* como competencia propia de los municipios. Se ha podido apreciar como la lucha contra el cambio climático (en la doble vertiente considerada) es un indiscutible asunto de interés local, aunque no exclusivamente. Por esto, el legislador básico podría (si bien ciertamente no está obligado) introducir en la LBRL esta previsión. La *previsión de un título competencial municipal expresamente climático* permitiría dotar de mayor vigor la construcción teórica y jurídica acerca de un derecho local del cambio climático. En la misma senda, esto permitiría al legislador nacional y autonómico configurar un cuerpo consistente de competencias locales que sean propiamente climáticas. Como hemos puesto de manifiesto, las primeras leyes autonómicas de cambio climático aprobadas hasta el momento están tímidamente tomando esta dirección, aunque por el momento no puede configurarse un *corpus* normativo climático.

¹³¹¹ Simou, Derecho local del cambio climático, *op.cit.*

Además de la necesidad de un título competencial climático, se han aportado algunas propuestas y planteado herramientas de las que los entes locales podrían valerse, ya desde ahora, para mejorar la “integración multisectorial” de las políticas climáticas locales y superar, así, el actual enfoque fragmentado de las mismas.

Entre ellas, consideramos oportuno remarcar la importancia de una ordenanza municipal de cambio climático y transición energética, que aporte visibilidad y cobertura jurídica a las políticas climáticas municipales y una visión de conjunto del problema y, sobre todo, de sus “soluciones” municipales.

3. Finalmente, partiendo de todas estas premisas, de la investigación realizada se pueden extraer unas reflexiones ulteriores.

El cambio climático, en el Antropoceno, ha pasado de ser un mero fenómeno natural para convertirse en un concepto jurídico, si bien aún en construcción.

A partir de la Conferencia de Río de Janeiro, los discursos y planteamientos doctrinales extrajurídicos sobre el cambio climático han interpelado al Derecho para que se ocupe del tema. Pese a ello, la doctrina jurídica internacional y nacional ha advertido solo en los últimos quince años el cambio climático como un problema prioritario también para el Derecho público.

Como hemos observado en la presente investigación, los retos que el cambio climático plantea para el Derecho son ingentes por cantidad y calidad y se ensanchan ulteriormente si consideramos que se trata de abordar un fenómeno polifacético, de enorme complejidad científica y técnica, así como caracterizado por una extraordinaria incertidumbre (no relativa a la existencia del fenómeno, sino en cuanto a su tratamiento). En efecto, en este ámbito, son los descubrimientos científicos y técnicos que nutren y orientan el Derecho que, por su parte, está llamado a hacer un esfuerzo considerable de innovación, predicción y dinamismo. El Derecho, probablemente, no ha necesitado nunca de la ciencia y de la innovación tecnología tanto como ahora.

Sin embargo, se ha observado que la ciencia del clima, que abarca varios campos disciplinarios, se compone de diferentes hechos científicos que, según

la doctrina, vienen a identificar verdaderas fuentes productivas de efectos jurídicos¹³¹². En este sentido, por un lado, según Carducci, el clima debe ser reconocido como indiscutible “*presupposto condizionante*”¹³¹³ del derecho, lo que le lleva a considerarlo como una “*fonte fatto*”: el clima “*regola le relazioni viventi, invece di essere da esse regolato*”¹³¹⁴. Por otro lado, el Derecho se aproxima al cambio climático considerándolo en su vertiente relacional humana. En esta senda, objeto de Derecho no es el clima en sí, sino la alteración climática debida a la acción humana¹³¹⁵: “[...] *si riconosce, per la prima volta, una specifica responsabilità giuridica in capo ai soggetti di diritto: quella di «alterare» la composizione dell’atmosfera con l’«aggiunta» artificiale di produzione di gas a effetto serra*”¹³¹⁶.

Hasta hace poco, por lo menos en España, con “derecho del cambio climático” se hacía referencia al régimen jurídico internacional del cambio climático. El Derecho público - y menos aún el Derecho administrativo - no había abordado, más que de forma esporádica el tema del cambio climático. Se percibía una especie de desconfianza respecto a un fenómeno difícil de codificar y de tratar jurídicamente a través de las lógicas y de las categorías e instituciones jurídicas clásicas. Aún más reciente resulta ser el interés de la doctrina administrativista respecto a la aportación e implicación de los entes subestatales en la mitigación y adaptación al cambio climático, debido a la dificultad de cuestionar la prerrogativa estatal – sustentada por el Tribunal Constitucional¹³¹⁷ – en el tratamiento de este asunto.

La tendencia está paulatinamente cambiando. La doctrina, tímidamente, ya teoriza el nacimiento de una nueva disciplina jurídica, el “derecho del cambio climático”, que no se configura como una mera subespecialidad del derecho

¹³¹² Carducci, “Cambiamento climático...”, *op.cit.*, p. 52.

¹³¹³ *Ibidem*, p. 53.

¹³¹⁴ *Idem*.

¹³¹⁵ “Questo segmento causale del fenomeno naturale CC è l’oggetto del diritto, di cui lo stesso diritto individua l’imputazione nell’azione umana, ossia in qualsiasi soggetto giuridico che emette artificialmente gas a effetto serra”. *Ibidem*, p. 54.

¹³¹⁶ *Ibidem*.

¹³¹⁷ *Vid.*, entre todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional n. 87/2019, de 20 de junio de 2019, acerca de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.

ambiental, y que tiene implicaciones incluso más allá del Derecho público. En esta senda, parte de la doctrina administrativista se encuentra ya construyendo el sustrato teórico del surgimiento de un derecho local del cambio climático¹³¹⁸.

El cambio climático, en efecto, solicita al derecho metamorfosis en los *contenidos* y en las *formas* y, por supuesto, el Derecho administrativo no es inmune a estos cambios. Algunos de los cambios que está experimentado el Derecho se han apuntado en la investigación.

En cuanto a los *contenidos*, se redefinen, por un lado, las relaciones político-administrativas entre los diferentes niveles de gobierno, hasta llegar a diluir las fronteras que en nuestro país el legislador, secundado por la jurisprudencia, había perseverado en marcar. Asimismo, se redefinen las relaciones entre los niveles políticos administrativos y la sociedad, evidenciando la exigencia de herramientas y mecanismos jurídicos que garanticen la representación y la participación efectiva de la población ya en la fase de planificación y posteriormente de implementación de políticas climáticas. En esta óptica, las actuales previsiones de participación de la sociedad en las políticas, en los procesos normativos y en las decisiones administrativas deben ser repensadas para mejorar su efectividad.

Por el otro lado, como se ha afirmado, el derecho del cambio climático no es una mera subespecialidad del derecho ambiental. El derecho del cambio climático debe reflejar la interrelación entre sus causas, sus consecuencias y los retos que este fenómeno plantea sobre dimensiones que van más allá de la ambiental, como son la económica, la social, la sanitaria, la política. Por ello, cada vez más se apunta a que el derecho del cambio climático debe tener vocación sistémica y debe poderse ensamblar con las demás aristas del desarrollo urbano sostenible.

Pero el cambio climático, además de los contenidos, redefine también las *formas* jurídicas.

Como hemos podido apreciar, en primer lugar, una técnica cada vez más consolidada es la “importación” y “adaptación” al derecho interno de herramientas de *soft law*. En tal sentido, se ha hecho referencia al *soft law*

¹³¹⁸ Simou, Derecho local del cambio climático, op.cit.

originado por las redes transnacionales de entes locales, reconocidas como “comunidad normativa emergente”¹³¹⁹, por la ONU (Agenda Urbana, ODS) o por la misma Unión Europea (PACES). Herramientas que, en nuestro ordenamiento jurídico, siguen teniendo naturaleza programática no vinculante.

Estos instrumentos de derecho "blando", con carácter declaratorio y de apelaciones morales persuasivas¹³²⁰, ciertamente no coercitivos, se centran, en lugar de normas vinculantes, en la visión y la creación de un consenso global y en el establecimiento de objetivos y autocompromisos comunes¹³²¹.

En la misma senda, asistimos a una proliferación de instrumentos de naturaleza negociada que se suman a los tradicionales instrumentos autoritativos, que caracterizan el tradicional enfoque del *comand and control*¹³²². Estos últimos instrumentos jurídicos vinculantes, que continuamos creyendo necesarios, deben ser suportados por herramientas que persigan lograr una mayor aceptación social del conjunto de las medidas climáticas, sean estatales, autonómicas o locales. El desafío al que se enfrenta nuestro derecho administrativo es la integración efectiva entre un espectro de medidas regulatorias típicas del enfoque “*comand and control*” con medidas negociales que estimulen el autocompromiso.

Por otro lado, los mencionados instrumentos de *soft law* introducen ambiciosos objetivos, pero no establecen de forma clara las vías para alcanzarlos, que se remiten a las decisiones -y voluntad- de los gobiernos nacionales y subnacionales. Los verdaderos mecanismos de aplicación de dichos instrumentos son, por ende, las políticas, las normativas y, por supuesto, los instrumentos jurídico-administrativos¹³²³. El papel de la Ley es, en este sentido,

¹³¹⁹ Lin, op.cit., p. 10.

¹³²⁰ El concepto de “moral suasion”. Claire Melamed y Gina Bergh, *Sustainable Development Goals and Targets: Options for differentiating between countries*, 2014, p. 2. Consultable en: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9047.pdf>>. [Última consulta: 19/01/2021].

¹³²¹ Maria Mousmouti, «The New Urban Agenda, effective national policies, and legislation», op.cit., pp. 3-14.

¹³²² Marco Brocca, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche* op.cit., p. 11.

¹³²³ Vid. Mousmouti, op.cit., p. 5. Melamed y Bergh, op.cit., p. 3.

trazar el cauce de actuación obligatoria para los gobiernos, también locales, sin, por otro lado, prefijar rigurosamente toda actuación.

Así, según Mousmouti¹³²⁴, entendidos como instrumentos supranacionales de fijación de objetivos, los instrumentos de *soft law* interactúan con el marco jurídico existente sustancialmente de dos maneras: en primer lugar, impulsando la alineación de las políticas y las legislaciones nacionales con los compromisos y objetivos fijados en ellos; y, en segundo lugar, orientando el diseño de nuevas políticas y legislaciones eficaces y eficientes, para poner en marcha y traducir estos objetivos políticos en acciones concretas (normativas o administrativas).

Vemos, de esta manera, que los ODS, la Agenda 2030, la NUA suponen nuevos retos para nuestro Derecho interno.

- I. Alcanzar las ambiciosas metas globales de estos compromisos presupone plasmar a través de mediante *medidas reales* las declaraciones políticas de emergencia climática, así como todos los demás compromisos asumidos con la firma de las muchas declaraciones mencionadas a lo largo del estudio. Ello hace imprescindible un doble desafío jurídico: *trasladar las metas globales en objetivos cuantitativos vinculantes* para todos los niveles territoriales y, a la vez, *forjar mecanismos que traduzcan jurídicamente y cualitativamente estas metas y declaraciones*.
- II. En el contexto dibujado, las mencionadas contribuciones climáticas a nivel local, en el marco de las contribuciones a nivel estatal, deben, a nuestro entender, ser configuradas como un objetivo cuantitativo para los entes locales, dejando a los mismos entes locales margen de experimentación, innovación y decisión sobre las estrategias a seguir.
- III. En cuanto al segundo aspecto, los instrumentos de *soft law* analizados deben ser pensados, en primer lugar, como puntos de referencia cualitativos y cuantitativos para efectuar una revisión de políticas y

¹³²⁴ Idem.

normativas nacionales a fin de alinearlas con los objetivos y compromisos acordados¹³²⁵.

- IV. Para que los ODS y los compromisos asuman un contenido real, el rol de la legislación es definir mecanismos e instrumentos jurídicos que sean eficaces y que se orienten expresamente a la consecución de los objetivos establecidos, pero, además, de forma integrada. En tal sentido, la mera incorporación de los targets y de los ODS en los instrumentos jurídicos tradicionales podría comportar problemas de gran calado que la doctrina está empezando a tratar y que hemos evidenciado en el estudio en relación con el cambio climático (ODS 13). Añadir solamente la componente “climática” a las políticas sectoriales ya existente, así como a los instrumentos jurídicos clásicos¹³²⁶, podría resultar artificioso, limitante o incluso infructuoso. Partiendo de esta premisa, la Agenda 2030 se propone impulsar un cambio de paradigma en la gobernanza local: pensar estratégicamente (visión transversal y no sectorial de las políticas municipal) en un horizonte espacial amplio (2030) y territorialmente integrado.

Desde un punto de vista *metodológico*, como ha quedado manifiesto, el Derecho acostumbra a dirigirse a la mitigación y a la adaptación al cambio climático de manera fragmentada y sectorial, relacionando la respuesta climática con las categorías jurídicas y competenciales ya existentes¹³²⁷. Se hace referencia así a medioambiente, energía, urbanismo, movilidad, descomponiendo el cambio climático en relación sobre todo con sus causas antrópicas y efectos y

¹³²⁵ *Ibidem*.

¹³²⁶ A tal propósito, véanse por ejemplo las consideraciones de Burzaco Samper acerca de la consecución de los ODS a través de la contratación pública y acerca de las dificultades que conlleva la incorporación de cláusulas que traten de materializar los ODS. María Burzaco Samper, «La contratación pública como instrumento en la consecución de objetivos de desarrollo sostenible: las dificultades prácticas que evidencian los conflictos», en *Retos del derecho ante un mundo global*, ed. Aitziber Emaldi Cirión y Encarnación La Spina (Tirant lo Blanch, 2020), pp. 375-406.

¹³²⁷ Esto, según Carducci, se debe probablemente a la estructura de los sistemas constitucionales: “il loro formante attivo, quello normativo, é frazionato per materie (ambiente, energia, trasporti, infrastrutture, tutela dei consumatori, paesaggio, agricoltura, ecosistema ecc...), al cui interno é difficile incasellare i fatti climatici, i loro elementi costitutivi, le discipline giuridiche di riferimento e le direttive scientifiche, prevalentemente di matrice internazionale o sovranazionale”. *Ibidem*, p. 51.

redirigiendo la acción político-administrativa en categorías con las que el Derecho ya está familiarizado. Esta praxis de descomponer el problema en diversas componentes contribuye posiblemente a que el mismo sea más fácil de tratar y abordar¹³²⁸, pero tiene la desventaja de no considerar las interconexiones e interacciones entre sus componentes y, por ende, de obviar a la dinámica sistémica ínsita en la lucha contra el cambio climático. Esto nos lleva a concluir que, de momento, el derecho del cambio climático no tiene una ontología propia.

Por otro lado, tampoco debe cometerse el error de concebir dicha dinámica sistémica como mera sumatoria de las diversas componentes. La mitigación y la adaptación al cambio climático no pueden lograrse con la suma de políticas, normativas y actuaciones administrativas climática sectoriales, ni tampoco con la suma de políticas y normativas a diferentes escalas, sin que sean coherentes entre ellas. Solo recientemente el Derecho está empezando a tratar el cambio climático de forma sistémica y holística. Sin embargo, la falta de un título competencial climático en la Constitución española, así como en la LBRL, es un obstáculo constitucional y legal que debe ser eliminado para permitir avanzar hacia un efectivo “derecho del cambio climático” que refleje su vocación sistémica.

Junto con ello, hemos podido apreciar los impulsos para conectar la lucha contra el cambio climático con las demás dimensiones que configuran tradicionalmente el desarrollo sostenible. El derecho aún está lejos de asumir esta perspectiva. En primer lugar, porque, sin una ontología propia, resulta difícil relacionar el cambio climático con las demás dimensiones del desarrollo sostenible. En segundo lugar, porque no existen, en la actualidad, instrumentos jurídico-administrativos que permitan a nivel local la coherencia interna de las políticas sectoriales filoclimáticas ni tampoco su integración con las demás dimensiones de la sostenibilidad urbana.

Todo esto apunta a la “localización” de los ODS, que se ha mencionado en la investigación. En efecto, cuando nos referimos a la localización de los ODS estamos haciendo hincapié en dos fenómenos diferentes, pero estrictamente

¹³²⁸ “Decomposition of the climate problem into more digestible units”. *Vid.* Charles F. Sabel y David G. Victor, «Governing global problems under uncertainty: making bottom-up climate policy work», *op.cit.*, p. 17.

vinculados entre sí: la localización de los ODS *en* los territorios y *en* las ciudades, que se refleja en las Agendas Urbanas, de manera que todos los niveles de gobierno (nacional, autonómico y local) deben impulsar un desarrollo sostenible de las ciudades.

Y, por otro lado, la interiorización de los ODS como metas *de* las propias ciudades (léase gobiernos locales), es decir, la reformulación de las agendas locales para que prioricen el desarrollo sostenible, en todas sus facetas. Asumir los compromisos de los ODS requiere un cambio de perspectiva, de sectorial a conjunta e integrada, que abarca conjuntamente:

- a) La planificación y las estrategias políticas locales;
- b) La normativa local;
- c) Las decisiones administrativas;
- d) La gestión del presupuesto.

En primer lugar, los ODS deben de tratarse como condicionantes normativos y de las decisiones administrativas, también locales.

En segundo lugar, respecto a la normativa local, como hemos puesto de manifiesto, se debe abandonar la lógica sectorial y fragmentada, así como la aptitud a sumar mera nueva normativa a la ya existente y perseguir, en cambio, una coherencia y una sistematización normativa interna. En el mismo sentido, localizar los ODS significa que debe rehusarse la normativa “estándar”, en favor de una normativa “a medida”, que sea adecuada y acorde a las exigencias y a las posibilidades del ente y del territorio.

Asimismo, la nueva visión participativa de gobernanza pone de manifiesto la necesidad de que las estrategias políticas de cambio climático, así como la planificación y la misma normativa local, sean precedidas por un efectivo diálogo y un proceso participativo con la ciudadanía y los agentes del territorio. Pues, se ha puesto de manifiesto a lo largo de toda la investigación que los niveles locales, en particular, desempeñan un papel fundamental como vectores para incrementar el compromiso climático de los innumerables agentes económicos y sociales del territorio. Es a nivel local donde la acción y el compromiso social climático global se transforman en acción y compromiso colectivo y donde la gobernanza pasa a ser realmente colaborativa. Es necesario, por ende, que

máxime en las ciudades, la lucha contra el cambio climático se asuma como un compromiso colectivo, de manera que el gobierno local asuma las riendas y trabaje conjuntamente, ya en fase de planificación, con los actores del territorio.

11.CONCLUSIONI

I capitoli e le pubblicazioni che compongono questa tesi di dottorato contengono già le corrispondenti conclusioni parziali. Tuttavia, al termine della stessa, riteniamo opportuno fornire riflessioni conclusive globali, collegando le diverse linee tematiche affrontate.

La realtà sociopolitica dell'Antropocene si basa sulla sempre più evidente interdipendenza tra i processi di globalizzazione e urbanizzazione. In questo senso, all'interno dell'attuale crisi sistemica, le città rappresentano l'unità di base per misurare tutti i problemi che compongono la crisi globale, nonché i loro sintomi.

In effetti, l'urbanizzazione e il cambiamento climatico stanno convergendo in una direzione sempre più pericolosa che rappresenta una seria minaccia non solo per la stabilità ambientale, ma anche per la stabilità economica e sociale – e dopo i recenti sviluppi, sicuramente anche sanitaria – su scala planetaria.

I legami tra il cambiamento climatico e le città possono essere analizzati in una duplice prospettiva negativa. Con oltre il 75% dei gas a effetto serra emessi, le città sono senza dubbio una delle principali co-causanti della crisi climatica in corso. D'altro canto, il cambiamento climatico può avere impatti catastrofici e di grande portata soprattutto sulle città, che sono, come attori passivi, i primi ad essere interessati dalla crisi climatica.

Ciò dimostra che è essenziale considerare la dimensione territoriale del cambiamento climatico. Tuttavia, l'errata convinzione che i problemi globali non possano essere affrontati dalle città (leggasi governi municipali) deve essere abbandonata: le questioni globali sono questioni delle città.

Così, la lotta contro il cambiamento climatico pone, allo stesso tempo, sia una sfida che un'opportunità unica per i governi locali, per cambiare gli attuali modelli di sviluppo urbano, con lo scopo di raggiungere gli ambiziosi obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra e resilienza agli effetti del cambiamento climatico e mirare, in tal modo, a uno sviluppo urbano che sia più sostenibile.

D'altra parte, il cambiamento climatico come fenomeno su più scale e multidimensionale deve essere affrontato attraverso una combinazione di sforzi congiunti e complementari di tutte le sfere di *governance*, istituzionali e non.

L'analisi del quadro teorico della *governance* dei cambiamenti climatici ha dimostrato come le teorie politiche abbiano condotto a una ristrutturazione della mappa della *governance* climatica, passando da una *governance* internazionale a una *governance* globale, aprendo le porte, in misura maggiore o minore, a soggetti di diversa natura e riconfigurando le loro relazioni.

Tuttavia, nonostante il riconoscimento teorico della trascendenza della *governance* globale nell'ambito della lotta contro il cambiamento climatico (e, dentro di essa, in particolare della *governance* multilivello), la sua implementazione pratica presenta notevoli carenze.

Per cercare di compensare queste lacune, oltre a moltiplicare i discorsi sulla necessità di una mobilitazione globale per il clima – di tutti gli attori, istituzionali e non istituzionali, – la dottrina politica ha iniziato a cercare meccanismi per rafforzare la necessaria interazione tra i diversi livelli. A questo proposito, vorremmo insistere sul fatto che queste preoccupazioni della scienza politica devono essere trasferite al Diritto e tradotte in Diritto.

L'analisi del contesto internazionale ha messo in evidenza, da un lato, il lavoro delle Nazioni Unite per promuovere l'azione locale per il clima, attraverso Agenda 21 Local, l'Agenda 2030 e la Nuova Agenda Urbana; dall'altro, ha sottolineato il compito delle reti climatiche transnazionali, tra le altre cose, per la loro attività di intermediazione, attraverso la quale le città stanno iniziando ad aprirsi un proprio spazio nella scena internazionale. Allo stesso modo, l'accordo di Parigi ha rappresentato un importante mutamento di prospettiva riguardo alla considerazione del ruolo dei governi subnazionali, compresi quelli locali, nell'attuazione degli obiettivi climatici globali e, in particolare, dei contributi determinati a livello nazionale (NDCs).

Il ruolo dell'Unione Europea si sta muovendo nella stessa direzione. La concisa analisi del contesto europeo ha dimostrato che le istituzioni dell'UE sono sempre più interessate a come integrare le città nell'azione congiunta sul clima. A questo riguardo, il Regolamento sulla *governance* obbliga gli Stati membri a tenere conto

dei livelli sub-statali nella pianificazione dei Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC).

L'analisi dei due scenari, internazionale ed europeo, ha rivelato, sebbene in modi e gradi differenti, l'intensificazione del dialogo delle istituzioni non solo *sulle* città, ma anche *con* le città.

Al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile, così come gli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi, tutti gli argomenti analizzati in questo studio convergono, come non può essere altrimenti, sulla necessità di un'azione coerente e integrata tra *tutti* i livelli politico-amministrativi.

Sebbene sia emersa la volontà degli enti locali di non essere considerati solo come un livello amministrativo sussumibile all'interno degli Stati, è chiaro che la possibilità per le autorità locali di partecipare all'azione globale (o congiunta) per il clima dipende dal se e dal come i sistemi giuridici interni concedano loro competenze specifiche e funzioni adeguate; l'effettiva partecipazione di questi enti è anche condizionata dall'esistenza di una reale integrazione interna tra le politiche e le attività di pianificazione dei diversi livelli politico-amministrativi.

1. Nel contesto esposto, la prima ipotesi che questa tesi di dottorato ha sollevato è stata l'inesistenza di meccanismi giuridici che permettono l'effettiva integrazione delle autorità locali nell'azione congiunta sul clima in Spagna.

Per questo motivo, è stato essenziale analizzare il contesto spagnolo, così come, preliminarmente, il contesto internazionale ed europeo per valutare le tendenze e gli orientamenti. Il modello decentralizzato di autonomia in Spagna è caratterizzato da una tangenzialità, concomitanza e intreccio di interessi e competenze giuridiche e normative tra i diversi livelli territoriali politico-amministrativi, che si accentua ulteriormente con riferimento al cambiamento climatico.

Nella Costituzione Spagnola mancano riferimenti espressi al tema del cambiamento climatico che, invece, cominciano ad apparire nei nuovi statuti di autonomia delle Comunità Autonome, che fanno parte del blocco di costituzionalità.

La mancanza di un titolo specificamente climatico ha portato il legislatore statale e autonomo a inquadrare l'insieme delle politiche, della normativa e delle funzioni amministrative per affrontare il fenomeno del cambiamento climatico nelle rigide caselle di competenza esistenti, in primo luogo la relativa all'ambiente, ma anche l'energia, la pianificazione urbana e la mobilità.

Questa coacervo di competenze settoriali e la loro distribuzione tra lo Stato e le Comunità Autonome ha generato, soprattutto in riferimento al cambiamento climatico, un forte conflitto competenziale che si è reso ancor più evidente dopo l'approvazione delle prime leggi delle Comunità Autonome sul cambiamento climatico. . A ciò si deve aggiungere la considerazione delle entità locali, un livello politico-amministrativo con le funzioni proprie, configurate giuridicamente per la normativa sia statale che autonoma (regionale).

Nel tema oggetto di analisi, è apparso chiaro che, in primo luogo, in Spagna è essenziale superare la questione di quale livello politico-amministrativo debba affrontare unilateralmente un problema come il cambiamento climatico. È chiaro che non c'è nessun livello di governo che possa avere la prerogativa di "patrimonializzare" questo tema e che, nel quadro degli impulsi internazionali ed europei, un'azione comune per il clima richieda il coinvolgimento attivo di tutti i livelli di governo.

Inoltre, come è stato dimostrato, in una necessaria "azione congiunta per il clima", l'azione locale non può essere isolata dall'azione di altre amministrazioni, al fine di raggiungere la coerenza delle strategie e degli obiettivi.

L'unilateralità dell'azione in Spagna ha favorito un mosaico di diverse politiche e normative frammentate e moltiplicate che, pur non essendo contraddittorie, sono carenti di un approccio comune.

Tale aspetto, insieme alla mancanza di una legge statale sul cambiamento climatico, impedisce di avere una visione complessiva e armoniosa della legislazione in materia e, d'altra parte, un substrato minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

I diversi livelli di governo hanno agito in modo isolato e, in molti casi, hanno semplicemente aggiunto la componente climatica alle normative settoriali esistenti.

Tutto ciò ha portato all'inefficacia dell'azione climatica spagnola. Proprio per questo si rende necessario ristrutturare le interazioni interamministrative attraverso un quadro normativo, e dunque, sono necessari meccanismi che permettano una *governance* congiunta, già nella fase di pianificazione.

Peraltro, l'analisi delle tecniche relazionali organiche interamministrative previste nel nostro sistema amministrativo ha mostrato, da un lato, come esse siano insufficienti per affrontare problemi, come il cambiamento climatico, fortemente trasversali; e, dall'altro, come esse trascurino le entità locali. Le tecniche previste non sono né adatte né sufficienti a garantire questa azione comune, però si aggiunga che in pratica questi presunti "*forum* di dialogo" non funzionano.

Tutto questo ha condotto ad evidenziare, in Spagna, un'assenza di cultura e uno scarso spirito politico nei confronti della collaborazione.

Abbiamo constatato, inoltre, la mancanza di forum che consentano un dialogo "trilaterale" specifico sul clima e il cambiamento climatico e che prevedano la partecipazione delle autorità locali.

In sostanza, da tutto ciò possiamo considerare la nostra prima ipotesi senza dubbio confermata.

Pertanto, dopo l'approvazione della legge sui cambiamenti climatici (che non dice nulla sul tema), sarebbe necessario definire strumenti organici e funzionali *ad hoc* (i primi strumentali ai secondi) sulla lotta contro il cambiamento climatico, al fine di migliorare la coerenza nella pianificazione delle politiche e, di conseguenza, nelle azioni climatiche tra i tre livelli politico-amministrativi.

D'altra parte, tuttavia, abbiamo sottolineato come, per sviluppare meccanismi di collaborazione (*latu sensu*) con gli enti locali, sia necessario abbandonare, da parte degli altri livelli, la concezione di queste come "amministrazioni inferiori" e assumere l'autonomia locale come vera autonomia politica, con le conseguenze che ciò comporta.

Inoltre, è stato posto l'accento sull'importanza che, in questi forum di dialogo, dovrebbero assumere come intermediari le organizzazioni rappresentative degli enti locali (la FEMP o la RECC).

Al contempo, il "contratto sociale globale" (nel nostro caso climatico) introdotto dall'Agenda 2030, a livello domestico, deve, dal nostro punto di vista, essere necessariamente guidato da un "Accordo di Stato" imperativo, che coinvolga, direttamente e in primo luogo, i menzionati livelli politico-amministrativi.

2. Per quanto riguarda la seconda ipotesi, avevamo postulato una mancanza di funzioni amministrative, che renderebbe impossibile per le autorità locali contribuire alla lotta comune contro il cambiamento climatico.

Coincidendo con le conclusioni estratte da Simou¹³²⁹, la nostra ricerca ha dimostrato come gli enti locali abbiano funzioni sufficienti, che ovviamente possono essere incrementate, e strumenti giuridici che permettono loro di occuparsi della mitigazione e dell'adattamento al cambiamento climatico a livello comunale. Pertanto, questa nostra seconda ipotesi deve essere confutata.

Tuttavia, l'analisi ha dimostrato, ancora una volta, che le funzioni municipali, nella loro configurazione attuale, favoriscono un'azione locale frammentata e settoriale, che ostacola la concezione sistemica del nuovo "diritto locale del cambiamento climatico".

Un primo intervento che potrebbe aiutare a superare questo approccio frammentato sarebbe la previsione di una competenza municipale espressamente climatica.

È stato apprezzato come la lotta contro il cambiamento climatico (nel doppio aspetto considerato) sia una questione, se non esclusivamente, anche di interesse locale. Per questo motivo, il legislatore statale potrebbe (ma certamente non è obbligato) introdurre la menzionata competenza municipale nella *Ley de Bases de Régimen Local*. Ciò darebbe più vigore alla costruzione teorica e giuridica di un diritto locale del cambiamento climatico. Allo stesso modo, ciò consentirebbe al legislatore nazionale e autonomico di configurare un *corpus* coerente di funzioni locali propriamente climatiche. Come si è posto in evidenza, le prime leggi regionali sul cambiamento climatico approvate finora vanno timidamente in questa direzione, sebbene non possa ancora configurarsi un *corpus* normativo climatico.

¹³²⁹ Simou, *Derecho local del cambio climático*, *op.cit.*

Oltre alla necessità di titolo competenziale sul cambiamento climatico, nella tesi dottorale sono state avanzate alcune proposte e strumenti che le autorità locali potrebbero utilizzare sin da subito per migliorare l'"integrazione multisettoriale" delle politiche climatiche locali e superare così l'attuale approccio frammentato.

Tra questi, riteniamo opportuno sottolineare l'importanza di un regolamento comunale sul cambiamento climatico e sulla transizione energetica, che darebbe visibilità e copertura legale alle politiche climatiche comunali, così come una visione globale del problema e, soprattutto, alle "soluzioni" intraprese dall'ente.

3. Dalla ricerca effettuata possono essere tratte alcune ulteriori riflessioni.

Il cambiamento climatico, nell'Antropocene, è passato dall'essere un semplice fenomeno naturale a convertirsi in un concetto giuridico, sebbene ancora in costruzione.

Dalla Conferenza di Rio de Janeiro, i discorsi extra-giuridici e gli approcci dottrinali al cambiamento climatico hanno sfidato il diritto ad affrontare la questione. Ciononostante, la dottrina giuridica internazionale e nazionale ha identificato solo negli ultimi quindici anni il cambiamento climatico come un problema prioritario anche per il diritto pubblico.

Come è stato constatato in questa ricerca, le sfide che il cambiamento climatico comporta per il diritto sono enormi in termini di quantità e qualità e si ampliano ulteriormente se si considera che si tratta di un fenomeno multiforme, di enorme complessità scientifica e tecnica, nonché caratterizzato da una straordinaria incertezza (non in relazione all'esistenza del fenomeno, ma al modo di trattarlo).

Di fatto, in questo ambito, sono le scoperte scientifiche e tecniche che alimentano e guidano il Diritto, il quale, da parte sua, è chiamato a compiere un notevole sforzo di innovazione, anticipazione e dinamismo. Il diritto probabilmente non ha mai avuto bisogno della scienza e dell'innovazione tecnologica tanto quanto ora.

Tuttavia, è stato osservato che la scienza del clima, che coinvolge diversi ambiti disciplinari, è composta da diversi fatti scientifici che, secondo la dottrina,

arrivano a identificare vere e proprie fonti produttive di effetti giuridici¹³³⁰. In questo senso, da un lato, secondo Carducci, il clima deve essere riconosciuto come un indiscutibile "presupposto condizionante"¹³³¹ del diritto, il che lo porta a considerarlo come una "fonte fatto": il clima "regola le relazioni viventi, invece di essere da esse regolato"¹³³². D'altra parte, il Diritto si appropria al cambiamento climatico considerandolo nel suo aspetto relazionale umano. In questa veste, l'oggetto del diritto non è il clima in sé, ma l'alterazione climatica dovuta all'azione umana¹³³³: "[...] si riconosce, per la prima volta, una specifica responsabilità giuridica in capo ai soggetti di diritto: quella di «alterare» la composizione dell'atmosfera con l'«aggiunta» artificiale di produzione di gas a effetto serra"¹³³⁴. Fino a poco tempo fa, almeno in Spagna, il "diritto del cambiamento climatico" faceva riferimento al regime giuridico internazionale del cambiamento climatico. Il Diritto pubblico - e ancor meno il Diritto amministrativo - aveva affrontato solo sporadicamente la questione del cambiamento climatico. C'era una sorta di diffidenza nei confronti di un fenomeno difficile da codificare e da trattare giuridicamente attraverso la logica e le categorie giuridiche classiche e le istituzioni tradizionali.

Ancora più recente risulta essere l'interesse della dottrina amministrata riguardo al contributo e al coinvolgimento delle entità sub-statali nella mitigazione e nell'adattamento al cambiamento climatico, a causa della difficoltà di mettere in discussione la prerogativa statale - sostenuta dal Tribunal Constitucional¹³³⁵ - nel legiferare su questo tema.

La tendenza sta gradualmente cambiando. La dottrina, timidamente, sta già teorizzando la nascita di una nuova disciplina giuridica, il "diritto del cambiamento climatico", che non è una semplice sub-specialità del diritto ambientale, e che ha

¹³³⁰ Carducci, "Cambiamento climatico...", *op.cit.*, p. 52.

¹³³¹ *Ibid*, p. 53.

¹³³² *Idem*.

¹³³³ "Questo segmento causale del fenomeno naturale CC è l'oggetto del diritto, di cui lo stesso diritto individua l'imputazione nell'azione umana, ossia in qualsiasi soggetto giuridico che emette

artificialmente gas a effetto serra". *Ibidem*, p. 54.

¹³³⁴ *Ibidem*.

¹³³⁵ Si veda, tra tutte, la Sentenza della Tribunal Constitucional n. 87/2019 del 20 giugno 2019, sulla legge del Parlamento della Catalogna 16/2017, del 1° agosto, sui cambiamenti climatici.

implicazioni anche oltre il diritto pubblico. In questo senso, una parte della dottrina amministrativista sta già costruendo il substrato teorico dell'emergere di un diritto locale del cambiamento climatico¹³³⁶.

Il cambiamento climatico, infatti, richiede al diritto metamorfosi di *contenuto* e di *forma* e, ovviamente, il diritto amministrativo non è immune da questi cambiamenti. Alcuni dei cambiamenti che il Diritto sta sperimentando sono stati osservati nella ricerca.

Per quanto riguarda i *contenuti*, da un lato si ridefiniscono le relazioni politico-amministrative tra i diversi livelli territoriali, fino a diluire le frontiere che nel nostro paese il legislatore, assecondato dalla giurisprudenza, aveva insistentemente marcato. Allo stesso modo, si ridefiniscono le relazioni tra i livelli politico-amministrativi e la società, evidenziando la necessità di strumenti e meccanismi giuridici che garantiscano la rappresentanza e la partecipazione effettiva della popolazione già nella fase di pianificazione e, posteriormente, per l'implementazione delle politiche climatiche. In questa prospettiva, le attuali disposizioni sulla partecipazione della società alle politiche e decisioni amministrative climatiche devono essere ripensate per migliorarne l'efficacia.

D'altra parte, come è stato detto, il diritto del cambiamento climatico non è una semplice sottospecialità del diritto ambientale. Il diritto del cambiamento climatico deve riflettere l'interrelazione tra le sue cause, le sue conseguenze e le sfide che questo fenomeno presenta su dimensioni che comprendono, però che vanno al di là di quella ambientale, come quella economica, sociale, sanitaria e politica. In questo senso, il diritto del cambiamento climatico deve avere una vocazione sistemica e deve potersi combinare con gli altri aspetti dello sviluppo urbano sostenibile.

Ma il cambiamento climatico, oltre al contenuto del Diritto, ridefinisce anche le *forme* giuridiche.

Come abbiamo potuto apprezzare, in primo luogo, una tecnica sempre più consolidata è l'"importazione" e "adattamento" al diritto interno di strumenti di *soft law*. A questo proposito, si è fatto riferimento alla *soft law* originata da reti transnazionali di autorità locali, riconosciute come "comunità normativa

¹³³⁶ Sofía Simou, Derecho local del cambio climático, op.cit.

emergente"¹³³⁷, dall'ONU (Agenda Urbana, SDGs) o dalla stessa Unione Europea (PACES). Strumenti che, nel nostro sistema giuridico, continuano ad avere una natura programmatica non vincolante.

Questi strumenti di diritto "soft", dal carattere dichiarativo e di appelli morali persuasivi¹³³⁸, certamente non coercitivi, si concentrano, piuttosto che su regole vincolanti, sulla visione e la creazione di un consenso globale e sulla definizione di obiettivi e impegni comuni¹³³⁹.

Allo stesso modo, stiamo assistendo a una proliferazione di strumenti di natura negoziale oltre ai tradizionali strumenti autoritari che caratterizzano il classico approccio di *comand and control*¹³⁴⁰. Tali strumenti giuridici vincolanti, che continuiamo a ritenere necessari, devono essere sostenuti da strumenti volti a raggiungere una maggiore accettazione sociale dell'insieme delle misure climatiche.

D'altra parte, i suddetti strumenti di *soft law* introducono obiettivi ambiziosi, ma non stabiliscono chiaramente mezzi per conseguirli, che sono lasciati alle decisioni - e alla volontà - dei governi nazionali e subnazionali. I veri meccanismi di attuazione di questi strumenti sono quindi le politiche, la legislazione e, naturalmente, gli strumenti giuridico-amministrativi¹³⁴¹. Il ruolo della legge è, in questo senso, delineare il marco d'azione obbligatorio per i governi, anche locali, senza, d'altra parte, fissare preventivamente in forma dettagliata tutta l'attuazione degli stessi.

Di conseguenza, a giudizio di Mousmouti¹³⁴², intesi come strumenti sovranazionali per la definizione degli obiettivi, gli strumenti di *soft law* interagiscono con il quadro giuridico esistente sostanzialmente in due modi: in

¹³³⁷ Lin op.cit., p. 10.

¹³³⁸ Il concetto di "Morale suasion". Claire Melamed e Gina Bergh, *Gals e obiettivi di sviluppo sostenibile: opzioni per differenziare tra i paesi*, 2014, p. 2. <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9047.pdf>>.

¹³³⁹ Maria Mousmouti, «The New Urban Agenda, effective national policies, and legislation», op.cit., pp. 3-14.

¹³⁴⁰ Marco Brocca, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche* op.cit., p. 11.

¹³⁴¹ Vid. Mousmouti, op.cit., p. 5. Melamed y Bergh, op.cit., p. 3.

¹³⁴² Ibid.

primo luogo, promuovendo l'allineamento delle politiche e delle legislazioni nazionali con gli impegni e gli obiettivi ivi stabiliti; e in secondo luogo, guidando la definizione di nuove politiche e di normative efficaci ed efficienti, per tradurre questi obiettivi politici in azioni concrete (normative o amministrative).

Osserviamo dunque che gli SDGs, l'Agenda 2030 e la Nuova Agenda Urbana pongono nuove sfide al nostro diritto interno.

- I. Il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi globali che stabiliscono questi strumenti presuppone la traduzione in misure concrete delle dichiarazioni politiche di emergenza climatica, nonché di tutti gli altri impegni assunti con la firma delle numerose dichiarazioni menzionate nel corso dello studio. Ciò rende essenziale una duplice sfida giuridica: tradurre gli obiettivi generali in obiettivi quantitativi vincolanti a tutti i livelli territoriali, e, allo stesso tempo, forgiare meccanismi che traducano legalmente questi obiettivi e dichiarazioni..
- II. Nel contesto sopra delineato, i menzionati contributi determinati a livello locale(LDCs), nel marco dei contributi determinati a livello nazionale (NDCs), dovrebbero, a nostro avviso, essere configurati come un obiettivo quantitativo per gli enti locali, lasciando agli enti spazio per la sperimentazione, l'innovazione e il processo decisionale sulle strategie da seguire per raggiungerli.
- III. Per quanto riguarda il secondo aspetto, gli strumenti di *soft law* analizzati dovrebbero essere concepiti, in primo luogo, come parametri qualitativi e quantitativi per una revisione delle politiche e della normativa al fine di allinearli agli obiettivi e agli impegni assunti.¹³⁴³
 - I. Affinché gli SDGs e gli impegni assunti acquistino un contenuto effettivo e concreto, come detto, la legislazione deve di plasmare meccanismi e strumenti giuridici efficaci che siano espressamente orientati al raggiungimento degli obiettivi prefissati. È necessario, però, che si tenda al raggiungimento degli obiettivi in modo integrato e sistemico. In tal senso, la semplice incorporazione degli obiettivi e degli SDGs negli strumenti giuridici tradizionali potrebbe portare notevoli problemi che la

¹³⁴³ Ibid.

dottrina sta cominciando ad affrontare e che abbiamo evidenziato nella ricerca in relazione al cambiamento climatico (SDG 13). Aggiungere solo la componente "clima" alle politiche settoriali esistenti, così come alla normativa e agli strumenti giuridici classici, potrebbe rivelarsi artificiale, limitante o addirittura infruttuoso¹³⁴⁴. Partendo da questa premessa, l'Agenda 2030 mira a promuovere un cambio di paradigma nella *governance* locale: pensare in modo strategico (visione trasversale e non settoriale delle politiche municipali) in un orizzonte spaziale ampio (2030) e territorialmente integrato.

Dal punto di vista metodologico, normalmente, il Diritto tende ad affrontare la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico in modo frammentario e settoriale, collegandolo a categorie giuridiche, competenze e funzioni amministrative esistenti¹³⁴⁵. Si fa così riferimento all'ambiente, all'energia, all'urbanistica, alla mobilità, scomponendo il cambiamento climatico in relazione soprattutto alle sue cause ed effetti antropici e reindirizzando l'azione politico-amministrativa in categorie con cui il diritto ha già familiarità.

Questa prassi di scomporre il problema in varie componenti contribuisce a renderlo più facile da trattare e affrontare¹³⁴⁶, ma ha lo svantaggio di non considerare le interconnessioni e le interazioni tra le sue componenti e, quindi, di ignorare le dinamiche sistemiche inerenti al cambiamento climatico. Ciò ci porta a concludere che, per il momento, il "diritto del cambiamento climatico" non ha un'ontologia propria.

¹³⁴⁴ A tal fine, si vedano, ad esempio, le considerazioni di Burzaco Samper per il conseguimento degli SDGs attraverso gli appalti pubblici e le difficoltà legate all'inserimento di clausole che tentano di concretizzare gli SDGs. María Burzaco Samper, «La contratación pública como instrumento en la consecución de objetivos de desarrollo sostenible: las dificultades prácticas que evidencian los conflictos», in *Retos del derecho ante un mundo global*, ed. Aitziber Emaldi Cirión y Encarnación La Spina (Tirant lo Blanch, 2020), pp. 375-406.

¹³⁴⁵ Questo, secondo Carducci, è probabilmente dovuto alla struttura dei sistemi costituzionali: "il loro formante attivo, quello normativo, è frazionato per materie (ambiente, energia, trasporti, infrastrutture, tutela dei consumatori, paesaggio, agricoltura, ecosistema ecc...), al cui interno è difficile incasellare i fatti climatici, i loro elementi costitutivi, le discipline giuridiche di riferimento e le direttive scientifiche, prevalentemente di matrice internazionale o sovranazionale". *Ibid*, p. 51.

¹³⁴⁶ "Decomposition of the climate problem into more digestible units". *Vid.* Charles F. Sabel y David G. Victor, «Governing global problems under uncertainty: making bottom-up climate policy work», 2017, p. 17 <<https://doi.org/10.1007/s10584-015-1507-y>>.

Tuttavia, non bisogna commettere l'errore di intendere questa dinamica sistemica come una mera somma o sintesi delle varie componenti. La mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico non possono essere raggiunti dalla somma di politiche, normative e attuazioni amministrative climatiche settoriali, né possono essere raggiunti dalla somma di politiche, normative e attuazioni amministrative a livelli diversi, senza considerare una coerenza tra esse. Solo recentemente il Diritto ha iniziato ad affrontare il cambiamento climatico in modo sistematico e olistico. Tuttavia, la mancanza di un titolo competenziale sul cambiamento climatico nella Costituzione spagnola, così come nella LBRL, è un ostacolo costituzionale e giuridico che deve essere rimosso per permettere il progresso verso un "diritto del cambiamento climatico" efficace che rifletta la sua vocazione sistemica.

Al contempo, abbiamo potuto evidenziare gli impulsi a collegare la lotta contro il cambiamento climatico con le altre dimensioni che tradizionalmente costituiscono lo sviluppo sostenibile. Il Diritto è ancora lontano dall'assumere questa prospettiva. In primo luogo, perché, senza una propria ontologia, è difficile mettere in relazione la lotta contro il cambiamento climatico con le altre dimensioni dello sviluppo sostenibile. In secondo luogo, perché attualmente non esistono strumenti giuridico-amministrativi che permettano, a livello locale, la coerenza interna delle politiche filoclimatiche settoriali, né la loro integrazione con le altre "componenti" della sostenibilità urbana.

Tutto quanto detto fin ora rimanda alla "localizzazione" degli SDGs, di cui si è parlato nella ricerca. Quando ci riferiamo alla localizzazione degli SDGs stiamo mettendo in luce due fenomeni diversi, ma strettamente collegati tra loro: la localizzazione degli SDGs *nei* territori e *nelle* città, che si riflette nelle Agende Urbane, per cui tutti i livelli di governo (nazionale, regionale e locale) devono promuovere lo sviluppo sostenibile delle città. E, al contempo, l'internalizzazione degli SDGs come obiettivi *delle* città stesse (si legga enti locali), cioè la riformulazione delle agende locali per dare priorità allo sviluppo sostenibile in tutte le sue sfaccettature. Assumere gli impegni degli SDGs richiede un cambiamento di prospettiva, da settoriale a integrato, che riguardano allo stesso tempo:

- a) Le strategie di pianificazione e la politica locale;
- b) I regolamenti comunali;
- c) Le decisioni amministrative;
- d) La gestione dei fondi e del bilancio.

Prima di tutto, gli SDGs devono essere trattati come fattori condizionanti per la normativa e le decisioni amministrative, anche locali.

In secondo luogo, per quanto riguarda i regolamenti comunali, come abbiamo mostrato, bisogna abbandonare la logica settoriale e frammentaria, così come l'attitudine ad aggiungere semplicemente nuovi regolamenti a quelli esistenti, e perseguire invece una coerenza e una sistematizzazione normativa interna. Nello stesso senso, localizzare gli SDGs significa che le norme "standard" devono essere rifiutate a favore di regolamenti "su misura", appropriati e in linea con le esigenze e le possibilità dell'entità e del territorio.

La nuova visione partecipativa della *governance*, inoltre, evidenzia la necessità che le strategie politiche sul cambiamento climatico, così come la stessa pianificazione e regolamentazione locale, siano precedute da un effettivo dialogo e processo partecipativo con i cittadini e gli *stakeholders* del territorio. Nel corso della ricerca è emerso chiaramente che i livelli locali, in particolare, giocano un ruolo fondamentale come vettori per canalizzare e aumentare l'impegno climatico degli innumerevoli agenti economici e sociali del territorio. È a livello locale che l'azione e l'impegno sociale globale per il clima si trasforma in azione e impegno collettivo e dove la *governance* diventa veramente collaborativa. È quindi necessario, soprattutto nelle città, che la lotta al cambiamento climatico sia assunta come un impegno collettivo, che permetta al governo locale di prendere le redini e lavorare insieme, già nella fase di pianificazione, con la cittadinanza e gli attori del territorio.

La investigación que refleja la presente tesis doctoral se cerró el día 05 de febrero 2021. Por lo tanto, acontecimientos o cambios normativos posteriores no se encontrarán reflejados en ella.

V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía¹³⁴⁷

Referencias doctrinales

- Abbott, Kenneth W., «Orchestration. Strategic Ordering in Polycentric Governance», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt, y Johanna Forster (Cambridge University Press, 2018), pp. 188-208
- Abbott, Kenneth W., «The transnational regime complex for climate change», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30.4 (2012), 571-90
- Acuto, Michele, «City Leadership in Global Governance», *Global Governance*, 19.3 (2013), 481-98
- Aguirre i Font, Josep Maria, «La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, X.2 (2019), 1-46.
- Alberton, Mariachiara, «La praxis de las relaciones intergubernamentales en España: un examen cuantitativo y cualitativo de la cooperación en materia ambiental», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.2 (2020), 1-44
- Alenza García, José Francisco, «Los municipios ante los retos de la prevención, el aprovechamiento y la eliminación segura de los residuos», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. M. Rosario Alonso Ibáñez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 269-96
- Alenza García, José Francisco, «Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10.1 (2019), 1-46.
- Alenza García, José Francisco, y Sanz Rubiales, Íñigo, «Las energías renovables y la eficiencia energética como instrumentos clave en la lucha contra el cambio climático», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, ed. Roberto Galán Vioque y Isabel González Ríos (Aranzadi, 2017), pp. 451-84
- Ali, Saleem «How the current coronavirus pandemic links to questions of ecological sustainability in the Anthropocene», *Sustainability Community*. Springer Nature, 8 de abril de 2020.
- Almeida Cerredá, Marcos, «Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual», en *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos*, ed. Jorge Iván Rincón Córdoba y Nicolás Cabezas Manosalva (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020)

¹³⁴⁷ La bibliografía que figura en este apartado no recoge la bibliografía de las publicaciones. El lector podrá consultar la bibliografía de cada artículo o capítulo de libro al final del correspondiente anexo de la tesis.

- Almenar-Muñoz, Mercedes, «Contaminación atmosférica urbana y cambio climático», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. Rosario Alonso Ibáñez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 339-55
- Alonso Ibáñez, M. Rosario, «Elementos clave de la financiación comunitaria del desarrollo urbano: la superación de la metodología de las iniciativas URBAN», *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 6.2 (2017), 6-12
- Alonso Ibáñez, M. Rosario, «Marco jurídico para el urbanismo social y participativo», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2017)
- Alonso Ibáñez, M. Rosario, «Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa Rethinking local public action from new administrative», *REALA*, 14 (2020), 49-68.
- Alonso Varo, Joaquín, «La función de la legislación básica en la determinación de las competencias municipales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2015, 129-52 <<https://doi.org/10.24965/reala.v0i3.10244>>.
- Amato Mangiameli, Agata C., «La tutela dell' ambiente in Europa Dai presupposti teorici al diritto e ai principi», *Rivista di filosofia del diritto*, 2 (2018), 335-60 <<https://doi.org/10.4477/91679>>
- Ammendola, Viridiana, y Crimi, Jacopo, «Venticinque anni di negoziati sul clima», *Equilibri*, 2 (2015), 247-52 <<https://doi.org/10.1406/80775>>
- Anderberg, Stefan, «Natural Resource Flows and Sustainability in Urban Areas», en *Encyclopedia of Sustainability Science and Technology*, ed. R.A. Meyers (Springer, 2012), pp. 6853–6864
- Andersson, Krister P., y Ostrom, Elinor, «Analyzing decentralized natural resource regimes from a polycentric perspective», *Policy Sciences*, 41.1 (2008), 71-93 <<https://doi.org/10.1007/s11077-007-9055-6>>
- Andresen, Steinar, «International climate negotiations: Top-down, bottom-up or a combination of both?», *International Spectator*, 50.1 (2015), 15-30 <<https://doi.org/10.1080/03932729.2014.997992>>
- Anheier, Helmut K., «Global Governance», en *The Oxford Handbook of Global Studies*, ed. Mark Juergensmeyer, Saskia Sassen, Manfred B. Steger, y Victor Faessel (Oxford University Press, 2018), pp. 769-90 <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190630577.013.34>>
- Ares Castro-Conde, Cristina, «A vueltas con la “gobernanza multinivel”», *Revista Española de Ciencia Política*, 22 (2010), 119-33
- Arévalo Gutiérrez, Alfonso, «Evaluación ambiental: la culminación de la incorporación de la Directiva 2014/52/UE mediante la Ley 9/2018», *Revista de Urbanismo*, febrero.71 (2019)
- Arias Maldonado, Manuel, *Antropoceno. La política en la era humana* (Taurus, 2018)
- Auby, Jean-Bernard, «La ciudad, ¿Nueva frontera del derecho administrativo?», *TransJus Working Papers Publications*, 3 (2018), 853-58.

- Ávila Orive, José Luis, Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad (Tirant lo Blanch, 2018).
- Bäckstrand, Karin y W. Kuyper, Jonathan, «The democratic legitimacy of orchestration: The UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance», *Environmental Politics*, 26 (2017), 1-30
- Bäckstrand, Karin, «Accountability of networked climate governance: The rise of transnational climate partnerships», *Global Environmental Politics*, 8.3 (2008), 74-102 <<https://doi.org/10.1162/glep.2008.8.3.74>>
- Bäckstrand, Karin, W. Kuyper, Jonathan, Linnér, Björn-Ola, y Lövbrand, Eva, «Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond», *Environmental Politics*, 26.4 (2017), 561-79 <<https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1327485>>
- Ballbé Mallol, Manuel, «El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización», *Revista de Administración Pública*, 174 (2007)
- Baño León, José María, «Autonomía y competencias locales», *Documentación Administrativa*, 6 (2019), 8-15 <<https://doi.org/10.24965/da.i6.10761>>.
- Barrero Rodríguez, Concepción, «La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184, 2017, 41-73
- Bassols Coma, Martín, «La ejecución del planeamiento y el cambio climático», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Inap, 2018), pp. 405-28
- Bellamy Foster, John, «The metabolism of nature and society», en *Marx's Ecology* (NYU Press, Monthly Review Press, 2000), pp. 141-77
- Bendlin, Lena, *Orchestrating Local Climate Policy in the European Union: Inter-Municipal Coordination and the Covenant of Mayors in Germany and France* (Springer, 2017) <<https://doi.org/10.1007/978-3-658-26506-9>>
- Berman, Paul, «The study of macro -and micro- implementation», *Public Policy*, 26 (1978), 157-84
- Bertoldi, Paolo (ed.), *Guidebook «How to develop a Sustainable Energy and Climate Action Plan (SECAP)» PART 3-Policies, key actions, good practices for mitigation and adaptation to climate change and Financing SECAP(s)*, ed. Paolo Bertoldi (Luxembourg: EUR 29412 EN, Publications Office of the European Union, 2018) <<https://doi.org/10.2760/58898>>
- Bertrán Girón, María, «Reflexiones acerca de la fiscalidad medioambiental en España», en *Retos del derecho ante un mundo global*, ed. Aitziber Emaldi Cirión y Encarnación La Spina (Tirant lo Blanch, 2020).
- Betsill, Michele M, y Bulkeley, Harriet, «Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change», *Global Governance*, 12.2 (2006), 141-59
- Betsill, Michele M., y Rabe, Barry G., «Climate Change and Multilevel Governance: The Evolving State and Local Roles», en *Toward Sustainable Communities:*

- Transition and Transformations in Environmental Policy, ed. Daniel A. Mazmanian y Michael E. Kraft (MIT PRes, 2009)
- Betsill, Michele, Dubash, Navroz K., Paterson, Matthew, van Asselt, Harro, Vihma, Antto y Winkler, Harald, «Building Productive Links between the UNFCCC and the Broader Global Climate Governance Landscape», *Global Environmental Politics*, May, 2015, 1-10
- Biermann Frank y Kim, Rakhyun E., *Architectures of Earth System Governance* (Cambridge University Press, 2020).
- Biermann, Frank, Pattberg, Philipp, van Asselt, Harro y Zelli, Fariborz, «The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis», *Global Environmental Politics*, 9.4 (2009), 14-40 <<https://doi.org/10.1162/glep.2009.9.4.14>>
- Biersteker, Thomas, *Global Governance. An EU Agenda for Global Governance*, RSCAS Policy Papers RSCAS PP 2011/01, 2011 <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/13218>>
- Bodansky, Daniel, Brunnée, Jutta y Rajamani, Lavanya, *International Climate Change Law* (Oxford University Press, 2017)
- Bolgherini, Silvia, Lippi, Andrea y Maset, Sergio, «In mezzo al guado. La governance subregionale fra vecchie province e nuove aree vaste», *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 3 (2016), 341-72 <<https://doi.org/10.1483/84869>>
- Bonafous-Boucher, Maria, «From Government to Governance», en *Stakeholder Theory: A European Perspective*, ed. Maria Bonafous-Boucher y Yvon Pesqueux (Palgrave Macmillan, 2005), pp. 1-23
- Borràs Pentinat, Susana, y Paola Villavicencio Calzadilla, *El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras* (Aranzadi, 2018)
- Brenner, Neil, «Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe», *Review of International Political Economy*, 1.5 (1998), 1-37.
- Brenner, Neil, y Schmid, Christian «La “era urbana” en debate», *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 42.127 (2016), 1-17
- Brocca, Marco, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche* (Giappichelli ed., 2018)
- Bulkeley, Harriet, «Cities and the Governing of Climate Change», *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 2010, 229-55 <<https://doi.org/10.1146/annurev-environ-072809-101747>>
- Bulkeley, Harriet, Betsill, M. Michele, Compagnon, Daniel, Hale, Thomas y Hoffmann, Matthew «Transnational Governance. Charting New Directions Post-Paris», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt, y Johanna Forster (Cambridge University Press, 2018), pp. 63-80
- Bulkeley, Harriet, Davies, Anna, Evans, Bob y Gibbs, David, «Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe», *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5.3 (2003), 235-54

- Bulkeley, Harriet, y Castán Broto, Vanesa, «Government by experiment? Global cities and the governing of climate change», *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38.3 (2013), 361-75 <<https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2012.00535.x>>
- Burzaco Samper, María, «La contratación pública como instrumento en la consecución de objetivos de desarrollo sostenible: las dificultades prácticas que evidencian los conflictos», en *Retos del derecho ante un mundo global*, ed. Aitziber Emaldi Cirión y Encarnación La Spina (Tirant lo Blanch, 2020), pp. 375-406
- Busch, Henner, Bendlin, Lena y Fenton, Paul «Shaping local response – The influence of transnational municipal climate networks on urban climate governance», *Urban Climate*, 24. Diciembre 2017 (2018), 221-30 <<https://doi.org/10.1016/j.uclim.2018.03.004>>
- Caamaño Domínguez, Francisco, «Autonomía Local Y Constitución. Dos Propuestas Para Otro Viaje Por el Callejón del Gato», *Revista española de derecho constitucional*, 70.Enero-Abril (2004), 161-88
- Campins Eritja, Mar, «Las entidades sub-nacionales en norteamérica y la lucha contra el cambio climático: desarrollo normativo y vinculación de sistemas de comercio de derechos de emisión», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, I.2 (2010), 1-48
- Cangelli, Francesca, *Piani Strategici e Piani Urbanistici* (Giappichelli ed., 2012).
- Cano Campos, Tomás, «El poder normativo local y la crisis de la ley», *Documentación Administrativa*, 6, enero-diciembre (2019), 26-42 <<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10763/11676>>
- Capel, Horacio, «Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad», *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XIV.331 (2010)
- Carballeira Rivera, M. Teresa, «La cooperación interadministrativa en la LBRL», *REALA*, 257 (1993), 45-76
- Carbonell Porras, Eloísa, «La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades», en *Ciudad y movilidad: la regulación de la movilidad urbana sostenible*, ed. Andrés Boix Palop y Reyes Marzal Raga (Universitat de València, 2014), pp. 91-105
- Carbonell Porras, Eloísa, «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-101 (2014), 765-81
- Cardesa-Salzmann, Antonio, y Cocciolo, Endrius, «Global governance, sustainability and the Earth system: Critical reflections on the role of global law», *Transnational Environmental Law*, 8.3 (2019), 437-61 <<https://doi.org/10.1017/S2047102519000098>>
- Carducci, Michele, «Cambiamento climatico (diritto costituzionale)», en *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, ed. Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, y Marco Olivetti (Utet Giuridica, 2021)
- Carmona Garias, Silvia, «La potestat normativa dels ens locals en matèria ambiental», en *Dret ambiental local a Catalunya*, ed. Lucía Casado Casado y Josep Ramon Fuentes i Gasó (Tirant lo Blanch, 2017).

- Carrozza, Paolo, «Le province della post-modernità: la città territoriale», *Federalismi.it*, 3 (2018), 1-14
- Casado Casado, Lucía, «Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general», en *Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo: especial referencia al derecho ambiental*, ed. Lucía Casado Casado, Josep Ramon Fuentes i Gasó, y Judith Gifreu Font (Tirant lo Blanch, 2013), pp. 283-350.
- Casado Casado, Lucía, «La contaminación por olores: un reto normativo pendiente», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 11 (2007), 279-303
- Casado Casado, Lucía, «La prevenció i el control ambiental de les activitats», en *Dret ambiental local a Catalunya*, ed. Lucía Casado Casado y Josep Ramon Fuentes i Gasó (Tirant lo Blanch, 2017), pp. 238-333
- Casado Casado, Lucía, «Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 32 (2015), 201-83.
- Casado Casado, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente* (Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018)
- Casado Casado, Lucía, y Fuentes i Gasó, Josep Ramon, «Administración local: competencias sobre ecoeficiencia energética», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, 2016, p. 840
- Chan, Sander, Ellinger, Paula y Widerberg, Oscar «Exploring national and regional orchestration of non-state action for a <1.5°C world», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18.1 (2018), 117-34 <<https://doi.org/10.1007/s10784-018-9384-2>>
- Chinchilla Peinado, Juan Antonio, «La evaluación ambiental estratégica del sistema de planeamiento urbanístico en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo de Galicia», *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, 308 (2016), 131-76
- Chu, Eric K., «The Governance of Climate Change Adaptation Through Urban Policy Experiments», *Environmental Policy and Governance*, 26.6 (2016), 439-51 <<https://doi.org/10.1002/eet.1727>>
- Cocciolo, Endrius, «Cambio climático en tiempos de emergencia. Las Comunidades Autónomas en las veredas del "federalismo climático" español», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), 1-14
- Cocciolo, Endrius, «Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico», en *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, ed. M. Mercè Darnaculleta Gardella, José Esteve Pardo, y Martin Ibler (Marcial Pons, 2020), pp. 211-44
- Cocciolo, Endrius, «La unión de la energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, VI.1 (2015), 1-44

- Cole, Daniel H., «Advantages of a Polycentric Approach to Climate Change Policy», *Articles by Maurer Faculty. Paper 1415*, 2015, 114-18 <<https://doi.org/10.1038/NCLIMATE2490>>
- Contipelli, Ernani, «Multi-level Climate Governance: Polycentricity and Local Innovation», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9.2 (2019), 1-35 <<https://doi.org/10.17345/2149>>
- Córdoba Hernández, Rafael, «Incidencia de las competencias municipales en el Cambio Climático», *Boletín CF+S*, 47/48, 2011, 7-73
- Corfee-Morlot, Jan, Lamia Kamal-Chaoui, Michael G. Donovan, Ian Cochran, Alexis Robert, y Pierre Jonathan Teasdale, *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environment Working Papers No. 14, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2010
- Corriente Córdoba, José, «Principio de subsidiariedad y regionalismo en la Unión Europea», *Azpilcueta: cuadernos de derecho*, 16, 2001, 77-104
- Crutzen, Paul, «The “Anthropocene”», en *Earth System Science in the Anthropocene*, ed. Eckart Ehlers y Thomas Krafft (Springer, 2006), pp. 13-18
- Crutzen, Paul, y Stoermer, Eugene «The “Anthropocene”», *Global Change Newsletter*, 41.17 (2000)
- Curtis, Simon, «Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order?», *Millennium: Journal of International Studies*, 2016, 1-23 <<https://doi.org/10.1177/0305829816637233>>
- Curtis, Simon, «Las ciudades globales y el futuro del orden mundial», *La Vanguardia - Dossier «El poder de las ciudades»*, Marzo (2018), 6-13
- Curtis, Simon, y Acuto, Michele, «The Foreign Policy of Cities», *RUSI Journal*, 163.6 (2018), 1-10
- Cuyás Palazón, M. Mercedes, «Los retos de la planificación estratégica», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. Rosario Alonso Ibáñez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 133-59
- De Gregorio-Hurtado, Sonia, y González Medina, Moneyba, «Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018)», *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 2.6 (2017), 54-80
- De la Peña Varona, Alberto, Elizondo Lopetegui, Arantxa y Juaristi Larrinaga, Francisco, «Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14 (2015), 23-41
- De la Varga Pastor, Aitana, «La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11.1-47 (2020)
- De Leonardis, Francesco, «La governance ambientale: alla ricerca di un equilibrio instabile», 2010 <<https://www.apertacontrada.it/2010/04/21/la-governance-ambientale-alla-ricerca-di-un-equilibrio-instabile/3/>>

- Delgado-Jiménez, Alexandra, «El impacto de las políticas climáticas en la legislación urbanística: una nueva agenda en relación con los usos del suelo y la energía», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Inap, 2018), pp. 357-76
- Dijkstra, Lewis, y Poelman, Hugo, *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation* (Regional Working Paper 01/2014), 2014
- Dinarès, Marta, «Urban Metabolism: A review of recent literature on the subject», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 60.3 (2014), 551-71 <<https://doi.org/10.5565/rev/dag.134>>
- Dirix, Jo, Peeters, Wouter, Eyckmans, Johan, Tom Jones, Peter y Sterckx, Sigrid, «Strengthening bottom-up and top-down climate governance», *Climate Policy*, 2013, 1-21 <<https://doi.org/10.1080/14693062.2013.752664>>
- Donati, Daniele, «Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell' autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli», *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale (2019), 95-114
- Donati, Daniele, «Governance. The european tradition», en *Annotated legal dictionary for european/islamic comparative studies*. Vol. I, ed. Daniele Donati (Bononia University Press, 2019), pp. 257-67
- Donati, Daniele, «La Pianificazione Strategica», *Working Papers. Rivista Online Di Urban@it*, 2 (2016).
- Donati, Daniele, «Primi Appunti per Un Inquadramento Giuridico Della Pianificazione Strategica», en Sterpa, Alessandro, *Il Nuovo Governo Dell'Area Vasta*, (Jovene ed., 2014), p. 148
- Dorsch, Marcel J, y Flachslan, Christian, «A Polycentric Approach to Global Climate Governance», *Global Environmental Politics*, 17.2 (2017), 45-64 <<https://doi.org/10.1162/GLEP>>
- Dupont, Claire, Oberthür, Sebastian y Von Homeyer, Ingmar, «The Covid-19 crisis: a critical juncture for EU climate policy development?», *Journal of European Integration*, 42.8 (2020), 1095-1110 <<https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853117>>
- Duque Villanueva, Juan Carlos, «Las conferencias sectoriales», *Revista española de derecho constitucional*, 27.79 (2007), 113-53
- Endrici, Giovanna, «Territori e ambiente», en *Territorialità positiva*, ed. Carla Barbati y Giovanna Endrici (Il Mulino, 2005), pp. 131-99
- Engel, Kirsten, «Whither Subnational Climate Change Initiatives in the Wake of Federal Climate Legislation?», *Publius The Journal of Federalism*, 39.June (2009), 432-54 <<https://doi.org/10.1093/publius/pjp008>>
- Esteve Pardo, José, «Relaciones interadministrativas y participación municipal en la organización y gestión supralocal de medio ambiente», en *Derecho del medio ambiente y administración local*, ed. José Esteve Pardo (Civitas, Diputació de Barcelona, 1996).
- Estrada Aliberas, Joan, et al. «El fomento de las redes urbanas de frio y calor -DHC- con fuentes de energía renovable. El proyecto europeo smartreflex, conclusiones

- y experiencias en Cataluña», en Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Inap, 2018), pp. 465-96.
- Faccioli, Carlotta, La protección de la calidad del aire Especial referencia a la actuación local (Editorial Universitat Rovira i Virgili, 2018)
- Falkner, Robert, «The Paris Agreement and the new logic of international climate politics», *International Affairs*, 92.5 (2016), 1107-25
- Falkner, Robert, Stephan, Hannes y Vogler, John, «International Climate Policy after Copenhagen: Towards a “Building Blocks” Approach», *Global Policy*, 1.3 (2010), 252-62 <<https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00045.x>>
- Fanlo Loras, Antonio, Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990).
- Feliu Torres, Efrén, García Blanco, Gemma, Gutiérrez García, Laura, Guía para la elaboración de Planes Locales de Adaptación al Cambio Climático, 2015.
- Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio, «El ambicioso Pacto Verde Europeo», *Actualidad Jurídica ambiental*, 101.Mayo (2020), 78-109
- Fernández de Losada, Agustí, «Managing a global pandemic. Towards more sustainable and resilient urban future», *Cidob Report «Cities on the frontline: managing the coronavirus crisis»*, 2020
- Fernández Durán, Ramón, *El Antropoceno. La crisis ecológica se hace mundial* (Virus ed., 2011)
- Fernández Llera, Roberto, «El sector público local ante la tercera década del siglo XXI», *Colegio de economistas de Madrid*, 167/168 (2019), 114-19.
- Fernández-Miranda, Jorge, «El principio de Legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local», *Revista de Administración Pública*, 196.enero-abril (2015), 229-69
- Fischer-kowalski, Marina, «Society’s Metabolism», *Journal of Industrial Ecology*, 2.1 (1998), 61-78
- Fischer-Kowalski, Marina, y Haberl, Helmut, «El metabolismo socioeconómico», *Ecología política*, 19 (2000), 21-33
- Font i Llovet, Tomàs, «De la autonomía local al poder de las ciudades», *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale (2019), 115-34
- Font i Llovet, Tomàs, «La autonomía local en España a los veinte años de la constitución perspectivas de cambio», *Anuario del Gobierno Local*, 1 (1998), 15-54.
- Forcadell Esteller, Xavier, «Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *La reforma del 2013 del régimen local español*, ed. Juan Alfonso Santamaría Pastor (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014), pp. 57-73

- Fortes Martín, Antonio (dir.), *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa: perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano* (Civitas Thomson Reuters, 2019)
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon, «Las competencias locales en materia ambiental tras la frustrada reforma local en España: la consolidación de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional», *Direito Econômico e socioambiental*, 10.3 (2019), 1-49
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon, «Sobre el ámbito competencial de los entes locales: la interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, 112 (2018), 49-98
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon, «Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, ed. Gerardo García Álvarez et al. (Ciemat, 2020), pp. 490-516.
- Fünfgeld, Hartmut, «Facilitating local climate change adaptation through transnational municipal networks», *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12 (2015), 67-73.
- Galán Galán, Alfredo, «La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local», *Revista Cemci*, 8.Julio-Septiembre (2010), 1-27
- Galarza, César J., «Las haciendas locales ante el cambio climático», *Seguridad y medioambiente*, 120 (2010)
- Galera Rodrigo, Susana, «Ciudad y Energía en el contexto del Cambio Climático y de la Transición Energética», en *XV Congreso Aepda «La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos»*, 2020, pp. 1-70
- Galera Rodrigo, Susana, «La gobernanza ambiental y climática: lo glo-cal», en *Informe sobre la sostenibilidad en España 2019. Por qué las ciudades son clave en la transición ecológica*, ed. Fundación Alternativas, 2019.a ed. (Madrid, 2019), pp. 9-26
- Galera Rodrigo, Susana, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, 264-98
- Galera Rodrigo, Susana, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018)
- Galera Rodrigo, Susana, «Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. Rosario Alonso Ibáñez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 433-55
- Galera Rodrigo, Susana, «Políticas locales de Clima: una Razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font,

- Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017), pp. 475-98
- Galindo Caldés, Ramon, «Territorialidad, cooperación horizontal y fronteras interiores», *Revista General de Derecho Administrativo*, 55 (2020), 1-27
- Gallego Córcoles, Isabel, «La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación», *Documentación Administrativa*, 4 (2017), 92-113
- García Álvarez, Gerardo, «Jurisprudencia contencioso-administrativa: los límites de la potestad reglamentaria local en materia Ambiental», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, ed. Fernando López Ramón (Ciemat, 2016), p. 452
- García Aranda, Santiago, «La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del TC», *Revista de Derecho UNED*, 18 (2016), 225-52
- García García, María Jesús, «Ordenanzas de captación y aprovechamiento de la energía solar y competencias locales en materia de aprovechamiento energético», *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, 303 (2016), 117-38
- García Peña, María del Carmen, «La gobernanza en los procesos estratégicos de desarrollo urbano sostenible. El papel en la Agenda 2030», en *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos*, ed. M. Rosario Alonso Ibáñez, Sonia De Gregorio-Hurtado, y Moneyba González Medina (Reus ed., 2020), pp. 45-66
- García Rubio, Fernando, «El papel de las ciudades en la transición ecológica», en *Campus universitarios inteligentes: desafíos jurídicos y propuestas en el entorno urbano*, ed. María Luisa Gómez Jiménez (Atelier Libros, 2019), pp. 119-168.
- García Rubio, Fernando, *Sostenibilidad ambiental y competencias locales* (Dykinson, 2015)
- García Sánchez, Francisco J., «Planeamiento urbanístico y cambio climático: la infraestructura verde como estrategia de adaptación», *Cuadernos de investigación urbanística*, 122 (2019), 1-101 <<https://doi.org/10.20868/ciur.2018.122>>
- García Ureta, Agustín, «¿El antropoceno y el fin de la biodiversidad?», en *Nuevas perspectivas del derecho ambiental en el siglo XXI*, ed. Agustín García Ureta y María del Carmen Bolaño Piñeiro (Marcial Pons, 2018), pp. 163-94
- Garrido, Francisco Javier (coord.), *Desarrollo sostenible y Agenda 21 local: prácticas, metodología y teoría* (Iepala Editorial, 2005)
- Gifreu Font, Judith, «Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana», *Revista aragonesa de administración pública*, 52 (2018), 102-58
- Gifreu Font, Judith, «La integración de medidas de eficiencia energética en el sector de la edificación en España a la vista de los objetivos de la UE para los horizontes 2020-2030. El district heating and cooling», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10.1 (2019), 1-55
- Giles Carnero, Rosa, «Mecanismos de adaptación», en *El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, ed. Susana Borràs Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (Aranzadi, 2018), pp. 149-68

- Golubiewski, Nancy, «Is There a Metabolism of an Urban Ecosystem? An Ecological Critique», *Ambio*, 41.7 (2012), 751-64 <<https://doi.org/10.1007/s>>
- Gómez Giménez, José Manuel y Hernández Aja, Agustín, «El desajuste escalar entre la realidad urbana y su gobernanza: dimensión territorial y marcos de planificación de los procesos urbanos en Iberia», en IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: prospectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos, Barcelona, 28-30 Septiembre 2020, pp. 1-14.
- González Botija, Fernando, «Comentario Art. 120bis», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Tomo I)*, ed. Manuel Rebollo Puig (Tirant lo Blanch, 2007), p. 3260
- González de Molina, Manuel, y Toledo, Víctor, *The Social Metabolism: A Socio-Ecological Theory of Historical Change* (Springer, 2014)
- González de Tejada, Mariano (coord.), *El transporte en las ciudades: Un motor sin freno del cambio climático*, 2016
- González Medina, Moneyba, «Agenda urbana para la UE: gobernanza multinivel en acción», *Blog Iduam*, 2019 <<https://www.idluam.org/blog/agenda-urbana-para-la-ue-gobernanza-multinivel-en-accion/>>
- González Medina, Moneyba, «Del enfoque integrado del desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea al paradigma de la gobernanza urbana en España», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ed. Rosario Alonso Ibáñez (Tirant lo Blanch, 2018), pp. 35-64
- González Medina, Moneyba, «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista Cidob*, 104 (2013), 133-54
- González Ríos, Isabel, «Las “Comunidades energéticas locales”: un nuevo desafío para las entidades locales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 117 (2020), 147-93
- Gordon, David J., y Johnson, Craig A., «The orchestration of global urban climate governance: conducting power in the post-Paris climate regime», *Environmental Politics*, 26.4 (2017), 694-714 <<https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1320829>>
- Gore, Christopher, y Robinson, Pamela, «Local Government response to climate change: our last, best hope?», en *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, ed. Simone Pulver, Barry G. Rabe, y Peter J. Stoett (MIT PRes, 2009), pp. 137-58
- Gören, Hacer, «Covid-19: A Simulacrum of the Climate Crisis?», *Medical Anthropology at UCL*, 31 de marzo de 2020.
- Goria, Alessandra, Sgobbi, Alessandra y von Homeyer, Ingmar, *Governance for the environmental. A comparative analysis of Environmental Policy Integration* (Edward Elgar Publishing, 2010)
- Green, Jessica F., Sterner, Thomas y Wagner, Gernot, «A balance of bottom-up and top-down in linking climate policies», *Nature Climate Change*, 4.December (2014), 1064-67

- Grimm, Nancy B., Faeth, Stanley H., Golubiewski, Nancy E., Redman, Charles L., Jianguo Wu, Xuemei Bai, et al., «Global change and the ecology of cities», *Science*, 319 (2008), 756-60 <<https://doi.org/10.1126/science.1150195>>
- Gupta, Joyeeta, *The History of Global Climate Governance* (Cambridge University Press, 2014)
- Gupta, Joyeeta, Van Der Leeuw, Kim y De Moel, Hans, «Climate change: a 'glocal' problem requiring 'glocal' action», *Environmental Science*, 4.3 (2008), 139-48 <<https://doi.org/10.1080/15693430701742677>>
- Gutiérrez Hurtado, Javier, «La urbanización del mundo», *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, 111 (2010), 41-55
- Hanf, Kenneth, «Regulatory Structures: Enforcement as Implementation», *European Journal of Political Research*, 10.2 (1982), 159-72
- Held, David, y Fane Hervey, Angus, «Democracia, cambio climático y gobernanza global. La práctica democrática y el abanico de opciones políticas», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 108 (2009), 109-30
- Hermwille, Lukas, «Making initiatives resonate: how can non-state initiatives advance national contributions under the UNFCCC?», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18 (2018), 447-66
- Hernández San Juan, Isabel, «La cooperación territorial europea para el cumplimiento de la Agenda 2030», *Actualidad Jurídica ambiental*, Núm Especial.Junio (2020), 633-53
- Hickmann, Thomas, «The reconfiguration of authority in global climate governance», *International Studies Review*, 19.3 (2017), 430-51 <<https://doi.org/10.1093/isr/vix037>>
- Higueras, Ester, *Urbanismo bioclimático* (Gustavo Gili Ed., 2017)
- Hill, Michael, y Hupe, Peter, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice* (Sage, 2002)
- Hillel, Oliver, y Gervasi, Manuela «Cities as Global Organisms», en *Urban Planet. Knowledge towards Sustainable Cities*, ed. Thomas Elmqvist, Xuemei Bai, Niki Frantzeskaki, Corrie Griffith, David Maddox, Timon McPhearson, et al. (Cambridge University Press, 2018), pp. 384-85
- Hjern, Benny, «Implementation Research - The link gone missing», *Journal of Public Policy*, 2.3 (1982), 301-8
- Hocking, Brian, «Vigilando la "Frontera": globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales», en *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, ed. Michael Keating y Francisco Aldecoa Luzárraga (Marcial Pons, 2001), pp. 29-54
- Homsy, George C., «Size, Sustainability, and Urban Climate Planning in a Multilevel Governance Framework», en *Climate Change in Cities. Innovations in Multi-Level Governance*, ed. Sara Hughes, Eric K Chu, y Susan G Mason (Springer, 2018)
- Hooghe, Liesbet, y Marks, Gary, «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance», *American Political Science Review*, 97.2 (2003), 233-43

- Hortigüela Bolsa, Ivan, «El Decret Llei 16/2019, els ens locals i la massificació eólica», *Insta. Serveis Jurídics Ambientals* <<https://instajuridic.com/el-decret-llei-16-2019-els-ens-locales-i-la-massificacio-eolica/>>
- Hsu, Angel, «Bridging the gap: The role of non-state and subnational actors», en *Emissions Gap Report 2018*, 2018, p. 29
- Huici Sancho, Laura, «Los Gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local», *Anuario del Gobierno Local*, 2010, 521-47
- Iacovone, Giovanna, *Lineamenti Della Pianificazione Strategica* (Cacucci ed., 2010)
- Incropera, Frank P., *Climate Change: A Wicked Problem: Complexity and Uncertainty at the Intersection of Science, Economics, Politics, and Human Behavior* (Cambridge University Press, 2015)
- Innerarity, Daniel, «Justicia climática», *Dilemata*, 4.9 (2012), 175-91
- Jaffe, Judson, y Stavins, Robert N., «Linkage of tradable permit system in international policy architecture», en *Post-Kyoto International Climate Policy: Implementing Architectures for Agreement* (Cambridge University Press, 2010), pp. 119-50
- Jareño Macías, Mayte, «La relevancia de la participación ciudadana en la gestión del cambio climático», en *El derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, ed. Luciano Parejo Alfonso (Tirant lo Blanch, 2015), pp. 81-105
- Jaria-Manzano, Jordi y Cocciolo, Endrius, «Cambio climático, energía y comunidades autónomas: el impulso de la transición energética mediante el cierre de centrales térmicas en la Ley balear 10/2019», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 18 (2020), 61.86
- Jaria-Manzano, Jordi, *La Constitución del Antropoceno* (Tirant Humanidades, 2020)
- Jaria-Manzano, Jordi, *La cuestión ambiental y la transformación de lo público* (Tirant lo Blanch, 2011)
- Javier Santamaría Arinas, René, «¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), 2671-2701.
- Jiménez Asensio, Rafael, «Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión», *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2017, 9 (2018), 219-46
- Jiménez Asensio, Rafael, «Gobernanza local, Agenda 2030 y crisis fiscal: desafíos en el ámbito de la integridad institucional», en *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, ed. Juli Ponce Solé y Manuel Villoria Mendieta (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020), pp. 111-48.
- Jiménez Asensio, Rafael, «Papel de los gobiernos locales en los planes de recuperación y resiliencia», *La Mirada Institucional* <<https://rafaeljimenezasensio.com/2021/01/20/papel-de-los-gobiernos-locales-en-los-planes-de-recuperacion-y-resiliencia/>>
- Jiménez Herrero, Luis M., *Hacia ciudades y territorios inteligentes, resilientes y sostenibles* (Madrid: ASYPS, 2016)

- Jordan, Andrew, Huitema, Dave, Schoenefeld, Jonas, van Asselt, Harro y Forster, Johanna, «Governing Climate Change Polycentrically», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt, y Johanna Forster (Cambridge University Press, 2018), pp. 3-26
- Jørgensen, Kirsten, Jogesh, Anu y Mishra, Arabinda, «Multi-level climate governance and the role of the subnational level», *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 8168 (2015), 1-11 <<https://doi.org/10.1080/1943815X.2015.1096797>>
- Juste Ruiz, José, «El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015», en *El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, ed. Susana Borrás Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (Aranzadi, 2018), pp. 29-52
- Kamieniecki, Sheldon, y Kraft, Michael, *The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy* (OUP USA, 2013)
- Keesara, Sirina, Jonas, Andrea y Schulman, Kevin, «Covid-19 and Health Care's Digital Revolution», *The New England Journal of Medicine*, 382 (2020).
- Kennedy, Christopher, Cuddihy, John y Engel-Yan, Joshua, «The Changing Metabolism of Cities», *Journal of Industrial Ecology*, 11.2 (2007), 43-59
- Keohane, Robert O., y Victor, David G., «The Regime Complex for Climate Change», *Perspectives on Politics*, 9.1 (2011), 7-23
- Kern, Kristine, y Gotelind Alber, «Governing Climate Change in cities: Modes of urban climate governance in multi-level systems», en *The international conference on Competitive Cities and Climate Change*, Milan, Italy, 9 - 10 October, 2009. (Paris: OECD, 2009), pp. 171-96
- Khondker, Habibul, «Glocalization», en *Oxford Handbooks Online*, ed. Mark Juergensmeyer, Saskia Sassen, Manfred B. Steger, y Victor Faessel (Oxford University Press, 2019), pp. 1-22 <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190630577.013.4>>
- Kim, Rakhyun E., «Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex? The State of the Art of the Network Approach», *International Studies Review*, 2019, 1-29 <<https://doi.org/10.1093/isr/viz052>>
- Kooiman, J., y Van Vliet, M., «Governance and Public Management», en *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, ed. K. Eliassen y J. Kooiman (Sage, 1993)
- Labriola, Giulia Maria, «Città e diritto. Brevi note su un tema complesso», *Istituzioni del federalismo*, 1, 2018, 5-28
- Lazarus, Richard J, «Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future», *Cornell Law Review*, 94.5 (2009), 1153-1234
- Leal-Arcas, Rafael, «Top-Down Versus Bottom-Up Approaches for Climate Change Negotiations: An Analysis», *The IUP Journal of Governance and Public Policy*, 6.4 (2011), 7-52
- Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad* (Capitán Swing, 1968)

- Leguina Villa, Jesús, «La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local», *REALA*, 227 (1985), 431-39
- Levin, Kelly, Cashore, Benjamin, Bernstein, Steven y Auld, Graeme «Playing it Forward: Path Dependency, Progressive Incrementalism, and the “Super Wicked” Problem of Global Climate Change», March 2009, 2007, 10-12 <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.5287&rep=rep1&type=pdf>>
- Liefferink, Duncan, y Wurzel, Rüdiger K.W., «Leadership and Pioneership Exploring Their Role in Polycentric Governance», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt, y Johanna Forster (Cambridge University Press, 2018), pp. 135-51
- Lin, Jolene, *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking* (Cambridge University Press, 2018)
- Lladó Martínez, Albert, «Ayudas concedidas en las convocatorias EDUSI 2015 y 2016 a municipios de Cataluña: contexto y breve comentario», *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 2.6 (2017), 116-36
- López Pérez, Fernando, «La planificación urbanística municipal ante el cambio climático: expansión versus ciudad existente», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Inap, 2018), pp. 377-404
- López Ramón, Fernando, «El modelo de ciudad en el urbanismo español», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Inap, 2016), pp. 107-20.
- López Sako, Masao Javier, «Convergencia de la eficiencia energética y las energías renovables: generación distribuida, autoconsumo, autoproducción y balance neto», en *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red. (Energía, telecomunicaciones y transportes) y su incidencia en los espacios naturales protegidos*, ed. Isabel Gonzalez Ríos (Dykison, 2015), pp. 199-226
- Lorentzen, Henrik F., et al., «COVID-19 is possibly a consequence of the anthropogenic biodiversity crisis and climate changes», *Danish Medical Journal*, 7.5 (2020).
- Mach, Katharine J., Planton, Serge y Von Stechow, Christoph, «IPCC, 2014: Annex II: Glossary», en *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. R.K. Pachauri y L. A. Meyer (IPCC, 2014), pp. 117-30
- Manoli, Gabriele, Fatichi, Simone, Schläpfer, Markus, Yu, Kailiang, Crowther, Thomas W., Meili, Naika, et al., «Magnitude of urban heat islands largely explained by climate and population», *Nature*, 573 (2019), 55-62 <<https://doi.org/10.1038/s41586-019-1512-9>>
- Marks, Gary, «An actor-centred approach to multi-level governance», *Regional and Federal Studies*, 6.2 (1996), 20-38 <<https://doi.org/10.1080/13597569608420966>>

- Marks, Gary, Scharpf, Fritz W., Schmitter, Philippe C. y Streeck, Wolfgang, *Governance in the European Union* (Sage, 1996)
- Martínez de Anguita, Pablo, Ángeles Martín, María y Clare, Abbie, «Environmental Subsidiarity as a Guiding Principle for Forestry Governance: Application to Payment for Ecosystem Services and REDD+ Architecture», *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 27.617-631 (2014)
- Martínez Otero, Juan María, «Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el “postureo” inocuo y el abuso», *Revista de Administración Pública*, 211 (2020), 185-216
- Matland, Richard E., «Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2.5 (1995), 145-74 <<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>>
- May, Marcus (coord.), *Sustainable Urbanization in the Paris Agreement. Comparative review for urban content in the Nationally Determined Contributions (NDCs)*, 2017
- Mazmanian, Daniel A., y Kraft, Michael E., «The Three Epochs of the Environmental Movement», en *Toward Sustainable Communities Transition and Transformations in Environmental Policy*, ed. Daniel A. Mazmanian y Michael E. Kraft (MIT Press, 2009), pp. 3-32
- Mederake, Linda, Iwaszuk, Ewa y Knoblauch, Doris «La evolución del papel de las ciudades como actores no estatales en el régimen climático internacional», *Monografías Cidob*, 75 (2019), 23-33
- Medina Alcoz, Luis, «Comentario Art. 138», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Tomo I)*, ed. Manuel Rebollo Puig (Tirant lo Blanch, 2007), p. 3648
- Melamed, Claire y Bergh, Gina, *Sustainable Development Gals and Targets: Options for differentiating between countries*, 2014.
- Mellado Ruiz, Lorenzo, «Marco regulador de la movilidad urbana sostenible en el ámbito local», en *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa*, ed. Antonio (dir.) Fortes Martín (Thomson Reuters Aranzadi, 2019), pp. 155-97
- Mellado Ruiz, Lorenzo, «Solucións cooperativas ante a (condicionada) disxuntiva entre a xestión directa ou indirecta dos servizos públicos locais», *Revista Galega de Administración Pública*, 56 (2018), 227-447.
- Menéndez Rexach, Ángel, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», *Documentación Administrativa*, 240 (1994), 11-50
- Merloni, Francesco, «La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España», *Anuario de Gobierno Local*, 2010, 489-519
- Miccú, Roberto, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello* (Giappichelli ed., 2019)
- Montserrat Iglesias, Lucía, «Les competències locals en matèria de residus», en *Dret ambiental local a Catalunya*, ed. Lucía Casado Casado y Josep Ramon Fuentes i Gasó (Tirant lo Blanch, 2017), pp. 663-706

- Mora Ruiz, Manuela, «Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los entes locales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 3.1 (2012)
- Mora Ruiz, Manuela, «La ordenación y evaluación ambiental de la movilidad sostenible», en *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa*, ed. Antonio Fortes Martín (Thomson Reuters Aranzadi, 2019), pp. 311-46
- Mora Ruiz, Manuela, «La respuesta legal de la Comunidad autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre 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*, XI.1 (2020), 1-44
- Morata, Francesc, *Governança Multinivell i Desenvolupament Sostenible*, Papers de la Fundació, n. 136
- Moreno Molina, Ángel, «Perspectivas y desarrollo recientes en el derecho del cambio climático», en *Nuevas perspectivas del derecho ambiental en el siglo XXI*, ed. Agustín García Ureta y M. del Carmen Bolaño Piñeiro (Marcial Pons, 2018), pp. 127-62
- Morrison, Tiffany H., Adger, W. Neil, Brown, Katrina, Lemos, Maria Carmen, Huitema, Dave y Hughes, Terry P., «Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals», *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 8.5 (2017), 1-16 <<https://doi.org/10.1002/wcc.479>>
- Mousmouti, Maria «The New Urban Agenda, effective national policies, and legislation», en *Law and the New Urban Agenda*, ed. Nestor M. Davidson y Geeta Tewari (Routledge, 2020), pp. 3-14.
- Naredo, Juan Manuel, «Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla», *Gaceta ecológica*, 55 (2000), 21-44
- Nasarre y de Goicoechea, Fernando, Baiget Llompart, Miguel y Fernández Hernando, M. Ángeles, «Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (estrategias DUSI). La apuesta por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en las ciudades españolas», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 194 (2017), p. 805.
- Navarro Rodríguez, Pilar, «Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Cuadernos de Derecho Local*, 46 (2018), 68-103
- Navarro Rodríguez, Pilar, «Regulación autonómica de la lucha contra el cambio climático: entre Cataluña, País Vasco y Andalucía», *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, 75 (2018), 22-27
- Nelson, Hal T., Rose, Adam, Wei, Dan, Peterson, Thomas y Wennberg, Jeffrey, «Intergovernmental climate change mitigation policies: theory and outcomes», *Journal of Public Policy*, 35.April (2015), 97-136 <<https://doi.org/10.1017/S0143814X14000117>>
- Nieto Garrido, Eva, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales (Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018)*

- Nogueira López, Alba, «A Rolex o a setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), 1-30
- Nogueira López, Alba, «Diez años de la transposición de la Directiva de Servicios: su impacto en el mundo local. Poca mejora regulatoria y mucha desregulación», en *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, ed. Juli Ponce Solé y Manuel Villoria Mendieta (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020), pp. 149-72
- Nogueira López, Alba, «Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global?», *Cuadernos de derecho local*, 46 (2018), 32-66
- Nogueira López, Alba, «La huella ecológica. El establecimiento de indicadores ambientales y su significación para el Derecho», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10.1 (2019), 1-25
- Oke, Timothy R., «City size and the urban heat island», *Atmospheric Environmental*, 7 (1973), 769-79
- Olmstead, Sheila M., Stavins, Robert N., «Three Key Elements of a Post-2012 International Climate Policy Architecture», *Review of Environmental Economics and Policy*, 6.1 (2012), 65-85 <<https://doi.org/10.1093/reep/rer018>>
- Orestano, Riccardo, «Il "metabolismo" dei giuristi», *Foro it.*, V (1981), 81-104
- Ostrom, Elinor, «A Polycentric Approach for Coping with Climate Change», *Policy Research Working Paper 5095*, October 2009, 1-54 <<https://doi.org/10.1596/1813-9450-5095>>
- Ostrom, Elinor, «Nested externalities and polycentric institutions: must we wait for global solutions to climate change before taking actions at other scales?», *Economic Theory*, 49.2 (2012), 353-69 <<http://www.jstor.org/stable/41408716>>
- Ostrom, Elinor, «Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change», *Global Environmental Change*, 20.4 (2010), 550-57 <<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>>
- Oswald Spring, Úrsula, y Günter Brauch, Hans, «Coping with Global Environmental Change - Sustainability Revolution and Sustainable Pace», en *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security: Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, ed. Hans Brauch Günter, Úrsula Oswald Spring, y Czeslaw Mesjasz (Springer Science & Business Media, 2011)
- Pallarès Serrano, Anna, «Análisis de la regulación estatal en materia de mitigación del cambio climático en el ámbito de los sectores difusos», *Revista aragonesa de administración pública*, 53 (2019), 220-71
- Pallarès Serrano, Anna, «Análisis del anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), 1-42
- Pallarès Serrano, Anna, «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y relación con el concepto de integración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 131 (2006), 485-515
- Palumbo, Dennis J., Steven Maynard-Moody, y Paula Wright, «Measuring Degrees of Successful Implementation», *Evaluation Review*, 8.1 (1984), 45-74

- Parejo Alfonso, Luciano, «Cambio climático, riesgo global, innovación y derecho», en *El derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, ed. Luciano Parejo Alfonso (Tirant lo Blanch, 2015)
- Parejo Alfonso, Luciano, «Comentario Art. 58», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Tomo I)*, ed. Manuel Rebollo Puig (Tirant lo Blanch, 2007), pp. 1-3982
- Parejo Alfonso, Luciano, «Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas», *Revista de administración pública*, 174 (2007), 161-91.
- Parejo Alfonso, Luciano, «Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Cuadernos de derecho local*, 37 (2015), 12-40
- Parejo Alfonso, Luciano, «Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el título 1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común», en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración: seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993* (Institut d'Estudis Autònoms, 1993), pp. 15-40
- Parejo Alfonso, Luciano, *Garantía institucional y autonomía local* (Instituto Nacional de Administración Pública, 1981)
- Pascual Núñez, María, «La evaluación de los PNIEC definitivos: la planificación sobre clima y energía como base de la recuperación económica», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 106 (202d. C.), 124-35
- Pazos-Vidal, Serafín, *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas* (Routledge, 2019)
- Peel, Jacqueline, Godden, Lee y Keenan, Rodney J., «Climate change law in an era of multi-level governance», *Transnational Environmental Law*, 1.2 (2012), 245-80 <<https://doi.org/10.1017/S2047102512000052>>.
- Pemán Gavín, Ignacio, y Jiménez Ruiz, Germán, «La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural», *Consultores Urbanismo*, 2013
- Pérez Gabaldón, Marta, *La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España* (Aranzadi, 2013)
- Pérez Medina, José María, «Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 31 (2020), 17-64
- Pérez-Bustos Muñoz, G. M., Martínez Escobar, C. B. y De las Heras, J., «Procesos de sostenibilidad: de la Agenda 21 a la Agenda 2030», en *14o Congreso Nacional de Medio Ambiente CONAMA*, 2018, pp. 1-26
- Piattoni, Simona, «Multi-level governance: a historical and conceptual analysis», *Journal of European Integration*, 31.2 (2009), 163-80 <<https://doi.org/10.1080/07036330802642755>>
- Piperata, Giuseppe, «La Città Metropolitana Nel Sistema Dei Poteri Pubblici Secondo Il Giurista», *Working Papers. Rivista Online Di Urban@it*, 1 (2018), p. 1–9

- Piperata, Giuseppe, «La città oltre il Comune: nuovi scenari per l' autonomia locale», *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale, 2019, 135-47
- Porto Schettino, Mateus, «Criterios para la coordinación entre planes de movilidad y planes de ordenación urbana en España», *Territorios en formación*, 14, 2018, 117 <<https://doi.org/10.20868/TF.2019.14.3895>>
- Presicce, Laura, «Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España», *Actualidad Jurídica ambiental*, 101 (2020), 1-22
- Presicce, Laura, «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, 113, 2019, 181-221
- Presicce, Laura, «Energieakkoord y Klimaatakkoord. Los acuerdos como instrumento de coordinación para las políticas neerlandesas de cambio climático», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), 1-45
- Presicce, Laura, «Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional», en *La riforma del governo locale in Spagna e Italia*, ed. Eloisa Carbonell Porrás y Giuseppe Piperata (Editoriale Scientifica, 2019), pp. 151-88
- Presicce, Laura, «Legislación básica de protección del medio ambiente (Primer semestre 2019)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, X.1 (2019), 1-24 <<https://doi.org/10.17345/rcda.2540>>
- Presicce, Laura, «Legislación básica de protección del medio ambiente (Segundo semestre 2018)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2018 <<https://doi.org/10.17345/2442>>
- Presicce, Laura, «Legislación básica de protección del medioambiente (primer semestre 2020)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.1 (2020), 1-13
- Presicce, Laura, «Legislación básica de protección del medioambiente (segundo semestre 2020)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI.2 (2020), 1-31
- Presicce, Laura, «Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea», en *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de Servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, ed. Maria Victòria Forns i Fernández (Atelier Libros, 2020), pp. 319-39
- Prunera Figuerola, Josep Maria, «Estudio de Casos. A. Sistemas Urbanos. 2.», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Instituto Nacional de Administración Pública, 2018), pp. 724-28
- Rabe, Barry G, «Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems», 20.3 (2007), 423-44
- Rabe, Barry G., *Statehouse and Greenhouse* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004)
- Rayner, Steve, «How to eat an elephant: A bottom-up approach to climate policy», *Climate Policy*, 10.6 (2010), 615-21 <<https://doi.org/10.3763/cpol.2010.0138>>

- Rees, William E. «Global Change, Ecological Footprints, and Urban Sustainability», en *How Green Is the City? Sustainability Assessment and the Management of Urban Environments*, ed. Dimitri Devuyt, Luc Hens, y Walter De Lannoy (Columbia University Press, 2001).
- Renna, Mauro, «I principi in materia di tutela dell'ambiente», *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2 (2012), 62-84
- Revuelta Pérez, Inmaculada, «La unidad de mercado como límite al poder normativo local», en *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, ed. Juli Ponce Solé y Manuel Villoria Mendieta (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020), pp. 173-200.
- Rice, Martin, «Spanning disciplinary, sectoral and international boundaries: A sea change towards transdisciplinary global environmental change research?», *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5.3-4 (2013), 409-19 <<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2013.06.007>>
- Ridaura Martínez, M. Josefa, *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas* (Tirant lo Blanch, 2009)
- Rivero Ortega, Ricardo, «¿Cómo pueden contribuir a la reactivación económica los entes locales?», *Revista Estudios Locales*, 233. September (2020), 17-32
- Rivero Ortega, Ricardo, y Merino Estrada, Valentín, «¿Se puede confiar en las entidades locales para impulsar la salida de la crisis económica?», *Revista de estudios locales*, 235 (2020), p. 43-57.
- Rivero, Cayetano Núñez, y García Aranda, Santiago, «La Autonomía De Los Entes Locales», *Teoría y Realidad Constitucional*, 31.1 (2013), 407-38
- Robertson, Roland, *Globalization: Social theory and global culture* (Sage, 1992)
- Roca Cladera, Josep, «La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?», *Ciudad y territorio*, 135, 2003, 17-36
- Rockström, Johan, Steffen, Will, Noone, Kevin, Persson, Åsa, Chapin, F. Stuart, Lambin, Eric, et al., «Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity», *Ecology and Society*, 14.2 (2009) <<https://doi.org/10.5751/ES-03180-140232>>
- Rodrigo, Ángel J., «El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales», en *El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, ed. Susana Borràs Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (Aranzadi, 2018), pp. 69-98
- Rodríguez Beas, Marina, «El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático», *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 77.59-99 (2019)
- Rodríguez Beas, Marina, «El futuro incierto de las diputaciones provinciales en España: efectos de la reforma local tras la interpretación del tribunal constitucional», *Revista española de derecho administrativo*, 202 (2019), 383-420

- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, y Fernández Carballal, Almudena, *La buena administración del urbanismo: principios y realidades jurídicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2018
- Rodríguez-Martín, Alejandro, Palomo-Zurdo, Ricardo y González-Sánchez, Francisco, «Transparencia y economía circular: análisis y valoración de la gestión municipal de los residuos sólidos urbanos», *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 99, 2020, 233-72 <<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.99.16011>>
- Rosales Carreón, Jesús, y Ernst Worrell, «Urban energy systems within the transition to sustainable development. A research agenda for urban metabolism», *Resources, Conservation and Recycling*, 132.August 2017 (2018), 258-66 <<https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.004>>
- Rosenau, James N., «Governance in the Twenty-first Century», *Global Governance*, 1.1 (1995), 13-43
- Roversi Monaco, Micol, «La città nell'ordinamento giuridico», *Istituzioni del federalismo*, 4 2016, 975-96
- Rubio de Urquía, Francisco J., «La acción local en la lucha contra el cambio climático», *Boletín Económico ICE*, 2975, 2009, 73-80
- Ruiz Campillo, Xira, «Ciudades en la lucha contra el cambio climático», en *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*, ed. Rosa Giles Carnero (Atelier Libros, 2018), pp. 87-98
- Ruiz de Apodaca, Ángel, «El preceptivo sometimiento de la planificación urbanística a evaluación ambiental estratégica. No es un simple trámite más», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Instituto Nacional de Administración Pública, 2016), pp. 593-610
- Sabaté i Vidal, Josep Maria, «El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes», *Anuario del Gobierno Local*, 1 (2013), 129-50
- Sabatier, Paul A., «Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis», *Journal of Public Policy*, 6.1 (1986), 21-48
- Sabel, Charles F., y Victor, David G., «Governing global problems under uncertainty: making bottom-up climate policy work», 2017, 15-27 <<https://doi.org/10.1007/s10584-015-1507-y>>
- Saito-Jensen, Moeko, *Multilevel Governance Theory, Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance* (Center for International Forestry Research, 2015)
- San Salvador del Valle Doistua, Roberto, de Miranda Leschko, Geana y Matovic, Milica, «Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 58, 2018, 99-129

- Sánchez, Raúl y González, Paloma, «Nueva estrategia para la renaturalización de ciudades a través de soluciones basadas en la naturaleza», *Equipamiento y servicios municipales*, 183 (2018), 50-54.
- Sánchez Barroso, Borja, «Retos del derecho constitucional a la luz del cambio climático», en *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española. Volumen V*, ed. Antonio Pérez Miras, Germán Teruel Lozano, Edoardo Raffiotta, y Maria Pia Iadicicco (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2020)
- Sánchez Galera, María Dolores, «El paradigma de la sostenibilidad: Gobernanza global y el modelo europeo de “desarrollo sostenible”», *Relaciones Internacionales*, 34 (2017), 9-30 <<https://doi.org/10.15366/relacionesinternaci>>
- Sánchez Morón, Miguel, «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, 230-231 (1992), 11-30
- Sánchez Morón, Miguel, *La autonomía local* (Madrid: Civitas, 1990)
- Sands, Philippe, Peel, Jacqueline, Fabra, Adriana y Mackenzie, Ruth, *Principles of International Environmental law* (Cambridge University Press, 2018)
- Sansão-Fontes, Adriana, Melisa Pesa, Adelita, Araujo-Souza, Joaquín Sabaté, y Neves, Larissa, «Urbanismo Táctico como teste do espaço público: o caso das superquadras de Barcelona», *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 45 (2019), 209-32
- Santamaría Arinas, René Javier, «¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), 2671-2701.
- Sanz Larruga, Javier, «El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el derecho ambiental», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 3 (1999), 559-82
- Sassen, Saskia, «A Focus on Cities Takes Us Beyond Existing Governance Frameworks», en *The Quest for Security: Protection Without Protectionism and the Challenge of Global Governance*, ed. Joseph Stiglitz y Mary Kaldor (University Press Scholarship, 2013), pp. 238-59
- Sassen, Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo* (Princeton University Press, 2011)
- Sastre González, Julián, Romero Adame, Julián y Cuello León, María, «Movilidad de futuro del urbanismo táctico a la revolución 3.0», *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, 3620 (2020), 24-29
- Schneider, Stephen H., Rosencranz, Armin y Niles, John O., *Climate Change Policy: A Survey* (Island Press, 2002)
- Schreurs, Miranda A., «From the Bottom Up Local and Subnational Climate Change Politics», *The journal of Environment & Development*, 17.4 (2008), 343-55
- Setzer, Joana, «Testing the boundaries of subnational diplomacy: the international climate action of local and regional governments», *Transnational Environmental Law*, 4.02 (2015), 319-37 <<https://doi.org/10.1017/S2047102515000126>>

- Shukla, Priyadarshi R., Skea, Jim, Calvo Buendía, Eduardo y Masson-Delmotte, Valérie, «Resumen para responsables de políticas», en *El cambio climático y la tierra: Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos*, ed. IPCC, 2020
- Simoncini, Andrea, y Mobilio, Giuseppe, «L' identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome bipolare?», *Le Regioni*, 4 (2016), 669-707 <<https://doi.org/10.1443/86221>>
- Simou, Sofía, *Derecho local del cambio climático* (Marcial Pons, 2020)
- Sosa Wagner, Francisco, «La autonomía local», *REALA*, 241 (1989), 9-29
- Sotelo Pérez, María, Ignacio Sotelo Pérez, y Sotelo Navalpotro, José Antonio, «Planificación, gestión y protección de la calidad del aire en España», *Planificación, gestión y protección de la calidad del aire en España, Observator.20* (2017), 319-51
- Steffen, Will, Richardson, Katherine, Rockström, Johan, Cornell, Sarah E., Fetzer, Ingo, Bennett, Elena M., et al., «Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet», *Science*, 347.6223 (2015) <<https://doi.org/10.1126/science.1259855>>
- Stephenson, Paul, «Twenty years of multi-level governance: “Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?”», *Journal of European Public Policy*, 20.6 (2013), 817-37 <<https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>>
- Stevenson, Hayley, y Dryzek, John, «The challenge of global climate governance», en *Democratizing Global Climate Governance* (Cambridge University Press, 2014), pp. 1-11 <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198092346.003.0012>>
- Stewart, Richard B., Michael Oppenheimer, y Bryce Rudyk, «A new strategy for global climate protection», *Climatic Change*, 120.1-2 (2013), 1-12 <<https://doi.org/10.1007/s10584-013-0790-8>>
- Stewart, Richard B., Michael Oppenheimer, y Bryce Rudyk, «Building blocks: a strategy for near-term action within the new global climate framework», *Climatic Change*, 144.1 (2017), 1-13 <<https://doi.org/10.1007/s10584-017-1932-1>>
- Stoker, Gerry, «Governance as theory: five propositions», *International Social Science Journal*, 68.227-228 (2018), 15-24 <<https://doi.org/10.1111/issj.12189>>
- Swyngedouw, Erik, «Politizando las ecologías políticas urbanas», *Investigaciones geográficas*, 56 (2018), 153-67 <<https://doi.org/10.5354/0719-5370.2018.51996>>
- Tajadura Tejada, Javier, «La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma», *Revista de derecho político*, 101 (2018), 549-72
- Taylor, Andrew, «Governance», en *Contemporary political concepts*, ed. Georgina Blakeley y Valerie Bryson (Pluto Press, 2002), pp. 35-53
- Telleria, Imanol y Lekue, Iago, «Las ciudades en tiempos de re-escalamiento: movimientos urbanos, participación y modos de gobernanza», en *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos*, ed. M. Rosario Alonso Ibáñez, Sonia De Gregorio Hurtado, y Moneyba González Medina (Reus ed., 2020), pp. 15-43

- Terradas, Jaume, *Ecología urbana* (Rubes, 2001)
- Toledo, Víctor, «El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica», *Relaciones*, 136 (2013), 41-71
- Tubertini, Claudia, «Area vasta e non solo : il sistema locale alla prova delle riforme», *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2014, 197-214
- Valcárcel Fernández, Patricia, «Las competencias municipales propias en el vigente régimen local», *Revista de Asesoría Xuridica Xeral*, 7 (2017), 156-80
- Valle Martín, Alicia, *La contaminación odorífera: Límites y posibilidades de la actuación de un municipio en Cataluña* (Publicacions Universitat Rovira i Virgili, 2020).
- van Asselt, Harro y Zelli, Fariborz, «Connect the dots: managing the fragmentation of global climate governance», *Environmental Economics and Policy Studies*, 16 (2014), 137-55
- van Asselt, Harro y Zelli, Fariborz, «International Governance. Polycentric Governing by and beyond the UNFCCC», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt, y Johanna Forster (Cambridge University Press, 2018), pp. 27-96
- van der Heijden, Jeroen, «City and Subnational Governance: High Ambitions, Innovative Instruments and Polycentric Collaborations?», en *Governing Climate Change. Polycentricity in Action?*, ed. Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt, y Johanna Forster (Cambridge University Press, 2018), pp. 81-96
- Vandelli, Luciano, y Tubertini, Claudia, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni* (Maggioli, 2014)
- Vara Arribas, Gracia, «Nuevas herramientas para la gobernanza europea multinivel: los contratos tripartitos por objetivos», *Revista Española de Derecho europeo*, 18 (2006), 205-24
- Vega Pindado, Pilar, «Los planes de movilidad urbana sostenible en España (PMUS): dos casos paradigmáticos: San Sebastián-Donostia y Getafe» (Universidad Complutense de Madrid, 2019)
- Velasco Caballero, Francisco, «El Derecho de las ciudades globales», *Anuario de Derecho Municipal* 2017, 11 (2018), 23-40
- Vilalta Reixach, Marc, «Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público», *Cuadernos de derecho local*, 44 (2017), 48-82
- Wackernagel, Mathis y Rees, William E., *Nuestra huella ecológica: reduciendo el impacto humano sobre la Tierra* (LOM ediciones, 2001).
- Watts, Mark, «Cities spearhead climate action», *Nature Climate Change*, 7 (2017), 537-38 <<https://doi.org/10.1038/nclimate3358>>
- Wei, David, *Linking Non-State Action with the UN Framework Convention on Climate Change*, 2016
- Wiener, Jonathan B., «Think globally, act globally: the limits of local climate policies», 155 *U. Pa. L. Rev.* 1961, 101, 2007, 101-19
- Wolman, A., «The metabolism of cities», *Scientific American*, 213.3 (1965), 179–190

- Wurzel, Rüdiger K.W., Duncan Liefferink, y Diarmuid Torney, «Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance», *Environmental Politics*, 28.1 (2019), 1-21 <<https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1522033>>
- Zalasiewicz, Jan, Colin N Waters, Mark Williams, Colin P Summerhayes, Martin J Head, «History and Development of the Anthropocene as a Stratigraphic Concept», en *The Anthropocene as a Geological Time Unit*, 2019, pp. 1-40 <<https://doi.org/10.1017/9781108621359.001>>
- Zambonino Pulito, María, «La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», *Revista aragonesa de administración pública*, 52 (2018), 230-63
- Zelli, Fariborz, «The fragmentation of the global climate governance architecture», *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2.2 (2011), 255-70 <<https://doi.org/10.1002/wcc.104>>
- Zelli, Fariborz, y van Asselt, Harro, «Fragmentation», en *Research Handbook on Climate Governance*, ed. Karin Bäckstrand y Eva Lövbrand (Edward Elgar Publishing, 2015), pp. 121-31

Referencias documentales

- Agencia Europea del Medio Ambiente, *Ensuring quality of life in Europe's cities and towns*, 2009.
- Alianza por el autoconsumo, «Ayuntamientos con malas prácticas en la tramitación de instalaciones de autoconsumo fotovoltaico», 2020.
- Ata Insights y Pylon Data, «El autoconsumo colectivo fotovoltaico en España. Renewable, rentable y asequible», 2020.
- C40 Cities, *Consumption-based GHG emissions of C40 cities*, 2018.
- Diputació de Barcelona, *Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa*, 2019.
- Diputació de Barcelona. *Xarxa de municipis, Mitigación y adaptación local al cambio climático. Catálogo de propuestas*, 2008.
- Diputació de Tarragona, *Guía metodológica para la redacción de los PAESC de la demarcación de Tarragona*, 2017.
- Diputación de Valencia, *Metodología para el desarrollo de los documentos del Pacto de las Alcaldías para el Clima y la Energía en la provincia de Valencia*, 2017.
- Ecooo, «Guía práctica para el fomento del autoconsumo renovable desde el ámbito municipal», Julio 2019.
- EnerAgen y ICAEN «Guía de Gestión energética municipal (en base a la norma ISO50001)», 2017.
- Eurostat, *Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*, 2016.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), *Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano*, 2015.
- Federación Española de Municipios y Provincias y Red Española de Ciudades por el Clima, «Eficiencia energética en dependencias municipales», 2011.

- Federación Española de Municipios y Provincias, “Estrategia de la Federación Española de Municipios y Provincias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, junio 2018.
- Federación Española de Municipios y Provincias; Red Española de Ciudades por el Clima; Oficina Española de Cambio Climático, “Actualización, cálculo y registro de huellas de carbono municipales”, 2017.
- Federación Española de Municipios y Provincias, Red Española de Ciudades por el Clima, Estudio sobre el aprovechamiento de la biomasa a escala local, 2011.
- Fundación energías renovables (FER), Ovovo, “Incentivos fiscales para instalaciones de autoconsumo fotovoltaico en municipios con más de 10.000 habitantes”, Junio 2020.
- Fundación ENT, “Las tasas de residuos en España 2018”, 2018.
- Germanwatch, Índice de Riesgo Climático Global 2020 - Resumen, 2020.
- Global Covenant of Mayors for Climate and Energy Marco Común de Reporte del Pacto Global de Alcaldes (GCoM). Versión 6.1, 2018.
- Global Footprint Network 2009, Ecological Footprint Standards 2009, Oakland: Global Footprint Network.
- Global Taskforce of local and regional governments, Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level”, 2nd World Assembly towards Habitat III, 2017.
- Gobierno de Cantabria, Guía de financiación europea para las administraciones locales, 2018.
- Gobierno de Navarra, “Adaptación al Cambio Climático en el Planeamiento Municipal”, septiembre 2019.
- Gobierno Vasco, Guía práctica “Agenda 2030 Local. Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local, Mayo 2019.
- Greenpeace, Así nos afecta el cambio climático, 2018.
- IDAE, Guía IDAE 021: Guía Profesional de Tramitación del Autoconsumo (edición v. 3.0), 2020.
- IPCC, Cambio Climático 2014. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, ed. Rajendra K. Pachauri y R. Allen Myles (Ginebra, 2014).
- IPCC, Global Warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, 2018.
- Lavola, Mapama y Fundación Biodiversidad, Análisis de la vulnerabilidad sectorial al cambio climático en los municipios de Cataluña, 2018.
- Observatorio sostenibilidad y Cecas, Población en riesgo de inundación en España en la franja de los primeros 10 kilómetros de costa, 2019.

- OCDE, Long-term pathways for the implementation of the SDGs: the governance implications, Reflection Paper, 2019.
- Oficina Española de Cambio Climático, (Ministerio para la Transición Ecológica), Guía para el cálculo de la huella de carbono y para la elaboración de un plan de mejora de una organización, 2018.
- Oficina Española de Cambio Climático, (Ministerio para la Transición Ecológica), Instrucciones de uso de la Calculadora de huella de Carbono de Alcance 1+2 para Ayuntamientos (Versión 7), 2020.
- PNUMA, Emissions Gap Report 2018, noviembre 2018.
- PNUMA, WWF, IUCN, Our Common Future, World Commission on Environment and Development, 1987.
- Red de Ciudades por el Clima, Guía para el desarrollo de normativa local en la lucha contra el cambio climático.
- Red de Iniciativas Urbanas, Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el periodo 2014-2020, julio 2015.
- Red Eléctrica de España y FEMP “Guía para la transición energética en las entidades locales”, 2020.
- Red Española de Ciudades por el Clima, Sexto informe sobre políticas locales de lucha contra el cambio climático, 2019.
- Red Española de Ciudades por el Clima, Actualización, cálculo, reducción y registro de huellas de carbono municipales”, 2019.
- Red Española de Ciudades por el Clima, La vulnerabilidad al cambio climático a escala local, 2010.
- Red Española de Ciudades por el Clima, FEMP, “Nuevo marco para la gestión de residuos”, 2009.
- REDS, “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas”, (2a edición), 2020.
- REN21, Renewables in Cities. 2019 Global Status Report, 2019.
- Secretaría de Estado para la Agenda 2030 y Federación Española de Municipios y Provincias, Guía para la localización de la Agenda 2030”, Diciembre 2020.
- Statistical Commission (United Nations), A recommendation on the method to delineate cities, urban and rural areas for international statistical comparisons, 2020.
- UN-Habitat, Cities and Climate Change. Global report on human settlements, 2011.
- UN-Habitat, Cities and Climate Change: Policy directions. Abridged version (London - Washington DC: earthscan, 2011).
- UN-Habitat, Guía para reforzar las contribuciones determinadas a nivel nacional mediante la acción climática en las zonas urbanas, Junio 2020.
- UN-Habitat, Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos, 2011.

- Unión Europea. Política Regional, Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward”, 2011.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, The World’ s Cities in 2018, 2018.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, World Urbanization Prospects. The 2018 Revision, 2018.
- World Resources Institute, C40 Cities, y ICLEI, Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria. Estándar de contabilidad y de reporte para las ciudades, 2014.

Referencias normativas

Referencias normativas estatales

- Constitución Española. BOE núm. 311, de 29/12/1987.
- Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. BOE núm. 59, de 10/03/2005.
- Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 2012.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. BOE núm. 55, de 05/03/2011
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de Unidad de Mercado. BOE núm. 295, de 10/12/2013.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. BOE núm. 296, de 11/12/2013.
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. BOE núm. 181, de 29/07/2011.
- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. BOE núm. 310, de 27/12/2013.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. BOE núm. 308, de 23/12/2009.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. BOE núm. 171, de 19/07/2006
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. BOE núm. 312, de 30/12/2013.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE, núm. 285, de 27/11/1992. [Disposición derogada]¹³⁴⁸.

¹³⁴⁸ Norma derogada, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición derogatoria única.2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. No obstante, hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima, en la redacción dada por la disposición final 9 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general

- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. BOE núm. 275, de 16/11/2007.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE núm. 236, de 02/10/2015
- Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible en el Medio rural. BOE núm. 299, de 14/12/2007.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. BOE núm. 301, de 17/12/2003.
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE núm. 302, de 18/12/2003.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen local. BOE núm. 80, de 03/04/1985.
- Ley 7/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. BOE núm. 283, de 24/11/2009.
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, introdujo el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007 [Disposición derogada]
- Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. BOE núm. 153, de 27/06/2013.
- Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012.
- Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética. BOCG, Serie A, núm. 19-1, de 29 de mayo de 2020
- Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, de mejora de la calidad del aire. BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011.
- Real Decreto 1142/2012, de 27 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local. BOE núm. 212, de 3 de septiembre de 2012.
- Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero. BOE núm. 268, de 09/11/2005
- Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible. BOE núm. 270, de 09/11/2011.
- Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE núm. 11, de 13 de enero de 2020.

electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que será a partir del día 2 de abril de 2021, se mantendrán en vigor los artículos relativos a las materias mencionadas.

- Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. BOE núm. 83, de 6 de abril de 2019.
- Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. BOE núm. 171, de 19 de junio de 2020. BOE núm. 187, de 8 de julio de 2020.
- Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. BOE núm. 213, de 7 de agosto de 2020.
- Real Decreto 731/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso.
- Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a las anteriores Leyes 17/2009 y 25/2009. BOE núm. 75, de 27/03/2010.
- Real Decreto 415/2014, de 6 de junio, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima. BOE, núm. 167, de 10/07/2014.
- Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local. BOE núm. 104, de 02/05/2005.
- Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 2019
- Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. BOE núm. 243, de 10/10/2015. [Disposición derogada].
- Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de prevención y control integrados de la contaminación. BOE núm. 316, de 31/12/2016.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales. BOE núm. 59, de 09/03/2004.
- Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. BOE núm. 261, de 31/10/2015.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE núm. 261, de 31/10/2015
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. BOE núm. 96, de 22/04/1986.
- Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. BOE núm. 242, de 06/10/2018.
- 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 económica. BOE núm. 175, de 24/06/2020.

Real Decreto-Ley 36/2020, de 31 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020.

Referencias normativas autonómicas

Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, de regulación de los estudios de evaluación de la movilidad generada. DOGC núm. 4723 de 21/09/2006.

Decreto del Principado de Asturias núm. 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. BOPA núm. 161 de 12/07/2014.

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. DOGC núm. 5686 de 05/08/2010.

Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables. DOCG núm. 8012, de 28/11/2019.

Decreto Ley núm. 1/2014, de 27 de marzo, de Castilla y León, para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL. BOCL núm. 62 de 31/03/2014.

Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares. BOIB núm. 27, de 2/03/2019.

Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo. BOIB núm. 160 de 29/12/2017.

Ley 16/2015, de 21 de julio (de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica. DOGC núm. 6920 de 24/07/2015.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. BOPV núm. 138 de 20/07/2006.

Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. BOJA núm. 70 de 10/04/2007.

Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades. DOGC núm. 5524 de 11/12/ 2009.

Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. DOGC núm. 6928, de 05/08/2015.

Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. DOE núm. 18, de 28/01/2019.

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 15/10/2018.

Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad. DOGC núm. 3913, de 27/06/2003.

Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. DOGC núm. 7426, de 03/08/2017.

Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. DOE núm. 1 de 29/01/2011.

- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. BOCL núm. 234 de 03/12/2007.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOJA núm. 56 de 20/03/2007.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. BOA núm. 47 de 23/04/2007.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE núm. 172 de 20/07/2006.

ANEXOS (Publicaciones)

1. Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España
2. Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea
3. *Energieakkoord* y *Klimaatakkoord*. Los acuerdos como instrumento de coordinación para las políticas neerlandesas de cambio climático
4. Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional
5. El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad



Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual
Núm. 101**

Mayo 2020

SUMARIO

| | |
|--|-----|
| SUMARIO | 1 |
| NOTAS DEL EDITOR | 3 |
| ARTÍCULOS..... | 12 |
| “BUSCANDO INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN PARA LA GOBERNANZA CLIMÁTICA MULTINIVEL EN ESPAÑA”. Laura Presicce..... | 13 |
| “CORPORATE ENVIRONMENTAL CRIMINAL LIABILITY IN SPAIN AND THE PARTICIPATION OF THE ENVIRONMENTAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (ENGOS)”. Miriam Ruiz Arias | 34 |
| COMENTARIOS..... | 57 |
| “LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN TIEMPOS DEL COVID -19”. María Pascual Núñez | 58 |
| “EL TRIBUNAL SUPREMO SIENTA DOCTRINA SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ANTE DAÑOS A EXPLOTACIONES GANADERAS POR FAUNA SALVAJE”. Esther Rando Burgos..... | 65 |
| “EL AMBICIOSO PACTO VERDE EUROPEO”. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez..... | 78 |
| LEGISLACIÓN AL DÍA..... | 110 |
| Autonómica..... | 111 |
| Cataluña | 111 |
| País Vasco | 113 |
| Iberoamérica..... | 115 |
| Argentina..... | 115 |
| JURISPRUDENCIA AL DÍA | 119 |
| Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)..... | 120 |
| Audiencia Nacional..... | 127 |
| Tribunal Superior de Justicia (TSJ)..... | 140 |
| Aragón | 140 |
| Cataluña | 146 |
| Comunidad de Madrid | 149 |
| Comunidad Foral de Navarra | 160 |
| Comunidad Valenciana | 163 |
| Principado de Asturias | 166 |
| Iberoamérica..... | 169 |
| Argentina..... | 169 |
| Chile | 171 |

“BUSCANDO INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN PARA LA GOBERNANZA CLIMÁTICA MULTINIVEL EN ESPAÑA”*

“IN SEARCH OF COORDINATION INSTRUMENTS FOR MULTI-LEVEL CLIMATE GOVERNANCE IN SPAIN”

Autora: Laura Presicce, investigadora predoctoral Departamento de Derecho Público, Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona, Universitat Rovira i Virgili

Resumen:

La doctrina internacional, y en los últimos años también la española, han señalado la necesidad de coordinación en la planificación y en la implementación de las políticas de cambio climático entre todos los niveles de gobierno. Sin embargo, hasta la actualidad, en España parece no existir ni estar previsto ningún mecanismo concreto idóneo que permita (o favorezca) la coordinación, ni desde un punto de vista político ni administrativo, entre el nivel de gobierno estatal y los diferentes niveles subestatales. Partiendo de esta premisa, el objetivo del presente estudio es analizar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) de 2006, el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de 2020, y el anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y transición energética (APLCCTE), a la búsqueda de referencias concretas a mecanismos que posibiliten la coordinación de políticas climáticas.

Abstract:

International scholars, and in recent years Spanish as well, have pointed to the need for coordination in the planning and implementation of climate change policies between all levels of government. However, until now, in Spain there does not seem to exist or be foreseen any suitable concrete mechanism that

* El presente estudio ha sido realizado con el apoyo del Agaur, de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya y del Fondo Social Europeo, en el marco del proyecto de investigación «Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

allows (or fosters) coordination, neither from a political nor an administrative point of view, between the national government and the different sub-national governments. Starting from this premise, the objective of this study is to analyse the 2006 National Climate Change Adaptation Plan (PNACC), the draft 2020 Integrated National Energy and Climate Plan (PNIEC), and the draft Law on Climate Change and Energy Transition (APLCCTE), in search of specific references to mechanisms that enable the coordination of climate policies.

Palabras clave: Coordinación. Gobernanza multinivel. Cambio climático. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Ley de Cambio Climático y transición energética.

Keywords: Coordination. Multilevel governance. Climate change. National Adaptation Plan. National Energy and Climate Plan. Climate Change and Energy transition Law.

Sumario:

- 1. Introducción**
- 2. El marco español**
- 3. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático**
 - 3.1. El Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático**
- 4. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima**
- 5. El Anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Summary:

- 1. Introduction**
- 2. The Spanish framework**
- 3. The National Adaptation Plan**
 - 3.1. The Spanish National Climate Council and the Climate Change Policy Coordination Commission**
- 4. The National Energy and Climate Plan**
- 5. Spanish draft Law on Climate Change and Energy Transition**
- 6. Conclusions**
- 7. Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

La importancia de la participación de todos los niveles de gobierno y de diferentes actores sociales para una respuesta eficaz contra el cambio climático es un argumento copiosamente remarcado en los últimos años tanto por la doctrina¹ como por los acuerdos climáticos internacionales. Entre estos², el Acuerdo de París, además de hacer hincapié en la importancia de la participación de todos los niveles de gobierno para abordar el cambio climático insiste en cómo la participación de todos los niveles de gobierno no será suficiente para alcanzar los objetivos fijados en el Acuerdo, si no se procede de manera coordinada y coherente. Para intentar conseguir los objetivos fijados en el citado acuerdo global sobre el clima, la Unión Europea, - que decidió tomar parte como un único coral compuesto por la “amplia y ambiciosa coalición de países”³ que forman parte de ella-, está llevando a cabo un progresivo e importante esfuerzo para que los Países miembros comprendan la importancia de involucrar en las políticas de cambio climático a las partes interesadas no signatarias del Acuerdo, es decir a los entes subestatales, para una acción sinérgica. De igual manera, el Comité de las Regiones (de ahora en adelante CdR), en un dictamen sobre la puesta en marcha del acuerdo mundial sobre el clima, de marzo de 2017, ha subrayado acerca del acuerdo de París, que “[...] incluso si se aplica plenamente, las promesas actuales de las Partes no serán suficientes para alcanzar los objetivos acordados. Se precisará una acción reforzada de las regiones y ciudades, que están estrechamente vinculadas a las comunidades locales y los territorios [...]”⁴. Sin embargo, las recomendaciones del CdR van más allá de la mera necesidad de implicar a los entes subestatales en la lucha contra el cambio

¹ Entre todos véanse, Susana Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», en *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2018). Susana Galera Rodrigo, «Políticas locales de Clima: una Razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2017), pp. 475-98. Rosario Alonso Ibañez, «Marco jurídico para el urbanismo social y participativo», en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2017). Marta Pérez Gabaldón, *La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España* (Cizur Menor: Aranzadi, 2013).

² Véase, además, la [Lima-Paris Action Agenda \(LPAA\)](#) . Disponible en internet (fecha última consulta: 07/09/2019).

³ Fuente: [Comisión Europea. Acción por el Clima. Acuerdo de París](#) (fecha última consulta: 07/09/2019).

⁴ (2017/C 088/09) Dictamen del Comité Europeo de las Regiones. Hacia un acuerdo climático mundial: un enfoque territorial para la COP22 de Marrakech.

climático, insistiendo en la importancia de hacerlo de manera coordinada e integrada. Por este motivo, trayendo a colación el principio de gobernanza multinivel, el CdR considera necesario mejorar la coordinación entre las diferentes políticas: “La integración de la acción por el clima en todas las políticas permitirá que las poblaciones locales se beneficien de muchas ventajas colaterales, como una mayor calidad de vida y empleo local. También permitirá crear sinergias y reducir los costes de la acción”⁵.

2. EL MARCO ESPAÑOL

Huelga recordar que el modelo descentralizado de las autonomías en España prevé un reparto de competencias entre el nivel estatal y el autonómico muy controvertido y conflictivo, que se acentúa aún más con referencia al cambio climático, problema complejo y multisectorial, que abarca además de la materia medioambiental⁶, diversos y ulteriores ámbitos de competencia no exclusiva (por ejemplo, el ámbito energético). Asimismo, la doctrina conviene⁷ que el cambio climático es también un asunto de interés local. A tal propósito, a falta de competencias locales de cambio climático atribuidas expresamente, es posible localizar competencias locales en materias estrictamente relacionadas con la mitigación y la adaptación al cambio climático tanto en la legislación reguladora del régimen local⁸, como en legislación sectorial, autonómica y estatal. Frente al panorama narrado, que describe una pluralidad de niveles de gobierno territorial con competencias relacionadas con el cambio climático⁹, y a falta de claridad entre los límites de las mismas, se

⁵ Ibidem.

⁶ Acerca del tema, véase, entre todos, Marta Pérez Gabaldón, «El Estado Autonómico en la lucha contra el cambio climático. Entre la imprecisión competencial y las deficiencias de las relaciones intergubernamentales», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6 (2013), 48-58; Lucía Casado Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente* (Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018), pp. 75 ss.

⁷ Entre todos, Lee Taedong, Martin Painter, «Comprehensive local climate policy: The role of urban governance», *Urban Climate*, 14 (2015), 566-77; Vanesa Castán Broto, «Urban Governance and the Politics of Climate change», *World Development*, 93 (2017), 1-15; Leonie J. Pearson, Peter N. Newton, Peter Roberts, *Resilient Sustainable Cities: A future* (Routledge, 2014); Susana Borràs, «Ciudades y cambio climático: responsabilidades, retos y oportunidades», *Revista Democracia y Gobierno Local*, 33 (2016), 12-13; UN-Habitat, *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos* (Informe), 2011; FEMP, *Quinto Informe sobre las Políticas Locales de Lucha contra el Cambio Climático*, 2016.

⁸ Arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

⁹ Por este motivo se habla de gobernanza multinivel. Véanse, en detalle, Pérez Gabaldón, cit., p. 68 ss y Galera Rodrigo, «Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel», pp. 217 ss.

precisa una coordinación¹⁰ entre los distintos niveles territoriales para que se puedan llevar a cabo políticas que sean coordinadas e integradas.

Analizando el marco español actual, resulta que las planificaciones y las políticas de los diferentes niveles de gobierno en cuanto a mitigación y adaptación al cambio climático no son ni coordinadas ni integradas. Se denota, al revés, la presencia de políticas fragmentadas y multiplicadas, en algunos casos discordantes o paradójicamente contrarias, como si los diferentes niveles de gobierno fueran compartimentos estancos, cajas negras inevitablemente aisladas e incapaces de ver más allá de sus narices. Estamos hablando de falta de coordinación que se refleja en la dimensión tanto política como, obviamente, administrativa.

De acuerdo con Galera Rodrigo, en España “Parece que importa, más que la eficacia de la acción conjunta de las partes, la titularidad de la competencia para actuar: afirmada ésta por la doctrina constitucional, ninguna otra obligación — de coordinación, cooperación y eficacia — parece resultar jurídicamente exigible”. Según la citada autora “Quizás en otros ámbitos sea posible mantener la fragmentación y la unilateralidad en la gestión pública; no lo es en la gestión ambiental, y menos en la lucha contra los efectos del cambio climático, ámbitos a gestionar que no conocen fronteras ni delimitaciones o acotaciones administrativas”¹¹. Con tal premisa, superar las barreras administrativas e ir más allá de la neta distinción y distribución de competencias entre niveles podría ser muy imprudente y peligroso si esta dinámica no viniera suportada por una necesaria coordinación. Una falta de coordinación entre los niveles de gobierno podría llegar a producir solapamientos, duplicidades y redundancias de políticas, así como de actuaciones administrativas¹², o al contrario inercia e inactividad, debido a la convicción que actuarán otros niveles. Se trata, en ambos casos, de efectos

¹⁰ Acerca del concepto de coordinación y cooperación vid., entre todos, María Zambonino Pulito, «La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, 230-63.

¹¹ Susana Galera Rodrigo, «La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España», *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, p. 266. Con referencia a la importancia de la coordinación e integración de políticas en la *governance* ambiental, véase Alessandra Gorla, Alessandra Sgobbi, y Ingmar von Homeyer, *Governance for the environmental. A comparative analysis of Environmental Policy Integration* (Edward Elgar Publishing, 2010).

¹² De acuerdo con Pérez Gabaldón, esta duplicidad, en concreto, podría ser causa de tres situaciones negativas: que las acciones se concentren en un elemento, descuidando otros de igual importancia; que las acciones fueran contrarias o contraproducentes entre sí; que se desarrollen dos o más políticas idénticas con consecuente ineficacia, ineficiencia y malgasto de recursos en la actuación en conjunto. Pérez Gabaldón, cit., pp. 78 ss.

ciertamente negativos y contraproducentes para los esfuerzos contra el cambio climático.

Resulta necesario, por ende, que el nivel estatal y los subestatales actúen como interlocutores y que lo hagan a través de estructuras (o mecanismos) que tenga carácter institucionalizado y permanente. Estructuras en las que los diferentes niveles de gobierno puedan planificar, implementar y monitorear, de forma consensuada y coordinada, políticas de mitigación y adaptación al cambio climático para que estas sean coordinadas, coherentes, integradas y complementarias. Estructuras que miren a la eliminación de los gaps¹³ entre niveles de gobierno, en las que el diálogo sea multidireccional, que siga una dinámica híbrida entre el modelo *top-down* y el modelo *bottom-up*¹⁴. El CdR, en línea con lo que se acaba de comentar, ha reiterado, con referencia a los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, en una recomendación de 2018, que “los Estados miembros deben desarrollar procedimientos para tener en cuenta las contribuciones de todos los niveles administrativos y de gobierno en sus planes nacionales integrados de energía y clima. Asimismo, deben asociar a los entes locales y regionales en la planificación y el seguimiento de acuerdo con sus respectivos planes, de conformidad con las disposiciones constitucionales y políticas de cada Estado miembro”. En esta óptica, el CdR exhorta los Estados y la Comisión Europea a crear una “plataforma permanente multinivel de diálogo en materia de energía para apoyar la participación activa de los entes locales y regionales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial y otras partes interesadas en la gestión de la transición energética¹⁵”.

Dejando de lado, en este estudio, la participación de la sociedad civil y de los grupos de interés, nos parece relevante preguntarnos si existen, a nivel estatal, mecanismos de coordinación y de cooperación que orienten la gobernanza climática multinivel en España. Para responder a tal interrogante consideramos necesario proceder con un análisis de los principales instrumentos previstos a nivel nacional: el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, y el

¹³ Jan Corfee-Morlot et al., *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009, p. 26.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 54 ss.

¹⁵ (2018/C 387/08) Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones “La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC”. Igualmente interesante resultan las exhortaciones que el CdR hace a la CMNUCC: “que no debe pasarse por alto la tendencia a reforzar el papel de las partes interesadas no signatarias políticamente relevantes y elegidas democráticamente, como los entes locales y regionales, en el régimen de la gobernanza climática a escala mundial y que, por tanto, es esencial que el marco reglamentario de la CMNUCC reconozca esta forma de gobernanza ascendente aceptando formalmente su función en el proceso de toma de decisiones”.

Anteproyecto de Ley de Cambio Climático, de los cuales, sin embargo, nos limitaremos a considerar exclusivamente la vertiente relativa a la coordinación entre niveles de gobierno y a posibles herramientas que la hagan posible.

3. EL PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (PNACC)

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (de ahora en adelante PNACC), elaborado por la Oficina Española de Cambio Climático y adoptado por el Consejo de Ministros en 2006, es “el marco de referencia para la coordinación entre las Administraciones Públicas en las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en España”¹⁶. Parece ser, por lo tanto, el documento idóneo para buscar informaciones acerca de una estructura de diálogo y coordinación entre el nivel estatal y los subestatales, que tenga por objeto la adaptación al cambio climático¹⁷.

En el PNACC se remarca la importancia de una implicación y participación de los agentes y actores involucrados, como componente transversal de todas las etapas del plan¹⁸. Concretamente, en cuanto al diseño del Plan, se subraya que “un punto de vital importancia es la participación de los interesados en el proceso de la formulación de las opciones de adaptación”; asimismo, en el apartado el 3.1, se detalla que el Plan es fruto de un enfoque que podríamos definir, híbrido, es decir, fruto de la integración del modelo *top-down* con el modelo *bottom-up*¹⁹. En cuanto a la coordinación y gestión del Plan, el apartado 5.1 examina la “arquitectura institucional” que llevará a cabo la fase de implementación y monitoreo.

La citada arquitectura se compone, en primer lugar, por la Oficina Española de Cambio Climático (en adelante OECC), “órgano administrativo del Ministerio de Medio Ambiente”²⁰ que coordina la participación de las

¹⁶ Fuente: [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático](#) (fecha última consulta: 07/09/2019).

¹⁷ Katharine J. Mach, Serge Planton, y Christoph Von Stechow, «IPCC, 2014: Annex II: Glossary», en [Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#), ed. R.K. Pachauri y L. A. Meyer (IPCC, 2014), pp. 117-30. Disponible en: (fecha última consulta: 10/09/2019).

¹⁸ [Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático](#), p. 15. Disponible en: (fecha última consulta: 01/09/2019).

¹⁹ “El enfoque del Plan Nacional de Adaptación es una combinación de ambos, con un importante peso del enfoque de segunda generación, de abajo hacia arriba (*bottom-up approach*), complementado con elementos propios de la aproximación de tipo arriba hacia abajo (*top-down*)”. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, p. 13.

²⁰ En la actualidad, Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.

diferentes administraciones y sectores sociales implicados y propone programas de trabajo a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático para el desarrollo de las políticas de adaptación en España”. La OECC es, por ende, la “unidad responsable de la coordinación, gestión y seguimiento de la implementación del Plan Nacional de Adaptación”²¹.

En segundo lugar, se hace referencia a una serie de órganos vinculados o dependientes de la OECC:

1. El Grupo Interministerial de Cambio Climático (en adelante GICC), órgano de coordinación dentro de la Administración General del Estado (en adelante AGE), constituido en mayo de 2004 mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
2. La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, órgano de coordinación entre la AGE, las CCAA y los entes locales, a la que “entre otras misiones se le atribuye el seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos”²².
3. El Consejo Nacional del Clima, “con una representatividad muy amplia de todas las Administraciones y sectores sociales implicados, es un órgano colegiado de coordinación y participación entre cuyas funciones se encuentra elaborar propuestas y recomendaciones para las estrategias de adaptación”²³.

3.1. El Consejo Nacional del Clima y la omisión de Coordinación de Políticas de Cambio climático

De las tres estructuras enumeradas, el Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático son las que más podrían encajar con la estructura de coordinación multinivel que buscamos.

El Consejo Nacional del Clima (en adelante CNC)²⁴, órgano colegiado interministerial, fue creado por el Real Decreto 177/1998, de 16 de febrero.

²¹ Ibidem, p. 42.

²² Ibidem.

²³ Ibidem. En los Informes de Evaluación del PNACC se hace referencia también a la [plataforma AdapteCCa](#), como mecanismo de coordinación para la gobernanza climática. Sin embargo, consideramos que citada plataforma juega un papel solo como foro de intercambio de información y no permite la concreta coordinación entre niveles de gobierno (fecha última consulta: 02/09/2019).

²⁴ Fuente: [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Consejo Nacional del Clima](#) (fecha última consulta: 02/09/2019).

Sin embargo, a través del Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre²⁵ antes y del Real Decreto 415/2014, de 6 de junio después, se modificó su estructura y sus funciones. De tal manera, el Real Decreto 415/2014 lo convirtió en “un verdadero foro institucional de participación de todas las administraciones públicas, así como de las organizaciones y entidades representativas de intereses sociales y ambientales en la elaboración y seguimiento de las políticas sobre cambio climático promovidas por el Estado”²⁶, aunque cabe destacar que, antes de la reunión del 28 de febrero de 2018²⁷, el CNC llevaba tres años sin reunirse. En cuanto a su composición, destacamos la participación de un representante por Comunidad Autónoma (más otro por cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla) designado por el órgano autonómico competente y tres representantes designados por la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación²⁸.

La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (en adelante CCPCC) fue creada a través de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La creación de una comisión de coordinación en el ámbito del régimen del comercio de emisiones resultaba imprescindible “dada la complejidad técnica del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisiones y la necesidad de colaborar para garantizar la coherencia en la aplicación en todo el territorio, tanto en los sectores de actividad incluidos en la directiva como en los sectores que no lo están”²⁹. En cuanto a su organización, el art. 3 de la citada Ley establece que está presidida por el Secretario General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático y cuenta con cuatro vocales designados por la AGE, más uno por cada comunidad autónoma, un vocal designado por cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla y finalmente un – solo – vocal representante de las entidades locales, designado por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, en efecto la Red Española de Ciudades por el Clima (en adelante RECC), creada en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias. Analizando las informaciones acerca de la CCPCC saltan a la vista algunas perplejidades. En primer lugar, se trata de una estructura en la que la composición (el número de

²⁵ Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima (derogado por el Real Decreto 415/2014, de 6 de junio).

²⁶ Preámbulo del Real Decreto 415/2014, de 6 de junio, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima.

²⁷ Fuente: [Presidencia de Gobierno. Participación para enriquecer el Marco Estratégico de Energía y Clima](#) (fecha última consulta: 02/09/2019).

²⁸ Art. 3 del citado Real Decreto.

²⁹ Vid. preámbulo Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

miembros) resulta bastante desequilibrada en favor del Estado³⁰; en segundo lugar, el protagonismo del Estado se manifiesta también en la asunción de papel de coordinador, ya que resulta ser el Estado quien coordina las CCAA, bajo una lógica *top-down*³¹.

En tercer lugar, destacamos la falta de absoluta transparencia e información activa acerca del citado organismo y de su actividad: no se conocen los nombres de los miembros designados, no existe publicidad activa relativa a su reglamento interno³², no aparecen informaciones acerca de los mecanismos de funcionamiento, ni del contenido de sus reuniones, ni se establece a través de qué mecanismos se llevará a cabo la coordinación. En cuanto a la información disponible (publicidad activa), que resulta muy fragmentada, los únicos documentos que se hallan publicados con frecuencia en la página web del MITECO son las recomendaciones para la aplicación coordinada del régimen del comercio de derechos de emisión en España³³: sin embargo, se trata de recomendaciones muy técnicas y acerca de temas muy concretos, elaboradas por uno de los tres grupos técnicos que componen la comisión, el Grupo Técnico de comercio de emisiones³⁴.

Volviendo a la coordinación administrativa específica en tema de adaptación al cambio climático, destacamos la creación en el marco de la CCPCC, en 2007, del Grupo de Trabajo sobre Impactos y Adaptación (en adelante GTIA). El citado grupo reúne a representantes de las Administraciones Públicas, para la coordinación e integración de la acción de adaptación entre la AGE y las CCAA. En concreto, el objetivo del grupo es “garantizar la complementariedad entre los diferentes planes y programas de adaptación y establecer sinergias en los resultados de las evaluaciones y en el desarrollo de metodologías”³⁵, de manera bidireccional y con una retroalimentación

³⁰ A tal propósito, véanse las consideraciones efectuadas por Pérez Gabaldón, cit., p. 314 ss.

³¹ A tal propósito, Pérez Gabaldón, «El Estado Autonómico en la lucha contra el cambio climático. Entre la imprecisión competencial y las deficiencias de las relaciones intergubernamentales», cit, p. 54.

³² Tras nuestra solicitud de información a la OECC, ha sido posible conocer que el reglamento de funcionamiento de la CCPCC fue aprobado en la reunión de 11 de abril de 2012 (tal como establecido por el art. 3 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo). Sin embargo, nos ha sido imposible encontrar el citado reglamento.

³³ Según lo establecido en el artículo 2.2 del Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero.

³⁴ Para analizar las recomendaciones, se puede consultar la página web: [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Recomendaciones de la CCPCC para la aplicación coordinada del régimen del comercio de derechos de emisión en España](#) (fecha última consulta: 02/09/2019).

³⁵ Fuente: [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. PNACC. Coordinación Administrativa](#) (fecha última consulta: 02/09/2019).

continua y aprendizaje mutuo³⁶. El papel de coordinación entre AGE y CCAA del citado grupo de trabajo es remarcado también por el Tercer y el Cuarto Informe de seguimiento del PNACC³⁷. En el Cuarto informe se señala que las reuniones del GTIA durante el periodo 2014-2018 han tenido periodicidad anual y se detalla el contenido de las reuniones, entre las cuales apreciamos la referencia a temas de interés local (entre otros, a los Planes Locales de Adaptación al Cambio Climático y a la Iniciativa *Mayors Adapt*)³⁸.

Sin embargo, ni en los informes ni en el propio PNACC queda clara, si existe, cómo se desarrolla la coordinación, en tema de adaptación, con los entes locales. En los citados informes se hace referencia meramente al trabajo de la RECC que, en colaboración con al OECC, ha desarrollado numerosos documentos e informes sobre las políticas locales de lucha contra el cambio climático, de carácter obviamente no vinculante. Asimismo, el citado Cuarto Informe de seguimiento del PNACC de 2018, contiene un apartado de “coordinación administrativa y gobernanza” que no hace referencia alguna a procedimientos concretos de cooperación multinivel que incluyan los entes locales y ni siquiera a acciones puntuales de coordinación con estos. Se trata de un apartado en el que se describe únicamente, de forma muy resumida, el papel que desarrollan -y no en óptica de coordinación multinivel- tanto la RECC, como el Pacto de los alcaldes para el Clima y la Energía. De igual manera, no ha sido posible encontrar referencia alguna, en la página web de la RECC, del rol que esta desarrolla como representante de los entes locales en la coordinación entre niveles. Tampoco queda claro el papel que los entes locales asumen en el marco de la CCPCC. Aunque en la Comisión se cuente con un vocal representante de las entidades locales, tanto el PNACC como la Ley de su creación y la página web del MITECO, se refieren a ella como a un órgano de coordinación y colaboración entre la AGE y las CCAA, sin rastro alguno de la participación de los entes locales. Esto podría tener sentido si consideráramos la CCPCC como foro de coordinación entre el Estado y las CCAA respecto al régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, su función originaria. Si bien los entes locales podrían verse afectados por las decisiones en este ámbito, efectivamente se trataría de un ámbito en los que no tienen competencias. Sin embargo, como se ha detallado anteriormente, las funciones de la CCPCC van más allá del comercio de derechos de emisiones y prevén, entre otras, el seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos, así como la prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, tareas en las que se ven

³⁶ Para un análisis más detallado, véase Pérez Gabaldón, cit., pp. 296 ss.

³⁷ [Tercer Informe de Seguimiento del PNACC](#), 2014, p. 28. Disponible en internet Ministerio; [Cuarto Informe de seguimiento del PNACC](#), 2018, p. 72. Disponible en: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (fecha última consulta: 06/09/2019).

³⁸ Cuarto informe de seguimiento del PNACC, 2018, p. 73.

involucrados también los entes locales. Por lo cual, no se entiende su aislamiento y falta de consideración en estos ámbitos.

A esto cabe añadir que, aun considerando la CCPCC como plataforma de coordinación entre Estado y CCAA, el TC ha recalado, en la STC 15/2018, de 25 de enero de 2018³⁹, la necesidad de mecanismos de cooperación que sean concretos y efectivos y no solamente de fachada. La disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible⁴⁰, establecía que la comisión de coordinación de políticas de cambio climático tenía que intervenir en relación con las actuaciones del fondo de carbono para una economía sostenible actuando “como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en lo que se refiere a las actuaciones del Fondo”, sin concretar mecanismos para llevar a cabo dicha coordinación. Además, el Decreto preveía la participación de las Comunidades Autónomas en los órganos de gobierno del fondo mediante la designación de un -solo- representante de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector del fondo, a propuesta de la CCPCC. El Tribunal ha considerado que los mecanismos de colaboración entre Estado y CCAA establecidos por el Real Decreto en objeto eran insuficientes ya que no se establecía “ningún mecanismo concreto que sirva a los efectos de garantizar que las posiciones de las distintas Comunidades Autónomas sean consideradas por el Estado al establecer las directrices del fondo para la compra de créditos de carbono, los criterios y requisitos de selección de las reducciones verificadas de emisiones que puedan ser objeto de adquisición por el fondo, o en el proceso de selección de proyectos que se ubiquen en su territorio para la adquisición de reducciones verificadas de gases de efecto invernadero”⁴¹. Además, de acuerdo con el TC, la previsión de un solo representante de todas las Comunidades Autónomas en el Consejo rector del fondo, el órgano colegiado creado *ad hoc* para este asunto, no puede considerarse “una fórmula de colaboración suficiente a los efectos de solventar esta carencia, máxime cuando estamos en un ámbito de actuación en el que las Comunidades Autónomas pueden tener criterios o intereses contrapuestos, ya sea con el Estado o entre sí, y que afecta al ejercicio de sus competencias”⁴².

³⁹ Sentencia 15/2018, de 22 de febrero de 2018. Conflicto positivo de competencia 1245-2012. BOE núm. 72, de 23 de marzo de 2018. El TC, en la citada sentencia resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con los artículos 7.4, 8.2, 14 y 15, y la disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible

⁴⁰ Declarada finalmente inconstitucional por el TC.

⁴¹ STC 15/2018, de 22 de febrero de 2018, FJ 8.

⁴² *Ibidem*.

De lo anteriormente expuesto respecto al PNACC, podemos concluir que el Plan se propone una cooperación y coordinación entre niveles, a través de la CCPCC y su grupo de trabajo técnico (GTIA).

La CCPCC, sin embargo, refleja una forma de cooperación entre Estado y CCAA, en cuanto a la adaptación, que en ocasiones parece muy técnica, y que parece dejar al margen los entes locales. La inclusión de los entes locales en el PNACC parece ser divulgativa y de mera información, sin que se pueda apreciar una efectiva coordinación e involucración de estos en las fases de decisiones políticas o de coordinación de actuaciones administrativas. La CCPCC no resulta ser, pues, en nuestra opinión, la plataforma más idónea para una efectiva cooperación entre todos los niveles de gobierno. Consideramos, por lo tanto, que no se ha aprovechado del PNACC para precisar una plataforma permanente de diálogo ni tampoco verdaderos procedimientos institucionalizados para el diseño ni para la implementación de políticas coordinadas de adaptación al cambio climático que incluyan todos los niveles territoriales; o, por lo menos, se ha desaprovechado la ocasión de modificar la naturaleza y composición de la CCPCC y elevarla a organismo protagonista de la coordinación entre todos los niveles de gobiernos.

En la misma línea parecen ir las consideraciones del informe “El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Valoraciones y propuestas de agentes y sectores interesados”⁴³ publicado en marzo de 2019. El informe introduce, en cuanto al ámbito de la gobernanza, las propuestas de “Crear algún órgano de gobernanza y participación específico, como por ejemplo un Comité de la Adaptación, que sirva como espacio de encuentro entre políticos y tomadores de decisiones⁴⁴”, así como de “Crear espacios específicos de participación donde puedan cooperar y trabajar conjuntamente personas expertas en el ámbito científico y la administración, para que haya una vía más directa entre el trabajo de los investigadores e investigadoras y las administraciones”.

Confiamos que los citados mecanismos se concretizarán en el PNACC-2, actualmente en fase de elaboración. A falta del borrador, podemos encontrar referencias acerca de este nuevo Plan de Adaptación, así como de la

⁴³ Cristina Esteban Martín, Javier Fernández Ramos, Inés Llinás Aguilera, [El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Valoraciones y propuestas de agentes y sectores interesados](#), Andaira y OECC, 2019. Disponible en: (fecha última consulta 07/09/2019).

⁴⁴ Concretamente una de las propuestas es “Crear un órgano de gobernanza y participación, como por ejemplo un Comité de la Adaptación donde se reunieran a más alto nivel cargos políticos, tomadores de decisiones, etc. Otra opción podría ser que en este comité existiera un comité más político y otro de carácter más técnico”. *Ibidem*, p. 71.

importancia de la coordinación administrativa en la adaptación, en el borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima⁴⁵.

4. EL PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA

En cuanto a la mitigación del cambio climático, el Reglamento de Gobernanza de la Unión Europea⁴⁶, establece entre otras medidas, que cada Estado miembro tiene que redactar un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (en adelante PNIEC)⁴⁷. Respecto a su elaboración, el Reglamento exige a los Estados que establezcan “un diálogo energético multinivel permanente que reúna a las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes para debatir sobre las diferentes opciones previstas para las políticas energéticas y climáticas”⁴⁸. Sin embargo, el art. 11 del citado Reglamento plasma el diálogo multinivel en una “Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía”. La Plataforma *podrá*⁴⁹ servir *ex ante*, para el debate y la elaboración del PNIEC entre el Estado y las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, y *ex post*, para que estas “puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar

⁴⁵ Vid. pp. 46 y ss. del [Borrador actualizado del PNIEC](#). Disponible en internet (fecha última consulta 15.02.2020).

⁴⁶ Reglamento (UE) 2018/1999 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

⁴⁷ En el primer borrador del PNIEC se explicaba que “El Borrador de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 presentado por cada Estado miembro sirve a la Comisión para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de la Unión en su conjunto. El Reglamento de Gobernanza define el proceso iterativo estructurado entre la Comisión y los Estados miembros, con vistas a la finalización de los Planes en 2019 y su posterior aplicación, proceso que incluye asimismo la necesidad de llevar a cabo informes de progreso cada dos años. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, identifica los retos y oportunidades a lo largo de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía: la descarbonización, incluidas las energías renovables; la eficiencia energética; la seguridad energética; el mercado interior de la energía y la investigación, innovación y competitividad. El Plan emite, asimismo, las señales necesarias para proporcionar certidumbre y sentido de dirección a todos los actores”. [Primer Borrador de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima](#), 2018. Disponible en internet (fecha última consulta 07/09/2019).

⁴⁸ Considerando 30, Reglamento (UE) 2018/1999 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

⁴⁹ “Los planes nacionales integrados de energía y clima podrán debatirse en el marco de este diálogo”. Art. 11 del citado Reglamento. El cursivo es nuestro.

los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito. [...]”. Por su parte, la necesidad de una Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía ha sido resaltada también, por el Comité Económico y Social Europeo (en adelante CESE)⁵⁰ y, como se ha analizado con anterioridad, por el CdR⁵¹.

Respecto al borrador actualizado del nuevo PNIEC⁵² cabe destacar que en el resumen ejecutivo del proceso de elaboración del plan aparecen referencias a consultas con las CCAA, pero no se hace alusión alguna a la participación de los entes locales para la redacción del borrador, aunque así lo establecía el propio reglamento. Esto parece aún más inexplicable, si consideramos que, en cambio, se mencionan reuniones con entidades empresariales y sindicales, organizaciones sociales y medioambientales, y otras organizaciones de la sociedad civil sobre diferentes aspectos relacionados con el Plan⁵³. Es más, la coordinación con las CCAA, para la elaboración del borrador, parece haberse llevado a cabo a través de la CCPCC⁵⁴, que se confirma, de esta manera, como foro de coordinación solamente entre Estado y CCAA.

El Plan reconoce, además, el importante papel activo que deben desempeñar las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de los objetivos del Plan y la necesaria coordinación con éstas⁵⁵. Se menciona la apertura de mesas de coordinación o de diálogo con las Comunidades Autónomas, en relación con algunas medidas específicas⁵⁶, sin más especificaciones y sin entender si estas

⁵⁰ (2018/C 227/05) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Impulsar las acciones por el clima por parte de los agentes no estatales».

⁵¹ Vid. Supra. (2018/C 387/08). Dictamen prospectivo del Comité Europeo de las Regiones “La gobernanza climática después de 2020 desde una perspectiva europea y global: contribución a la COP24 de la CMNUCC”.

⁵² [Borrador actualizado del PNIEC](#). Disponible en: (fecha última consulta 15.02.2020).

⁵³ Ibidem, p. 21 ss.

⁵⁴ “En quinto lugar, se ha fomentado y se va a continuar impulsando la coordinación con las CC.AA. a través de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, para identificar la interrelación de este Plan con las políticas autonómicas, buscando la plena implicación de cada ámbito de la administración para cumplir los objetivos del mismo”. Ibidem, p. 21.

⁵⁵ “Asimismo, es importante destacar que, dado el reparto competencial en España, es imprescindible la continua coordinación de la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas, así como la implicación activa por parte de las mismas para garantizar el cumplimiento de los objetivos”. Ibidem, p. 8.

⁵⁶ Medida 1.9 (Plan de renovación tecnológica en proyectos ya existentes de generación eléctrica con energías renovables), y medida 1.11 (Revisión y simplificación de procedimientos administrativos). Ibidem, p. 100 y 112. Sin embargo, parece incomprensible porque se establecen mecanismos de coordinación respecto a estas medidas y no a otras.

mesas se llevarán a cabo en el marco de la CCPCC⁵⁷. Se trata en ambos casos, de una coordinación *ex post* con las CCAA, para la implementación de las medidas establecidas en el Plan. Respecto a los entes locales, a lo largo del Plan se hace referencia a medidas que los consideran coprotagonistas y corresponsables de la AGE y las CCAA, sobre todo en asuntos relacionados con movilidad y transporte⁵⁸ y con la eficiencia energética⁵⁹.

Hay que matizar que los entes locales se presentan como responsables de muchas medidas, pero sin que se detallen roles y funciones que les corresponden: en el apartado “responsables” de cada medida se coloca simplemente un listado genérico de administraciones responsables, sin puntualizar las funciones⁶⁰.

Nos parece que el PNIEC reincide en la misma falta del PNACC. En efecto, tras definir los entes locales como piezas claves en la mitigación del cambio climático, los trata como meros receptores las políticas climáticas nacionales, sin que esté previsto que participen en el diálogo entre niveles y sin que puedan tener voz en los asuntos que les incumban, ni en fase de redacción del PNIEC ni en la fase *ex post*.

De la misma manera, los lemas referidos a la coordinación se repiten a lo largo de todo el Plan⁶¹, por ejemplo, con referencia al Objetivo de Desarrollo

⁵⁷ El PNIEC no hace referencia alguna al tercer grupo de trabajo de la CCPCC, el Grupo de Trabajo de Mitigación e Inventario, del que encontramos referencia solamente en una publicación de Pérez Gabaldón de 2013. Del citado grupo no ha sido posible encontrar información alguna de manera que nos he imposible afirmar si sigue en funciones. Véase Pérez Gabaldón, cit., p. 297.

⁵⁸ Véanse, sobre todo, las referencias a la Medida 2.1 (zonas de bajas emisiones y medidas de cambio modal) y a la Medida 3.3. (puntos de recarga de combustibles alternativos). PNIEC, pp. 135 y 170.

⁵⁹ Véanse las referencias a las medidas 2.11. (promoción de los servicios energéticos) y 2.12. (sector público: responsabilidad proactiva y contratación pública). Ibidem, pp. 155 y ss.

⁶⁰ Vid. por ejemplo, pp. 93, 96, 100, 102, 109, 112, 113, 115, 141, 150 del borrador actualizado del PNIEC. Además, podría ser cuestionable la inclusión de los entes locales como responsables de alguna medida respecto a otra. No se comprende, por ejemplo, la exclusión de estos últimos como responsables en la medida 1.22. (reducción de emisiones de GEI en la gestión de residuos), en la medida 1.13. (comunidades energéticas locales), y en la medida 1.14. (promoción del papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización). Extraña, además, que en la medida 1.14 los entes locales no estén indicados como responsables, pero se ven asignado un importante papel de fomento de mecanismos de actuación en el ámbito municipal. Vid. pp. 123 y 107 PNIEC.

⁶¹ “No obstante, los retos y oportunidades asociados a este Plan inciden en planes y políticas de distintos ámbitos sectoriales, por lo que será necesaria la coordinación interadministrativa para hacer compatibles las distintas políticas”. Vid. p. 8. En la Dimensión de Investigación, innovación y competitividad se reserva un apartado entero y se hace especial referencia a la coordinación entre las administraciones públicas y los demás sectores interesados. Vid. pp. 70 y ss.

Sostenible número 17 (Alianzas para lograr los objetivos)⁶² y a la transición energética: “[e]l concurso de todas las administraciones territoriales permitirá avanzar en este proceso de transición energética, en el que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales desempeñarán un papel fundamental. El modelo de distribución de competencias de nuestro país, donde la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales comparten competencias en diferentes ámbitos, necesita de la coordinación especialmente en determinadas áreas de capital importancia para transformar nuestras ciudades, como son el urbanismo y la movilidad.”⁶³. Sin embargo, esta necesaria coordinación, suficientemente reiterada, sigue sin plasmarse en mecanismos o herramientas concretas que la hagan efectiva y que comprendan todos los niveles territoriales. Con el PNIEC, una vez más, se pierde la ocasión de dibujar una plataforma para la coordinación entre todos los niveles o, por lo menos, de reorganizar la CCPC para hacer de ella la mencionada plataforma estable y omnicomprensiva acordada por el Reglamento Europeo.

5. ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Finalmente, las consideraciones que se acaban de efectuar se podían replicar por completo en el análisis del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética de 2019, que se sometió a trámite de información pública en febrero de 2019⁶⁴. Una lectura de dicho anteproyecto revelaba una consideración nula del tema de la coordinación multinivel en cuanto a políticas públicas de cambio climático. No constaba mención alguna a la coordinación con los entes subestatales, ni en cuanto a políticas públicas, ni menos aún en cuanto a coordinación administrativa. La única referencia – sumaria – a “La promoción y coordinación de la participación de todos los agentes implicados en las políticas de adaptación, incluyendo los distintos niveles de la administración, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto”⁶⁵ se refería a la adaptación y apuntaba al PNACC. Inexistente

⁶² “La existencia de competencias concurrentes entre distintos niveles de administración, la importancia de la implicación activa del sector privado y el peso del contexto europeo e internacional en el ámbito de la energía y el clima, son factores que obligan a desarrollar mecanismos de cooperación que hagan posible el cumplimiento de los objetivos”. *Ibidem*, p. 359.

⁶³ *Ibidem*, p. 55.

⁶⁴ [Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética](#) (2019) sometido a trámite de información pública. Disponible en internet (fecha última consulta: 15/02/2020).

⁶⁵ Art. 15, 2 c) del Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética de 2019.

resultaba, por el contrario, cualquier mención a mecanismos de coordinación en el marco de la mitigación.

El nuevo anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante APLCCTE) de 2020⁶⁶ muestra, en cambio, avances parciales en el tema objeto de estudio. Sin lugar a duda, consideramos relevante la inclusión del principio de “cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas” entre los principios rectores de la ley y de las actuaciones derivadas de la misma (art. 2, letra k.). Sin embargo, el nuevo texto y, sobre todo, el nuevo Título IX del APLCCTE, dedicado a la gobernanza y a la participación pública⁶⁷, parece olvidarse de desarrollar el citado principio, aunque a primera vista podría considerarse el contrario. En efecto, el artículo 34 prevé la creación de un Comité de Cambio Climático y Transición Energética, como “órgano responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas de energía y cambio climático, incluidas las normativas”. Sin embargo, si bien no se concreta su composición, organización y funcionamiento (que serán determinados reglamentariamente), todo apunta a que se tratará de un instrumento técnico independiente, parecido al Comité de Cambio Climático Británico⁶⁸.

En cuanto a la coordinación entre niveles territoriales, las disposiciones siguen siendo muy ambiguas e indeterminadas. Una única previsión se puede localizar en el artículo 37, apartado 5, acerca de las Políticas, Medidas, Inventarios y Proyecciones de Gases de Efecto Invernadero: “El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico establecerá también a los efectos de lo previsto en los apartados anteriores, los mecanismos de colaboración con otros organismos públicos o Administraciones Públicas distintas de la Administración General del Estado con competencias en el ámbito de diseño y ejecución de políticas y medidas con impacto en la mitigación y adaptación al cambio climático”⁶⁹. Sin embargo, una vez más, no se concretan los citados mecanismos de colaboración. Asimismo, la única referencia expresa a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (y al Consejo Nacional de Clima) como foro de coordinación entre los diferentes niveles territoriales se halla en el preámbulo del anteproyecto y

⁶⁶ [Nuevo anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética \(APLCCTE\)](#) de 2020. Disponible en (fecha última consulta: 15/12/2020).

⁶⁷ Nota de prensa Miteco: “[La Ley de Cambio Climático y Transición Energética entra en la recta final de su tramitación Administrativa](#)”, de 10 de febrero de 2020. Disponible en internet (fecha última consulta: 15/02/2020).

⁶⁸ Vid. [noticia en el portal de la Fundación Felipe González](#) y [noticia en el portal del Periódico de la Energía](#) (fecha última consulta: 15/02/2020).

⁶⁹ Tampoco puede considerarse mecanismo de coordinación, la obligación de información establecida en el artículo 35: “Las comunidades autónomas deberán informar en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de los planes de energía y clima con los que cuenten a partir del 31 de diciembre de 2021”.

hace referencia a la participación de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en la tramitación normativa de la Ley⁷⁰.

El nuevo anteproyecto, en definitiva, no aporta soluciones (o sigue aplazándolas) al problema planteado. A tal propósito, consideramos importante traer a colación un detalle. El 16 de julio de 2019, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común presentó una nueva Proposición de Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética⁷¹. Entre todas las medidas propuestas, la Proposición de Ley incluía la creación de una Comisión Territorial de Cambio Climático, creada por el Gobierno, en la que estarían representados, además del Ministro y de los Consejeros competentes en materia de cambio climático, el Presidente de la Agencia Estatal de Cambio Climático y una representación de Concejales de Medio Ambiente, designada por la Federación Española de Municipios y Provincia⁷². Sin embargo, si bien algunas de las disposiciones contenidas en la Proposición de Ley se han trasladado en el nuevo APLCCTE (por ejemplo, la referencia al principio de cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas y Gobiernos de los distintos niveles⁷³), la Comisión Territorial de Cambio Climático ha quedado en nada.

6. CONCLUSIONES

Del análisis de los tres pilares destinados a regir el marco de políticas españolas de cambio climático, en cuanto al asunto de la coordinación con los entes subestatales, podemos extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, consideramos que la esencia de CCPC resulta poco clara. Nace como plataforma en el marco del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y, aunque entre sus funciones resultan el seguimiento del cambio climático y la adaptación a sus efectos y la

⁷⁰ “Por último, la participación de las comunidades autónomas y las entidades locales, que ha acompañado a toda la tramitación normativa en sus distintos trámites participativos, se ha visto reforzada con la consulta a los órganos colegiados de coordinación que aúnan a las distintas administraciones, como son el Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, así como a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

⁷¹ Consultable en [Proposición de Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética](#) (fecha última consulta: 15/02/2020).

⁷² Artículo 141 de la Proposición de Ley.

⁷³ “Colaboración y cooperación, según el cual las Administraciones Públicas deben actuar de forma coordinada para alcanzar conjuntamente y de forma más eficiente los resultados pretendidos; asimismo se requiere la colaboración entre los diferentes gobiernos implicados: el europeo, el estatal, el autonómico y el local”. Artículo 3.10 de la Proposición de Ley.

prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, se hace referencia a ella como a un órgano de coordinación y colaboración solo entre la AGE y las CCAA, si bien en su composición consta un vocal representante de los entes locales. Tal como se encuentra actualmente estructurada no puede alcanzar la consideración de plataforma de coordinación entre todos los niveles de gobierno. Además, la coordinación entre Estado y CCAA en el seno de la CCPCC resulta circunscrita solamente a la adaptación, a través del trabajo desarrollado por el GTIA y al comercio de emisiones, a través del Grupo Técnico de comercio de emisiones.

En segundo lugar, a partir del análisis de los PNACC y PNIEC, apreciamos que la coordinación con los entes locales podría encontrar una propia “razón de ser” solo con referencia a la adaptación al cambio climático, sin mención alguna a la mitigación. Sin embargo, respecto a la propia adaptación, tampoco se determina en qué manera y a través de qué mecanismos la citada coordinación tiene que llevarse a cabo, por lo cual esta “razón de ser” se queda en un marco puramente teórico. Lo mismo se puede comentar en referencia al APLCCTE, que no va más allá de la introducción del principio de coordinación y cooperación entre niveles territoriales.

Finalmente, si consideramos que el PNACC es, entre los tres, el único actualmente vigente y se remonta a 2006, podemos llegar a la conclusión de que el borrador del PNIEC y el APLCCTE en el tema considerado están optando por el camino equivocado: a través de la regulación contenida –o la falta de regulación- en los citados instrumentos no solo no se impulsa ni se mejora la coordinación entre niveles políticos administrativos, sino que incluso se puede apreciar un retroceso en los mecanismo o herramientas que posibiliten la necesaria coordinación.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBÁÑEZ, Rosario. Marco jurídico para el urbanismo social y participativo. En: *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach, (Instituto Nacional de Administración Pública, 2017)

BORRÀS PENTINAT, Susana. Ciudades y cambio climático: responsabilidades, retos y oportunidades. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 33 (2016), 12-13

CASADO CASADO, Lucía. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente* (Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2018)

CASTÁN BROTO, Vanesa. Urban Governance and the Politics of Climate change. *World Development*, 93 (2017), 1-15

ESTEBAN MARTÍN, Cristina, FERNÁNDEZ RAMOS, Javier; LLINÁS AGUILERA, Inés. *El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Valoraciones y propuestas de agentes y sectores interesados*, 2019

FEMP, *Quinto Informe sobre las Políticas Locales de Lucha contra el Cambio Climático*, 2016

<<http://www.redciudadesclima.es/uploads/documentacion/85b83cd90c96f36d0042d9d1ac320770.pdf>>

GALERA RODRIGO, Susana. La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización como barrera a su adecuada recepción en España. *Revista aragonesa de administración pública*, 52, 2018, 264-98

- Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel. En: *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, ed. Susana Galera Rodrigo y Mar Gómez Zamora (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018)

- Políticas locales de Clima: una Razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España. En: *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, ed. Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, y Ángel Menéndez Rexach (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017), pp. 475-98

GORIA, Alessandra, SGOBBI, Alessandra, VON HOMEYER, Ingmar, *Governance for the environmental. A comparative analysis of Environmental Policy Integration* (Edward Elgar Publishing, 2010)

JAN, Corfee-Morlot, LAMIA KAMAL-CHAOU, Michael G. Donovan, IAN COCHRAN, Alexis Robert; TEASDALE, Pierre Jonathan. *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009

LEE, Taedong; PAINTER, Martin. Comprehensive local climate policy: The role of urban governance. *Urban Climate*, 14 (2015), 566-77

MACH, Katharine J.; PLANTON, Serge; STECHOW, Christoph Von. IPCC, 2014: Annex II: Glossary. En: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. R.K. Pachauri y L. A.

Meyer (IPCC, 2014), pp. 117-30
<[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FIN
AL_Annexes.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FIN_AL_Annexes.pdf)>

PEARSON, Leonie J.; NEWTON, Peter N.; ROBERTS, Peter. *Resilient Sustainable Cities: A future* (Routledge, 2014)

PÉREZ GABALDÓN, Marta. El Estado Autonómico en la lucha contra el cambio climático. Entre la imprecisión competencial y las deficiencias de las relaciones intergubernamentales. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6 (2013), 48-58

- *La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España* (Cizur Menor: Aranzadi, 2013)

UN-Habitat. *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas. Informe mundial sobre asentamientos humanos*, 2011

ZAMBONINO PULITO, María. La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista aragonesa de administración pública*, 52 (2018), 230-63

LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES. UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

Maria Victòria Forns i Fernández (ed.)

Profesora Colaboradora Permanente de Trabajo Social
y Servicios Sociales, URV

Claudia María Anleu Hernández (coord.)

Investigadora y Profesora Asociada de Trabajo Social
y Servicios Sociales, acreditada de Lectora, URV

Marina Rodríguez Beas (coord.)

Profesora Lectora Interina de Derecho Administrativo, URV

Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Joan Manuel Trayter Jiménez
(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela
(Profesora titular de Derecho administrativo)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2020 Los autores

© 2020 Atelier
Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona
e-mail: editorial@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-18244-16-2

Depósito legal: B 17415-2020

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: Winihard *Gràfics*, S.L. - Av. del Prat, 7 - 08180 Moià

Capítulo X

POBREZA Y VULNERABILIDAD ENERGÉTICA. UN ANÁLISIS MULTINIVEL EN EL MARCO DE LA AGENDA URBANA DE LA UNIÓN EUROPEA

Laura Presicce

Investigadora predoctoral

Profesora de Derecho Administrativo

Centre d'Estudis de Dret Ambiental (CEDAT)

Universitat Rovira i Virgili

Resumen. La vulnerabilidad y la pobreza energética configuran un problema social significativo que se ha extendido y ampliado con la crisis económica mundial de la última década. Se trata, además, de lacras fomentadas por el modelo energético tradicional, radicado en fuentes fósiles de energía y en un patrón muy centralizado. El modelo energético alternativo, que se intenta implementar a través de la transición energética, basado en fuentes de energía renovables y en un esquema más abierto y democrático, puede contribuir, en cambio, a poner un freno a la vulnerabilidad y a la pobreza energética. De esta manera, la transición energética se convertiría en transición justa, agregando a la misma una vertiente también social. Sin embargo, las políticas de «transición energética justa», en el sentido propuesto, deben delinearse e implementarse en los diferentes niveles de gobierno: europeo, nacional y autonómico. A esto cabe añadir el fuerte componente local de la transición energética, que aportaría enormes beneficios para reducir la vulnerabilidad y pobreza energética. En este trabajo, se pretende analizar cómo la Agenda Urbana de la Unión Europea afronta el tema de la vulnerabilidad energética en su conexión con la transición energética.

Palabras clave. Vulnerabilidad energética, pobreza energética, transición energética justa, Agenda Urbana de la Unión Europea

Sumario. I. Introducción: pobreza y vulnerabilidad energética. II. Transición energética y vulnerabilidad energética. III. La gobernanza multinivel de la vulnerabilidad energética. IV. La Agenda Urbana de la Unión Europea: ¿qué es y para qué sirve? V. Pobreza y vulnerabilidad energética en la Agenda Urbana de la Unión Europea. 5.1. Pobreza urbana. 5.2. Transición energética. 5.3. Vivienda. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN. POBREZA Y VULNERABILIDAD ENERGÉTICA

La pobreza y la vulnerabilidad energética configuran un importante problema social que se ha intensificado y expandido con la crisis económica mundial de la última década. Tal problema, presente en menor o mayor medida en todos los países del mundo, representa a estas alturas un reto social, económico y jurídico de gran envergadura.

Resulta imposible encontrar una definición consensuada de pobreza energética, así como de vulnerabilidad energética.

Respecto a la «pobreza energética», destacamos que se trata de concepto bastante reciente, que se elaboró en el Reino Unido en los primeros años noventa¹ y que ha ido evolucionando y ampliándose en el curso de las décadas². Aun así, analizando diferentes definiciones, podemos esbozar los tratos distintivos de la misma. Cabe considerar, en primer lugar, que se trata de una forma específica de pobreza, con la que se encuentra obviamente relacionada. Parte de la doctrina asume, en este sentido, la inutilidad de añadir adjetivos a la pobreza (pobreza habitacional, pobreza energética) puesto que se trata de fenómenos normalmente interconectados entre ellos y que se colocan dentro del gran «monstruo» de la pobreza general³.

1. Concretamente, la primera autora que habló de «fuel poverty» fue Brenda Boardman en 1991. Vid. MOORE, R., «Definitions of fuel poverty: Implications for policy», *Energy Policy*, 49, octubre 2012 p. 19.

2. *Ibidem*.

3. 2018/C 058/22, Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de abril de 2016, sobre la consecución del objetivo de lucha contra la pobreza a la luz del aumento de los gastos de las familias, considerando Q. «Considerando que la pobreza energética está ligada a la pobreza general y es consecuencia de varias condiciones subyacentes, entre ellas los problemas relativos a la salud y la discapacidad, la falta de acceso a ofertas adaptadas o servicios en línea, los bajos ingresos, el tipo de sistema de calefacción en uso en el hogar y la calidad y rendimiento energético del parque inmobiliario». Vid. también LORENZO, F., «Los «apellidos» de la pobreza», *Documentación social*, núm. 2 2019. Disponible en: <https://www.documentacionsocial.es/2/accion-social/los-apellidos-de-la-pobreza/?print=pdf> (fecha de última consulta: 10/12/2019).

LINARES LLAMAS y ROMERO MORA destacan dos formas de entender la pobreza energética, según el nivel de desarrollo de los territorios: «Una primera consistiría en la dificultad o incapacidad de hacer frente al coste de unas necesidades energéticas esenciales. Esta primera definición es la que comúnmente se viene utilizando en los países desarrollados. Una segunda definición, aplicable especialmente a los países en desarrollo, describe la pobreza energética como la dificultad no solo de afrontar unos determinados costes energéticos, sino también de acceder a unos niveles básicos de suministro energético con formas avanzadas de energía⁴. Normalmente las casuísticas europeas, la española y la italiana entre ellas, se enmarcarían en la primera definición dada por lo citados autores. Aun así, dentro de los mismos países, se pueden detectar fenómenos relacionados con la segunda definición, ligada más a las experiencias de países menos desarrollados o en fase de desarrollo.

Mucho más compleja resulta la definición elaborada por DAY, WALKER y SIMCOCK, «una incapacidad para hacer realidad las capacidades esenciales como resultado directo o indirecto de un acceso insuficiente a unos servicios energéticos asequibles, fiables y seguros, teniendo en cuenta los medios alternativos razonables disponibles para hacer realidad tales capacidades⁵».

El Comité Económico y Social Europeo (en adelante, CESE) en un Dictamen de 2013 definió la pobreza energética como «la dificultad o la incapacidad de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura, así como de disponer de otros servicios energéticos esenciales a un precio razonable⁶. Sin embargo, aunque en estos últimos años la Unión Europea ha abordado la cuestión de la pobreza energética en numerosas Directivas, a día de hoy, no ha podido consensuar una definición jurídica de la misma⁷.

En clave interna, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en la reciente Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024⁸, ha definido la pobreza energética como «la situación en la que se en-

4. LINARES LLAMAS, P., ROMERO MORA, J.C., «Resumen y principales conclusiones sobre el Estudio de Pobreza Energética», *Cuadernos de Energía*, núm. 46, 2015, p. 68.

5. Vid. DAY, R., WALKER, G., SIMCOCK, N., «Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework», *Energy Policy*, 93, junio 2016, pp. 255-264. (Traducción propia).

6. 2013/C 341/05, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética» (Dictamen de iniciativa). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:341:0021:0026:ES:PDF> (fecha de última consulta 12/12/2019).

7. 2018/C 058/22, Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de abril de 2016, cit., recomendación n. 34.

8. La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética es un instrumento, introducido por el art. 1 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, «que permite abordar el fenómeno de la pobreza energética desde una perspectiva integral y con visión de largo plazo. Mediante esta Estrategia se realizará un diagnóstico y caracterización del problema, se diseñarán indicadores oficiales de medición, se establecerán objetivos de reducción de la pobreza energética en un horizonte a medio y largo plazo y se propondrán medidas concretas para la consecución de dichos objetivos, así como sus vías de financiación. En dicha Estrategia se tendrán especialmente en cuenta los umbrales de renta y la situación de vulnerabilidad de los colectivos afectados». Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/>

cuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía». La citada definición remarca la vinculación entre la pobreza energética y la ineficiencia energética de la vivienda.

Este nexo se tiene en cuenta también en la definición dada por el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía, según la cual la pobreza energética es la «situación en la que una unidad familiar o una persona son incapaces de permitirse los servicios energéticos básicos (calefacción, aire acondicionado, iluminación, movilidad y electricidad) para garantizar un estándar de vida decente, debido a la combinación de bajos ingresos, gastos energéticos elevados y baja eficiencia energética de sus hogares»⁹.

De las conceptualizaciones aportadas se pueden destacar tres causas de la pobreza energética, interconectadas entre ellas: el nivel de ingresos bajo del núcleo familiar; el elevado coste de la energía, que impacta de manera significativa en el presupuesto familiar; la ineficiencia energética de los hogares¹⁰.

Por otro lado, tenemos que mencionar la vulnerabilidad energética. Si bien en las obras de muchos autores, así como en documentos oficiales de la misma Unión Europea y del Estado español, el concepto de vulnerabilidad energética se utiliza como sinónimo de pobreza energética, en realidad las dos nociones presentan algunas diferencias.

La Asociación Española de Ciencias Ambientales (en adelante, ACA) define la vulnerabilidad energética como «la propensión a experimentar una situación en la que el hogar no recibe una cantidad adecuada de servicios de la energía. Es una situación temporal y se puede ver modificada por factores internos (nace un hijo, enferma un miembro del hogar) o por externos (cambian los requisitos de una ayuda) al hogar»¹¹.

Esta definición permite apuntar a la vulnerabilidad como una cuestión más «dinámica» y contingente respecto a la idea de pobreza energética «en la que diferentes hogares entran en pobreza energética en momentos concretos de sus vidas y en la que este tipo de privación no es una condición permanente sino temporal. El foco se pone sobre las condiciones estructurales y coyunturales que van más allá de la triada de factores tradicionalmente considerados en las defi-

es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf (fecha de última consulta 12/12/2019).

9. La citada definición, utilizada por el Pacto de Alcaldes, es del «European Commission, Citizen Energy Forum 2016». Disponible en: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/apoyo/pobreza-energ%C3%A9tica.html> (fecha de última consulta 12/12/2019).

10. BURLINSON, GIULIETTI y BATTISTI, en cambio, señalan tres dimensiones de la pobreza, conectadas entre ellas: pobreza de ingresos, pobreza inducida por el coste de la vivienda sería, de acuerdo con los citados autores, un componente esencial pero ignorado de la pobreza energética. BURLINSON, A., GIULIETTI, G., BATTISTI, G., The elephant in the energy room: Establishing the nexus between housing poverty and fuel poverty, *Energy Economics*, 72, 2018, pp. 135-144.

11. En <https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/ique-es-la-pobreza-energetica> (fecha de última consulta 13/12/2019).

niciones clásicas de pobreza energética (ingresos del hogar, precios de la energía y eficiencia energética de la vivienda)¹².

A partir de estas consideraciones, podríamos deducir que la condición de vulnerabilidad es potencialmente ínsita en el mismo concepto de consumidor energético.

La condición de consumidor (o cliente) vulnerable fue introducida por la Directiva 2009/72/CE¹³, de acuerdo con la cual los Estados tenían que definir el concepto de cliente vulnerable¹⁴ y garantizar a los mismos el necesario suministro de electricidad y una especial protección.

A partir de entonces, la Unión Europea ha recorrido, como veremos, un intenso camino para intentar poner un freno a una problemática social que afecta todos los países que forman parte de ella¹⁵. Lo que más nos parece destacable en la actuación de la UE es, por un lado, la creación de un Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV)¹⁶; y, por el otro, la integración de la vulnerabilidad energética y la lucha contra la pobreza energética en todas las políticas relacionadas con ellas: sobre todo de eficiencia energética y, más en general, de energía¹⁷. Hasta llegar al llamado «Paquete de Invierno» en el que la Unión Europea vincula de manera clara la lucha contra la pobreza energética a la transición energética en curso.

II. TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y VULNERABILIDAD ENERGÉTICA

El modelo energético actual, junto con el contexto de crisis económica mundial de la última década, ha incrementado notablemente el número de hogares que se encuentran en situación de pobreza o, por lo menos, de vulnerabilidad energética. El aumento de los costes energéticos y de los combustibles fósiles

12. *Ibidem*. La ACA define también la desigualdad energética como «la disparidad en niveles de consumo y pobreza energética entre hogares con diferente poder adquisitivo».

13. Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

14. *Vid.* THOMSON, H., y BOUZAROVSKI, S., «Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action», report, agosto 2018, pp. 49 ss. Disponible en: https://www.energypoverty.eu/sites/default/files/downloads/publications/18-08/pancreport2018_final_v3.pdf (fecha de última consulta: 18/12/2019).

15. «En torno a 50 millones de hogares sufren la pobreza energética en la Unión». *Vid.* Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

16. *Vid.*, a tal propósito, <https://www.energias-renovables.com/ahorro/nace-el-observatorio-europeo-de-la-pobreza-20180209> (fecha de última consulta 15/12/2019).

17. El CESE, en su Dictamen de 2011, ya proponía «que la pobreza energética se tenga en cuenta a la hora de elaborar cualquier propuesta de política energética». 2011/C 44/09, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica» (Dictamen exploratorio), conclusión 1.7.

(petróleo, carbón, gas natural), así como los abusos de las comercializadoras, concurren a la insostenibilidad de este modelo energético oligopolístico, jerárquico y centralizado, basado en la utilización de fuentes de energía fósil¹⁸.

La insostenibilidad del citado modelo asume diferentes caras: ambiental, económica y social. Desde un punto de vista ambiental, los expertos¹⁹ consideran que la transición energética, uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo, pueda representar un importante cambio de rumbo y ser de auxilio para contrarrestar la crisis climática actual. Sin embargo, la transición energética, incorpora en sí también una significativa vertiente social, además de una económica.

Tradicionalmente, se define la transición energética como la necesaria descarbonización del sector eléctrico, con el empleo de fuentes de energía renovables en lugar de las fósiles. No obstante, esta es solo una de las dos vertientes de la transición energética. La segunda es representada por el salto del sistema energético hacia un modelo más democrático, descentralizado e inclusivo, caracterizado por un rol más activo de los ciudadanos. Este segundo pilar de la transición energética es el que podría contribuir, en mayor medida, a reducir la pobreza energética a través del fomento del autoconsumo eléctrico, así como de la implementación del autoconsumo compartido y de las comunidades energéticas locales²⁰.

La Directiva UE 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables²¹, en su día, ya apuntaba en el preámbulo que «El cambio hacia la producción descentralizada de energía entraña numerosas ventajas, tales como la utilización de fuentes locales de energía, una mayor seguridad del suministro local de energía, trayectos de transporte más cortos y menores pérdidas en la transmisión de la energía. Dicha descentralización fomenta también el desarrollo y la cohesión de la comunidad, al facilitar fuentes de ingresos y crear empleo a escala local»²². Lo mismo reitera la nueva Directiva UE 2018/2001 del Parlamen-

18. MARTÍN MURILLO, L. «La necesidad de cambio en el modelo energético español», *Revista de Obras Públicas*, 3584, 2017, pp. 26-31.

19. Vid. IPCC, «Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation», report, 2012, pp. 1-245. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SRREN_FD_SPM_final-1.pdf (fecha de última consulta: 15/12/2019). Vid. también BRUCKNER T., I.A. BASHMAKOV, Y. MULUGETTA, et al., «Energy Systems», en *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 1-88.

20. Vid. PRESCICE L., «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113, 2019, pp. 181-221. Vid. también PIELOW, J.C., «La inaplazable transición energética: el paso de los combustibles fósiles a las energías renovables», en GALÁN VIOQUE, R., GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Aranzadi, 2017, pp. 47-68. GALERA RODRIGO, S., «Transición energética en España: retos jurídicos más allá del mercado», en GALÁN VIOQUE, R., GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Aranzadi, 2017, pp. 499-513.

21. Por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

22. Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, considerando 6.

to Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que se propone dar vida a la figura del autoconsumidor y a las comunidades energéticas locales.

Un calificativo que últimamente acompaña el concepto de transición energética es el de «justa». Con esto se intenta que la transición energética vaya más allá de la imprescindible sostenibilidad ambiental, marcando una necesaria visión de sostenibilidad holística, que comprenda también una vertiente sociolaboral.

Una transición energética justa trata, por un lado, de aliviar la distribución desigual de los impactos negativos de la cadena de suministro de energía fósil y del cambio climático. Por el otro, de evitar que los costes socioeconómicos (potenciales y percibidos) de la descarbonización reviertan contra unas determinadas categorías de sujetos²³, incrementando los problemas sociales y obstaculizando el apoyo democrático y social a las políticas de transición energética. De esta manera, como ya afirmamos en otro trabajo, la llamada transición energética justa debería comenzar con el reconocimiento de la injusticia energética que caracteriza la situación actual, así como con la constatación de la «insostenibilidad realmente existente», que colisiona con el desarrollo sostenible al que aspiramos²⁴.

La ambición de los teóricos partidarios de la transición energética justa es que se tome conciencia, en las políticas que están impulsando este cambio de modelo, de la insostenibilidad y de la injusticia que los modelos energéticos anteriores han llevado consigo²⁵. En el marco de la transición energética justa se

23. Una categoría de sujetos que no consideraremos en el presente trabajo son los trabajadores. La transición energética justa, desde este punto de vista, quiere focalizar la atención sobre la reconversión de puestos de trabajo basados en combustibles fósiles, así como en la creación de nuevos «green jobs». De hecho, el concepto de transición justa surgió por parte de los sindicatos, para defender estos trabajadores. De acuerdo con Healy y Barry «A just transition could require that the state intervene more actively in the political economy to create jobs in “green” sectors, in part to compensate for now-abandoned fossil-fuel-based sectors, and that state and capital (and those more able to pay higher associated taxes, for example) absorb carbon capitalism’s negative social externalities, and provide a welfare safety net and adequate compensation for people and communities that have been marginalized or negatively impacted by a low carbon energy transition». HEALY, N., BARRY, J., «Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a «just transition», *Energy Policy*, vol. 108, septiembre 2017, p. 455.

24. Vid. PRESICCE, L. «El periplo de la regulación del autoconsumo energético...», *op. cit.*, pp. 181-221; y HEALY, N. BARRY, J., «Politicizing energy justice and energy system transitions ...», *op. cit.*, pp. 451-459. Acerca de «transición justa» y de «transición energética justa», *vid.* también COCCILO, E., «Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico», en DARNACULLETA GARDELLA, M.M., ESTEVE PARDO, J., IBLER, M., (COORDS.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, 2020, pp. 211-240. HEFFRON, R. J., MCCAULEY, D., «What is the «Just Transition?»», *Geoforum*, vol. 88, enero 2018, pp. 74-77. MCCAULEY, D., HEFFRON, R., «Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice», *Energy Policy*, 119, 2018, pp. 1-7.

25. Asimismo, según COCCILO, «Las decisiones de política energética no pueden, por lo tanto, limitarse solo a asegurar la correspondencia entre suministro y demanda, sino que deben tener en cuenta una compleja combinación de elementos económicos, sociales, políticos, ecológicos, tecnológicos, etc.». COCCILO, E., «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el Antropoceno: una cuestión constitucional», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, 2015, p. 6.

presta, o se debería prestar, especial atención y protección a los consumidores de energía (sean prosumidores o clientes) y, aún más, a los consumidores vulnerables a través de tres bloques de medidas: en efecto, a medidas prestacionales, como el bono social, y de garantía de suministro básico, se deben añadir, en primer lugar, medidas tendentes a aumentar la información, la transparencia y la racionalización de los mecanismos de contratación de energía, así como de determinación adecuada de las tarifas energéticas.

Sin embargo, como hemos afirmado con anterioridad, un objetivo de la transición energética es empoderar los consumidores, así que a estas medidas informativas y paliativas de intervención social deben acompañarse medidas de fomento y subvención del autoconsumo individual y compartido, sobre todo para aquellos colectivos más vulnerables o en situaciones de pobreza energética comprobada.

III. GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA VULNERABILIDAD ENERGÉTICA

En 2011, en pleno contexto de crisis económica, el CESE señalaba que «la lucha contra la pobreza energética es una nueva prioridad social que debe ser abordada a todos los niveles y es importante que la UE establezca directrices comunes para que todos los Estados miembros avancen en la misma dirección para erradicarla»²⁶. Asimismo, en otro Dictamen de 2013, el CESE abogaba por una «acción común y coordinada para colmar la brecha energética basada en el reconocimiento de un derecho de acceso universal a la energía (para que cada persona pueda disfrutar de unas condiciones de vida dignas)»²⁷.

De hecho, el objetivo de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas número 7 se propone garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos²⁸. Asimismo, el capítulo tercero del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que trata de protección e inclusión social, reconoce la energía como servicio esencial y el acceso a ella como un derecho social²⁹.

Como hemos adelantado, la pobreza energética se ha abordado en el marco legislativo de la UE sobre todo en conexión con la política energética y con la eficiencia energética. Sin pretender trazar un recorrido exhaustivo, señalamos,

26. 2011/C 44/09, *op. cit.*, conclusión 1.2.

27. 2013/C 341/05, *op. cit.*, conclusión 2.2.

28. Cabe traer a colación que el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, reconocía ya el derecho a una vivienda adecuada y el «derecho al acceso a energía para la cocina, la iluminación y la calefacción» y establecía que «los gastos derivados del uso del hogar deberían ser de un nivel que no impida ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas».

29. Capítulo III, punto 20: «Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Debe prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos Servicios». Acerca del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, *vid.*, entre todos, CASADO CASADO, L., «El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?», *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 2, 2019, pp. 375-404.

por último, que en el llamado paquete de invierno «Energía limpia para todos los europeos» se trata de manera transversal el tema de la pobreza energética a través de referencias y/o medidas contenidas en todos los (ocho) actos legislativos que componen el paquete³⁰.

Asimismo, desde un punto de vista interno, los diferentes países miembros de la Unión Europea han abordado el problema de la lucha contra la pobreza energética y la vulnerabilidad a través de políticas, de mayor o menor envergadura, que tienen en cuenta las peculiaridades propias de cada país³¹. No obstante, cabe remarcar que solo en los últimos años, las citadas políticas han añadido al apoyo social básico ulteriores medidas vinculadas con los temas de la eficiencia energética en las viviendas y con el papel activo de los consumidores.

En España³², por ejemplo, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, vincula de manera decidida la transición energética a la vulnerabilidad energética: por un lado, fortalece las medidas prestacionales, mejorando el bono eléctrico y creando un bono social térmico. Por el otro, impulsa el autoconsumo, a través del derecho al autoconsumo de energía eléctrica sin cargos, al derecho al autoconsumo compartido y al principio de simplificación técnica y administrativa³³. Finalmente, refuerza las obligaciones de información y transparencia por parte de las comercializadoras. A la espera que en la normativa española se transpongan también las Directivas de eficiencia energética y la parte relativa a las comunidades energéticas locales de la Directiva de energías renovables, de momento se evidencia cómo a los mecanismos paliativos se han comenzado a sumar otros que revelan el propósito de empoderar, concienciar y responsabilizar a los consumidores.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, a pesar del sempiterno problema competencial³⁴, es incuestionable que éstas hayan desarrollado políticas y adoptado medidas de protección de los consumidores vulnerables y para mitigar la

30. Además de las Directivas ya citadas en el presente trabajo, recordamos la Directiva 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que, en su artículo 28, obliga a los Estados Miembros a proteger a clientes vulnerables por pobreza energética; y la citada Directiva 2018/2002, de eficiencia energética, de acuerdo con la cual «Las mejoras en la eficiencia energética de los edificios deben beneficiar especialmente a los hogares vulnerables, entre los que se encuentran aquellos afectados por la pobreza energética y, cuando proceda, aquellos que residan en viviendas sociales» (considerando 23). En detalle, véase el apartado «El paquete de invierno de la Unión Europea» de la Estrategia Nacional de Pobreza Energética 2019-2024, pp. 16 ss.

31. <https://www.energypoverty.eu/policies-measures> (fecha de última consulta: 22/12/2019).

32. Un excelente análisis de la normativa europea y española relacionada con la pobreza energética, hasta 2017, puede hallarse en DEL GUAYO CASTIELLA, I., «Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social», *Revista de administración pública*, núm. 203, 2017, pp. 343-381. *Vid.*, además, ARENAS PINILLA, E., BARRELLA, R., BURZACO SAMPER, M., et al., «La pobreza energética en España», en BLANCO MARTÍN, A., CHUECA SÁNCHEZ, A. M., LÓPEZ RUIZ, J. A., MORA ROSADO, S. (coord.), *Informe España 2019*, Cátedra J.M. Martín Patino, 2019, pp. 192 y ss.

33. En detalle, *vid.* PRESICCE, L., «Legislación básica de protección al medioambiente (Primer semestre 2019)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. X, Núm. 1, 2019, pp. 5 ss. ARENAS PINILLA, E., BARRELLA, R., BURZACO SAMPER, M., et al., «La pobreza energética en España», cit., pp. 196 ss.

34. Entre todas, *vid.*, las SSTC 62/2016 de 17 de marzo y 54/2018 de 24 de mayo. *Vid.*, acerca del tema, GARCÍA BLANCO, M.C., SALAMA SALAMA, I., «La pobreza energética en España. Su delimitación

pobreza energética. Entre todas, Cataluña³⁵ y Aragón³⁶ han legislado específicamente acerca del tema, mientras otras han añadido disposiciones concretas a las normativas de exclusión social³⁷ o de vivienda³⁸. Sin embargo, a pesar de la legislación, es constante la labor de todas las Comunidades Autónomas en la implementación de políticas específicas para paliar, y en determinados casos, prevenir la pobreza energética.

De igual manera, cabe traer a colación el importante cometido de los entes locales³⁹, como administración de proximidad. En primer lugar, a través de la labor de los trabajadores sociales, los ayuntamientos pueden detectar las situaciones de vulnerabilidad y pobreza energética existente en el territorio. En segundo lugar, en muchos ayuntamientos se han activado puntos de asesoramiento energético, oficinas o servicios municipales de atención a la pobreza energética en los que, además de atender y asesorar a los ciudadanos, se procura concienciarlos de las posibles alternativas disponibles para mitigar la pobreza energética. En tercer lugar, la cuestión de la pobreza energética se ha introducido en ordenanzas sectoriales, asimismo, se han presentado numerosas mociones contra la pobreza energética y se han aprobado muchos planes municipales de pobreza energética⁴⁰. Finalmente, cabe mencionar la bonificación o exención del impuesto sobre bienes inmuebles, así como de otros impuestos, ya aplicada por muchos ayuntamientos⁴¹. Sin embargo, los ayuntamientos asumen un papel fundamental también en cuanto al fomento del autoconsumo de energía eléctrica,

competencial», *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 102, 2017 (Ejemplar dedicado a la Pobreza energética).

35. Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Acerca de esta ley, *vid.* RECASENS CALVO, J., «La normativa catalana contra la pobreza energética. Antecedentes, problemática, dificultades de aplicación y posibles medidas a adoptar», en Soto Valle, J.I., Ponce Solé, J., *Pobreza energética: regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, 2018, pp. 93-104.

36. Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón.

37. Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social de Extramadura.

38. Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, tal como modificada por la Ley 10/2016, de 7 de junio.

39. GIFREU I FONT pone de relieve como «no hay duda de que las administraciones locales también desempeñan un papel destacado en el reto de avanzar hacia un crecimiento sostenible e incluso que promueva un uso eficiente de recursos y combata el cambio climático». GIFREU I FONT, J., «La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la UE para los Horizontes 2020-2030. Las redes district heating and cooling», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 1, 2019, p. 4.

40. *Vid.* ALMUDÉVER, E., ENCISO, J., VALLVÉ, V., «Atendre la pobresa energètica des dels Ajuntaments», *Sostenible.cat*, 23/11/2015. Disponible en: <https://www.sostenible.cat/reportatge/atendre-la-pobresa-energetica-des-dels-ajuntaments> (fecha de última consulta: 15/12/2019).

41. A tal propósito, véase «Si autoconsumas, un 62% de los municipios mayores de 100.000 habitantes te ofrecen descuentos en el IBI», de 24 de octubre de 2019, en la web Fundación Energías Renovables. Disponible en: <https://fundacionrenovables.org/notas/si-autoconsumes-un-62-de-los-municipios-mayores-de-100-000-habitantes-te-ofrecen-descuentos-en-el-ibi/> (fecha de última consulta: 14/12/2019).

sea individual o compartido, y a la implementación de las comunidades energéticas locales⁴².

Este importante rol de los ayuntamientos se encuentra reconocido en la Estrategia Nacional de Pobreza Energética, en la legislación autonómica y también en muchos documentos de la Unión Europea que destacan expresamente la dimensión urbana de la pobreza energética. Entre todos, la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de abril de 2016, sobre la consecución del objetivo de lucha contra la pobreza a la luz del aumento de los gastos de las familias, «Recuerda que las autoridades locales también tienen un papel que desempeñar en la promoción de instrumentos de financiación alternativa, incluidos modelos cooperativos, y en el fomento de acuerdos de compra colectiva para que los consumidores puedan combinar su demanda energética y obtener de esta forma precios de la energía más baratos; pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan el papel de las autoridades locales en el alivio de la pobreza energética»⁴³.

De igual manera, el Comité Europeo de las Regiones en su dictamen «Gobernanza multinivel y cooperación intersectorial para combatir la pobreza energética»⁴⁴, dedica numerosos apartados al papel de los entes locales y regionales ya que considera que «una gestión de la lucha contra la pobreza energética que tenga en cuenta tanto los puntos de vista generales de la Unión como las especificidades locales y regionales puede contribuir en gran medida a reforzar la confianza de los ciudadanos en la UE y a acercar esta última a sus ciudadanos, pero también, por otro lado, a la aplicación del Acuerdo de París y la realización de la Unión de la Energía» (apartado 3). Igualmente, «destaca que los entes locales y regionales ocupan un puesto de primera línea en la compleja lucha contra la pobreza energética, dado que pueden identificar a las personas afectadas y las causas concretas del fenómeno y proporcionar directamente asesoramiento y orientación práctica a los ciudadanos. Además, gran parte de las medidas de lucha pueden aplicarse a escala local» (apartado 36). Asimismo, señala el importante trabajo llevado a cabo por el Pacto de Alcaldes para el Clima y la Energía⁴⁵, que ha «convertido la cuestión de la pobreza energética en un tercer pilar, actuando así como motor para mantener esta problemática en el orden del día y en la búsqueda de soluciones; resalta el valioso papel desempeñado por el Pacto de los Alcaldes a la hora de poner en común conocimientos y experien-

42. Vid. PRESICCE, L. «El periplo de la regulación del autoconsumo energético...», *op. cit.*, pp. 181-221. GIFREU FONT, J., «Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático. Estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, 2018, pp. 114 ss.

43. 2018/C 058/22, cit., recomendación 57.

44. ENVE-VI/038, Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Gobernanza multinivel y cooperación intersectorial para combatir la pobreza energética» de 27 de junio de 2019. Disponible en: <https://cor.europa.eu/ES/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-5877-2018> (fecha de última consulta: 16/12/2019).

45. <https://www.pactodelosalcaldes.eu/apoyo/pobreza-energ%C3%A9tica.html> (fecha de última consulta: 16/12/2019).

cias, prestar apoyo y aportar orientaciones metodológicas a los entes territoriales europeos y a otros actores» (apartado 46).

Finalmente, el Comité hace referencia expresa a la Agenda Urbana de la Unión Europea y a su valiosa labor en este asunto: «en materia de lucha contra la pobreza energética existen ya experiencias pioneras a escala local y regional, incluida la valiosa labor desempeñada por el partenariado para la vivienda enmarcado en la Agenda Urbana de la Unión Europea» (apartado 9).

En el siguiente apartado, nos detendremos a examinar la Agenda Urbana de la Unión Europea y su función.

IV. LA AGENDA URBANA DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE?⁴⁶

El Pacto de Ámsterdam⁴⁷, firmado el 30 de mayo de 2016⁴⁸, define la Agenda Urbana de la UE como «un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte de los actores europeos clave, destinadas a desarrollar el potencial pleno de las ciudades y a fortalecer la dimensión urbana tanto en las políticas nacionales, como de la UE, planteando una nueva forma de gobernanza multinivel, mediante la cual todos estos actores puedan trabajar en conjunto». La Agenda Urbana de la UE se configura, por ende, como un instrumento de gobernanza multinivel entre las mismas instituciones de la UE, los Estados Miembros, las administraciones subestatales y otros actores sociales, con pretensiones de solidez y permanencia.

El marco de gobernanza multinivel diseñado por la Agenda Urbana de la UE representa una nueva forma de trabajar, en la que la Unión Europea quiere dar voz y escuchar sus interlocutores. Si bien la Unión Europea es materialmente el impulsor de los partenariados y el receptor de los resultados del diálogo, se trata de un instrumento que adopta una lógica participativa y de equiparación entre niveles. En palabras la Comisión Europea «todos los socios participantes dirigen conjuntamente la Agenda sobre una base voluntaria, integradora y equitativa»⁴⁹.

Concretamente, la agenda introduce una fórmula de participación innovadora que se traduce en una cooperación multinivel y multidireccional: cooperación horizontal —que se despliega, por ejemplo, entre las diferentes instituciones de la UE o las Direcciones Generales de la UE— y cooperación vertical, entre distintos niveles de gobierno implicados. Las dos dimensiones de cooperación im-

46. Este apartado se basa en la comunicación «La gobernanza multinivel del cambio climático en la Agenda Urbana de la Unión Europea», presentada en el VIII Congreso Nacional de Derecho Ambiental, en Sevilla, 10 y 11 de octubre de 2019.

47. Consultable en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf (última consulta 18/12/2019).

48. La Declaración de Toledo, en su apartado tercero, subrayaba ya la necesidad de plasmar una Agenda Urbana Europea, como instrumento de trabajo conjunto entre diferentes actores. Consultable en: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf (fecha de última consulta 18/12/2019).

49. COM (2017) 657 final. Informe de la Comisión al Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE.

pulsan y fomentan las políticas de cohesión, con el fin de mejorar las políticas europeas en determinados ámbitos.

En segundo lugar, se configura como una herramienta híbrida, que trata de integrar la vertiente institucional con la no institucional, a través de la participación de diferentes actores de la sociedad civil. Los partenariados de la Agenda Urbana trascienden de la dimensión estrictamente institucional, incluyendo expertos, redes de ciudades, organizaciones de investigación, ONG u otros actores interesados.

Otro aspecto interesante es que se trata de una Agenda que se propone desarrollar una importante retroalimentación: por un lado, a través de su implementación, se propone ayudar a todos los actores institucionales a implementar las prioridades europeas en los diferentes niveles de gobierno; por otro, serán los mismos participantes los que trazarán la ruta para que la propia UE alcance objetivos y políticas de manera consensuada.

Finalmente, objeto de los partenariados son asuntos urbanos, si bien el propósito de la Agenda va más allá del considerar meramente la dimensión urbana de tales asuntos. Cabe matizar que, aunque las políticas urbanas no constituyen explícitamente un sector de competencia de la Unión Europea, es innegable que muchas políticas de la Unión Europea se dirigen directamente a las ciudades y son implementadas en las ciudades⁵⁰.

La Agenda reconoce a los entes locales un rol esencial para afrontar algunos de los problemas socioeconómicos más urgentes de Europa y su afán es, por ende, proporcionar un espacio apropiado a las autoridades locales, de manera que puedan ocupar un papel central en este diálogo entre niveles. Desde este punto de vista, podemos afirmar que el enfoque que pretende adoptar la Agenda Urbana es aquello de una aproximación *bottom-up* que se concreta en cada partenariado y en las respectivas acciones.

Sin embargo, el mismo Pacto de Ámsterdam especifica que la Agenda Urbana respetará plenamente el principio de subsidiariedad y proporcionalidad, «y que en consecuencia no afectará a la actual distribución de competencias entre la UE y los Estados Miembros. Esto significa que la Agenda Urbana de la UE no supondrá la transferencia de nuevas competencias al nivel de la UE (de acuerdo con los Artículos 4 y 5 del Tratado de la Unión Europea) y que se mantendrá el actual sistema de toma de decisiones»⁵¹.

El objetivo claro de la Agenda es, en definitiva, involucrar a las autoridades urbanas —y otros actores interesados— en el diseño de las políticas europeas,

50. Vid. GONZÁLEZ MEDINA, M., «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista CIDOB*, núm. 104, 2013, pp. 133-154.

51. DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E., «El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea», *Ciudad y territorio*, 2017, p. 154. Sin embargo, de acuerdo con Pérez de las Heras, con la Agenda Urbana de la Unión Europea, asistimos a la «introducción de un enfoque más holístico y unificado de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». Vid. PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La agenda de legislar mejor como eje de gobernanza democrática en la Unión Europea: impacto y potencialidades para las entidades subestatales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.

fortaleciendo el papel que la dimensión urbana tiene en la fase de proyecto y de implementación de las políticas europeas con impacto en las áreas urbanas. De hecho, la forma en la que evolucionan y crecen las ciudades marca el rumbo económico, social y medioambiental de Europa. O, dicho de otra manera, la UE sabe que no puede lograr los objetivos de crecimiento inteligente y sostenible de la Estrategia 2020 sin una real colaboración por parte de los entes locales, como nivel más próximo a la ciudadanía.

Desde un punto de vista organizativo, la Agenda Urbana se organiza en doce partenariados prioritarios⁵² (grupos de trabajo), que versan sobre doce temas concretos, más otros transversales. Se trata de los siguientes: inclusión de los migrantes y los refugiados; pobreza urbana; vivienda; calidad del aire; economía circular; puestos de trabajo y capacidades en la economía local; adaptación al clima; transición energética; uso sostenible de las tierras y soluciones basadas en la naturaleza; movilidad urbana; transición digital; contratación pública innovadora y responsable. En cuanto a los stakeholders, la participación es voluntaria y se prevé que cada partenariado tenga entre quince y veinte integrantes, entre los que deben estar representados por lo menos la Comisión Europea, unos representantes de algunos estados miembros y otros de autoridades municipales. Respecto a la participación de otros actores, si bien se limita su participación a 15-20 miembros, se ha habilitado una plataforma web (Futurium)⁵³ a través de la cual incrementar la participación de las asociaciones que no son miembros. Asimismo, la Comisión Europea ha subrayado la necesidad de involucrar en este diálogo entre niveles y en el trabajo activo de los partenariados también a los entes locales que no forman parte formalmente de ellos⁵⁴ y a la ciudadanía⁵⁵.

Los objetivos básicos que la Unión Europea intenta lograr a través de esta herramienta son esencialmente tres: una mejor regulación; una mejor financiación; un mejor conocimiento y coordinación. En cuanto a la regulación, la Agenda Urbana no pretende aumentar en términos cuantitativos la producción de Directivas y Reglamentos de la UE ni tampoco las trabas administrativas. Al contrario, pretende incidir en términos cualitativos en la legislación, aportando revisiones y mejoras a Directivas, Reglamentos y a las regulaciones existentes, y detectar posibles lagunas, superposiciones y contradicciones normativas, colaborando informalmente en el diseño de la regulación para que se adapte a las necesidades, exigencias y peticiones de los actores involucrados y sobre todo de las ciudades⁵⁶. En cuanto a la financiación, el objetivo no es aumentar la financiación comunitaria,

52. Vid. PURKARTHOFER, E., «Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning», *European Planning Studies*, núm. 27.1, 2019, pp. 86-105.

53. <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> (fecha de última consulta 15/12/2019).

54. «Por tanto, es importante sensibilizar a las ciudades que no están directamente involucradas en el trabajo de las Asociaciones y promover su participación». COM(2017) 657 final, p. 6.

55. A través de las consultas públicas. Vid. PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La agenda de legislar mejor...», *op. cit.*

56. *Ibidem*. «Las ciudades tienen así la oportunidad de presentar acciones concretas para mejorar la legislación, la financiación y los conocimientos sobre las políticas nacionales y de la UE», COM(2017) 657 final.

sino mejorar y adaptar los mecanismos de financiación existentes a las exigencias de los actores, sobre todo en cuanto al Fondo FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), al FC (Fondo de Cohesión) y al FSE (Fondo Social Europeo). Esta mejora se concretará a través de la identificación de las necesidades de financiación, apoyo e integración de las citadas fuentes de financiación en las Áreas Urbanas para que se llegue a una mejor gestión y aplicación de los recursos económicos destinados al desarrollo urbano. Un papel clave en esto lo jugará el BEI (Banco europeo de inversiones).

Por último, la mejora del conocimiento y de la coordinación pretende aumentar el alcance del conocimiento de *best practices* para que se pueda llevar a cabo un inventario y un intercambio de informaciones y buenas prácticas. En referencia al intercambio de experiencias, y para facilitar el acceso a la información disponible, la Comisión Europea ha activado un nuevo portal que funciona como una ventanilla única para las ciudades, con el objetivo de reunir en un único lugar toda la fragmentada y dispersa información sobre las *best practices* e informaciones de interés acerca de los doce temas de la Agenda Urbana. Asimismo, la propia Comisión Europea ha previsto una serie de acciones para mejorar la coordinación interna de los principales instrumentos comunitarios existentes con los trabajos de la Agenda Urbana.

V. POBREZA Y VULNERABILIDAD ENERGÉTICA EN LA AGENDA URBANA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el presente trabajo se ha reiterado que la pobreza energética configura una problemática con una fuerte dimensión urbana que atañe de cerca a los entes locales. Se ha resaltado, además, que es necesaria la implicación de todos los niveles de gobierno para intentar acabar con dicha lacra. Aun así, se ha hecho también hincapié en la necesidad de una acción coordinada entre niveles, guiada por la Unión Europea, que se ha erguido, en estos años, como capitán del barco capaz de trazar el camino a seguir. Por otro lado, la Agenda Urbana de la Unión Europea, con su enfoque integrado y multinivel, aspira a convertirse en un marco institucionalizado y permanente para el diálogo hacia políticas consensuadas y para la cohesión y refuerzo mutuo entre los diferentes niveles del sistema de gobernanza.

Respecto a la pobreza y vulnerabilidad energética, se ha hecho referencia a la necesidad de una gobernanza multinivel, así como de una cooperación intersectorial, para atenuarla. Estas consideraciones se pueden replicar, y con más razón, en cuanto a las políticas para abordar la transición energética. Según Healy y Barry⁵⁷, identificar, diagnosticar y corregir los costes desiguales de la transición energética es una tarea desafiante y muy complicada, puesto que, entre otras cuestiones, la transición energética se está llevando a cabo a través de políticas sectoriales y transversales en múltiples niveles de gobierno. Por lo tanto, los citados autores remarcan la necesidad de una mayor profundización en la construc-

57. HEALY, N. y BARRY, J., *op. cit.*, p. 452.

ción de la justicia energética, de manera que los responsables de la toma de decisiones en todos los niveles puedan identificar y abordar la distribución desigual de los costes, los riesgos y las vulnerabilidades en todo el ciclo de vida de la energía —cadenas de suministro, producción, distribución y desechos— y, por lo tanto, *a fortiori*, de la transición del sistema energético en su conjunto.

Debido a su rol de instrumento para la gobernanza entre niveles y que favorezca una mejora en la regulación y en la financiación de la misma UE, consideramos que la Agenda Urbana de la Unión Europea podría representar el foro idóneo para armonizar políticas y actuaciones europeas, estatales, regionales y locales en el tema de la pobreza energética, en sí y como dimensión de la más amplia transición energética justa.

La Agenda Urbana de la Unión Europea no reserva empero a la pobreza energética un partenariado específico. Por este motivo, puede resultar interesante explorar los planes de acción de los partenariados de pobreza urbana, transición energética y vivienda, en búsqueda de referencias transversales.

5.1. Pobreza urbana

El cometido del partenariado que se ocupa de pobreza urbana es muy amplio. Por este motivo, en el correspondiente plan de acciones⁵⁸, se han agrupado las acciones en cuatro categorías, entre las cuales una abarca la regeneración de zonas urbanas (y barrios) desfavorecidas. En esta categoría, se hace referencia a la pobreza energética como elemento de la pobreza y de la exclusión social⁵⁹. La finalidad de las acciones es que las autoridades urbanas desarrollen estrategias integradas para abordar el complejo problema de los barrios desfavorecidos. A este propósito, se propone la creación de pactos locales (*Local Pact*) para la regeneración de las zonas desfavorecidas, que tomen en consideración, entre otras cosas, la eficiencia energética de los edificios y la posibilidad de determinar políticas energéticas *ad hoc* en dichos barrios.

5.2. Transición energética

Salta a la vista la falta absoluta de cualquier mención a la pobreza energética en el plan de acción de transición energética⁶⁰. No solamente no se plantea el tema de la pobreza energética, sino que tampoco se aborda la vertiente «justa»

58. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_urban_poverty.pdf (fecha de última consulta: 16/12/2019).

59. Acerca del tema FORNS I FERNÁNDEZ, M. V., «Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña», *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 3, septiembre - diciembre, 2018 pp. 40 y ss.

60. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/uaetp_final_action_plan.pdf (fecha de última consulta: 08/01/2020).

en los términos analizados, de la transición; se acentúa, en cambio, con insistencia el perfil *smart* de la transición. La transición energética justa y equitativa (*just and fair*), se queda como lema sin argumentar ni desarrollar. Lo cual resulta aún más inexplicable si consideramos que a lo largo del plan se hace referencia a la descentralización energética y a los prosumidores, pero sin relacionarlos con los beneficios que podrían aportar para paliar la pobreza energética. Asimismo, dos de las acciones previstas proponen distritos energéticos y redes urbanas de calor y frío, que podrían representar importantes herramientas para prevenir y aliviar la pobreza energética.

Sin embargo, y como evidencia del estrecho vínculo entre transición y pobreza energética, en la presentación del estado de implementación de las acciones, durante el Foro Cities 2020, a Oporto, se ha puesto de relieve, en repetidas ocasiones, que los proyectos que se están llevando a cabo en el marco del citado plan de acciones⁶¹ pueden ayudar, entre otras cosas, a combatir la pobreza energética.

5.3. Vivienda

La vivienda es uno de los temas de la Agenda Urbana para el que la UE no tiene competencia directa. Sin embargo, entre todos los partenariados, el relativo a la vivienda es el que primero ha sido instituido en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea y el que incorpora con más detalle el tema de la pobreza energética. En el plan de acción⁶² del partenariado, se pueden localizar dos acciones referidas a la pobreza energética, la número 7 y la número 10.

La primera (núm. 7) se refiere a las reformas necesarias para mejorar la eficiencia energética de las viviendas. La eficiencia energética de los edificios puede contribuir sustancialmente no sólo a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también a prevenir o aliviar la pobreza energética. La herramienta más importante para promover la eficiencia energética es, de acuerdo con lo establecido en el partenariado, la financiación⁶³. En este contexto, se toman en consideración dos diferentes situaciones, ambas relacionadas con la modernización de viviendas existentes. Las viviendas sociales se encuentran situadas en edificios residenciales y en bloques múltiples, gran parte de los cuales se construyeron en los años setenta u ochenta. Hoy en día, muchos de ellos requieren significativas reformas. La renovación de dichos edificios, incluidas las mejoras necesarias en eficiencia energética, precisan de una importante inversión pública. Por ello, aumentar la financiación específica para las reformas en

61. Disponible en https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/3.1_energy_transition.pptx (fecha de última consulta: 21/02/2020).

62. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf (fecha de última consulta: 13/12/2019).

63. Por ejemplo, para optimizar el aislamiento de edificios, mejorar los sistemas de enfriamiento y de calefacción, para instalar fuentes de energía renovables o instalar medidores inteligentes.

eficiencia energética para las ciudades, es una de las recomendaciones propuestas por el partenariado. Por otra parte, se pueden hallar casos de pobreza energética en núcleos familiares que no se benefician de una vivienda social. En estos casos, la recomendación del partenariado es que los costes de renovación para que la vivienda sea más eficiente energéticamente no deben ir a cargo de los inquilinos ni deben repercutirse en el alquiler⁶⁴.

La segunda acción (núm. 10) es más específica y se propone desglosar los datos para estudiar el nexo entre género-energía-pobreza, con el objetivo de ponerlos a disposición para el desarrollo de futuras políticas europeas. De acuerdo con las consideraciones efectuadas por el partenariado, las mujeres tienen unos ingresos más bajos que los hombres en términos generales⁶⁵. Por lo tanto, las mujeres, y entre éstas los colectivos más vulnerables (mujeres solteras, madres solteras, ancianas viudas y mujeres solteras jubiladas), son más propensas a experimentar pobreza energética. El partenariado remarca que un ingreso bajo significa tener menos posibilidades para invertir en opciones bajas en carbono como la eficiencia energética o las energías renovables.

Por otro lado, el partenariado considera que el Tercer Paquete Energético de la Unión Europea, así como otras iniciativas, carecen de una perspectiva integral de género, debido a la falta de datos de pobreza desagregados por categorías. Por lo tanto, la finalidad de la acción es desglosar por género los datos de pobreza energética existentes, para que las políticas de la Unión Europea en dicho ámbito puedan incluir esta específica focalización.

VI. CONCLUSIONES

Hoy en día, cuando se habla de transición energética se acaba hablando de vulnerabilidad y pobreza energética y viceversa. En el presente trabajo, se ha intentado analizar el nexo entre estos dos fenómenos, apuntando a cómo la transición energética podría suponer un escenario fértil para ayudar a aplacar —parece muy utópico— esta lacra social, que, a pesar de los esfuerzos de todos los niveles de gobierno, sigue extendiéndose en todas las ciudades europeas. La Unión Europea, en los últimos años, ha intervenido incluyendo la pobreza energética en sus políticas energéticas, hasta vincularla directamente con la transición energética, en su dimensión social. Así, además de las medidas informativas y paliativas de intervención social, recientemente, se han añadido medidas de fomento al autoconsumo individual y/o compartido, sobre todo para aquellos colectivos más vulnerables o para hogares en situaciones de pobreza energética, así como disposiciones para mejorar la eficiencia energética de las viviendas.

64. Es decir, tras la reforma, el balance de costes debe ser por lo menos neutral para los inquilinos, lo que significa que el aumento del alquiler se debe equilibrar con el ahorro de energía. *Ibidem*, p. 66.

65. La brecha de ingresos promedio por género en la UE es del 16%. *Ibidem*, p. 46.

Sin embargo, más allá de la Unión Europea, los Estados miembros, las regiones (en España, las Comunidades Autónomas) y los entes locales han asumido un importante papel en la lucha contra la pobreza energética, configurando la que el CESE llama «gobernanza multinivel» para combatir la pobreza energética.

En este contexto, es imprescindible que esta batalla se libere de manera lo más coordinada posible, para que las políticas y las acciones emprendidas en cada nivel sean integradas y complementarias. La Agenda Urbana de la Unión Europea, como instrumento de gobernanza multinivel, no reserva a la pobreza energética un partenariado específico, sino que la trata de manera transversal. Este planteamiento, de entrada, nos parece plausible debido a los estrechos lazos, que han quedado patentes en este estudio, entre pobreza energética y otras temáticas de la Agenda. Sin embargo, tras un análisis de los partenariados relacionados con ella, podemos concluir que la pobreza energética se aborda de manera fragmentada y no satisfactoria. El partenariado relativo a la vivienda es el único que incluye referencias, acciones y recomendaciones para combatir la pobreza energética, si bien limitadas a la eficiencia energética. En cambio, el partenariado relativo a la pobreza urbana y el relativo a la transición energética presentan importantes deficiencias. El último, sobre todo, incluye la descentralización del sistema energético entre sus recomendaciones y la referencias a los distritos energéticos y a las redes urbanas de calor y frío entre sus acciones, sin mencionar en ningún momento los beneficios que estos instrumentos aportarían en el tema de la pobreza energética. Por todo lo anterior, consideramos que en el plan de acción de la *partnership* examinada no queda patente el nexo entre transición energética y pobreza energética que, en cambio, se hubiera tenido que profundizar más. Asimismo, valoramos que debería impulsarse y/o mejorarse el diálogo entre los tres partenariados para que una cuestión transversal, como la analizada, pueda lograr su justo espacio en la Agenda Urbana y tratarse de manera más completa y más integrada.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALMUDÉVER, E., ENCISO, J., VALLVÉ, V., «Atendre la pobresa energètica des dels Ajuntaments», en *Sostenible.cat*, del 23/11/2015.
- ARENAS PINILLA, E., BARRELLA, R., BURZACO SAMPER, M., et al., «La pobreza energética en España», en Blanco Martín, A., Chueca Sánchez, A. M., López Ruiz, J. A., Mora Rosado, S. (coord.), *Informe España 2019*, Cátedra J.M. Martín Patino, 2019.
- BRUCKNER T., I.A. BASHMAKOV, Y. MULUGETTA, et alt., «Energy Systems» en *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 1-88.
- BURLINSON, A., GIULIETTI, G., BATTISTI, G., «The elephant in the energy room: Establishing the nexus between housing poverty and fuel poverty», *Energy Economics*, 72, 2018, pp. 135-144.

- CASADO CASADO, L., «El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?», *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 2, 2019, pp. 375-404.
- COCCIOLO, E., «Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico», en Darnaculleta Gardella, M.M., Esteve Pardo, J., Ibler, M., (coords.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, 2020, pp. 211-240.
- «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el Antropoceno: una cuestión constitucional», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VI, núm. 1/2015, pp.1-44.
- DAY, R., WALKER, G., SIMCOCK, N., «Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework», *Energy Policy*, 93, Junio 2016, pp. 255-264.
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E., «El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea», *Ciudad y territorio*, 2017.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., «Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social», *Revista de administración pública*, n. 203, 2017, pp. 343-381.
- FORNS I FERNÁNDEZ, M. V., «Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña», *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 3, septiembre - diciembre, 2018 pp. 3-54.
- GALERA RODRIGO, S., «Transición energética en España: retos jurídicos más allá del mercado», en Galán Vioque, R., González Ríos, I. (dirs), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Aranzadi, 2017, pp. 499-513.
- GARCÍA BLANCO, M.C., SALAMA SALAMA, I., «La pobreza energética en España. Su delimitación competencial», *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, Núm. 102, 2017. (Ejemplar dedicado a: Pobreza energética).
- GIFREU FONT, J., «Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático. Estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, 2018, pp. 102-158.
- «La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la UE para los Horizontes 2020-2030. Las redes *district heating and cooling*», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 1, 2019, pp. 1-55.
- GONZÁLEZ MEDINA, M.; HUETE GARCÍA, M.A., MERINERO RODRÍGUEZ, R., «La evolución de la agenda urbana de la UE: hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado», *WPS RI-SHUR*, 1.4, 2016, pp. 83-95.
- HEALY, N., BARRY, J., «Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a «just transition», *Energy Policy*, vol. 108, septiembre 2017, pp. 451-459.
- HEFFRON, R. J., MCCAULEY, D., «What is the «Just Transition»?», en *Geoforum*, vol. 88, enero 2018, pp. 74-77.

- IPCC, «Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation», report, 2012, pp. 1-245.
- LINARES LLAMAS, P., ROMERO MORA, J.C., «Resumen y principales conclusiones sobre el Estudio de Pobreza Energética», *Cuadernos de Energía*, núm. 46, 2015, pp. 68-75.
- MARTÍN MURILLO, L. «La necesidad de cambio en el modelo energético español», *Revista de Obras Públicas*, 3584, 2017, pp. 26-31.
- MCCAULEY, D., HEFFRON, R., «Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice» en *Energy Policy*, 119, 2018, pp. 1-7.
- MOORE, R., «Definitions of fuel poverty: Implications for policy», *Energy Policy*, 49, octubre 2012, pp. 19-26.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La agenda de legislar mejor como eje de gobernanza democrática en la Unión Europea: impacto y potencialidades para las entidades subestatales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.
- PIELOW, J.C., «La inaplazable transición energética: el paso de los combustibles fósiles a las energías renovables», en Galán Vioque, R., González Ríos, I. (dirs), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Aranzadi, 2017, pp. 47-68.
- PRESICCE L., «El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 113, 2019, pp. 181-221.
- «Legislación básica de protección al medioambiente (Primer semestre 2019)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. X, Núm. 1, 2019, pp. 1-24.
- PURKARTHOFFER, E., «Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning», *European Planning Studies*, núm. 27.1, 2019, pp. 86-105.
- RECASENS CALVO, J., «La normativa catalana contra la pobreza energética. Antecedentes, problemática, dificultades de aplicación y posibles medidas a adoptar», en Soto Valle, J.I., Ponce Solé, J., *Pobreza energética: regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, 2018, pp. 93-104.
- SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, R; DE MIRANDA LESCHKO, G. y MATOVIC, M., «Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 58, 2018, pp. 99-129
- THOMSON, H., BOUZAROVSKI, S., «Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action», agosto 2018 (report).

**ENERGIEAKKOORD Y KLIMAATAKKOORD. LOS ACUERDOS COMO
INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN PARA LAS POLÍTICAS
NEERLANDESAS DE CAMBIO CLIMÁTICO**

**ENERGIEAKKOORD AND KLIMAATAKKOORD. THE AGREEMENTS AS A
COORDINATION MECHANISM FOR DUTCH CLIMATE CHANGE POLICY**

LAURA PRESICCE¹

Investigadora predoctoral

Universitat Rovira i Virgili, Departamento de Derecho Público

Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona

laura.presicce@urv.cat

Fecha de recepción: 28 de febrero de 2020 / **Fecha de aceptación:** 15 de mayo de 2020

RESUMEN: Los Países Bajos tienen una larga tradición en la búsqueda del consenso sobre objetivos y mecanismos para el despliegue de políticas sociales y económicas, a través de consultas y acuerdos entre distintas partes implicadas. Esta modalidad de “gobierno por acuerdos” pone de manifiesto la naturaleza multiforme y descentralizada de las esferas sociopolíticas y del poder en los Países Bajos. Los acuerdos del gobierno nacional con los interlocutores sociales, con otros niveles de gobierno y hasta con otros partidos políticos, sobre elementos de la política gubernamental han contribuido a configurar la gobernanza en los Países Bajos durante siglos. La gobernanza basada en acuerdos representa, en definitiva, un aspecto consolidado de la sociedad

¹ El presente estudio ha sido realizado con el apoyo del Agaur, de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya y del Fondo Social Europeo y se enmarca en el proyecto de investigación «Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

pluralista y del Estado unitario pero descentralizado neerlandés. A partir de estas premisas, el propósito del presente trabajo es examinar los acuerdos energético y climático neerlandeses para favorecer la transición energética y la acción climática. Se valorarán, concretamente, en su perspectiva de instrumentos de gobernanza colaborativa y multinivel, como marco para las políticas climáticas.

RESUM: Els Països Baixos tenen una llarga tradició en la cerca del consens sobre objectius i mecanismes per al desplegament de polítiques socials i econòmiques, a través de consultes i acords entre diferents parts implicades. Aquesta modalitat de “govern per acords” posa de manifest la naturalesa multiforme i descentralitzada de les esferes sociopolítiques i del poder als Països Baixos. Els acords del govern central amb els interlocutors socials, amb altres nivells de governs i fins i tot amb els partits polítics de l'oposició, sobre elements de la política governamental han contribuït a configurar la governança als Països Baixos durant segles. La governança basada en acords representa, en definitiva, un aspecte consolidat de la societat pluralista i de l'Estat unitari però descentralitzat neerlandès. A partir d'aquestes premisses, el propòsit del present treball és examinar els acords energètic i climàtic neerlandesos per a afavorir la transició energètica i l'acció climàtica. Es valoraran, concretament, en la seva perspectiva d'instruments de governança col·laborativa i multinivell, com a marc per a les polítiques climàtiques.

ABSTRACT: The Netherlands has a long tradition of seeking consensus on objectives and mechanisms for the deployment of social and economic policy, through consultation and agreement between different stakeholders. This form of 'government by agreement' shows the multiform and decentralised nature of the socio-political and power spheres in the Netherlands. Central government agreements with the social partners, with other levels of government and even with opposition political parties, on elements of government policy have helped to shape governance in the Netherlands for centuries. Agreement-based governance ultimately represents an established aspect of the pluralistic society and the unitary but decentralised Dutch state. Against this backdrop, the purpose of this paper is to study Dutch energy and climate agreements in order to support energy transition and climate action. They will be considered in their perspective

as instruments of collaborative and multilevel governance, as a framework for climate policies.

PALABRAS CLAVE: Energieakkoord – Klimaataakkoord – Gobernanza multinivel – Acuerdo climático – Participación social.

PARAULES CLAU: Energieakkoord – Klimaataakkoord – Governança Multinivell – Acord climàtic – Participació social.

KEYWORDS: Energieakkoord – Klimaataakkoord – Multilevel governance – Climate agreement – Social engagement.

SUMARIO: I. Introducción. II. Los “Akkoords” y el “poldermodel” en la tradición neerlandesa. 1. El “poldermodel” verde. 2. El rol del Consejo Económico y Social (SER). III. El “Energieakkoord”. 1. Estructura y objetivos. Un breve análisis. 2. Seguimiento, evaluación e información pública. IV. El “Klimaataakkoord”. 1. Estructura y funcionamiento. 2. “Klimaataakkoord”, “Klimaatwet” y “Klimaatplan”. 3. El “Klimaataakkoord” y el paquete de “medidas Urgenda”. V. Consideraciones analíticas. 1. Coordinación entre niveles de gobierno y administraciones. 2. Búsqueda de la aceptación social y de la participación activa de los ciudadanos. 3. Acuerdos como base para la legislación posterior. 4. Fortalecimiento del rol del gobierno respecto al parlamento. 5. Negociación con los grupos de interés. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía y webgrafía básica.

I. INTRODUCCIÓN

Los Países Bajos, tras la ratificación del Acuerdo de París, se han comprometido a llevar a cabo una política climática ambiciosa a corto, medio y largo plazo, con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del País en un 49% para 2030 y en un 95% para 2050, en comparación con los niveles de 1990. Sin embargo, el Gobierno neerlandés ha señalado que, para lograr los citados objetivos, no es suficiente perfilar una política climática ambiciosa, sino que a ello debe añadirse la participación e implicación de todos los niveles de gobierno y de la sociedad civil, ya desde la fase de delineación y diseño de políticas.

Por este motivo, tras un año de negociaciones, el 30 de junio de 2019, el gobierno, las provincias, los municipios, las juntas de aguas², los agentes

² La junta de agua (*waterschap*) es una administración pública funcional, que se encarga de la gestión del agua en un área determinada. Para sus funciones, se puede consultar la página web del *Rijksoverheid*, “Taken van een waterschap” <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterschappen/taken-waterschap>> [Última consulta: 24/9/2019].

sociales³ y muchas empresas han suscrito un Acuerdo por el clima, conocido como *Klimaatakkoord*⁴. El citado Acuerdo ha constituido la base para la *Klimaatwet*, o Ley Climática, y ha trazado la ruta de la acción climática neerlandesa en su conjunto.

El *Klimaatakkoord* podría representar un interesante modelo para que las políticas climáticas nacionales resulten más consensuadas y compartidas con los niveles de gobierno subnacionales, así como aceptadas por la sociedad civil. De tal suerte que supondría una herramienta eficaz para poder implementar políticas climáticas más eficaces, efectivas y coherentes. Partiendo de estas consideraciones, el propósito del presente estudio es examinar los acuerdos nacionales entre múltiples partes interesadas, herramienta peculiar de la tradición neerlandesa, en su vertiente de instrumento marco para favorecer la transición energética y la acción climática. A tal fin, después de una parte general acerca de los *akkoords* y del modelo *polder*, se procederá a un estudio de la arquitectura organizativa del *Klimaatakkoord*, o Acuerdo Climático, y de su predecesor, el *Energieakkoord*, o Acuerdo para la Transición Energética, entrando a valorar los aspectos positivos y negativos de ambos instrumentos. Prescindiremos, en cambio, de un análisis pormenorizado del contenido material de los citados acuerdos.

II. LOS “AKKOORDS” Y EL “POLDERMODEL” EN LA TRADICIÓN NEERLANDESA

Una política gubernamental sin coordinación entre los niveles de gobierno y sin la participación de la sociedad civil, en opinión del Gobierno nacional neerlandés, ofrece una continuidad insuficiente para la necesaria transición energética⁵ y

³ Entenderemos como agentes o actores sociales, en este estudio, las organizaciones empresariales y sindicales, así como las ONG y las plataformas ciudadanas.

⁴ El texto del *Klimaatakkoord* (Anexo del Documento parlamentario 32813, nº H) se puede consultar en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-890294>>. La versión en inglés del “National Climate Agreement” se puede consultar en: <<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/national-climate-agreement-the-netherlands/20190628+National+Climate+Agreement+The+Netherlands.pdf>> [Última consulta: 21/11/2019].

⁵ SER, *Energieakkoord 2018 en 5 jaar borging*, 2018, p. 3. Disponible en: <<https://publicaties.energieakkoordser.nl/2018/cover>> [Última consulta: 21/9/2019].

para hacer frente a la crisis climática. Políticas de cambio climático consensuadas y aceptadas socialmente son, en palabras del Gobierno, imprescindibles para alcanzar los compromisos climáticos de los Países Bajos⁶ en el escenario europeo y mundial.

Los Países Bajos tienen una larga tradición en la búsqueda del consenso sobre objetivos y mecanismos para el despliegue de políticas sociales y económicas, a través de consultas entre las distintas partes. La modalidad de “gobierno por acuerdos” denota la naturaleza multiforme y descentralizada del escenario político y social y del poder en los Países Bajos⁷.

Los acuerdos del Gobierno nacional con los interlocutores sociales, con otros niveles de gobierno y hasta con otros partidos políticos, sobre elementos de la política gubernamental, representan un aspecto consolidado que ha contribuido a configurar la gobernanza en los Países Bajos durante siglos⁸. Este *background* ha hecho posible que la actual política climática y energética interna neerlandesa se asiente en acuerdos políticos, entre el Gobierno central, las provincias, los municipios, las juntas de agua, las empresas y los agentes sociales.

KOOLE⁹ destaca, entre la experiencia neerlandesa de ámbito nacional, diferentes categorías de acuerdos con características muy heterogéneas entre ellos: los acuerdos político-sociales, que involucran a representantes políticos y grupos de interés; los acuerdos parlamentarios que se celebran entre grupos

⁶ Ibid. Traducción propia.

⁷ Así se destaca en el Informe anual del Consejo de Estado neerlandés de 2013. Raad Van State, *Jaarverslag van de Raad van State over 2013*, 2014. Disponible en <<https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2013/downloads/jaarverslag-raadvanstate-2013.pdf>>. [Última consulta: 20/05/2020].

⁸ En pasado, esta coordinación se realizaba en los consejos consultivos, en los que estaban representados los distintos actores sociales y los relativos intereses; ahora, el Acuerdo parece ser un sustituto de estos. Vid. “Regeren bij akkoord onderstreept het pluriforme en gedecentraliseerde karakter van het politieke en maatschappelijke krachtenveld. Akkoorden met sociale partners, mede-overheden en politieke tegenstanders over elementen van het regeringsbeleid zijn niet nieuw. Het is een aspect van een pluriforme samenleving en een gedecentraliseerde eenheidsstaat die het besturen in Nederland al eeuwen bepaalt. Vroeger vond de nodige afstemming plaats in adviesraden waarin maatschappelijke verbanden en belangen vertegenwoordigd waren; het akkoord blijkt daar nu de vervanging van”. Raad Van State, *Jaarverslag van de Raad van State over 2013*, cit.

⁹ Ruud A. Koole, “Is een ‘akkoorden-democratie’ wel een democratie?”, *RegelMaat*, 34.2 (2019), pp. 95-96. Disponible en: <https://www.bjtijsdchriften.nl/tijdschrift/regelmaat/2019/2/RM_0920-055X_2019_034_002_002.pdf> [Última consulta: 20/5/2020].

parlamentarios (*Kamerfracties*); y los acuerdos entre distintas administraciones territoriales¹⁰.

Los acuerdos objeto de estudio pueden incluirse *prima facie* en la primera categoría de acuerdos políticos-sociales, aunque en realidad son acuerdos de naturaleza híbrida. El *Klimaatakkoord*, por ejemplo, es un acuerdo complejo que comprende también elementos de las otras dos categorías. El rumbo asumido por los Países Bajos se puede alinear con los patrones del modelo teórico de *collaborative governance*, no solamente por lo que respecta la implementación, sino también en el diseño de las políticas ambientales y climáticas¹¹.

Este paradigma de “democracia de negociación” se enmarca en el muy peculiar sistema de la tradición neerlandesa de los *polders* o *poldermodel*. El modelo de *polder* no configura simplemente un mecanismo de consulta puntual entre diferentes partes; se trata, más bien, de un sólido mecanismo de cooperación entre los interlocutores institucionales y sociales, surgido en ámbito de negociación laboral¹², y que ha tenido un gran éxito en el pasado. En este modelo los intereses públicos y privados, no siempre alineados entre sí, intentan enlazarse y equilibrarse, para conseguir objetivos de interés común. Así, en palabras de SCHREUDER, en el ámbito laboral, “[t]he polder model expresses cooperation between capital, labor, and the state”¹³.

El éxito de las negociaciones del procedimiento *polder* en la política socioeconómica neerlandesa representó un modelo para los primeros intentos de introducir técnicas de negociación institucionalizada en los campos de la sostenibilidad medioambiental y de la energía.

1. El “*poldermodel*” verde

En cuanto a la evolución de la política ambiental neerlandesa, SCHREUDER diferencia tres fases: la primera fase (1970-1983) estaba enfocada en un régimen de tipo “*command and control regulation*”, una regulación que podríamos definir

¹⁰ Un ejemplo de los acuerdos entre diferentes administraciones (*Bestuursakkoord*) es el programa IBP, al que se hará referencia a lo largo del presente estudio.

¹¹ Matthew C. Nowlin, *Environmental Policymaking in an Era of Climate Change* (Routledge, 2019).

¹² Kees Vos, Paul de Beer, Lieve De Lathouwer, "Verleden en toekomst van het poldermodel", *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18.4 (2002), pp. 403-10.

¹³ Yda Schreuder, "The Polder Model in Dutch Economic and Environmental Planning", *Bulletin of Science, Technology & Society*, 21.4 (2001), pp. 237-45.

de arriba hacia abajo. En la segunda fase (1984-1989) se empezaron a tomar en consideración a las partes interesadas en el diseño de políticas y en la implementación legislativa; asimismo se emprendieron los primeros pasos para la cooperación entre el Gobierno, las empresas y los grupos de interés ambientales. Finalmente, en la tercera fase (1990-1999) el modelo del *command and control* fue remplazado por el modelo de acuerdos y negociaciones¹⁴. A tal propósito, según algunos autores¹⁵, los planes de expansión del aeropuerto de Ámsterdam¹⁶ y del puerto de Rotterdam pueden ser considerados indirectamente como los precursores subyacentes de los logros conseguidos en el *Energieakkoord* y *Klimaataakkoord*.

Por otro lado, según SCHREUDER, las primeras semillas del *poldermodel* verde “*groen poldermodel*”¹⁷ son incluso anteriores a los citados planes, pudiendo hallarse en los Planes Nacionales de Política Ambiental neerlandés¹⁸. Algunas partes interesadas (en concreto, grupos ambientalistas, organizaciones no gubernamentales en general, sindicatos y ayuntamientos) reclamaron que no fueron suficientemente consultadas durante las negociaciones del primer Plan (NMP1) de 1989, de manera que en el segundo Plan (NMP2) de 1993 se reconoció un papel más relevante a los gobiernos locales¹⁹ y, posteriormente, en el tercero (NMP3), de 1998, y, sobre todo, en el cuarto (NMP4), de 2001, se amplió notablemente la participación a la sociedad civil²⁰.

El recorrido desde el *poldermodel* al *groen poldermodel*, sin embargo, no ha sido sencillo ni lineal, debido a las importantes diferencias entre la política ambiental

¹⁴ Vid. Schreuder, cit., p. 239.

¹⁵ Entre todos, véase Elisabeth Musch, "The Energy Agreement (Energieakkoord) of the Netherlands in the European context", *ECPR General Conference*, 2018, pp. 1-22 <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d02f08ae-15f3-4bd3-8264-29229b001cfb.pdf>> [Última consulta: 20/5/2020].

¹⁶ El caso de la ampliación del aeropuerto de Ámsterdam podría ser considerado, sin embargo, un intento fallido. Vid. Pieter Glasbergen, "The green polder model: Institutionalizing multi-stakeholder processes in strategic environmental decision-making", *European Environment*, 12.6 (2002), pp. 309. Asimismo, véase Jeroen Touwen, *Coordination in Transition: The Netherlands and the World Economy, 1950–2010* (Brill, 2014), pp. 186 ss.

¹⁷ El término “*groen polder*” fue propuesto por Paul Rosenmöller, presidente del partido parlamentario GroenLinks en la Cámara Baja en 1997. La expresión es utilizada, entre otros, por Musch (cit., p. 11) y Glasbergen (cit., pp. 305-315).

¹⁸ *Nationaal Milieubeleidsplan*. Vid. Schreuder, cit., p. 239.

¹⁹ Schreuder, cit., pp. 239-240.

²⁰ Vid. Thomas Hoppe et al., "Transition management and the sustainable nutrients economy in the Netherlands", *Tutkimusraportti Research Report 25*, 2012, pp. 1-37. En el mismo sentido, Adrian Smith y Florian Kern, "The transitions storyline in Dutch environmental policy", *Environmental Politics*, 18.1 (2011), pp. 78-98.

y política la socioeconómica de ámbito de negociación laboral. Como pone de manifiesto GLASBERGEN²¹, los problemas son diferentes y lo son también los actores involucrados. De acuerdo con el citado autor, en la política socioeconómica laboral, el campo de juego es bastante claro: los temas son esencialmente de interés nacional e involucran, además del Gobierno nacional, también a organizaciones patronales y sindicatos, cuyos intereses están esencialmente marcados por la divergencia entre el interés por el trabajo y el interés por el capital. En el ámbito de la política medioambiental, el escenario resulta mucho más complejo y variado. Si cabe, pues se hallan involucradas organizaciones sociales grandes y pequeñas, muchos – y diferentes – intereses sectoriales, así como los gobiernos subestatales, en forma de autoridades municipales, provinciales y las juntas de agua. Estos gobiernos, que apenas participan en la política socioeconómica laboral, en cambio, representan una amplia gama de intereses divergentes en ámbito medioambiental²².

Ésta es la razón por la cual, refiriéndose al *Energieakkoord* y al *Klimaatakkoord*, KOOLE se refiere al “*Polder 2.0*”²³ puesto que, respecto a los acuerdos precedentemente estipulados, los acuerdos objeto de análisis aumentan su amplitud y aspiran a aumentar su consenso, comprendiendo no solamente representantes del gobierno y grupos de interés, sino también, como ya se ha indicado, administraciones subestatales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones medioambientales y de representación ciudadana.

Los mencionados acuerdos, desde un punto de vista formal, se presentan como documentos exhaustivos que incluyen detalladas hojas de ruta, redactados y pactados después de intensas reuniones entre los distintos actores mencionados. Desde un punto de vista sustancial, configuran un importante instrumento político de *collaborative* y *multilevel governance*, en la medida en que abarcan a diferentes niveles de administración y cuentan también, como se ha comentado anteriormente, con la presencia de actores de la sociedad civil. Aunque se trate de acuerdos políticos que, por ende, no tienen fuerza legal propia, estimamos que su alcance no puede y no debe subestimarse, ya que

²¹ Glasbergen, cit., p. 308.

²² Glasbergen, cit., p. 308.

²³ Koole, cit., p. 100.

gozan de una legitimidad política que los legitimados para formular las políticas climáticas no pueden ignorar. Y, con ello, constituyen la base para el desarrollo normativo posterior.

2. El rol del Consejo Económico y Social (SER)

Un papel fundamental en los acuerdos tiene que ser reconocido al Consejo Económico y Social de los Países Bajos²⁴ (SER), un consejo asesor independiente²⁵, instituido en 1950 para asesorar al gobierno en materia de política socioeconómica. Este organismo de carácter consultivo, que ejerce una notable influencia en la determinación de las políticas del Gobierno, consta de 33 miembros entre organizaciones patronales, sindicatos de trabajadores y miembros independientes (normalmente profesores universitarios) designados por el rey. Si bien el SER se ocupa de temas medioambientales y energéticos desde los años setenta, sólo recientemente han entrado a formar parte de sus grupos de trabajo asociaciones ambientalistas, además de asociaciones de consumidores y representantes de otros niveles de administración.

El SER es el organismo encargado de vehicular la participación de los interlocutores sociales en el diseño de la política socioeconómica neerlandesa, a través, entre otros mecanismos²⁶, de recomendaciones y de acuerdos. Asimismo, tiende a convertirse en un organismo de mediación y coordinación, con el fin de proteger y velar para que, sobre todo en las mesas de negociación, unos intereses sectoriales no prevalezcan sobre otros. En cuanto al *Energieakkoord*, por ejemplo, el SER ha actuado como facilitador del mismo y su función ha sido concretamente buscar un equilibrio entre las dimensiones económica, ecológica y social en el seno de una noción amplia de “bienestar” *latu sensu*²⁷. Una vez formalizados los acuerdos, la labor del SER es

²⁴ *Sociaal-Economische Raad*.

²⁵ Aunque haya sido instituido por Ley [*Wet op de Sociaal-Economische Raad*], el SER no es una institución gubernamental, siendo tanto sustancial como financieramente independiente. Concretamente, el SER es financiado a través del Fondo General de Desempleo.

²⁶ Para conocer, en detalle, todas las funciones del SER, consúltese su página web “What does the SER do?”: <<https://www.ser.nl/en/SER/About-the-SER/What-does-the-SER-do>> [Última consulta: 24/07/2019].

²⁷ Elisabeth Musch, cit., p. 6.

principalmente el seguimiento y la publicidad de los avances de los acuerdos; tarea *ex post*, en la que se profundizará más adelante.

Es importante destacar que, aunque los gobiernos no están obligados a tener en cuenta las recomendaciones del SER, en la práctica “cuanto mayor sea el acuerdo entre los interlocutores sociales [...] y los miembros de la corona, cada vez es más difícil para un gabinete ignorar una recomendación del SER”²⁸, así que su peso resulta ser significativo. Sin embargo, se han vertido algunas dudas sobre la independencia del SER respecto del Gobierno, en las negociaciones, al considerar que, por un lado, es el mismo Gobierno que impulsa los acuerdos y utiliza el SER como mediador y negociador; y, por el otro, que la negociación tiene por objeto establecer la ruta a seguir y no los objetivos, fijados de forma unilateral por el Gobierno mismo.

III. EL “ENERGIEAKKOORD”

Centrándonos ahora en el tema objeto de estudio, seguiremos con el análisis de los dos acuerdos medioambientales pactados por el Gobierno nacional con los gobiernos subestatales, las empresas y los agentes sociales: el *Energieakkoord* de septiembre de 2013 y el *Klimaatakkoord*, firmado en junio de 2019. En cuanto al primero, podemos considerarlo el precursor del *Klimaatakkoord* y, por este motivo, estimamos que su análisis es de fundamental importancia para entender el segundo. Además, debido a que han transcurrido ya siete años desde su aprobación, se podrá valorar también su implementación. Cabe traer a colación, finalmente, que, tras la aprobación del *Klimaatakkoord*, se han establecido mecanismos para que el *Energieakkoord* confluya y se integre en el primero²⁹.

²⁸ Traducción propia. Vid. el apartado tercero “Invloed en prestaties” en la página web Parlement.com, <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrq7yaq/sociaal_economische_raad_ser> [Última consulta: 24/09/2019].

²⁹ Véase el Documento Parlamentario 32813 N. 443, de 20 de diciembre de 2019 y su anexo 918359. Consultable en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-443.html>> [Última consulta: 20/01/2020].

1. Estructura y objetivos. Un breve análisis

En línea con los objetivos europeos 20-20-20³⁰, el Gobierno neerlandés negoció, bajo impulso del SER, un Acuerdo para la transición energética, el *Energieakkoord*³¹ que, después de ocho meses de negociaciones, fue finalmente adoptado en septiembre de 2013 por más de 47 instituciones y actores sociales.

Los cuatro objetivos generales del Acuerdo preveían concretamente: un ahorro promedio de eficiencia energética de 1,5% por año (sumando una reducción de 100 *Petajoules* – en adelante PJ – para 2020); un aumento de la proporción de energía generada a partir de fuentes renovables del 4,4% en 2013 y del 14% en 2020, de conformidad con los acuerdos de la Unión Europea; un aumento adicional de esa proporción al 16% en 2023; y la creación, al menos, de 15000 empleos adicionales para 2020³².

El Acuerdo fue el fruto de numerosas reuniones, en mesas de negociación, entre representantes del Gobierno nacional y de los gobiernos locales, asociaciones de empresarios y sindicatos, organizaciones ambientales, instituciones financieras, ONG y otros *stakeholders*³³. Para alcanzar este Acuerdo se organizaron también un gran número de reuniones con organizaciones de la

³⁰ El paquete de medidas de la UE sobre clima y energía hasta 2020 establecía como objetivos: 20% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (en relación con los niveles de 1990), 20% de energías renovables en la UE; 20% de mejora de la eficiencia energética. Véase la página web “Paquete de medidas sobre clima y energía hasta 2020”, <https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_es> [Última consulta: 24/07/2019].

³¹ “The Ministry of Economic Affairs had initiated the negotiations in response to an advice of the SER produced on behalf of the Ministry. The delegation to the SER to conduct negotiations meant an involvement of one of the most important advisory councils in the Dutch political system”. Musch, cit., p. 2.

³² Respecto a las correlaciones entre el conocido Caso Urgenda y el Acuerdo energético, cabe aquí destacar que la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero no aparece en los objetivos del Acuerdo, por lo cual el *Energieakkoord* no puede ser considerado, en nuestra opinión, una respuesta al juicio que, en aquel entonces (2013) acababa de empezar. De hecho, la única referencia al *Energieakkoord* contenida en la citación se refiere justamente a la falta de previsión de reducción de emisión de GEI en el Acuerdo, además de su falta de vinculatoriedad. “In September 2013, an Energy Agreement made by a number of representative organisations was embraced by the State. Besides the fact that this agreement is in no way legally binding on its parties, it does not provide for any emissions reductions and therefore has no relevance to these proceedings”. Vid. Summons in the Case: Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands (version of 25 June 2014), 2.3 (74). Disponible en: <<https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/Translation-Summons-in-case-Urgenda-v-Dutch-State-v.25.06.10.pdf>> [Última consulta: 05/01/2020].

³³ Comunicado de prensa de SER “Broad support for Energy Agreement for Sustainable Growth”, 6 de septiembre de 2013. Disponible en: <<https://www.energieakkoordser.nl/nieuws/broad-support-energy-agreement.aspx>> [Última consulta: 18/07/2019].

sociedad civil y se llevaron a cabo numerosas reuniones entre la ciudadanía en general³⁴.

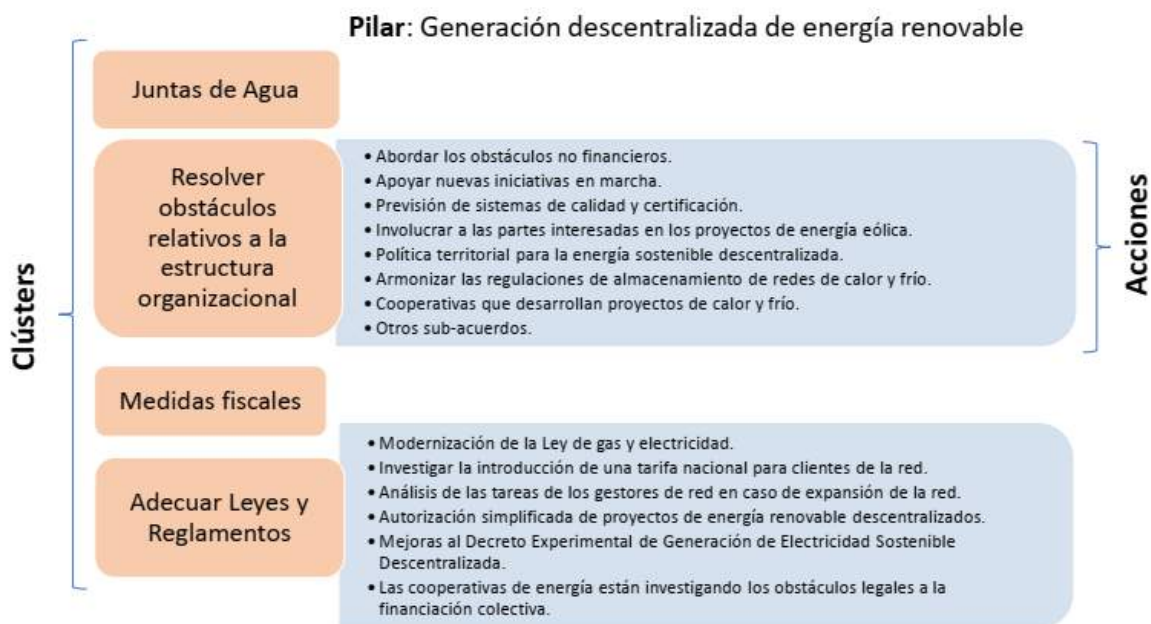
En cuanto a las administraciones territoriales, el Gobierno central involucró en las negociaciones a las provincias, los municipios y las autoridades del agua, a través de sus organizaciones representativas: la Asociación de las Provincias de Países Bajos – IPO (*Interprovinciaal Overleg*) –, la Asociación de Municipios Holandeses – VNG (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*) – y la Asociación de Autoridades Holandesas del Agua – (*Unie van Waterschappen*) –, las cuáles asumieron un papel representativo y de coordinación interna muy activo.

Los focos de los grupos de trabajo se concentraron en intensas discusiones sobre los cuatro ámbitos principales del Acuerdo: el ahorro de energía, la energía renovable, la innovación y el sector del transporte. Además, un grupo directivo encabezado por el presidente del SER supervisó los trabajos en su totalidad. Los resultados de las mesas de negociación se desglosaron en doce pilares³⁵, cada uno de los cuales preveía acciones específicas que cada categoría de actores tenía que llevar a cabo, tal como habían pactado. Las partes, a través del Acuerdo, se comprometían a lograr los objetivos pactados, a elaborar subacuerdos en cooperación con las otras partes y a realizar los ajustes necesarios cuando el progreso resultaba ser insuficiente.

En la siguiente figura, se puede apreciar, *ad exemplum*, la estructuración y el funcionamiento de un pilar; en concreto se observa el pilar de la generación descentralizada de energía que se divide en diferentes clústers, cada uno de los cuales comprende un amplio abanico de acciones a desarrollar por los diferentes actores.

³⁴ “The government also strives for citizen participation as part of the negotiations of the Climate Change agreement. Five regional meetings were organized for interest groups that are not actively involved in the negotiation process. In addition, government actors organized several smaller group talks with citizens”. Véase Musch, cit., p. 16.

³⁵ Ahorro energético en el entorno construido; Ahorro de energía en la industria y la agricultura; Fomento de la producción de energía renovable; Generación descentralizada de energía renovable; Redes de transporte de energía centralizadas; Sistema Europeo de Comercio de Emisiones; Centrales eléctricas de carbón y captura y el almacenamiento de carbono (CCS); Sector del transporte; Empleo y formación; Comercialización de nuevas tecnologías para el crecimiento económico y la exportación; Inversiones de financiación; Redes de Calor sostenible.



Ejemplo de estructura de un pilar del Energieakkoord, con división en clusters y acciones. Elaboración propia.

2. Seguimiento, evaluación e información pública

Una vez suscrito el Acuerdo, el proceso de supervisión ha resultado muy sofisticado y ha abarcado fundamentalmente dos vertientes:

- 1) la instauración del *Commissie Borging Energieakkoord* (BEA), un Comité Permanente de Garantía³⁶, en el seno del SER, con funciones de supervisión, revisión y aplicación del Acuerdo;
- 2) una considerable publicidad activa acerca de los logros y resultados del acuerdo.

El BEA congregaba todas las partes del Acuerdo, a través de sus representantes, que se reunían cuatro veces al año, con el objetivo de actualizar el Acuerdo, intercambiar experiencias, examinar los avances e intentar solucionar eventuales obstáculos³⁷. Además de la labor del comité permanente, el Acuerdo contaba con una importante estructura de implementación por fases, de forma compuesta y piramidal. Cada acción se hallaba bajo la supervisión de un representante de una de las partes del Acuerdo, que tenía la iniciativa en un tema

³⁶ Vid. la página web del SER "Wat doet de Borgingscommissie?", <<https://www.energieakkoordser.nl/doen.aspx>> [Última consulta: 18/07/2019].

³⁷ SER, *The Agreement on Energy for Sustainable Growth*, 2013, cit., p. 6.

específico considerado. El “representante” era el responsable de hacer el seguimiento de la implementación de una acción concreta, en coordinación con los representantes de otras partes interesadas. Además, por cada pilar se establecían uno o dos coordinadores, representantes de las partes que firmaron el Acuerdo. El rol del coordinador del pilar era supervisar el progreso de las acciones que formaban parte del pilar e intercambiar opiniones y estrategias con las partes que se ocupaban de implementarlas. Los coordinadores de los pilares eran los encargados de solucionar los problemas internos; sin embargo, podían solicitar al presidente del Comité que se hiciera cargo de los problemas que resultaban de difícil resolución. A su vez, el Comité, como ya se ha comentado, tenía un rol de información y coordinación más extenso y general, dirigido a todos los pilares. Con la convergencia del *Energieakkoord* en el *Klimaatakkoord*, el citado Comité ha cesado sus funciones a partir del 1 de enero de 2020 y ha dejado paso a una estructura de seguimiento que supervisa el proceso de convergencia.

Además del Comité, existía otra importante estructura, la *High level overleg*, o “Consulta” de Alto Nivel, que consistía en una delegación de las partes firmantes (es decir, no todas las 47 partes estaban representadas), en la que se adoptaban las decisiones políticas más destacadas. El Report del *KWINK Groep*³⁸ considera lógica la creación de esta estructura para poder tomar decisiones de manera eficiente, en vista de la gran cantidad de partes participantes y de las fuertes diferencias existentes entre ellas. Sin embargo, en el mismo estudio se reseñan, por un lado, la necesidad de que la Consulta de Alto Nivel sea más transparente en la toma de sus decisiones³⁹ y, por el otro, los riesgos que pueden derivarse del hecho de que partes importantes signatarias del Acuerdo no formen parte de la *High level overleg*, por ejemplo, los gobiernos municipales.

La segunda vertiente, a la que se da mucho peso, es la transparencia y la publicidad activa. El SER ha habilitado una plataforma *on-line* específica⁴⁰ acerca

³⁸ KWINK Groep, *Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei. Onderzoek naar de werking van de aanpak van het Energieakkoord voor duurzame groei*. (The Hague, 2016), p. 13.

³⁹ Ibidem. “De besluitvorming in het High level overleg is voor partijen die hier niet aan deelnemen niet altijd transparant. In de Borgingscommissievergaderingen wordt medegedeeld welke besluiten zijn genomen. Echter, hoe deze tot stand zijn gekomen (welke afwegingen zijn gemaakt) is niet altijd duidelijk voor de overige partijen”.

⁴⁰ <<https://energieakkoord.ser.nl/>> [Última consulta: 20/07/2019].

del Acuerdo de Energía, en la que se desglosan los acuerdos en medidas concretas. En la citada plataforma, cualquier usuario puede encontrar información exacta acerca de cómo se está implementando prácticamente cada pilar. Merece la pena destacar el gran nivel de detalle de la información contenida en la citada página web y la loable labor del SER en la fase de información y de divulgación de los resultados obtenidos en el marco del *Energieakkoord*. Como se ha podido apreciar en el gráfico anteriormente propuesto, la estructura de la información puesta a disposición del público es tal que cada pilar se encuentra desglosado en varios clústeres y, de cada uno, se detallan los compromisos concretos, el estado de cumplimiento y los resultados obtenidos en cada sector. Cada año, además, en la citada plataforma se publican dos documentos muy relevantes: el “Informe de progreso” y la “Agenda de Implementación del Acuerdo” para el año siguiente. A estos documentos se suma el “Informe Anual (*Nationale Energieverkenningen* - NEV) de la Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos (*Planbureau voor de Leefomgeving* - PBL), que proporciona datos sobre la consecución de los objetivos previstos⁴¹. En el Informe de 2018⁴² apreciamos un balance de los primeros cinco años de vigencia del Acuerdo. Se evidencia, en concreto, una disparidad entre los pilares y las partes del Acuerdo que lograron tener un buen funcionamiento y éxito y otros que, al revés, ralentizaron el cumplimiento del Acuerdo debido a diferentes factores, entre los cuales pueden mencionarse las políticas sectoriales en sentido no conforme al acuerdo, llevadas a cabo por el Gobierno nacional o por la Unión Europea; así como la falta de legislación que impulse las acciones derivadas del Acuerdo; la dificultad de la gobernanza coordinada; y la remodelación de las acciones a adoptar (por ejemplo, en el ámbito del cierre de las centrales eléctricas a carbón⁴³).

⁴¹ Energieonderzoek Centrum Nederland, *National Energy Outlook 2017: Summary*, 2017. Disponible en: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2017-national-energy-outlook-2017_3164.pdf> [Última consulta: 20/07/2019].

⁴² SER, *Energieakkoord 2018 en 5 jaar borging*, cit. [Última consulta: 23/07/2019].

⁴³ A tal propósito, véase Musch, cit., pp. 12-13. Para un estudio detallado, véase Raad Van State, *Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden. Verslag van de Expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018*, 2018, pp. 22-25. Consultable en: <<https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/klimaatbeleid-in-wetgeving-en-akkoorden.pdf>> [Última consulta: 20/07/2019].

Sin embargo, a pesar de los problemas analizados, en los cinco años de vigencia del Acuerdo tres de los cinco objetivos principales del Acuerdo de Energía han sido logrados: se trata del ahorro del consumo final de energía en un promedio de 1,5 por ciento por año; del 16 por ciento de generación de energía renovable en 2023; de al menos 15.000 empleos, en promedio, a tiempo completo por año. Respecto a los otros dos (14 por ciento de generación de energía sostenible en 2020 y 100 PJ de ahorro de energía adicional) ni han sido logrados ni, con las actuales políticas, parece posible que se puedan alcanzar.

Como consecuencia de estas evaluaciones, y para intentar alcanzar el objetivo del ahorro de energía, por una parte, las industrias energéticamente intensivas recientemente acordaron medidas de ahorro específicas para cumplir con sus obligaciones de ahorro de energía y, por otra, el Gobierno ha establecido obligaciones más estrictas para exigir a las citadas industrias. Para citar un ejemplo, el Decreto de Actividades de Gestión Medioambiental (*Activiteitenbesluit milieubeheer*)⁴⁴ introdujo en 2015, para las empresas que consumían más de 50,000 kWh de electricidad o 25,000 m³ de gas natural, por año, una obligación de tomar medidas de eficiencia energética con un período de amortización de cinco años⁴⁵. A partir del 1 de julio de 2019, con el objetivo de acelerar la eficiencia energética en las citadas empresas, se añade la obligación de que notifiquen, a través del portal “eLocket”, las medidas de eficiencia energética que han adoptado en cada una de las instalaciones de la empresa. Los municipios son las autoridades competentes para el seguimiento y cumplimiento de la obligación de eficiencia energética; pero si se trata de

⁴⁴ Decreto de 19 de octubre de 2007, por el que se establecen las normas generales para las actividades (Decreto sobre normas generales para las actividades de gestión medioambiental). Este Decreto Ley parece interesante en cuanto, en primer lugar, no considera como medida de eficiencia energética el incremento del uso de energía renovable en la empresa y, además, incluye un listado de medidas concretas de eficiencia energética entre las cuales las empresas pueden elegir. Es más, si en lugar de las medidas reconocidas como obligatorias, se han tomado medidas alternativas, se deberá explicar por qué estas medidas alternativas tienen al menos un potencial de ahorro de energía equivalente.

⁴⁵ V. van 't Lam y E.C. van der Maden, "De informatieplicht en de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen uit het Activiteitenbesluit onder de loep", *Bedrijfsjuridische berichten*, n. 37, Junio (2018), pp. 135-37. Véanse también la página web del Netherlands Enterprise Agency, "Energy efficiency obligation" <<https://english.rvo.nl/topics/sustainable-enterprise/energy-efficiency-obligation>> y la página web "Obligation to report energy-saving measures" <<https://business.gov.nl/regulation/obligation-to-report-energy-saving-measures/>> [Última consulta: 20/07/2019].

instalaciones grandes y/o complejas, la competencia pasa a la provincia⁴⁶. La citada medida puede ser considerada un excelente ejemplo del funcionamiento del Acuerdo y de cómo, tras el mismo, la legislación resulta ser el mecanismo fundamental utilizado para concretar y ajustar el camino a seguir para alcanzar los objetivos pactados entre todos los interlocutores.

Podríamos considerar, para concluir, el *Energieakkoord* como un interesante *upgrade* del *poldermodel*, así que, mejorando la definición dada por KOOLE⁴⁷, en el caso del *Energieakkoord* podríamos hablar de “*Green Polder model 2.0*”. El paradigma participativo del *polder* se ha perfeccionado en el *Energieakkoord* a través de hacer partícipes del Acuerdo a las provincias, municipios, autoridades del agua, empresas y diferentes actores sociales; así como a través de la introducción de nuevos mecanismos de gobernanza participativa y colaborativa. En cuanto a la fase de monitorización, destaca la transparencia y la información activa en la fase de implementación, así como los mecanismos pormenorizados y los instrumentos formales de supervisión piramidal, que han contribuido sin duda a la mejora de la estructura del modelo *polder*.

IV. EL “KLIMAATAKKOORD”

El proceso de negociación y de elaboración del Klimaataakkoord, o Acuerdo por el Clima, empezó el 23 de febrero de 2018 (impulsado por el Gobierno, con la ayuda y coordinación del SER) y se prolongó durante más de un año⁴⁸, en el que, por lo menos en dos ocasiones, la opinión pública consideró que no se lograría el acuerdo. Sin embargo, el 30 de junio de 2019, el Gobierno nacional, las provincias, los municipios, las juntas de aguas y numerosas empresas y

⁴⁶ Las autoridades competentes recuperan el informe en el portal y utilizan la información para verificar si se ha cumplido con la obligación de eficiencia energética y con la obligación de notificación. Asimismo, las autoridades competentes pueden realizar inspecciones, tomar medidas de ejecución o sancionar por incumplimiento. Véase "Dutch Environmental Management Act. Notification of implemented recognized measures", 19 de febrero de 2019, en *EcoMatters (web)* <<https://www.ecomatters.nl/news/changes-in-the-dutch-environmental-management-act/>> [Última consulta: 20/07/2019].

⁴⁷ Vid. supra, nota 23.

⁴⁸ Acerca de la cronología del *Klimaataakkoord*, véase el Documento Parlamentario 32813, nº H. Disponible en: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-H.html>>. Véase, además, Corien Lambregtse, "Overleg tussen politiek en polder: Reconstructie Klimaataakkoord", 12 de septiembre de 2019, SER (web) <<https://www.ser.nl/nl/Publicaties/reconstructie-klimaataakkoord>> [Última consulta: 18/10/2019].

agentes sociales han suscrito el *Klimaatakkoord*. Este Acuerdo⁴⁹ constituye una pieza clave de la política climática neerlandesa y, concretamente, es un acuerdo político entre el Gobierno central, los gobiernos territoriales, numerosas organizaciones y empresas de los Países Bajos, con el objetivo de establecer las medidas necesarias para reducir las emisiones de CO² en un 49% para 2030 en comparación con 1990.

1. Estructura y funcionamiento

La estructura y la organización del *Klimaatakkoord* refleja en gran medida la propia del *Energieakkoord*⁵⁰. El Acuerdo finalmente pactado abarca un paquete de más de 600 medidas, que comprenden medidas sectoriales e intersectoriales a las que se han comprometido diversas partes y el propio Gobierno, así como acuerdos entre las partes en los que el Gobierno no tiene un papel activo. Concretamente, el Acuerdo interviene en cinco macro áreas, sobre las cuales han trabajado cinco grandes grupos de trabajo sectoriales: electricidad, entorno construido, industria, agricultura y uso del suelo, y movilidad^{51 52}.

El Gobierno está a cargo de la dirección del Acuerdo, mientras que el Ministerio de Asuntos Económicos y Clima y el SER han sido los encargados de facilitar y mover los hilos del Acuerdo y de las negociaciones en los diferentes grupos de trabajo. Cada mesa sectorial ha sido dirigida por un presidente, responsable de la organización de la mesa y de la forma en que las partes hayan pactado acuerdos internos en el seno de la mesa. El presidente de cada mesa es

⁴⁹ Página web del Rijksoverheid, <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatakkoord/wat-is-het-klimaatakkoord>> [Última consulta: 18/10/2019].

⁵⁰ Huelga repetir que el *Klimaatakkoord* es, en nuestra opinión, por algunos aspectos, la continuación del Acuerdo energético, puesto que, en cuanto a la vertiente energética, se basa en los resultados del *Energieakkoord*. Por este motivo, como se ha adelantado, se está procediendo con la integración del *Energieakkoord* en el *Klimaatakkoord*.

⁵¹ Acerca de la composición de las mesas sectoriales, consúltese la página web del *Klimaatakkoord* “Samenstelling sectortafels Klimaatakkoord bekend”, <<https://www.klimaatakkoord.nl/organisatie/nieuws/2018/03/20/samenstelling-sectortafels-klimaatakkoord-bekend>> [Última consulta: 11/10/2019].

⁵² Además, tuvo gran importancia la labor de los grupos de trabajo para financiación, mercado laboral, educación y conocimiento e innovación. Se trata de grupos que han abarcado temas intersectoriales, que deben implementarse en las áreas indicadas y que tienen que garantizar la coherencia de las medidas emprendidas en cada sector. Véase Harold Koster, “Het ontwerp klimaatakkoord”, *Bedrijfsjuridische berichten*, 3, 2019. Acerca de las medidas sectoriales, véase la página web del Rijksoverheid “Sectoroverstijgende maatregelen” <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatakkoord/sectoroverstijgende-maatregelen>> [Última consulta: 11/10/2019].

miembro del *Klimaatberaad*, o Consejo del Clima, la mesa general de negociaciones. El *Klimaatberaad* es un órgano consultivo compuesto por los presidentes de las mesas sectoriales, por representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de los gobiernos territoriales y de las ONGs. En la fase de desarrollo y negociación del Acuerdo, el *Klimaatberaad* ejerció las funciones de coordinación entre las mesas, de supervisión del progreso del proceso y de asegurar que los acuerdos tuvieran apoyo social y administrativo necesario.

Respecto a la implementación del Acuerdo, el rol del *Klimaatberaad* resulta fundamental para garantizar la coherencia entre las acciones en los sectores y los planes climáticos (que se tratarán a continuación), supervisar los cálculos de los planes climáticos y hacer propuestas legislativas y regulaciones para el seguimiento continuo y registro de sendos planes⁵³. Debido a la multisectorialidad de las actuaciones, a nivel estatal, se hacen responsables de la implementación del Acuerdo a cuatro ministerios: el Ministerio de Asuntos Económicos y Clima (*Economische Zaken en Klimaat*), en relación con las actuaciones en materia de electricidad e industria; el Ministerio de Interior (*Binnenlandse Zaken*), para lo referente al entorno urbano; el Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos (*Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*), para la agricultura y el uso del suelo; y el Ministerio de Infraestructura y Gestión del Agua, para la movilidad (*Infrastructuur en Waterstaat*).

Para la implementación y el control de los resultados del *Klimaatakkoord*, se prevé que las partes que se han comprometido con los acuerdos participen en las *Overleg per sector*, sesiones de implementación sectoriales, bajo la responsabilidad de los ministerios correspondientes. Además de las citadas sesiones, el Ministerio de Asuntos Económicos y Clima es el competente para instituir y presidir el *Overkoepelend overleg*, un órgano de seguimiento cuyo objetivo es analizar los progresos en los diferentes sectores y garantizar la coherencia del Acuerdo durante toda la fase de implementación.

En cuanto al seguimiento y la publicidad del Acuerdo, sigue publicándose un informe anual sobre los progresos de la implementación por parte de la ya citada

⁵³ Véase la página web del *Klimaatakkoord* acerca del “Klimaatberaad”, <<https://www.klimaatakkoord.nl/organisatie/klimaatberaad>> [Última consulta: 11/10/2019].

Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos; dicho informe, denominado *Klimaat-en Energieverkenning* (KEV) sustituye el anterior NEV. A esto cabe añadir un conjunto de indicadores del proceso de ejecución, accesibles a través de una plataforma en línea, mediante el cual las *Overleg per sector* pueden seguir el avance en las medidas y acuerdos por cada área determinada⁵⁴.

Finalmente, el gobierno informará anualmente a las Cámaras y al Consejo de Estado sobre la evolución de la política climática a través de la *Klimaatnota* o Memorandum Climático⁵⁵, que se basará en los datos de resultados recogidos por el KEV. A esto cabe añadir que, al menos una vez cada cinco años, el Gobierno debe revisar la política climática y redactar el *Klimaatplan*, un Plan Climático para los siguientes diez años, tal como se ha establecido en la *Klimaatwet*, o Ley del Clima. Estos instrumentos se analizarán a continuación.

2. “Klimaatakkoord”, “Klimaatwet” y “Klimaatplan”

El 1 de septiembre de 2019, a pocos meses de la firma del *Klimaatakkoord*, entró en vigor la *Klimaatwet*, la Ley de Clima neerlandesa⁵⁶. Resulta interesante analizar en qué difieren y qué relación existe entre uno y otra teniendo presente que mientras el *Klimaatakkoord* es un documento político, la *Klimaatwet* es una ley. Sin embargo, los dos resultan estrictamente conectados entre ellos y casi interdependientes. En primer lugar, en ambos se establece el mismo objetivo: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 49% en 2030 (en el

⁵⁴ Véase la página web del *Klimaatakkoord* “Uitvoering van het Klimaatakkoord”, <<https://www.klimaatakkoord.nl/organisatie/monitoring-borging-governance>> [Última consulta: 12/10/2019]. En la citada página web se especifica que “Las partes que se sentaron a la mesa durante las negociaciones y respaldaron el Acuerdo serán invitadas a participar en las consultas de implementación por sector organizadas por los ministerios. Por ejemplo, una consulta de implementación sectorial sobre el entorno construido se instituirá bajo la dirección del Ministerio de Interior y una consulta de implementación sobre electricidad, bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Económicos y Clima. Cada consulta sectorial funciona de acuerdo con la Agenda de Implementación que el ministerio responsable elabora sobre la base del Acuerdo Climático” (trad. propia).

⁵⁵ Edwin Van Gastel, “Klimaatberaad: Klimaatakkoord moet dubbel verankerd worden”, 4 de junio de 2019, *SolarMagazine* (web) <<https://solarmagazine.nl/nieuws-zonne-energie/i18640/klimaatberaad-klimaatakkoord-moet-dubbel-verankerd-worden>>. [Última consulta: 12/10/2019].

⁵⁶ *Klimaatwet*, Ley del 2 de julio de 2019, que establece un marco para el desarrollo de políticas dirigidas a la reducción irreversible y de las emisiones holandesas de gases de efecto invernadero para limitar el calentamiento global y el cambio climático. Consultable en: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-253.html>> [Última consulta: 27/12/2019].

art. 2 *Klimaatwet* se añade el objetivo de reducción de emisiones de un 95% en 2050) en comparación con los niveles de 1990. Se trata, por lo tanto, de previsiones no solamente políticas sino también legalmente vinculantes, aunque sea solamente para el Gobierno.

La *Klimaatwet*, de tan solo diez artículos, curiosamente no contiene obligaciones ni para los otros entes territoriales ni para los actores sociales. El único responsable es el Gobierno central. Sin embargo, el capítulo cuarto hace referencia a la necesidad de la participación de los entes locales y actores sociales: “para la implementación de esta Ley y el logro de los objetivos mencionados en el art. 2, el Ministro consultará los órganos administrativos de las provincias, juntas de agua, municipios y otras partes relevantes”; asimismo “el Ministro promueve la celebración de acuerdos con las partes para lograr los objetivos mencionados en el art. 2 a través de consultas” (art. 8.1 y 8.3). Como subraya Barnhoorn, “[l]a responsabilidad de promover la participación y la consulta recae en el Ministro. Esto expresa el principio general de que el gobierno involucra a la sociedad en la preparación e implementación de las regulaciones”⁵⁷.

Analizando la Ley, observamos que no se concretan de manera alguna las medidas que el Gobierno tiene que llevar a cabo para la consecución de los objetivos, que, en cambio, como hemos analizado, se encuentran detalladas en el *Klimaatakkoord*. De hecho, la *Klimaatwet* se tramitó simultáneamente con las negociaciones del *Klimaatakkoord*, por lo cual hubiera sido imposible trasladar los resultados del Acuerdo en la Ley. Por lo tanto, se puede afirmar que la *Klimaatwet* es simplemente una Ley marco que establece unas obligaciones de resultado para el Gobierno central – y sólo para éste – y que confiere al mismo un margen de negociación para pactar políticamente medidas sustantivas con los actores sociales, tal como se ha analizado en el *Klimaatakkoord*.

Cabe señalar que la aprobación de la *Klimaatwet* ha sido acogida con opiniones discordantes y muchas críticas. El texto finalmente aprobado, enmendado ampliamente, es mucho más modesto que la propuesta original y revela una gran

⁵⁷ Lianne Barnhoorn, "Participatie verankerd in nieuwe Klimaatwet", *Pels Rijcken*. Traducción propia. Disponible en: <<https://blogklimaatenergie.nl/2019/06/04/participatie-verankerd-in-nieuwe-klimaatwet/>> [Última consulta: 20/05/2020].

flexibilidad para que el Gobierno establezca y modifique la hoja de ruta a seguir para lograr los objetivos establecidos. Además, se recrimina que se trate de una Ley vacía, sin contenido, y que no establezca sanciones por la no consecución de los objetivos. Sin embargo, el Gobierno ha replicado que no es necesario que la Ley establezca sanciones, ya que “sin ley también se puede demandar al Estado por no cumplir con los objetivos climáticos”⁵⁸, como ha demostrado la Sentencia del caso Urgenda.

La *Klimaatwet* establece la obligación para el Gobierno de aprobar un plan climático, el *Klimaatplan*, de nuevo un instrumento de naturaleza política, con una vigencia decenal, que debe ser sometido a consulta pública e informado por el Consejo de Estado.

El contenido del *Klimaatplan*⁵⁹, que corresponde en buena medida al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima⁶⁰ se detalla en el art. 3 de la *Klimaatwet*. Antes de su adopción por parte del Ministro de Asuntos Económicos y Clima, el Plan deberá ser presentado a las Cámaras, para que lleven a cabo la verificación parlamentaria sobre la conveniencia y viabilidad de contenido del mismo. El plan climático se evaluará y redefinirá al menos una vez cada cinco años; cada dos años después de la adopción se informará a las Cámaras del progreso en la implementación y, en caso necesario, a la luz de los resultados, se tomarán, por parte del Gobierno, las medidas adicionales que sean precisas (art. 4). Además, cada año el Ministro de Asuntos Económicos y Clima deberá remitir a las Cámaras y al Consejo de Estado la *Klimaatnota*, un *Memorandum* climático que recoja la evolución de la política climática en relación con el plan (art.7).

Una cuestión que nos parece interesante subrayar es la inversión de roles de la regulación climática respecto a los acuerdos. La *Klimaatwet* impone simplemente

⁵⁸ Edo van der Goot, "Eerste Kamer stemt in met Klimaatwet: Dit zijn de belangrijkste punten", de 28 de mayo de 2019, *Nu.nl (web)* <<https://www.nu.nl/politiek/5912553/eerste-kamer-stemt-in-met-klimaatwet-dit-zijn-de-belangrijkste-punten.html>>. [Última consulta: 25/10/2019] (traducción propia).

⁵⁹ El primer *Klimaatplan* (2021-2030) es consultable en <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/04/24/klimaatplan-2021-2030>> [Última consulta: 20/05/2020].

⁶⁰ De acuerdo con el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, todos los Países miembros de la Unión Europea deben dotarse de un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. El *Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030* (INEK), adoptado en noviembre de 2019, es consultable en: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan>> [Última consulta: 21/12/2019].

una obligación de resultado para el Gobierno y representa un marco para que el Gobierno, a través de los acuerdos, pueda pactar metas más específicas y medidas concretas que permitan cumplir con los objetivos establecidos en dicha Ley. Acuerdos que serán la base para la adopción o modificación de leyes sectoriales.

Según Van 't Lam, siendo los acuerdos instrumentos políticos, el contenido de los mismos no podrá ser cuestionado legalmente⁶¹; pero sí las eventuales leyes sectoriales de desarrollo de los acuerdos.

3. El “Klimaataakkoord” y el paquete de “medidas Urgenda”

En referencia a la relación entre el Klimaataakkoord y el caso Urgenda⁶², cabe poner de manifiesto que el *Klimaataakkoord* no estaba pensado, de entrada, como un plan de trabajo del Gobierno para dar respuesta al conocido caso Urgenda. De hecho, el año de referencia para el cumplimiento del Acuerdo es el 2030, mientras que la reducción de emisiones reclamada en el caso Urgenda se refería al 2020. Además, cuando empezaron las negociaciones del Acuerdo Climático, en febrero de 2018, la sentencia de apelación aún no había sido dictada⁶³. Sin embargo, en octubre 2018, el fallo de la sentencia de apelación confirmaba la responsabilidad del Estado de proteger a los ciudadanos contra los efectos del cambio climático e instaba a los Países Bajos a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 en al menos un 25% en comparación con 1990.

La PBL, en enero de 2019, determinó que la ejecución del Acuerdo Climático podría lograr una reducción de gases de efecto invernadero en 2020 de

⁶¹ Valérie van 't Lam, "Aangenomen Klimaatwet: een belangrijke symboolfunctie geformaliseerd", *Stibbe*. Disponible en: <<https://www.stibbe.com/en/news/2019/june/aangenomen-klimaatwet-een-belangrijke-symboolfunctie-geformaliseerd>>. [Última consulta: 25/10/2019].

⁶² Acerca del caso Urgenda, véanse, entre todos, K. J. Graaf y J. H. Jans, "The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change", *Journal of Environmental Law*, 27.3 (2015), pp. 517-27. Jonathan Verschuuren, "The State of the Netherlands vs Urgenda Foundation : The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions", *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, 28 (2019), pp. 94-98. Noel Rodríguez García, «Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda c. Países Bajos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 7.2 (2016). Teresa Parejo Navajas, «La victoria de Urgenda: el inicio de la lucha judicial frente al cambio climático», *Revista española de derecho administrativo*, 177 (2016), pp. 259-79.

⁶³ La sentencia de apelación es de octubre de 2018. Para consultar la cronología del caso Urgenda, véase <<https://www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/climate-case-explained/>> [Última consulta: 15/01/2020].

aproximadamente el 21% en comparación con 1990⁶⁴. Una estimación insuficiente para cumplir con el fallo de la sentencia de apelación del caso Urgenda. Tras esta sentencia, y simultáneamente a la adopción del *Klimaatakkoord*, el Ministro de Asuntos Económicos y Clima, anunciaba una serie de medidas de ejecución (llamadas “medidas Urgenda”⁶⁵) para intentar reducir las emisiones en 2020 y cumplir así con las exigencias del pronunciamiento judicial. Es en este momento que el *Klimaatakkoord* y el caso Urgenda convergen, dada la decisión del Gobierno de dar cumplimiento a la sentencia del caso Urgenda junto con las medidas derivadas del Acuerdo Climático. En efecto, el paquete de medidas necesario para dar cumplimiento al fallo del caso Urgenda tiene inevitablemente un impacto en el *Klimaatakkoord* y coadyuva al diseño de la hoja de ruta del mismo; puesto que el objetivo de ambos es la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, aunque sobre una escala temporal diferente.

La Carta al Parlamento sobre la implementación de la sentencia Urgenda, de 28 de junio de 2019, contiene, entre otras medidas, el cierre anticipado de la central eléctrica de Hemweg (a partir del 1 de enero de 2020), así como la reducción del óxido de nitrógeno y el impulso, a través de medidas de fomento, del ahorro energético en hogares, y de reducción de CO₂ en la industria⁶⁶.

Finalmente, en diciembre de 2019, tras la decisión histórica de la *Hoge Raad*, la Corte de Casación neerlandesa⁶⁷, de confirmar las sentencias de primera y segunda instancia, el Gobierno se comprometió a elaborar medidas adicionales, en cumplimiento del fallo judicial, antes del 1 de abril de 2020⁶⁸. En virtud de lo

⁶⁴ Véase el informe de la PBL “Kortetermijnraming voor emissies in energie in 2020”, de 25 de enero de 2019. Disponible en <<https://www.pbl.nl/publicaties/kortetermijnraming-voor-emissies-in-energie-in-2020>> [Última consulta: 21/05/2020].

⁶⁵ *URGENDA'-maatregelen*. Véase el informe del PBL “Het Klimaatakkoord: effecten en aandachtspunten”, disponible en: <<https://www.pbl.nl/publicaties/het-klimaatakkoord-effecten-en-aandachtspunten>> [Última consulta: 17/01/2020].

⁶⁶ Para todas las medidas, véase la Carta del Parlamento que implementa la sentencia Urgenda, de 28 de junio de 2019, Documento parlamentario 32813 n. 341 (Kamerbrief Uitvoering Urgenda-vonnis, 28 juni 2019, 32813 nr. 341), consultable en: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-341.html> [Última consulta: 20/12/2019].

⁶⁷ ECLI:NL:HR:2019:2007, Hoge Raad, 19/00135. Para consultar en inglés la sentencia de la casación neerlandesa acerca del caso Urgenda, de 20 de diciembre de 2019, véase <<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007>> (Fecha última consulta: 18/01/2020).

⁶⁸ Documento parlamentario 32813 N. 442, de 20 de diciembre de 2019, consultable en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-442.html>> y Documento parlamentario 32813

cual, el 24 de abril de 2020, el Gobierno ha presentado un paquete de “medidas Urgenda” adicionales, a corto plazo, que las propias autoridades consideran también útiles para la recuperación económica sostenible y para superar la crisis causada por la pandemia de la Covid-19. Las principales son: la reducción de la producción de las centrales eléctricas de carbón⁶⁹; la conversión acelerada de instalaciones, la optimización de los procesos o instalaciones técnicas con bajo contenido de CO₂ en diferentes sectores industriales; la financiación adicional de medidas para el ahorro de energía doméstica y para proyectos de energía renovable en las pymes⁷⁰.

V. CONSIDERACIONES ANALÍTICAS

Tras el análisis descriptivo anterior, nos parece relevante considerar las características positivas y negativas de los *Akkoords* y, en concreto, de los dos analizados, a saber, el Klimaatakkoord y el Energieakkoord.

En este sentido, ya podemos afirmar *ab initio* que, en nuestra opinión, los acuerdos representan, en general, un instrumento que evidencia significativos aspectos positivos, que parecen reforzarse si los consideramos en relación con las políticas de cambio climático y de transición energética. Entre los que destacamos, la coordinación y colaboración para la formulación de políticas consensuada con los gobiernos locales, la búsqueda de aceptación social y de participación activa de los ciudadanos y, finalmente, la importancia del apoyo de los actores sociales. Ahora bien, es preciso poner de manifiesto que los *Akkoords* presentan, así mismo, múltiples factores problemáticos, entre los cuales destacan sobre todo una serie de aspectos, íntimamente relacionados entre ellos y con el apoyo de los actores sociales y la presencia de grupos de interés en las negociaciones. Todos ellos se considerarán a continuación.

N. 448, de 18 de febrero de 2020, consultable en < <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-448.html> > [Última consulta: 20/05/2020].

⁶⁹ Por el momento, no se prevé el cierre de ninguna central eléctrica de carbón adicional en 2020, respecto a lo establecido en la Ley de prohibición del carbón para la producción de electricidad (*Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie*), en vigor desde el 20 de diciembre de 2019. Disponible en < <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-493.html> > [Última consulta: 20/05/2020].

⁷⁰ Documento parlamentario 32813 N. 496, de 24 de abril de 2020. Disponible en < <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-496.html> > [Última consulta: 20/05/2020].

1. Coordinación entre niveles de gobierno y administraciones

La configuración del descrito modelo de *governance* intenta armonizar objetivos y mecanismos, buscar compromisos y equilibrar los intereses de las partes, así como solventar el aislamiento y la falta de coherencia en la formulación de políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno (*governance* colaborativa y multinivel).

Respecto a la formulación de políticas consensuadas con los niveles de gobierno subestatales, cabe matizar que no se está haciendo referencia aquí a políticas decididas por el Gobierno central e implementadas por los entes locales, ni tampoco al “controvertido” mecanismo del *medebewin*⁷¹. Los Acuerdos climático y energético van más allá, dejando autonomía decisional a los diferentes niveles de administración. Sin embargo, no se trata de una autonomía sobre los *targets*, fijados a nivel nacional, sino sobre los mejores mecanismos para lograrlos.

Por un lado, como se ha tenido ocasión de observar, se ha garantizado que los entes locales, a través de las organizaciones representativas, participen en las mesas de negociación de los acuerdos. Por el otro, *Interbestuurlijk programma* (IBP), el Acuerdo interadministrativo ⁷² adoptado el 14 de febrero de 2018 entre

⁷¹ El mecanismo del *medebewin*, que emerge en el párrafo segundo del art. 124 Constitución Neerlandesa, y que podríamos traducir como “co-gobierno” o “administración conjunta”, está pensado como mecanismo de co-decisión y co-implementación de políticas entre los niveles de gobierno. Sin embargo, si bien proclamado como mecanismo de cooperación, se trata en realidad de la implementación descentralizada, por parte de municipios y provincias, de muchas políticas gubernamentales, decididas exclusivamente por el gobierno central, sin posibilidad o con muy escasa posibilidad de libertad política para las autoridades descentralizadas. En el *Report of the Congress of Local and Regional Authorities* de 2014 se describe el citado mecanismo como “a feature of Dutch local self-government whereby local and regional governments and other public authorities carry out tasks and make regulations as required by higher authorities (the central government, most of the time)”. En estos términos, el *Medebewind* podría llegar a limitar la autonomía de municipios y provincias. Esta tensión entre la autonomía local y el *Medebewind* es presente en la mayoría de las políticas públicas neerlandesas. Véase Artur Torres Pereira y Jean-Pierre Liouville, *Report on Local and regional democracy in the Netherlands -CG(26)7FINAL*, 2014.

Disponible en: https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=090000168071a7f4#_ftnref11. [Última consulta 21/07/2019]. Acerca del citado mecanismo, véanse también Wytze Van Der Woude, “De Grondwet - Artikel 124 - Autonomie en Medebewind”, *Wetenschappelijk Commentaar op de Nederlandse Grondwet*. Disponible en: <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=124> [Última consulta: 21/07/2019]. Linze Schaap, “Decentrale autonomie?”, Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland, 2012, p. 4. Disponible en: https://www.vng.nl/files/vng/20121024_pre_monitoring_report_schaap.pdf [Última consulta: 21/07/2019].

⁷² Disponible en https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2018/attachments/programmastart_ibp_0_0.pdf [Última consulta: 28/09/2019].

los gobiernos centrales y territoriales, incluye un apartado específico acerca del cambio climático (*Samen voor het klimaat*), puesto que “la división de poderes entre el gobierno central y las autoridades locales y regionales no debe hacer que los gobiernos interfieran entre sí, sino que se fortalezcan mutuamente”⁷³. En el anexo primero del programa IBP⁷⁴ se hace referencia a los métodos y mecanismos – aunque no se detallan – para posibilitar esta división de tareas, respecto a tres submaterias específicas: mitigación climática, adaptación climática y economía circular. Entre todos, destacamos la necesidad de celebrar sesiones de trabajo constantes entre los diferentes niveles administrativos, consagrada también en la *Klimaatwet* (art. 8.1), para tratar la ejecución y consecución de los objetivos del *Klimaatakkoord*.

Además, el programa IBP reserva un cometido importante a las *Regionale Energiestrategie* (RES), las Estrategias Energéticas Regionales⁷⁵, que son un ejemplo emblemático de la coordinación entre los diferentes niveles institucionales y entre éstos, las empresas y los actores sociales en los ámbitos de la planificación eléctrica⁷⁶ y del entorno urbano⁷⁷. Una doble función que merece un análisis detenido, que ofreceremos a continuación.

En ámbito nacional, a través del Plan Nacional RES, se han delimitado – por iniciativa de municipios, provincias y juntas de agua – 30 áreas regionales⁷⁸, en función de características comunes de los citados entes locales. Estas áreas regionales desempeñarán un importante papel en la generación sostenible de energía *on-shore*. Concretamente las autoridades locales de cada región, en

⁷³ Ibidem, p. 11 (traducción propia).

⁷⁴ Ibidem, pp. 37 y ss.

⁷⁵ Véase el apartado del *Klimaatakkoord* acerca de las RES. Disponible en: <<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord-hoofdstuk-res/klimaatakkoord-d7+RES.pdf>> [Última consulta: 12/10/2019].

⁷⁶ Acerca del objetivo, de las medidas y de las actuaciones concretas en materia de electricidad, véase la página web del *Klimaatakkoord*: <<https://www.klimaatakkoord.nl/elektriciteit>> y el apartado c5 del *Klimaatakkoord*, consultable en: <<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord-hoofdstuk-elektriciteit/klimaatakkoord-c5+Elektriciteit.pdf>> [Última consulta: 12/10/2019].

⁷⁷ Acerca del objetivo, de las medidas y de las actuaciones concretas en relación con el tema del entorno construido, véanse las páginas web del *Klimaatakkoord*: <<https://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving>> y <<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord-gebouwde-omgeving-in-het-kort/klimaatakkoord+GO+in+het+kortV2.pdf>> [Última consulta: 12/10/2019] (traducción propia).

⁷⁸ Véase la página web “Regio's op de kaart”, <<https://www.regionale-energiestrategie.nl/kaart+doorklik/default.aspx>> [Última consulta: 13/10/2019].

coordinación entre ellas y con la participación de la población, determinarán qué objetivos energéticos deben alcanzarse en cada región, en qué plazos y cómo se pretende lograrlos. La suma de todas las RES debe contribuir a lograr el objetivo nacional (35 TWh de energía renovable en 2030). Por este motivo, todos los borradores de las RES serán enviados a la Agencia de Evaluación Ambiental (PBL) que los evaluará, separadamente y en su conjunto, y los reenviará a los entes locales para su revisión. En el caso de que los compromisos de las RES en el conjunto resulten insuficientes para lograr el objetivo nacional, o si no se ha podido llegar a un consenso acerca de una RES o ésta no se haya podido llevar a cabo, se intentará resolver esta situación mediante la cooperación administrativa y reuniones entre los entes locales del área regional correspondiente y, de no lograrse, intervendrá el comité directivo del Programa Nacional RES.

En este sentido, podríamos definir las RES como un “instrumento que utiliza la participación social para tomar decisiones regionales⁷⁹ en los ámbitos de la generación de electricidad renovable, de la transición aplicada a las redes urbanas de calor y de la infraestructura de almacenamiento y energía”⁸⁰. Su valor añadido reside en que se trata de “una forma de organizar la cooperación entre todos los actores regionales (institucionales y organizaciones de la sociedad civil) en preparación para proyectos concretos que surgen de la estrategia”⁸¹.

Además de fomentar el apoyo público y aumentar la coordinación entre Administraciones públicas, las RES son también importantes instrumentos de

⁷⁹ Es preciso puntualizar que las regiones neerlandesas entrarían en la categoría que Berger y Pohoryles definen como “*functional or polar región*” (regiones definidas en base a la función que llevan a cabo en el área espacial de referencia) y que difieren de las “*administrative and programminig regions*” (regiones entendidas como entidades político-administrativas). Véase Gerald Berger y Ronald J. Pohoryles, «Policy Integration and Capacity-Building in Regional Sustainable Development: Analysis of Experiences in Europe», en *2004 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change*, 2006, pp. 1-22. Citados en Michela Catenacci, «Environmental policy integration at Regional and Local Levels: setting the problem into context», en *Governance for the Environment: A Comparative Analysis of Environmental Policy Integration*, ed. Alessandra Gorla, Alessandra Sgobbi, y Ingmar von Homeyer (Edward Elgar Publishing, 2010), pp. 45 ss.

⁸⁰ Traducción propia, Fuente: página web “Wat is de Regionale Energie Strategie (RES)?”, disponible en: <<https://www.regionale-energiestrategie.nl/vragen/vragen+-algemeen+res/1275417.aspx>> [Última consulta: 12/10/2019].

⁸¹ Ibidem. (traducción propia).

planificación territorial de la región y de los municipios⁸². La integración espacial de la generación de energía sostenible es una de las competencias más relevantes atribuidas a provincias y municipios en el ámbito del *Klimaataakkoord*. Desde un punto de vista formal, la RES es un documento programático que describe las estrategias que la región va a desarrollar para determinar y alcanzar los objetivos energéticos regionales fijados⁸³, con un horizonte de 2030 y con una mirada al 2050. Sin embargo, es necesario que la RES sea coherente y se integre con los demás instrumentos programáticos y administrativos previstos en la *Wet ruimtelijke ordening*, la Ley de Planificación territorial y en la futura *Omgevingswet*, Ley Ambiental⁸⁴, sobre todo en relación con los planes ambientales (*Omgevingsbeleid -Omgevingsplannen*), con los programas ambientales (*Omgevingsprogramma*) provinciales y municipales así como con las autorizaciones ambientales de las instalaciones de energía y de las infraestructuras energéticas.

En la actualidad, si bien a diferentes ritmos, en cada región, los entes locales están trabajando para la elaboración de la RES correspondiente, junto con el mundo empresarial, las organizaciones sociales, los operadores de red y los residentes⁸⁵. El objetivo es que cada RES esté confeccionada a medida para su propia región y reúna los puntos de vistas de los diferentes actores políticos, económicos y sociales, que, de esta manera, adquirirán una mayor responsabilidad a la hora de implementar las estrategias diseñadas. Así pues, “[D]ado que cada región se enfrenta a una situación y necesidades diferentes, es importante no imponer el Acuerdo Nacional sobre el Clima desde arriba, sino dejar que las autoridades locales, las empresas de la región, las organizaciones

⁸² Véase la página web “Overzicht energietransitie in de gebouwde omgeving” de la VNG: <<https://vng.nl/artikelen/overzicht-energietransitie-in-de-gebouwde-omgeving>> [Última consulta: 17/10/2019].

⁸³ “Wat is de Regionale Energie Strategie (RES)?”, cit. (traducción propia).

⁸⁴ La nueva Ley Ambiental (*Omgevingswet*), que entrará en vigor en 2022, reemplazará a la Ley de Planificación Territorial. Se puede consultar el texto de la *Omgevingswet* (*Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*) en: <<https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/publicaties/2016/03/23/de-omgevingswet-staatsblad/de-omgevingswet-in-het-staatsblad.pdf>>. Acerca de los citados instrumentos, véase también la página web de la VNG “Visie, plan, vergunning en programma”, <<https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet/omgevingsvisie-omgevingsplan-vergunning-en-programma>> [Última consulta: 12/10/2019].

⁸⁵ Véase el apartado “D5 Bevordering draagvlak” y “D6 Ruimte” del Klimaataakkoord.

sociales y los propios ciudadanos tomen la iniciativa en lo que es más apropiado en su región”⁸⁶.

2. Búsqueda de la aceptación social y de la participación activa de los ciudadanos

Obtener el apoyo y contar con la participación de los ciudadanos es uno de los retos más importantes y complicados del *Klimaatakkoord*. VERDAAS evidencia que, aunque la transición sea una tarea compleja y la primera reacción natural sea simplificarla, sin embargo, se debe intentar revertir esta tendencia a simplificar de forma lineal e involucrar a los ciudadanos, si se quiere obtener un resultado social óptimo⁸⁷.

Según los resultados del Informe “*Klimaatakkoord 2018. Maatschappelijke acceptatie en participatie*”⁸⁸ la participación de los ciudadanos se requiere en tres fases diferentes: en primer lugar, durante el proceso de negociación y redacción del Acuerdo⁸⁹; en segundo lugar, en la elaboración de la RES; y, en tercer lugar, en la fase de desarrollo de los planes que implementarán las RES, con participación a nivel de municipio y de barrio. A éstas cabe añadir una cuarta fase: la participación directa en los proyectos.

⁸⁶ “Omdat elke regio te maken heeft met een andere situatie en met andere behoeften, is het van belang het nationale Klimaatakkoord niet van bovenaf op te leggen, maar lokale overheden, bedrijven in de regio, maatschappelijke partijen en burgers zelf het voortouw te laten nemen in wat er in hun regio het beste past” (traducción propia). *Antwoorden op vragen lokale bestuurders, 2018* (Documento de trabajo). Disponible en: <<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2018/11/07/antwoorden-op-vragen-lokale-bestuurders/181112+Antwoorden+op+vragen+lokale+bestuurders.pdf>>. [Última consulta: 13/10/2019] (traducción propia).

⁸⁷ Trad. Propia. “De opgave is complex en de eerste reactie die we van nature hebben is om de opgave te vereenvoudigen. Deze neiging om lineair te simplificeren moeten we echter onderdrukken als we willen gaan voor een optimaal maatschappelijk resultaat”. Johannes Cornelis Verdaas, “Energie & gebiedsontwikkeling: een winnende combinatie” <http://files.m11.mailplus.nl/user31100268/16112/Essay-Co_Verdaas.pdf> [Última consulta: 19/10/2019].

⁸⁸ Roel Woudstra et al., *Klimaatakkoord 2018. Maatschappelijke acceptatie en participatie*, 2018 <<https://www.klimaatakkoord.nl/themas/draagvlak-en-participatie/documenten/rapporten/2018/07/02/eindrapport-raadplegen-burgernetwerken>> [Última consulta: 19/10/2019]. Asimismo, véanse las consideraciones contenidas en el Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (INEK), pp. 19 ss. <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan>> [Última consulta: 21/12/2019].

⁸⁹ Véase la página web del *Klimaatakkoord* “Hoe worden burgers betrokken bij het Klimaatakkoord?” <<https://www.klimaatakkoord.nl/participatie/vraag-en-antwoord/hoe-worden-burgers-betrokken-bij-het-klimaatakkoord>> [Última consulta: 19/10/2019].

En la primera fase, de negociación del Acuerdo, la participación de los ciudadanos se ha llevado a cabo a través de sesiones y reuniones públicas. Sin embargo, no se prevé la participación directa de ciudadanos (o por lo menos una representación de los mismos) en las mesas de trabajo. Por el contrario, parece que se está prestando más atención a la participación ciudadana en las fases siguientes.

En cuanto a las RES, una de las medidas más relevantes contenida en ellas, referida al entorno urbano, es, por ejemplo, que los edificios se desconecten de la red de gas natural; tarea en la que los municipios asumen un papel central⁹⁰. Específicamente, cada municipio está redactando actualmente, junto con las demás autoridades locales, con los propietarios, los arrendatarios, los operadores de redes, su sistema de redes de calor, a través de la *Transitievisie Warmte*. Se trata de un documento programático en el que se indican las directrices a seguir, las propuestas concretas a desarrollar, un mapa del municipio dividido por distritos con las actuaciones previstas y el tiempo estimado para la realización de las mismas. Se trata de planes orientados a nivel de *Wijken*, o barrio, con un enfoque totalmente *bottom-up* y que sitúan en el centro la participación activa de los vecinos de los mismos⁹¹, para actuar con su perfil sociocultural.

Involucrar a los ciudadanos significa, en primer lugar, asegurarse de que reciban una información transparente, detallada y fiable, para que se pueda incrementar

⁹⁰ Sin embargo, acerca de esta cuestión, la PBL critica el Gobierno por no ayudar suficientemente a los municipios, con mayores recursos económicos y otorgando más poderes en esta tarea. La PBL subraya que los recursos limitados de los municipios son en marcado contraste con la complejidad de la tarea: “El Acuerdo sobre el Clima otorga a los municipios un papel central de coordinación en el enfoque de distritos sin gas natural. Esto parece sensato porque los municipios conocen mejor la situación local y están más cerca de los ciudadanos. Esto da a los municipios una gran responsabilidad para incluir y apoyar a los ciudadanos en la transición a los distritos de calor, tarea que puede tener un impacto en el apoyo público de la política climática holandesa en su conjunto. El Acuerdo sobre el Clima deja abierta la cuestión de si los municipios recibirán suficientes poderes, capacidad y apoyo para cumplir esta función”. Trad. propia. Vid. informe de la PBL “Het Klimaataakkoord: effecten en aandachtspunten”, cit., pp. 22-23. Lo mismo resultados se aprecian en el informe de la PBL “Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie”, de 6 de septiembre de 2019. Consultable en <<https://www.pbl.nl/publicaties/gemeentelijke-bestuurskracht-en-de-energietransitie>> [Última consulta: 20/12/2019].

⁹¹ Sobre esta cuestión, vid. Goda Perlaviciute, Lorenzo Squintani, Gido Metz, *De mening van inwoners van Vinkhuizen-Noord over een aardgasvrij Vinkhuizen-Noord*, Rijksuniversiteit Groningen, 2019. Consultable en <<https://www.rug.nl/about-us/collaboration/research-collaboration/onderzoekenergietransitie/afgeronde-projecten/een-gasvrij-vinkhuizen-noord>> [Última consulta: 20/12/2019].

la aceptación social y, por ende, el apoyo a las acciones concretas que se han de desarrollar. Además, la aceptación social es de importancia fundamental para prevenir la creciente resistencia y el obstruccionismo entre la ciudadanía⁹². En cualquier caso, aceptación social y participación activa son dos caras de la misma moneda, son etapas que se retroalimentan mutuamente, de manera que “si el *Klimaatakkoord* quiere ser lo más eficaz posible entonces debe contribuir tanto a la aceptación como a la participación”⁹³.

El *Klimaatakkoord* incluye un apartado relacionado con el apoyo y la aceptación social en que se puede apreciar que “[e]l apoyo y la aceptación [social] pueden lograrse si el proceso de toma de decisiones es transparente y los beneficios y los costes se comparten equitativamente. La distribución justa de costes y beneficios debe interpretarse en un sentido amplio: no sólo desde el punto de vista financiero, sino también, entre otros, espacial y social. Por ejemplo, en el caso de la energía renovable *on-shore*, esto significa que los ciudadanos y las empresas deben tener la oportunidad de participar en establecer dónde se llevarán a cabo los proyectos y, si es posible, participar también en las ganancias”⁹⁴. Se desplegarían así una tercera fase, de necesaria participación en la decisión acerca de los proyectos⁹⁵ y una cuarta de participación directa en los mismos⁹⁶.

⁹² Un problema muy acentuado en los Países Bajos es la resistencia pública a la planificación e implantación de parques eólicos por causas diferentes, entre las cuales se encuentra el descontento por la falta de participación efectiva de los vecinos en las ganancias y una notable expansión del sentimiento NIMBY (*not in my backyard*). Sobre el tema véanse: Sanne Akerboom, “Between Public Participation and Energy Transition: the case of wind farms”, 2018, (tesis doctoral); J.W. Co van Zundert, “Duurzame energie en omgevingsrecht”, disponible en: <<https://www.navigator.nl/thema/1130/duurzame-energie-en-omgevingsrecht>>. [Última consulta: 24/10/2019]. Acerca del tema, véase también, Matthijs van Schie, “Provincies in hun maag met windmolens: verzet groeit”, de 27 de agosto de 2019, *ElSevier Weekblad (web)* <<https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2019/08/draagvlak-voor-windmolens-neemt-steeds-verder-af-705147/>>; Koen Nederhof, Edwin Timmer, “Provincies zien enthousiasme voor klimaatminaret afnemen”, de 27 de agosto de 2019, *De Telegraaf (web)* <<https://www.telegraaf.nl/nieuws/858941704/provincies-zien-enthousiasme-voor-klimaatminaret-afnemen>>. [Última consulta: 24/10/2019].

⁹³ “Wil het KA maximaal effectief zijn dan moet het bijdragen zowel aan acceptatie als aan participatie”. Traducción propia. Roel Woudstra et al., *Klimaatakkoord 2018. Maatschappelijke acceptatie en participatie*, cit., 2018, p. 5 (traducción propia).

⁹⁴ Traducción propia. Vid. *Klimaatakkoord*, D5 Bevordering draagvlak, p. 216 (traducción propia).

⁹⁵ *Participatie in beleidsfase*. Fuente: <<https://www.klimaatakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie/participatie-in-beleidsfase>> [Última consulta: 20/05/2020].

⁹⁶ *Projectparticipatie*. Fuente: <<https://www.klimaatakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie/projectparticipatie>> [Última consulta: 20/05/2020].

En el *Klimaataakkoord* se propone de impulsar la responsabilidad conjunta en la transición energética local a través de diferentes formas de participación de los vecinos en los proyectos a desarrollar⁹⁷. Se trata de un objetivo ambicioso, debido a la dificultad que conlleva equilibrar las legítimas pretensiones de ganancias privadas de los inversores y emprendedores privados con las reivindicaciones de los vecinos de la comunidad y, con ello, dar una vertiente social a las acciones (por ejemplo, ser copropietarios y participar en las ganancias). Por este motivo se están promocionando decididamente las comunidades energéticas locales. Un proyecto actualmente en fase de realización se encuentra, por ejemplo, en la localidad de Moerdijk, y es promovido por la organización sin ánimo de lucro *Energiek Moerdijk*. En la citada zona se ha acordado entre el municipio, los vecinos, los inversores y los emprendedores, que el 25% de la propiedad de las 28 turbinas eólicas que se construirán se pondrá a disposición de la comunidad. Se convertirán en los llamados *Dorpsmolens*, molinos de pueblo, de propiedad local, cuya energía generada se distribuirá entre a los residentes del mismo municipio⁹⁸.

3. Acuerdos como base para la legislación posterior

Como se ha podido apreciar en el apartado relativo a la *Klimaatwet*, la Ley del Clima es simplemente un marco legal que establece objetivos cuantitativos para el Gobierno. En cambio, el *Klimaataakkoord* establece la guía de directrices, concebida en clave colaborativa. La *Klimaatwet* y el *Klimaataakkoord* deben ser, por ende, el punto de partida para el desarrollo de la legislación posterior, tal como ya se ha apuntado. Por un lado, los Acuerdos se perfeccionan a través de las leyes, pasando del plano político al plano jurídico; por el otro, las leyes son fruto de acuerdos previos, por lo cual se aprecia su vertiente consensuada. Muchas leyes o decretos se han modificado y otros se han aprobado a raíz del

⁹⁷ Acerca de este tema, vid. Martha Roggenkamp, "The position of citizens in energy production in the Netherlands : is a new approach emerging?", *Sharing the costs and benefits of energy and resource activity : legal change and impact on communities*, ed. Lila Barrera-Hernández et al. (Oxford University Press, 2016), pp. 194-206.

⁹⁸ Sobre este tema, véase la página web del Klimaataakkoord "Van windturbine naar dorpsmolen" <<https://www.klimaataakkoord.nl/themas/draagvlak-en-participatie/nieuws/2018/06/28/van-windturbine-naar-dorpsmolen>>. Se pueden consultar también las páginas web del proyecto: <<https://energiea16.nl/>> y <<https://energiekmoerdijk.nl/wind>>. [Última consulta: 27/10/2019].

*Energieakkoord*⁹⁹; lo mismo que sucederá, sin duda, tras el *Klimaatakkoord*¹⁰⁰, con el objetivo de trazar un camino, a través de una herramienta jurídicamente vinculante, para intentar conseguir los objetivos establecidos en los acuerdos.

Este enfoque resulta ciertamente positivo, aunque hay que destacar dos puntos que pueden ser objeto de crítica. En primer lugar, sería necesario potenciar la vertiente jurídica ya en la fase de determinación política de los acuerdos y en concreto contar en mayor medida con juristas en las mesas de negociación. En segundo lugar, en el caso del *Energieakkoord*, los firmantes declararon explícitamente que el Acuerdo no reemplazaría las leyes y regulaciones existentes¹⁰¹. El problema residiría, empero, en la legislación posterior al Acuerdo. El Consejo de Estado, en su Informe de 2018¹⁰², advierte del peligro de que la ley pueda ser usada "instrumentalmente" para traducir o legitimar los acuerdos políticos y sociales. Sin embargo, el mismo Consejo de Estado advierte de la necesidad de que los acuerdos se recojan en normas con rango de ley, para que lo pactado se convierta en medidas jurídicamente vinculantes¹⁰³. No cabe olvidar que la *Klimaatwet* establece obligaciones sólo para el Gobierno, por lo cual, sería necesario establecer obligaciones legales también para las demás administraciones, para las empresas y para los agentes sociales. Es preciso, por ende, que el siguiente paso sea la aprobación de un paquete legislativo coherente, como medio necesario para forjar legalmente todas las medidas pactadas en el Acuerdo y así vincular el resto de las partes firmantes.

⁹⁹ Además del ya citado Decreto de Actividades de Gestión Medioambiental, por ejemplo, destacamos la Ley de energía eólica marina (*Wet windenergie op zee*).

¹⁰⁰ Documento parlamentario 32813 N. 348, consultable en <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-348.html>> [Última consulta: 20/05/2020]. El calendario legislativo para el Acuerdo Climático presentado por el Ministro de Asuntos Económicos y Clima se puede consultar en Documento parlamentario 32813 N. 394, de 23 de septiembre de 2019: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-394.html> [Última consulta: 20/05/2020].

¹⁰¹ Mulder, "Kolencentrales in de polder: private en publieke belangen in het Energieakkoord", *RegelMaat*, 34.2 (2019), 112-25.

¹⁰² Raad Van State, *Jaarverslag van de Raad van State 2018, 2019* <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2018/wp-content/uploads/sites/6/2019/03/WEBVERSIE_Jaarverslag_2018.pdf>. [Última consulta: 12/12/2019].

¹⁰³ Raad Van State, *Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden*, cit.

4. Fortalecimiento del rol del gobierno respecto al parlamento

Intrínsecamente conectado con lo que se acaba de exponer, resulta la erosión del rol del Parlamento o, lo que es lo mismo, el fortalecimiento de la posición del Gobierno en relación con la Asamblea parlamentaria. Así, mientras el Gobierno participa en las negociaciones, el Parlamento aparece como el mero redactor y conversor de acuerdos políticos en leyes. El Consejo de Estado remarca que “el legislador no puede simplemente «traducir» lo que otros han acordado [...y que] un debate social y político vivo sobre el contenido de la legislación es esencial para el buen funcionamiento de un Estado constitucional democrático. Ello requiere también una evaluación independiente por parte del legislador de los acuerdos políticos, sociales o administrativos. Si no se le da importancia o se le da menos importancia a este papel, se puede llegar a aprobar una ley que se base en la falta de apoyo político y social y, por lo tanto, no convenza a nadie. Entonces el legislador pierde el control y la autoridad” en el proceso legislativo¹⁰⁴. En este sentido, KOOLE advierte como este tipo de acuerdos podrían poner en peligro la legitimidad democrática de las decisiones políticas¹⁰⁵.

A tal propósito, el Consejo de Estado exhorta a que las decisiones más importantes sean tomadas “a dos manos”, por el Gobierno y el Parlamento conjuntamente. Por este motivo, siempre de acuerdo con el Consejo de Estado, el Gobierno y el Parlamento deben seguir siendo conscientes de que la legislación va más allá de la suma de un compromiso entre intereses parciales o intereses particulares, así como más allá de un reparto justo de cargas y beneficios¹⁰⁶.

5. Negociación con los grupos de interés

Es preciso considerar, en primer lugar, que, en un marco político fragmentado, no es fácil encontrar el apoyo político estable para una legislación clara, incisiva y duradera: el Gobierno tiene menor acceso que en el pasado a apoyos y socios permanentes de coalición. Por este motivo, y para intentar prescindir de relaciones que cambian con frecuencia, se considera conveniente por parte de

¹⁰⁴ Traducción propia. *Jaarverslag van de Raad van State 2018*, cit., p. 12. Acerca del tema véase también Koole, cit., p. 109.

¹⁰⁵ Koole, cit., p. 96.

¹⁰⁶ *Jaarverslag van de Raad van State 2018*, cit., p. 17.

los gobiernos, abrir caminos hacia acuerdos políticos y sociales¹⁰⁷ que están dotados de mayor amplitud y, por tanto, de mayor consenso y estabilidad.

Por otro lado, en el caso de los Acuerdos climático y energético, se puede considerar establecer una importante ampliación: la transición energética y las medidas para hacer frente al cambio climático implican grandes inversiones por parte de ciudadanos y empresas; esfuerzos que estarían más dispuestos a efectuar si se hubieran comprometido en ellos, mediante la participación en su adopción. De la misma forma, estarían más dispuestos a satisfacerlas si existiera la certeza a largo plazo sobre las políticas que quiere implementar el Gobierno y si existiera el compromiso de que se trataría de políticas no sujetas a contundentes cambios de rumbo a corto plazo. Desde esta perspectiva, los acuerdos podrían ser muy ventajosos. Sin embargo, hay que considerar que, tras el Acuerdo, para dar certeza a los inversores resulta necesario un desarrollo normativo satisfactorio de las políticas pactadas. Este anclaje legal de un objetivo a largo plazo envía una señal importante de compromiso político que contribuye a la previsibilidad por parte de las empresas e inversores¹⁰⁸.

En segundo lugar, se debe poner de relieve que, en el caso de los acuerdos analizados, la participación de los interesados en la fase de definición de las políticas y las medidas involucra principalmente a los actores, concretando sus roles, con el resultado que tales actores se comprometen y asumen responsabilidades más definidas y significativas en la implementación de las mismas. Por este motivo, en nuestra opinión, la participación de los diferentes actores en la fase de diseño de las políticas climáticas puede tener efectos considerablemente positivos sobre la fase de ejecución, para fortalecer la implicación tanto en los planes, como en las acciones concretas. De este modo, los diferentes sujetos intervinientes en los acuerdos se responsabilizan de su propia implementación. Es más, como apunta el Report del *KWINK Groep* acerca del *Energieakkoord*, éstos “pueden responsabilizarse mutuamente por las

¹⁰⁷ En el mismo sentido, véase Paul de Beer, "The erosion of the Dutch Polder Model", en seminario *Labour Relations in the Future World of Work*, Paris, 11 de diciembre de 2017, p. 2. De acuerdo con el autor, "Exactly because socio-economic policy reforms are often fiercely contested, governments usually seek a compromise with the social partners in order to secure sufficient public and political support".

¹⁰⁸ Albert Faber, Peter de Goede, Margot Weijnen, "*Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerd*", *WRR-Policy Brief* 5, 2016, p. 16.

responsabilidades de todos”¹⁰⁹. Esto es posible ya que “[l]a confianza y el entendimiento mutuo entre las partes participantes parece haber crecido a través de reuniones y discusiones frecuentes en el marco del Acuerdo de Energía. Las partes saben cómo llegar a compromisos y están dispuestas a entablar conversaciones entre ellas” y a buscar soluciones en situaciones de tensión¹¹⁰.

Frente a estas notas positivas, cabe tener presente que los acuerdos acentúan el carácter ya de por sí muy “neocorporativo” del proceso de formulación de las políticas sociales, económicas y ambientales neerlandesas. De tal manera, que la cultura de colaboración que hemos señalado podría encubrir un intento por parte de los grupos de interés de presionar sobre los gobiernos en una doble dirección. Por un lado, en la misma área del Acuerdo, de manera que, como afirma KOOLE¹¹¹, una vez firmado el Acuerdo, no podrá modificarse casi ningún aspecto por parte del Gobierno en las políticas y en la legislación posteriores, dada la amenaza de la pérdida de apoyo de los que los firmaran. Por esta razón, los acuerdos ejercerían excesiva presión sobre el Gobierno, ya que se tomarían muy pocas decisiones independientes respecto a los acuerdos y, por ende, se ejercitarían presiones, así mismo, sobre la determinación gubernamental y legislativa de las medidas de interés público. En segundo lugar, los acuerdos, según el Consejo de Estado¹¹², podrían ofrecer a las partes la oportunidad de avanzar con nuevas pretensiones en otras áreas y amenazar con cancelar los acuerdos anteriores. Se entraría así en un círculo vicioso basado en acuerdos que influyen en otros acuerdos, que podría acentuarse aún más en el futuro.

Para KOOLE, el papel cada vez más relevante que las organizaciones en general – no solamente los grupos de interés – desempeñan en la política neerlandesa debilitaría la “política legitimada”, decidida por el Gobierno. Así pues, la “política legitimada” estaría así obligada no solamente a tener en cuenta estas organizaciones, sino también a llegar a compromisos con ellas. Coincidiendo con las consideraciones de KOOLE, podría tratarse de un peligroso juego de equilibrios, en el que las partes dependen las unas de las otras: un juego que aumenta la interdependencia y la dependencia. Este juego se complica al crecer

¹⁰⁹ KWINK Groep, *Evaluatie Energieakkoord...*, cit., p. 14.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Koole, cit., p. 95.

¹¹² *Jaarverslag van de Raad van State over 2013*, cit., p. 13.

el número de los actores, como resulta en los dos acuerdos. Además, al aumentar el número de las organizaciones, sería más difícil llegar a un punto de equilibrio y los costes de transacción para llegar al acuerdo aumentarían también¹¹³.

Una consecuencia del modelo descrito es que la toma de decisiones y el ejercicio del poder gubernamental se organizan menos como una pirámide jerárquica de poderes y de responsabilidades y más como un entramado en forma de red horizontal. En este marco, por un lado, los gobiernos (a todos los niveles) involucrados son menos capaces de actuar discrecionalmente, como consideren conveniente; pero, por otro, a través de políticas y decisiones consensuadas pueden representar mejor los intereses que justifican el ejercicio del propio poder. En resumen: los gobiernos son cada vez más actores de un sistema en red que necesita de equilibrios, en lugar de ser autónomos y de mover los hilos de estructuras jerárquicas.

A lo anteriormente dicho, debe añadirse la consideración de que los intereses en la mesa de negociaciones no siempre tienen el mismo peso, así que, sin mecanismos de control en las negociaciones, los equilibrios podrían verse comprometidos. MULDER¹¹⁴ subraya este aspecto como uno de los problemas más importantes del *Energieakkoord*, con el riesgo de repetirse y/o ampliarse en el *Klimaataakkoord*. En cuanto a éste último, según MULDER, algunos de los puntos del Acuerdo propuestos parecen favorecer a las partes participantes en las mesas, sobre todo a determinadas empresas, mientras que los costes se transfieren principalmente a las partes que no están sentadas a la mesa – en la mayoría de los casos, a los ciudadanos –. Así mismo, opina que “[c]on una organización central, donde las partes se consultan entre sí para tomar las mejores decisiones para la sociedad en su conjunto, no se puede esperar que estas partes pierdan de vista sus propios intereses. La consecuencia de esto es que un enfoque central conlleva el riesgo de que, bajo la apariencia de interés social, se adopten medidas que sirvan principalmente a ciertos intereses individuales”¹¹⁵. Por este motivo, resulta imprescindible, por un lado, que se

¹¹³ Koole, cit., p. 102.

¹¹⁴ Mulder, "Kolencentrales in de polder: private en publieke belangen in het Energieakkoord", cit.

¹¹⁵ Machiel Mulder, "Klimaatberaad koerst af op ondoelmatig beleid", *Jaargang*, 103.december (2018), pp. 568-73.

garanticen los procedimientos democráticos en la fase de negociación de los acuerdos y, por el otro, sobre todo, que se protejan, por parte del Gobierno, los derechos y los intereses de los sujetos no participantes en las mesas de negociación.

En una sociedad democrática, es tarea del gobierno velar por el interés general, que a menudo colisiona con las expectativas de los grupos de interés, partes de los acuerdos y sus intereses particulares. Por este motivo, según GLASBERGEN¹¹⁶ las responsabilidades políticas nunca pueden compartirse totalmente con los grupos de interés¹¹⁷.

El elenco de las partes firmantes del *Klimaataakkoord*¹¹⁸ cuenta con ausencias de gran calado: se trata de algunas organizaciones ambientales, que participaron en las mesas de negociación del Acuerdo, como, por ejemplo, Milieudefensie y Greenpeace¹¹⁹. Cuando se presentó el borrador del Acuerdo Climático, el 21 de diciembre de 2018, las citadas organizaciones se mostraron muy decepcionadas por la falta de ambición de las medidas propuestas y por la presencia de medidas que eran muy favorables a algunos sectores y a ciertas organizaciones económicas¹²⁰. Asimismo, el 9 de mayo de 2019 las organizaciones ambientales remitieron una carta al Ministro de Economía para expresar sus preocupaciones acerca del Acuerdo¹²¹ y su insatisfacción acerca de las medidas renegociadas entre las partes y, finalmente, no aceptaron suscribir el Acuerdo.

¹¹⁶ De la misma opinión de Mulder. Ibidem.

¹¹⁷ Glasbergen, cit., p. 313. El autor afirma, que "Governments also have a specific responsibility for organizing the public debate themselves and have to ensure that the process is transparent and represents all relevant interests and that these interests are well balanced".

¹¹⁸ Se puede consultar el listado de las organizaciones signatarias en la siguiente página web del klimaataakkoord "Overzicht van ondertekenaars" <<https://www.klimaataakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/09/19/ondertekenaars-klimaataakkoord>> [Última consulta: 27/10/2019].

¹¹⁹ En cambio, han firmado el acuerdo otras organizaciones como Natuur en Milieu y Natuur en Milieufederaties.

¹²⁰ Heleen Ekker, "Milieuorganisaties dreigen Klimaataakkoord niet te tekenen", de 4 de diciembre de 2018, NOS (web) <<https://nos.nl/artikel/2262051-milieuorganisaties-dreigen-klimaataakkoord-niet-te-tekenen.html>>. Heleen Ekker, "Milieuorganisaties en FNV vinden klimaataakkoord onvoldoende", de 20 de diciembre de 2018, NOS (web) <<https://nos.nl/artikel/2264418-milieuorganisaties-en-fnv-vinden-klimaataakkoord-onvoldoende.html>>. [Última consulta: 25/10/2019].

¹²¹ Consultable en <<https://storage.googleapis.com/planet4-netherlands-stateless/2019/05/bd04c342-brief-milieuorganisaties-met-zorg-over-klimaataakkoord.pdf>>. Véase también Hester van Santen y Guus Ritzen, "Greenpeace, Milieudefensie en FNV ontevreden met klimaataakkoord", de 28 de junio de 2019, Nrc.nl (web) <<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/28/greenpeace-milieudefensie-en-fnv-ontevreden-met-klimaataakkoord-a3965439>> y las páginas web de Greenpeace

En 1998, WEGGEMAN apuntaba a la dificultad de utilizar el modelo *polder* en materia medioambiental¹²²; puesto que, para que los asuntos medioambientales se pudieran tratar a través del modelo *polder*, sería necesario tener en cuenta las naturalezas incompatibles de los intereses ecológicos y de los intereses económicos y, a este tenor, la posibilidad de que la toma de decisiones participativa, a través del diálogo entre el mayor número posible de partes interesadas, no siempre resulte fructífera. En este sentido, destaca WEGGEMAN: “un modelo de *polder* verde no debe tener la ambición de unir valores opuestos, sino ‘solamente’ de mitigar las contradicciones” y para ello es necesario el reconocimiento institucional del conflicto entre los valores e intereses económicos y ecológicos; sin el reconocimiento institucional de tal conflicto “no es posible aplicar las reglas históricamente desarrolladas del *polder* (verde) de una manera clara”¹²³. Veinte años más tarde, el Acuerdo sobre el Clima ha revelado, posiblemente, las dificultades, aunque no la imposibilidad, para poder alcanzar el necesario encaje entre valores e intereses diversos con cierta precisión.

VI. CONCLUSIONES

Tras el análisis y la valoración de los dos *Akkoords* se pueden formular algunas conclusiones acerca de su consideración como instrumentos base de coordinación para las políticas neerlandesas de cambio climático. Ante todo, cabe señalar que estos Acuerdos se insertan en la tradición política e institucional neerlandesa y, probablemente, su traslado a otro sistema institucional no garantizaría el mismo resultado o, posiblemente, conllevaría una serie de dificultades añadidas para su negociación e implementación, más allá de las propias del sistema de origen.

Asumida esta premisa, y teniendo en cuenta los elementos críticos apuntados, estimamos que los Acuerdos analizados representan interesantes instrumentos

<<https://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/18028/grote-zorgen-over-voortgang-klimaataakkoord/>>; <<https://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/19145/waarom-greenpeace-het-klimaataakkoord-niet-voldoende-vindt/>> [Última consulta 25/10/2019].

¹²² J. Weggeman, "De ambitie van een groen poldermodel", *Reformatisch Dagblad*, 11/11/1998 <<https://www.digibron.nl/search/detail/012de04ab09e6a8af1ea409a/de-ambitie-van-een-groen-poldermodel>> [Última consulta 25/10/2019] (traducción propia).

¹²³ *Ibidem*.

que sirven como base para la coordinación de políticas de cambio climático. Así pues, con este propósito, destacamos los siguientes aspectos:

a) En cuanto a los factores organizativos y estructurales, recalamos los complejos mecanismos de trabajo instituidos para la preparación y la negociación de los acuerdos y, en una fase posterior, la elaborada organización para la implementación y supervisión de los mismos. Asimismo, cabe señalar la minuciosa información pública que los acompaña.

b) A través de los mecanismos previstos en los Acuerdos, se involucran el conjunto de instituciones y de agentes sociales en el establecimiento y ejecución de políticas medioambientales a diferentes escalas y en los diferentes sectores. De tal suerte que se procura dar vida a un puzzle de actores que se comprometen a llevar a cabo actualizaciones coordinadas y subsidiarias, para la consecución de un fin común. Asimismo, la participación social en los proyectos, la búsqueda de consenso y de aceptación por parte de la población de las políticas y de las medidas concretas devienen el pilar fundamental para el éxito de las políticas de cambio climático, sobre todo en una sociedad democrática que depende cada vez más del consentimiento de los gobernados.

c) Respecto al marco conceptual, estimamos muy interesante el enfoque de un acuerdo político, para compartir con los diferentes niveles institucionales y actores sociales desafíos y hojas de ruta en la transición energética y la lucha contra el cambio climático. Aun así, cabe volver a recordar que se trata de instrumentos de carácter político. Por este motivo, consideramos que deben representar tan solo un punto de inicio y un marco, si bien consistente, para el desarrollo de la necesaria legislación posterior. En efecto, por una parte, se precisa un desglose en instrumentos concretos de coordinación entre Administraciones públicas; por otra, se requiere el necesario desarrollo legislativo de los acuerdos, para que resulten jurídicamente vinculantes, de manera que todos los actores involucrados¹²⁴ en estos acuerdos se transformen en destinatarios de las normas, teniendo así que asumir corresponsabilidad en el logro de los objetivos establecidos.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA BÁSICA

¹²⁴ Raad Van State, *Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden*, cit., p. 27.

van 't Lam, Valérie, van der Maden, E. C. «De informatieplicht en de verplichting tot het treffen van energiebesparende maatregelen uit het Activiteitenbesluit onder de loep», *Bedrijfsjuridische berichten*, 37.Junio 2018 (2018), 135-37.

van 't Lam, Valérie, «Aangenomen Klimaatwet: een belangrijke symboolfunctie geformaliseerd», *Stibbe*
<<https://www.stibbe.com/en/news/2019/june/aangenomen-klimaatwet-een-belangrijke-symboolfunctie-geformaliseerd>>.

Akerboom, Sanne, «Between Public Participation and Energy Transition: the case of wind farms», 2018 (tesis doctoral).

Barnhoorn, Lianne, «Participatie verankerd in nieuwe Klimaatwet», *Pels Rijcken*
<<https://blogklimaatenergie.nl/2019/06/04/participatie-verankerd-in-nieuwe-klimaatwet/>>.

de Beer, Paul, «The erosion of the Dutch Polder Model», en *Labour Relations in the Future World of Work*, Paris, 2017.

Berger, Gerald, Pohoryles, Ronald J. «Policy Integration and Capacity-Building in Regional Sustainable Development: Analysis of Experiences in Europe», en 2004 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change, 2006, pp. 1-22.

Catenacci, Michela, «Environmental policy integration at Regional and Local Levels: setting the problem into context», en *Governance for the Environment: A Comparative Analysis of Environmental Policy Integration*, ed. Alessandra Gorla, Alessandra Sgobbi, y Ingmar von Homeyer (Edward Elgar Publishing, 2010), pp. 43-76.

Ekker, Heleen, «Milieuorganisaties dreigen Klimaatakkoord niet te tekenen», *NOS* (web) <<https://nos.nl/artikel/2262051-milieuorganisaties-dreigen-klimaatakkoord-niet-te-tekenen.html>>.

———, «Milieuorganisaties en FNV vinden klimaatakkoord onvoldoende», *NOS* (web) <<https://nos.nl/artikel/2264418-milieuorganisaties-en-fnv-vinden-klimaatakkoord-onvoldoende.html>>.

Faber, Albert, Peter de Goede, y Margot Weijnen, *Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerd*, WRR-Policy Brief 5, 2016.

van Gastel, Edwin, «Klimaatberaad: 'Klimaatakkoord moet dubbel verankerd worden'», *SolarMagazine* <<https://solarmagazine.nl/nieuws-zonne-energie/i18640/klimaatberaad-klimaatakkoord-moet-dubbel-verankerd-wordsen>>.

Glasbergen, Pieter, «The green polder model: Institutionalizing multi-stakeholder processes in strategic environmental decision-making», *European Environment*, 12.6 (2002), 303-15 .

van der Goot, Edo, «Eerste Kamer stemt in met Klimaatwet: Dit zijn de belangrijkste punten», *Nu.nl* (web) <<https://www.nu.nl/politiek/5912553/eerste-kamer-stemt-in-met-klimaatwet-dit-zijn-de-belangrijkste-punten.html>>.

Graaf, K. J., Jans, J. H. «The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change», *Journal of Environmental Law*, 27.3 (2015), 517-27.

Hoppe, Thomas; Arentsen, Maarten; Mikkilä, Mirja; Linnanen, Lassi, *Transition management and the sustainable nutrients economy in the Netherlands*, Tutkimusraportti Research Report 25, 2012, pp. 1-37.

Koole, Ruud A., «Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?», *RegelMaat*, 34.2 (2019), 95-111 .

Koster, Harold, «Het ontwerp klimaatakkoord», *Bedrijfsjuridische berichten*, 3, 2019.

KWINK Groep, *Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei. Onderzoek naar de werking van de aanpak van het Energieakkoord voor duurzame groei.* (The Hague, 2016).

Lambregtse, Corien, «Overleg tussen politiek en polder: Reconstructie Klimaatakkoord», *SER* <<https://www.ser.nl/nl/Publicaties/reconstructie-klimaatakkoord>>.

Mulder, Machiel, «Klimaatberaad koerst af op ondoelmatig beleid», *Jaargang*, 103.december (2018), 568-73.

———, «Kolencentrales in de polder: private en publieke belangen in het Energieakkoord», *RegelMaat*, 34.2 (2019), 112-25.

Musch, Elisabeth, «The Energy Agreement (Energieakkoord) of the Netherlands in the European context», en *ECPR General Conference*, 2018, pp. 1-22.

Nederhof, Koen, Edwin Timmer, «Provincies zien enthousiasme voor klimaatminaret afnemen», *De Telegraaf* (web) <<https://www.telegraaf.nl/nieuws/858941704/provincies-zien-enthousiasme-voor-klimaatminaret-afnemen>>.

Nowlin, Matthew C., *Environmental Policymaking in an Era of Climate Change* (Routledge, 2019).

Parejo Navajas, Teresa, «La victoria de Urgenda: el inicio de la lucha judicial frente al cambio climático», *Revista española de derecho administrativo*, 177 (2016), 259-79.

Perlaviciute, Goda; Squintani, Lorenzo; Metz, Gido, *De mening van inwoners van Vinkhuizen-Noord over een aardgasvrij Vinkhuizen-Noord*, 2019.

PBL, «Kortetermijnraming voor emissies en energie in 2020», de 25 de enero de 2019 <<https://www.pbl.nl/publicaties/kortetermijnraming-voor-emissies-en-energie-in-2020>>.

———, «Het Klimaatakkoord: effecten en aandachtspunten», <<https://www.pbl.nl/publicaties/het-klimaatakkoord-effecten-en-aandachtspunten>>.

———, “Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie”, de 6 de septiembre de 2019, <<https://www.pbl.nl/publicaties/gemeentelijke-bestuurskracht-en-de-energietransitie>>.

Raad Van State, Jaarverslag van de Raad van State over 2013, 2014, <<https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2013/downloads/jaarverslag-raadvanstate-2013.pdf>>.

———, Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden. Verslag van de Expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018, 2018, pp. 22-25.

———, Jaarverslag van de Raad van State 2018, 2019 <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2018/wp-content/uploads/sites/6/2019/03/WEBVERSIE_Jaarverslag_2018.pdf>.

Rodríguez García, Noel, «Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda c. Países Bajos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 7.2 (2016).

Roggenkamp, Martha M., «The position of citizens in energy production in the Netherlands : is a new approach emerging?», en *Sharing the costs and benefits of energy and resource activity : legal change and impact on communities*, ed. Lila Barrera-Hernández, Barry Barton, Lee Godden, Alastair Lucas, y Rønne Anita (Oxford University Press, 2016), pp. 194-206.

van Santen, Hester, Guus Ritzen, «Greenpeace, Milieudefensie en FNV ontevreden met klimaatakkoord», *Nrc.nl* (web) <<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/28/greenpeace-milieudefensie-en-fnv-ontevreden-met-klimaatakkoord-a3965439>>.

Schaap, Linze, Decentrale autonomie ?, 2012 <https://www.vng.nl/files/vng/20121024_pre_monitoring_report_schaap.pdf>

van Schie, Matthijs, «Provincies in hun maag met windmolens: verzet groeit», *EISevier Weekblad* (web) <<https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2019/08/draagvlak-voor-windmolens-neemt-steeds-verder-af-705147/>>.

Schreuder, Yda, «The Polder Model in Dutch Economic and Environmental Planning», *Bulletin of Science, Technology & Society*, 21.4 (2001), 237-45.

Smith, Adrian, Florian Kern, «The transitions storyline in Dutch environmental policy», *Environmental Politics*, 18.1 (2011), 78-98.

Torres Pereira, Artur, Jean-Pierre Liouville, Report on Local and regional democracy in the Netherlands - CG(26)7FINAL, 2014 <https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=090000168071a7f4#_ftnref11>.

Touwen, Jeroen, *Coordination in Transition: The Netherlands and the World Economy, 1950–2010* (Brill, 2014).

Verdaas, Johannes Cornelis, «Energie & gebiedsontwikkeling: een winnende combinatie» <http://files.m11.mailplus.nl/user31100268/16112/Essay-Co_Verdaas.pdf>.

Verschuuren, Jonathan, «The State of the Netherlands v Urgenda Foundation : The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions», *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, 28 (2019), 94-98.

Vos, Kees, Paul de Beer, Lieve De Lathouwer, «Verleden en toekomst van het poldermodel», *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18.4 (2002), 403-10.

Weggeman, J., «De ambitie van een groen poldermodel», *Reformatorsch Dagblad*, 1998.

Van der Woude, Wytze, «De Grondwet - Artikel 124 - Autonomie en Medebewind», *Wetenschappelijk Comentaar op de Nederlandse Grondwet* <<https://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=com mentaar&artikel=124>>.

Woudstra, Roel; Sible Schöne, Kirsten Notten, Albert Koers, Rob Rietveld, *Klimaatakkoord 2018. Maatschappelijke acceptatie en participatie*, 2018 <<https://www.klimaatakkoord.nl/themas/draagvlak-en-participatie/documenten/rapporten/2018/07/02/eindrapport-raadplegen-burgernetwerken>>.

van Zundert, J.W., «Duurzame energie en omgevingsrecht», <<https://www.navigator.nl/thema/1130/duurzame-energie-en-omgevingsrecht>>.

Agradecimientos

El presente estudio es fruto de la estancia de investigación realizada en la Facultad de Derecho de la *Rijksuniversiteit Groningen* (Países Bajos), en concreto en el *Department of Business Law, European Law and Tax Law* bajo la supervisión del Profesor Dr. Lorenzo Squintani, a quien me gustaría expresar mi más sentido agradecimiento por la atención y por los consejos e indicaciones que me ha brindado. Asimismo, quisiera hacer extensiva mi gratitud al Profesor Dr. Stefan Weishaar y a todos los profesores e investigadores de la misma Universidad con los que he podido compartir inquietudes y opiniones acerca del objeto de este artículo y acerca de mi investigación doctoral. En cualquier caso, las opiniones expresadas, así como los eventuales errores contenidos en el presente trabajo, son de exclusiva responsabilidad de quien escribe.

LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL
EN ESPAÑA E ITALIA

LA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE
IN SPAGNA E ITALIA

a cura di

Eloísa Carbonell Porras e Giuseppe Piperata

con la presentazione di

Luis Manuel Cosculluela Montaner e Luciano Vandelli

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proyecto I+D+i del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, de referencia DER2016-74843-C3-1-R.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2019 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 978-88-9391-637-0

Laura Presicce

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS,
TRAS LA REFORMA LOCAL DE 2013
Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Las competencias municipales. – 3. El reajuste de las competencias municipales propias. – 4. La interpretación del Tribunal Constitucional acerca de las competencias municipales propias. – 5. Consideraciones finales. – Bibliografía.

1. Introducción

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL) ha originado, desde su aprobación, un copioso debate doctrinal y una fuerte indignación y preocupación por parte de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) y de los Entes Locales. La mencionada Ley quería reformar profundamente, entre otras cosas, el conjunto de disposiciones relativas a la organización básica de los entes locales, mediante la modificación de una serie de artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen local (en adelante, LBRL), que regula los aspectos fundamentales de los entes locales españoles. De hecho, en el mismo preámbulo de la LRSAL se establece que «[...] ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local». Las razones de la necesidad de esta revisión profunda se pueden hallar en el mismo preámbulo de la Ley. La LRSAL desarrolla la parte de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), que requiere la incorporación en la legislación básica de la administración local de los principios de estabilidad presupuestaria¹ y sostenibilidad

¹ Principio de estabilidad presupuestaria, art. 3 LOEPSF “1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea. 2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Pú-

financiera², consagrados como principios rectores, también de la acción local, por la reforma del art. 135 de la Constitución Española (en adelante, CE) de 2011³. El propósito de la LRSAL fue, por lo tanto, introducir cambios significativos en la estructura de la conformación local y de las competencias municipales, con el objetivo de adaptar ciertos aspectos de la organización y del funcionamiento de la administración local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibi-

blicas la situación de equilibrio o superávit estructural. 3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero”.

² Principio de sostenibilidad financiera, art. 4 LOEPSF (en su versión originaria) “1. Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera. 2. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea”. Téngase en cuenta que el art. 4 ha sido modificado reiteradas veces hasta ahora.

³ Pérez García subraya que no se consultó a las Comunidades Autónomas ni a las Autoridades Locales en la redacción de la reforma del art. 135 CE, aunque fueron destinatarios directos de la misma. La influencia de la reforma del art. 135 CE sobre la nueva estructura local española es remarcada por Font Llovet, el cual destaca que el reconocimiento y la garantía de autonomía local deben coexistir ahora con otro principio del mismo rango, el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: “Autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, pero también sin ignorarse”. De la misma opinión, Di Carpegna Brivio que, refiriéndose a cambios similares que se han producido en el sistema italiano, afirma que “i tratti istituzionali del sistema delle autonomie locali, stratificatisi e cristallizzatisi nel corso dell’intera evoluzione dell’ordinamento repubblicano, sono divenuti, nel giro di pochi anni, un ambito che può essere decostruito e ricostruito dal legislatore statale sulla base di esigenze proprie, per lo più di carattere finanziario”. Véase PÉREZ GARCÍA, M.L., “La aplicación diferenciada o asimétrica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en las distintas comunidades y ciudades autónomas (y en dos municipios: Madrid y Barcelona)”, en *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, Núm. Extra-2, 2015 (Ejemplar dedicado a: Número extraordinario con motivo de las XXVII Jornadas de Letrados de las Comunidades Autónomas. En homenaje a D. Luis Ortega), p. 55. FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿Una mutación constitucional?”, en *Anuario del Gobierno Local*, 2013, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, p. 20. DI CARPEGNA BRIVIO, E., “La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali. Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale”, en *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, núm. I, 2018, p. 426. Para una visión general de las reformas locales en clave comparativa, véase GARCÍA RUBIO, F. (coord.), *Las reformas locales en entorno comparado, Claves de Derecho Local*, núm. 18, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015.

lidad en la gestión financiera, para llevar a cabo una reducción estructural del gasto local⁴. La LRSAL, en palabras de Mellado Ruiz, «no es una ley de reforma sistemática, ni en profundidad, del régimen local español. Es una norma que intenta, básicamente, reducir el gasto público local, no obviando, pero sí relegando otras cuestiones, también pendientes, en virtud de la primacía actual de los principios de estabilidad presupuestaria, equilibrio financiero y control de las haciendas públicas locales»⁵. En este contexto, la reforma planteó cuatro objetivos precisos: una determinación más rigurosa de las competencias municipales, la racionalización de la estructura organizativa de la administración local respetando los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad en la gestión financiera, un control financiero más austero de los entes locales y la promoción de la iniciativa privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas⁶. Este estudio abordará exclusivamente el primero de los objetivos indicados y, en concreto, el esquema delineado por la LRSAL con referencia a las competencias municipales. Se analizarán las competencias propias, dejando de lado el análisis de los problemas relacionados con los otros tipos de competencias, que requerirían un estudio adicional. Tras un estudio del modelo de competencias propias configurado por la LRSAL y de la interpretación que del mismo han realizado las posteriores sentencias del Tribunal Constitucional, se efectuarán una serie de reflexiones acerca del estado actual de las competencias municipales propias.

⁴ Crítico no con la reforma, sino con la ratio de la LRSAL, es Villar Rojas, según el cual “ni la deuda ni el déficit público locales tienen suficiente peso como para imponer la reforma puesta en marcha”. Véase VILLAR ROJAS, F.J., “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 46, 2014, pp. 42-55.

⁵ MELLADO RUIZ, L., “El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, en GARCÍA RUBIO, F., (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, 2015, pp. 24-30.

⁶ *Vid.* preámbulo de la LRSAL: “Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

2. *Las competencias municipales*

De acuerdo con las consideraciones efectuadas por el TC en la Sentencia núm. 214/1989⁷, la determinación básica de las competencias municipales en la LBRL cumple la “función constitucional de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local”^{8 9}. La reforma de 2013 contenía la pretensión de determinar estas competencias municipales de manera más rigurosa, creando un nuevo modelo de distribución -y limitación- de competencias municipales con el objetivo de hacer efectivo el principio de “una administración, una competencia”¹⁰. La crítica que la LRSAL llevaba a cabo del anterior modelo de asignación de competencias contenido en la LBRL era que había producido, a menudo, situaciones de superposición de competencias entre varias administraciones públicas y de duplicidad de funciones con respecto a la prestación de servicios, lo que había generado un gasto público inne-

⁷ STC 214/1989, FJ 3.

⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional”, en *La mirada institucional* [Blog]. Disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/documentos/> (Fecha última consulta, 25/02/2019).

⁹ Acerca de la garantía constitucional de la autonomía local, véase GARCÍA ARANDA, S., “Las competencias locales. El contenido objetivo de la autonomía local”, en García Aranda, S., *La autonomía local en la Constitución de 1978*, Dykinson, 2015, pp. 57-79. GARCÍA ARANDA, S., “La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, en *RDUNED. Revista de derecho UNED*, Núm. 18, 2016, pp. 225-251. PAREJO ALFONSO, L. J., “Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en *Cuadernos de derecho local*, Núm. 37, 2015, pp. 12-40. PAREJO ALFONSO, L.J., “La autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, pp. 9-64. SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 241, 1989, pp. 9-29.

¹⁰ Cambios aún más relevantes estaban previstos en el anteproyecto de la LRSAL, de 13 de julio de 2012. Sin embargo, el texto de la Ley finalmente aprobado resultó más moderado, siguiendo las indicaciones del Consejo de Estado que avisó de que muchos de los cambios previstos podían “reducir en exceso el ámbito competencial”, amenazando la autonomía constitucionalmente garantizada. En detalle, véase BARREIRO RODRÍGUEZ, M.C., “La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 184, 2017, pp. 41-73. A decir de Santamaría Pastor, la reducción de las competencias locales finalmente no se llevó a cabo con la LRSAL. Véase SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en SANTAMARÍA PASTOR (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 139-156.

cesario y, en algunos casos, había mitigado y hecho menos clara la responsabilidad de los municipios¹¹. Todo esto justificaba, por un lado, la redefinición y, por otro, la reducción de las competencias municipales. Aun así, el reformado art. 2 LBRL sigue estableciendo que, para garantizar la autonomía de los municipios, la legislación del Estado y la de las CCAA, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los mismos «el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local». Sin embargo, a los principios de proximidad máxima - calificativo que desaparece con la reforma- y de descentralización en la gestión administrativa, la reforma añade los principios de eficacia y eficiencia, aplicados con estricta sujeción a los nuevos “imperativos” de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera. Nuevos imperativos económicos que, siendo de cariz constitucional, entran a comprimir la garantía de autonomía local, colocándose sobre el mismo plano.

En términos más concretos, el nuevo modelo configurado por la LRSAL se basaba en los siguientes elementos:

- a) Competencias municipales propias (artículo 25 LBRL). Se tra-

¹¹ Véase el preámbulo de la LRSAL: “En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes. Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos. Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera.”

ta competencias que los municipios ejercen *a priori* en un régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, respetando siempre el principio de coordinación con las demás administraciones. Son funciones que sólo pueden ser determinadas por Ley. La LRSAL ha modificado el art. 25.2 de la LBRL reduciendo cuantitativamente y cualitativamente, como se verá en detalle, el listado de competencias propias. Además, la asignación de estas competencias resulta, con las reformas operada por la LRSAL, vinculada al cumplimiento de ciertos requisitos estrictamente ligados a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Una importancia aún mayor abarca la modificación del art. 25.1 LBRL, que limita aún más las competencias municipales, al suprimir la cláusula general de apoderamiento, vulnerando, según algunos municipios, el principio constitucional de autonomía local.

b) Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (Art. 7.4). Con el nuevo art. 7.4 LBRL, los municipios podrán ejercer ulteriores competencias, distintas de las propias y de las delegadas, cuando no se ponga en peligro la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal y siempre que no haya duplicación en la prestación del servicio por parte de otra administración pública. Además, los municipios podrán ejercer las citadas competencias sólo tras la emisión de dos informes preceptivos y vinculantes de las administraciones competentes.

c) Servicios mínimos obligatorios (art. 26). En el art. 26 se mantiene la referencia a los servicios que los municipios deben prestar en todo caso. Se trata de servicios esenciales para la comunidad como, por ejemplo, el alumbrado público, el cementerio, la limpieza viaria o el alcantarillado. Sin embargo, la LRSAL reduce directa o indirectamente el contenido de los citados servicios mínimos¹², reforzando el

¹² De acuerdo con González Bustos, “Con la depuración de competencias, se pretende que los Municipios presten de forma más eficiente los servicios obligatorios que tienen atribuidos en virtud del art. 26 LBRL ya que si los mismos concentraran sus recursos en la gestión de los servicios y actividades que afectan realmente a sus intereses (actividades propias: mejora de los autobuses de transporte urbano, de los parques o la iluminación de las calles) mejoraría su eficacia y calidad, lo que no ocurre si dedican los fondos a otras actividades impropias. Por lo que lo realmente deseable es la concreción real y efectiva de las denominadas competencias municipales y los servicios municipales obligatorios, con consecuencias en caso de incumplimiento, lo que va a repercutir en una Administración más eficaz y eficiente”. *Vid.* GONZÁLEZ BUSTOS, M.A., “Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Soste-

papel de las Diputaciones Provinciales (o entidades equivalentes¹³), llamadas ahora a coordinar ciertos servicios mínimos en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Esta función “coordinadora” atribuida a las Diputaciones Provinciales podría, sin embargo, provocar en la práctica un concreto vaciamiento competencial y funcional de los pequeños municipios.

d) Competencias delegadas (art. 27 LBRL). Son competencias que las entidades locales ejercen por delegación del Estado o de las CCAA¹⁴, en los términos establecidos en el acuerdo de delegación. En este caso, como en el caso de las competencias propias, la modificación realizada por la LRSAL prevé el necesario cumplimiento de los requisitos vinculados a los principios antes mencionados. Asimismo, se establecen técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Sin embargo, el nuevo redactado del art. 27 introduce aspectos positivos para los municipios: entre estos destacamos la previsión expresa de un plazo mínimo de cinco años, la necesaria aceptación de la delegación por parte del municipio y la posibilidad de que los municipios procedan a la compensación automática en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla¹⁵.

En cuanto a las actividades complementarias, anteriormente previstas en el art. 28 LBRL, cabe decir que la LRSAL ha suprimido la posibilidad de los municipios de realizar determinadas actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, en materias como la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Huelga decir que la supresión del citado artículo por parte de la LRSAL está direc-

nibilidad de la Administración Local en las competencias municipales en materia de mercado de abastos”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 6, 2016, p. 81.

¹³ Vid. FUENTES GASÓ, J.R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, en *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 101, enero-abril 2015, pp. 55-88.

¹⁴ En cambio, se elimina la delegación por parte de otros Entes Locales.

¹⁵ Cabe señalar que la doctrina ha destacado un cambio de *ratio* en el nuevo redactado del art. 27 LBRL, ya que en la versión vigente prevalece la idea de delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de competencias estatales y autonómicas respecto a la idea, remarcable en la versión anterior, de delegación como mecanismo para aumentar las competencias de los municipios.

tamente conectada con la *ratio*, anteriormente analizada, de la reforma, que pretendía acabar con las duplicidades en las competencias¹⁶.

A partir del breve análisis realizado hasta ahora sobre algunas de las novedades más significativas introducidas por la reforma local de 2013 en tema de competencias municipales, podemos argumentar que, en definitiva, la profunda revisión realizada por la LRSAL en el ámbito de las competencias municipales se ha plasmado en una recentralización y una reducción de éstas, con el afán, lo repetimos, de racionalizar la actuación de la administración municipal, evitar la duplicidad de funciones y concretar los principios fundamentales que vertebraron su puesta en marcha. Como destacan Rodríguez Beas y Fuentes Gasó, “A pesar de que estos objetivos a priori podrían ser considerados necesarios, los medios y medidas a través de los cuales la ley pretende conseguirlo son muy controvertidos”¹⁷. Se intentaba con la LRSAL evitar, por razones de fondo económicas, aquella descentralización, quizás nunca realmente actuada¹⁸, que Parada Vázquez en 2007 calificaba como “fenómeno imparable”, que se hacía a coste de las provincias, de las CCAA «que verán considerablemente mermados sus ingresos y sus competencias» y del mismo Estado¹⁹. Lo que pretendía la LRSAL era, disimuladamente, castigar a los municipios²⁰, asignando más protago-

¹⁶ Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febr. 2014, p. 82.

¹⁷ RODRÍGUEZ BEAS, M., FUENTES GASÓ, J.R., “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local en la interiorización del régimen local de Cataluña”, en GARCÍA RUBIO, F., (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, 2015, pp. 526-554.

¹⁸ ARIAS MARTÍNEZ, M.A., (26 de noviembre de 2015), “La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial”, en *La Administración al Día*. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505496#nota1> (Fecha última consulta, 21/02/2019). En cambio, según Medina Guerrero en el periodo anterior a la crisis tuvo lugar una franca expansión de la autonomía municipal en las CCAA. Vid. MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 25. Acerca del tema, véase también IGLESIAS MARTÍN, A., *Autonomía municipal, descentralización, política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, 2002, pp. 442.

¹⁹ PARADA VÁSQUEZ, J.R., “La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal”, en PARADA VÁSQUEZ, FUENTETAJA PASTOR, *Reforma y retos de la Administración local*, Marcial Pons, 2007, p. 25.

²⁰ “La sensación es que la administración menos deficitaria vino a pagar los platos rotos del déficit y el sobredimensionamiento público”. Vid. ALMONACID LAMELAS, V.,

nismo a las Provincias (que con la LRSAL, y a diferencia de experiencias paralelas como la italiana, deberían verse reforzadas) y al Estado.

3. *El reajuste de las competencias municipales propias*

Las competencias propias de los municipios son competencias que sólo pueden ser determinadas por Ley (estatal o autonómica) y que son ejercidas en un régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de los mismos municipios, atendiendo al principio de coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones. Así lo establece el art. 7.2 LBRL, que no ha padecido, en tal sentido, modificaciones sustanciales con la reforma de 2013²¹. De acuerdo con Mellado Ruiz, «al hablar de competencias “propias” lo que está articulando el precepto son, más bien, competencias “necesarias” de los municipios. Estos deben ejercer, en todo caso, como competencias propias, funciones en las materias enunciadas. Pero *necesidad* no significa ni *obligatoriedad* ni *disponibilidad plena*. Tal ejercicio habrá de hacerse en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (según la distribución material de competencias), lo que comporta no sólo, e indiciariamente, un margen lógicamente estrecho de gestión, y en el fondo de “innovación política”, sino el propio carácter dispositivo de las competencias en las que -a iniciativa externa- se desagregarán las materias tasadas. La integración sustantiva del art. 25.2 LBRL queda, pues, remitida a lo que determine la legislación –general o sectorial- correspondiente»²². Para un estudio minucioso, entraremos a considerar los cambios introducidos por la LRSAL fraccionando el artículo 25 en sus cinco apartados.

La reforma del artículo 25.1 de la LBRL²³ ha provocado la desapa-

(6 de febrero de 2018), “6 grandes problemas de la reforma local de 2013 que deberían subsanarse antes del fin de la legislatura”, en *Nonsoloaytos* [Blog], disponible en <https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/02/06/6-grandes-problemas-de-la-reforma-local-de-2013-que-deberian-subsanarse-antes-del-fin-de-la-legislatura/> (fecha última consulta, 25/02/2019).

²¹ Véase Art. 7.2 LBRL.

²² MELLADO RUIZ, L., “El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, *op. cit.*, p. 31.

²³ Acerca de la reforma del art. 25 LBRL por la LRSAL, véanse CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, en *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, pp. 765-781; CUESTA

rición de la tradicional cláusula general de competencia o de apoderamiento general de los municipios. De hecho, la redacción del artículo 25.1 de la LBRL anterior a la reforma preveía que: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». En la redacción posterior a la reforma, en cambio, la formulación queda mucho más restrictiva, al suprimirse cualquier referencia a “toda clase” -de actividades- y a “cuantos” -servicios públicos- y se añade al final “en los términos previstos en este artículo”²⁴. Estos ajustes, que pueden parecer poco trascendentes, tienen en realidad un peso específico en la redefinición de las competencias municipales, ya que se proponen eliminar la cláusula general que permitía al municipio asumir, en la gestión de sus propios intereses y dentro de su ámbito de competencia, todas las actividades y servicios públicos que pudieran contribuir a la satisfacción de las necesidades de sus vecinos. La citada cláusula, que podríamos definir como una cláusula residual, desde la aprobación de la LBRL en 1985, garantizaba a los municipios un amplio margen de maniobra en las materias recogidas en el listado y daba la posibilidad de ampliar la competencia a actividades en materias no incluidas en el mismo²⁵. La reforma del artículo, finalizada a delimitar con precisión las competencias propias del municipio, eliminando la posibilidad de interpretar abiertamente las competencias municipales, provocó enérgicas críticas por parte de los mismos muni-

REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febrero 2014, pp. 98-125; SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *op.cit.*

²⁴ Nuevo redactado del art. 25.1 LBRL “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”.

²⁵ La doctrina anterior da la LRSAL ha visto enfrentarse opiniones diferentes, con respecto a la interpretación del art. 25.1 LBRL: aunque opiniones importantes (Velasco Caballero, García Roca) no interpretaron la cláusula abiertamente, la doctrina mayoritaria realizó una interpretación muy amplia del artículo citado, según el cual los municipios tenían garantizada una habilitación general, un campo de actuación – no ilimitado pero – muy extenso, en la provisión de servicios y actividades necesarias para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Sobre este punto, véase VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Las competencias municipales propias en el vigente régimen local”, en *Revista de Asesoría Jurídica Xeral*, núm. 7, 2017, pp. 156-180.

cipios, por posible violación del principio de autonomía local garantizado por los artículos 137 y 140 de la Constitución Española y por la Carta Europea de Autonomía Local.

La primera parte del art. 25.2 LBRL no ha sufrido cambios considerables: en comparación con el redactado anterior, la LRSAL agrega las palabras “como competencias propias” [El Municipio ejercerá en todo *caso como competencias propias*, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...]. De acuerdo con lo establecido en el art. 2 LBRL, el Estado, a través de la legislación sectorial, o las CCAA, según la distribución constitucional de competencias, atribuirán las competencias específicas a los municipios en las materias recogidas por el art. 25.2 LBRL.

De mayor calado es el cambio introducido en el listado de las materias: la LRSAL, de hecho, debilita el elenco de competencias propias del art. 25.2 LBRL tanto cuantitativamente como cualitativamente. En el primer caso, eliminando la referencia a materias como turismo, mataderos, protección al consumidor y participación en la gestión de la atención básica de salud; y en el segundo, modificando los términos utilizados, con el objetivo de redefinir – y reducir – el alcance de la actuación local. Este es el caso, por ejemplo, de la prestación de servicios sociales y de la promoción y inserción social que, con la reforma, queda reducida a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social²⁶; asimismo el caso de la enseñanza²⁷ o el caso del me-

²⁶ Véanse, ARENAS VIRUEZ, M., “La cuestión competencial en materia de servicios sociales”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, Núm. 133, 2016, pp. 69-112; FORNS, FERNÁNDEZ, M.V., “El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya”, en *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, vol. 19, núm. 74, 2018, pp. 25-66. ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Administración Pública*, n. 194, 2014, pp. 373-410.

²⁷ En el caso de la enseñanza se ha pasado de “Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria” a “Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educa-

dioambiente que, con la LRSAL, se limita al medioambiente urbano²⁸.

En relación con el tercer párrafo del art. 25, la redacción previa a LRSAL establecía que «Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2». En el nuevo redactado, dejando intacta la disposición según la cual la determinación específica de la competencia en las materias enumeradas sólo puede establecerse con ley (estatal o autonómica), se añade la referencia a los “nuevos” principios que inspiran la reforma: será necesario evaluar la conveniencia de la implantación de los servicios locales de acuerdo con los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, sin referencia alguna al principio de descentralización (eliminado por la reforma) y de proximidad (que en cambio sigue existiendo en el actual art. 2 LBRL). Cuando el legislador (estatal o autonómico) atribuye una competencia propia es, por lo tanto, necesario que se cumplan los requisitos, mucho más rigurosos que los anteriores, que encontramos enumerados en el nuevo texto del art. 25.3 LBRL. Pero eso no es suficiente. La LRSAL suma al art. 25 LBRL dos nuevos párrafos, 4 y 5, que vinculan formal y materialmente las leyes sectoriales con respecto a la especificación de las competencias. Desde el punto de vista formal, la ley deberá ir acompañada por una memoria económica que evidencie el impacto que la asignación de competencias produce en los recursos financieros de las administraciones públi-

ción infantil, de educación primaria o de educación especial”. Acerca de la reducción de competencias en el ámbito de enseñanza, salud y sanidad, véase ALMEIDA CERREDA, M., “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Núm. 22, 2015, pp. 219-263; ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales...”, *op.cit.*

²⁸ Vid. SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., “Competencias propias...”, *op.cit.*, pp. 85-88. Respecto a las competencias en materia de medio ambiente, véanse, CASADO CASADO, L., *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2018; FUENTES GASÓ, J.R., “Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales”, en LOPEZ RAMÓN, F., (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales*, Ciemat ed., Madrid, 2017, pp. 607-646. FUENTES GASÓ, J.R., “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, 2018, pp. 49-98.

cas en cuestión y el cumplimiento de los principios anteriormente mencionados. Además, la Ley tendrá que establecer una dotación financiera suficiente para hacer frente a las competencias asignadas sin que esto pueda conllevar un mayor gasto para la administración pública. En el caso de proyectos de ley estatal, se requerirá la opinión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que respalde la conformidad con los criterios señalados. Desde un punto de vista material, la ley deberá garantizar que no haya una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública, para evitar la duplicidad y la superposición de competencias.

Desde las consideraciones hasta ahora efectuadas, se puede concluir que la modificación del art. 25 LBRL llevada a cabo por la LRSAL, no sólo requiere requisitos más estrictos en cuanto a la asignación de competencias por las obvias razones hasta ahora analizadas, sino que intenta acotar y circunscribir al máximo las competencias propias de los municipios.

4. La interpretación del Tribunal Constitucional acerca de las competencias propias

La aprobación de LRSAL provocó, como se ha mencionado, un gran debate doctrinal y dio lugar a numerosos recursos por parte de las CCAA, que plantearon la inconstitucionalidad de diversos artículos de la misma Ley, y por parte del mundo local que decidió plantear un recurso de acuerdo con la Ley Orgánica 7/1999, para garantía de la autonomía local, y en defensa de la misma. Tuvo lugar una verdadera batalla puesta en marcha por las CCAA, por vulneración de competencias autonómicas, y por los entes locales en defensa de la autonomía local y, a finales de 2017, se contaban diez recursos de inconstitucionalidad presentados y posteriormente resueltos por el Tribunal Constitucional contra la Ley objeto de examen²⁹. Sin embargo, no es asunto menor, según nuestro parecer, considerar que las primeras sentencias del TC hayan resuelto las cuestiones planteadas por las CCAA, dejando para el final la resolución del recurso en defensa de la autonomía local. Considerando únicamente las modificaciones del art. 25 LBRL,

²⁹ Las SSTC 41/2016, 111/2016, 168/2016; 180/2016; 44/2017; 45/2017; 54/2017; 93/2017; 101/2017 y 107/2017.

el debate se ha trasladado en muchas cuestiones entre las cuales destacamos las siguientes:

– ¿La nueva redacción del art. 25, con la desaparición de la cláusula general de competencia y el empobrecimiento de la lista de competencias propias, socava el principio de autonomía local, garantizado constitucionalmente?

– El listado de materias contenido en el art. 25.2 LBRL, ¿es un *numerus clausus* o es un elenco abierto? La cuestión, que dividió a la doctrina, se refiere a la posibilidad por parte de las CCAA de asignar (o no) a los municipios competencias adicionales más allá de las previstas por el art. 25.2 LBRL. En otras palabras, la duda consiste en determinar si cabe interpretar la lista de materias como un límite máximo o como un mínimo, extensible por voluntad del legislador.

– Si se interpretara el art. 25.2 LBRL como una lista extensible, ¿cualquier asunto adicional atribuido a los municipios debería cumplir con los requisitos impuestos por los art. 25.3, 25.4, 25.5 LBRL?

– ¿Desaparece realmente la cláusula general de competencia contenida en la anterior versión del art. 25.1 LBRL?

Con el propósito de responder estas y otras preguntas, que no se tratarán en el presente estudio, el Tribunal Constitucional intervino con la sentencia núm. 41/2016, del 3 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Asamblea de Extremadura³⁰. Veremos, a través del análisis de la STC, cómo buena parte de los objetivos de la LRSAL quedan neutralizados, ya sea a través de declaraciones de inconstitucionalidad, ya sea a través de declaraciones de interpretación conforme. Ante todo, hay que señalar que, en la parte relativa a la reorganización de las competencias municipales, el Tribunal Constitucional falla en favor de la constitucionalidad de la nueva redacción del art. 25 LBRL. Sin embargo, es muy interesante analizar las conclusiones de la sentencia en relación con la interpretación que debe darse a este artículo tras la reforma, relacionándolo con las cuatro cuestiones que se acaban de mencionar.

Con referencia a la posible vulneración de la autonomía local, el TC considera que la supresión de la cláusula general contenida en la anterior redacción del artículo 25.1 LBRL no pone en peligro la autonomía municipal y, por el contrario, establece que «los municipios no

³⁰ Acerca de la STC 41/2016, véase ARROYO GIL, A., “Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio”, en *UNED. Teoría y realidad constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 701-716.

pueden apoyarse en el art. 25.1 LBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal³¹». Además, en el fundamento jurídico (en adelante, FJ) 3a) de la sentencia 41/2016, de 3 de marzo, el Tribunal Constitucional declara que uno de los objetivos de la LBRL es determinar de manera concreta la autonomía local, así como los aspectos fundamentales de los entes locales. La sentencia considera que la competencia básica del artículo 149.1.18 CE permite al legislador estatal configurar el contenido de la autonomía local³², aumentándola o, como en este caso, reduciéndola³³, sin poder obviamente eliminarla, tal y como garantizan los artículos 137 y 140 CE. Afirmar lo contrario (es decir, la imposibilidad de reducirla) significaría afirmar la irreversibilidad de las dimensiones que la Ley ha atribuido a la autonomía local, de modo que ésta sólo podría ser aumentada y nunca reducida. Esto llevaría, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, a la paradoja de que el Estado no tendría competencia para derogar o modificar sus propias leyes anteriores que hayan ampliado la autonomía municipal³⁴. La LRSAL entonces redefine, según el Tribunal Constitucional, legítimamente de modo restrictivo la garantía de la autonomía local sin que esto afecte a la propia autonomía local. Sin embargo, es importante no olvidar que la citada sentencia resuelve el recurso presentado por una CCAA, en este caso Extremadura. La cuestión planteada era si el Estado podía trasladar directamente competen-

³¹ STC 41/2016, FJ. 11 d).

³² Cabe destacar que la CE garantiza la autonomía municipal, pero con carácter general y abstracto. La CE no prevé una lista de materias de competencia municipal, como en el caso del Estado y de las CCAA. Sin embargo, la competencia del Estado para regular los aspectos fundamentales de los entes locales (incluidas las competencias) se encuentra en el artículo 149 CE, apartado 1, punto 18, en la disposición “bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. En este sentido, STC 32/1981 de 28 de julio; STC 25/1983 de 7 de abril; STC 27/1987 de 27 de febrero; STC 99/1987 de 11 de junio y STC 214/1989 de 21 de diciembre.

³³ Como destaca Díaz Lema, “No existe ninguna regla que obligue al legislador estatal a incrementar las cotas de autonomía local establecidas [...]”. DÍAZ LEMA, J.M., “La STC 41/2016: aval del tribunal constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, en *Revista Española de Derecho administrativo*, núm. 181, octubre – diciembre 2016, p. 362.

³⁴ A tal propósito, BAYONA ROCAMORA, A., “La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentario a las primeras sentencias”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, pp. 284-303.

cias municipales a las CCAA, en materias de competencia autonómica. Como destaca Galán Rivas, las CCAA recurrieron la LRSAL ya que no estaban dispuestas «a asumir en tiempos de crisis la carga que supone prestar servicios tan importantes, argumentando que a través de una norma básica no cabe alterar el sistema competencial autonómico». Es decir, lo que realmente cuestionaban las CCAA no era el menoscabo de la autonomía local producido por la LRSAL, sino el hecho que la misma Ley «degrada al legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias estatutarias». El Tribunal Constitucional, en el FJ 10b) de la STC 41/2016, dispone que el elenco del 25.2 LBRL no contiene competencias concretas, sino materias, dentro de las cuales las competencias vendrán moduladas por el Estado y las CCAA. La única condición es que “en todo caso”, dentro de materias indicadas, los municipios tengan competencias propias. El artículo no atribuye competencias³⁵, sino que introduce condiciones a la legislación que las confiera. No obstante, el redactado del elenco citado no aparece estilísticamente homogéneo: en determinados puntos el legislador parece referirse a materias, en otros (ejemplo claro es el caso de la enseñanza) parece aludir a competencias. A pesar de estas cuestiones, la atribución de competencias en sentido estricto sigue correspondiendo, según el TC, a la legislación sectorial estatal y a las CCAA, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal básica de autonomía municipal a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que, dentro de ellas, las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local³⁶. Los municipios, por lo tanto, obtendrán sus competencias concretas sólo mediante atribución legal previa del Estado o de las CCAA, «debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera» y, además, respetando los requisitos establecidos en los apartados 4 y 5 del mismo art. 25 LBRL. Dicho al revés, serán las leyes estatales y las CCAA, a través de sus EEAA y de la legislación sectorial, que llenarán de contenido las “cajas” incluidas en el art. 25.2 LBRL. Las CCAA están obligadas a asignar competencias a los municipios en las materias contenidas en el 25.2 LBRL, al igual que antes de la LRSAL, pero limitadas por las muchas barreras de la evaluación de conveniencia, de la

³⁵ Cuestión ya destacada en la STC 214/1989.

³⁶ STC 214/1989, FJ 3 a) y b).

comprobación de no atribución simultánea, de la memoria económica «que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad» y, sobre todo, de la «dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas». Antes de la reforma operada por la LRSAL, las CCAA habían asumido, a través de sus Estatutos, competencias exclusivas en muchas de estas materias y en la práctica habían procedido a un reparto interno entre las mismas CCAA y los entes locales. Sin embargo, como hemos analizado, con la LRSAL las operaciones se vuelven más quirúrgicas por las estrictas reglas del juego, aun cuando el TC reconoce que las CCAA tienen margen de maniobra para poder graduar el contenido y el perímetro de las competencias locales indicadas en el art. 25.2 LBRL.

Una vez aclarado que, para el TC, la reforma del art. 25 no perjudica ni la autonomía local ni las competencias de las CCAA, el TC examina si la lista de materias contenidas en el nuevo art. 25.2 LBRL puede considerarse un mínimo ampliable por el legislador (estatal o autonómico) o un límite máximo a respetar estrictamente, sin ningún margen de extensión. Es importante señalar que durante el procedimiento parlamentario se introdujo un sexto párrafo en el artículo 25, que consideraba claramente la lista como un *numerus apertus*. Párrafo luego suprimido por el Senado³⁷. El Consejo de Estado también intervino en la cuestión, replicando que la lista era un límite máximo vinculante para el legislador competente (Estado o CCAA) y que, por lo tanto, sólo podría haber graduado la competencia en las materias enumeradas, pero sin añadir otras (al menos no calificándolas como competencias propias)³⁸. Opinión contraria da el TC, que en sus FFJJ

³⁷ VALCÁRCCEL FERNÁNDEZ, P., “Las competencias municipales propias en el vigente régimen local”, *op. cit.*

³⁸ Vid. Dictamen Consejo de Estado núm. 567/2013, de 26 de junio acerca del proyecto de Ley: “[...] el anteproyecto introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LRBRL, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios y a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema que el anteproyecto configura la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de com-

10 y 11 de la STC 41/2016 de 3 de marzo, deja claro que la lista debe considerarse abierta, con la consiguiente posibilidad de que las CCAA decidan, en materias de su competencia, si y en qué medida asignar a los municipios competencias adicionales en materias no enumeradas en el art. 25.2 LBRL: «Debe, pues excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL»³⁹. El Estado, por lo tanto, en la interpretación del TC, no puede (ni siquiera acogiéndose al art. 149.1.18 CE) interferir en las competencias que la CE reconoce a las CCAA, no pudiendo impedirles que atribuyan competencias como propias a los municipios en otras materias no previstas en la lista. La lista contenida en el art. 25.2 se configura como el núcleo duro de las materias en las que el Estado y la CCAA deben reconocer competencias a los municipios, pero puede ser ampliada por las CCAA. La otra cara de la moneda de esta argumentación, junto a las consideraciones anteriores, lleva el TC a declarar inconstitucionales algunos de los preceptos de la LRSAL, en concreto las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª y la disposición adicional 11ª de la LRSAL, al considerar que el Estado, aquí sí, invade competencias autonómicas en materias relativas a salud y servicios sociales. De acuerdo con el TC, el Estado no puede disponer de las competencias autonómicas y «sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137, 140 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía»⁴⁰. Como destaca Jiménez Asensio, «el intento de limitar competencias municipales sectoriales y transferir algunas de ellas a las Comunidades Autónomas ha quedado taponado de raíz por su inconstitucionalidad manifiesta»⁴¹. A los efectos que

petencias, en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al Municipio como propias competencias para actuar en cualquier ámbito». La misma posición fue reiterada en el Dictamen núm. 338/2014, de 22 de mayo. Asimismo, el Dictamen núm. 8/2014 del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya y el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, núm. 165/2014 de 12 de marzo.

³⁹ STC 41/2016, FJ 10 c).

⁴⁰ STC 41/2016, FJ 13 b).

⁴¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., (02 de octubre de 2016), «Competencias municipales: es-

aquí nos interesan, por lo tanto, el TC no solamente declara que las CCAA pueden graduar y modular las competencias en las materias (de competencia autonómica) contenidas en el elenco del art. 25.2, sino que pueden asignar otras adicionales en las materias no incluidas en el elenco siempre, obviamente, respetando las citadas reglas del juego. A decir de Zafra Víctor, los municipios (y las provincias) siguen «como materia sujeta a la disputa competencial entre Estado y Comunidades Autónomas; no consiguen ganar el estatus institucional y la relevancia política de un nivel de gobierno, es decir, erigirse en sujeto y superar la condición pasivo de objeto de distribución de competencias, harto elocuente es la previsión en la Ley 57/2003 de una conferencia sectorial de asuntos locales»⁴².

Respecto a la tercera cuestión planteada, el TC, en el FJ 10 c) de la STC 41/2016, señala que la asignación de competencias propias, incluso las no enumeradas en el apartado 2 del artículo 25, debe cumplir los requisitos establecidos en los apartados 3, 4 y 5 del mismo artículo: evaluación de la conveniencia de implantar el servicio local sobre la base de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; análisis del impacto económico que repercute sobre los recursos económicos de las administraciones públicas en cuestión⁴³; y asignación de los recursos financieros suficientes para hacer frente a dichas competencias sin que esto suponga un aumento de los costes de las mismas por parte de las administraciones públicas⁴⁴.

tado de la cuestión”, en *La mirada institucional* [Blog]. Disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/10/02/competencias-municipales-estado-de-la-cuestion/> (Fecha última consulta: 24/02/2019).

⁴² ZAFRA VÍCTOR, M., (27 de junio de 2014), “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *La Administración al Día*. Disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475> (fecha última consulta 25/02/2019).

⁴³ A tal propósito resultan interesantes las consideraciones efectuadas por Díaz Lema, de acuerdo con el cual “El sometimiento del proyecto de ley al análisis financiero o sostenibilidad financiera, y al análisis de las posibles duplicidades administrativas, determinan una evidente limitación del legislador, o si se prefiere, de la discrecionalidad del legislador, que, al menos en términos de Derecho positivo, no tiene paragon en el derecho español”. DÍAZ LEMA, J.M., “La STC 41/2016...”, *op. cit.*, p. 365.

⁴⁴ STC 41/2016, FJ 10 c): “El tenor literal de los apartados 3 y 4 del art. 25 LBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contienen operan solo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materias del apartado 2. Sin embargo, tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris* son, claramente, que la

Por otra parte, a decir del TC, sería absurdo excluir los requisitos mencionados de las competencias no enumeradas en el art. 25.2 LBRL que los municipios pudieran asumir: significaría que el legislador pondría más obstáculos al núcleo duro de materias que considera de claro interés municipal que en las demás.

Finamente, la cuarta de las cuestiones planteadas nos lleva a analizar si desaparece completamente la cláusula general de competencia contenida en la anterior versión del art. 25 LBRL.

En primer lugar, cabe destacar que el preámbulo de la LRSAL dispone que «Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solamente podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública». Esta consideración justifica la eliminación del art. 28 y de la cláusula general de competencias, al considerar que no tiene cabida una competencia residual local. Sin embargo, la LRSAL añade, en el esquema de competencias, las establecidas por el nuevo art. 7.4 LBRL⁴⁵. ¿De qué tipo de competencias se trata? En primer lugar, el texto del Anteproyecto de LRSAL las denominaba “impropias”. El Consejo de Estado, en el Dictamen 567/2013, afirmó que procedía objetar «que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de competencias impropias. Se trata, ciertamente de un *tertium genus* distinto de las competencias propias y de las delegadas» y por este sugería como alternativa la denominación de “competencias distintas de las propias y de las delegadas”⁴⁶. Expresión esta última que, como es sabido, ha sido elegida finalmente por el legislador. Sin embargo, el TC en la sentencia núm. 41/2016 y en la posterior sentencia núm. 107/2017, las vuelve a rebautizar como “compe-

atribución de todas las competencias propias, también las relativas a otras materias, se ajuste a las condiciones que aquellos apartados recogen [...]”.

⁴⁵ Una crítica a la previsión de competencias “distintas” del art. 7.4 LBRL, se puede encontrar en Díaz Lema, según el cual: “La categoría de las competencias distintas sólo sirve para atribuir con ciertos requisitos competencias a las entidades locales, pero nada se dice sobre el régimen de su ejercicio que, insisto, es el mismo de las competencias propias”. Véase DÍAZ LEMA, J.M., “La STC 41/2016: aval del tribunal constitucional...”, *op. cit.*, p. 366.

⁴⁶ Dictamen del Consejo de Estado núm. 567/2013, pp. 61-62.

tencias propias genéricas”: «Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones»⁴⁷. De acuerdo con Valcárcel Fernández, «La nueva realidad del artículo 25.1, pese a todo, no supone que haya desaparecido la posibilidad de que los municipios promuevan actividades y servicios que satisfacen las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal repercutiendo positivamente en ella y que no lo hagan a partir de tener atribuidas competencias propias específicas. Las competencias “impropias” que antes se asumían al albur de la interpretación que se hacía de la cláusula del 25.1, y en virtud del suprimido artículo 28 sobre “competencias complementarias”, tienen ahora una mención concreta en el artículo 7.4 de la LBRL y su virtualidad se ha rodeado de unos límites consistentes en el cumplimiento de ciertas prevenciones presupuestarias y económico financieras. A estas competencias “impropias” la LBRL les asigna ahora un nombre y apellidos identificativos, el de “competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación” y los municipios podrán asumirlas siempre que pasen el filtro del control presupuestario y económico-financiero que ahora se prevé en la legislación de régimen local estatal y autonómica»⁴⁸.

El TC establece que, en sustitución de las reglas habilitantes generales contenidas en el art. 28 y en el art. 25.1, la LRSAL prevé «otra que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales». No obstante, la cláusula general de competencia contenida en la anterior versión del art. 25.1 LBRL no coincide con las competencias establecidas ahora por el art. 7.4 LBRL, puesto que los límites y restricciones que estas comportan no son baladíes. El nuevo art. 7.4 LBRL, sin reemplazar los artículos anteriormente citados, permite a los municipios llevar a cabo “otras actividades”, respetando evidentemente las – considerables – limitaciones establecidas en el mismo precepto. El art. 7.4 LBRL daría un margen a los municipios para que puedan continuar desarrollando funciones que habían asumido, anteriormente a la LRSAL, amparándose en la cláusula general del art. 25.1 LBRL o en el art. 28 LBRL. Es importante subrayar que,

⁴⁷ STC 41/2016, FJ 10 d).

⁴⁸ VALCÁRCCEL FERNÁNDEZ, P., “Las competencias municipales propias...”, *op. cit.*, p. 164.

de acuerdo con la interpretación del TC acerca del art. 7.4 LBRL, el municipio podrá ejercer la competencia «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas». Consideramos muy relevante esta interpretación del TC, en la medida en que, definiendo las competencias del art. 7.4 LBRL como “propias”, aunque genéricas, las vincula a las garantías del ejercicio en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad que el art. 7.2 LBRL preveía sólo para las competencias propias del art. 25 LBRL. Obviamente, para que puedan continuar a llevar a cabo estas competencias será necesario determinar, a través de los citados informes, que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del municipio (de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De acuerdo con las consideraciones efectuadas por el TC en la sentencia 107/2017, «Ciertamente, la exigencia de aquellos informes necesarios y vinculantes incide sobre la autonomía local: el ente local no podrá desplegar servicios, incluso de interés local exclusivo o predominante, sin la decisión favorable de otra instancia territorial»⁴⁹. Sin embargo, por un lado, estas limitaciones se justifican por el objetivo de la misma reforma local; por otro, se trata de informes previos que representan legítimas “técnicas para la delimitación de las competencias locales” y, por este motivo, no despojan la autonomía local, ni tampoco inciden en el sucesivo despliegue de la competencia por parte del municipio. De acuerdo con las consideraciones efectuadas por el TC, «Las condiciones que impone el art. 7.4 LBRL no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio. A través de ellas, la Administración autonómica puede llegar a impedir que el municipio ejerza una competencia que no está específicamente atribuida por ley, pero no condicionar el modo en que desarrollará la efectivamente autorizada»⁵⁰.

⁴⁹ STC 107/2017, FJ 3 a).

⁵⁰ STC 41/2016, FJ 11 b). El TC trata las cuestiones relativas a los informes previos del art. 7.4 LBRL, que no es posible analizar en el presente estudio, en las SSTC 41/2016 y 107/2017.

5. *Consideraciones finales*

Más allá de las consideraciones hechas por la mayoría de los autores citados en este estudio⁵¹, sobre el claro alboroto producido por la LRSAL, es lógico preguntarse cómo quedan ahora en la práctica, después de las sentencias del TC, las competencias municipales. Es evidente, en primer lugar, que el objetivo de la LRSAL de reorganizar la distribución de competencias y evitar que los municipios se ocupen de otros asuntos no estrictamente establecidos en el citado artículo, es ahora “aniquilado” por la jurisprudencia del TC. Lo que la LRSAL quería, como se ha analizado, era despejar, simplificándolo, el horizonte, pero las sentencias del TC han provocado lo contrario, creando zonas grises en las competencias que estaban siendo ejercidas por los municipios y que con la LRSAL quedaban eliminadas o reducidas. Sin embargo, la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional del art. 25 LBRL tiene un efecto contrario al deseado por las propias corporaciones locales, lo que puede llevar a la conclusión de que interviene protegiendo, en gran medida, las garantías de las CCAA frente a la injerencia del Estado, pero no hace lo mismo con las garantías de los municipios.

El TC reconoce, en primer lugar, que la lista del art. 25.2 LBRL no es intocable y, por tanto, puede ser modificada (tanto al alza como a la baja) por la futura legislación básica y, en segundo lugar, que se trata de una lista mínima de materias - y no de competencias específicas - que pueden ser ampliadas, sobre la base de sus propios títulos competenciales, por las CCAA.

Respecto al primer punto, la cuestión no es menor. Aunque el TC considera legítima esta operación reductora por parte del Estado, podemos convenir que con la LRSAL se ha producido un deterioro de las competencias municipales “garantizadas”, al reducir el elenco del art. 25.2 LBRL y al reconducir la cláusula general de competencia en las estrictas mallas del art. 7.4 LBRL. Crítico con la valoración del TC

⁵¹ Entre todos, véanse JIMÉNEZ ASENSIO, F., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional”, *op. cit.*; MERINO ESTRADA, V., ¿Qué fue de la reforma local?, en *Cunial*, núm. 190, 2016, pp. 12-33; BOIX PALOP, A., “El régimen local tras el fracaso de la reforma 2013”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 68, 2017, pp. 24-35. Asimismo véase CARBONELL PORRAS E., “La reforma local en España: algunas reflexiones cinco años después”, en este libro.

se muestra Font Llovet, en cuya opinión «[...] parece mutar la función que se reconoce el legislador básico estatal respecto a la autonomía local». El autor afirma que se pasa desde el modelo anterior en el que «el contenido de las bases estatales sobre régimen local se identificaba con el contenido constitucionalmente garantizado de dicha autonomía», al modelo perfilado por la LRSAL donde «las bases estatales contenidas en la LRSAL no tienen como función garantizar, sino, antes al contrario, limitar la autonomía local. De lo que resulta una ruptura conceptual, por obra del propio legislador estatal, entre bases y garantía de la autonomía. En otras palabras, cambia el contenido de las bases estatales porque ha cambiado el contenido constitucionalmente garantizado de autonomía local⁵²». Asimismo, de acuerdo con Almonacid Lamelas, «La legislación básica no puede llegar tan lejos. La LRSAL es el resultado de un estiramiento del art. 149.1.18 de la Constitución que va más allá de sus límites naturales⁵³». Además, como recalca Medina Guerrero, la LBRL «no precisa una mayoría cualificada, de tal suerte que –como hemos tenido recientemente ocasión de constatar– basta una mayoría simple de las Cortes para alterar libremente el entero sistema local, sin más restricciones que las impuestas por las garantías constitucionales (y, ahora, estatutarias) de la autonomía local⁵⁴. Esto quiere decir que, en un futuro, el listado del art. 25 LBRL, actualmente descarnado por la LRSAL, podría ser aún más enflaquecido por el legislador básico.

Respecto al segundo punto, considerando la interpretación del TC y la redefinición de la “cláusula de general de competencia” a través de las garantías del art. 7.4 LBRL, la posibilidad de asignar o no asignar asuntos adicionales a los municipios queda ahora en manos de las CCAA, obviamente sólo para los asuntos en los que tienen competencia. Serán las CCAA, en su caso, las que decidan cómo modular en los

⁵² FONT LLOVET, T., “La incidencia de la reforma local española en el ámbito sanitario: competencias y organización. En especial, los consorcios sanitarios”, en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, Núm. 3, 2014, pp. 599-618.

⁵³ ALMONACID LAMELAS, V., “6 grandes problemas de la reforma local de 2013 [...]”, *op.cit.*, (fecha última consulta 25/02/2019).

⁵⁴ MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, *op. cit.*, p. 12. Asimismo, JIMÉNEZ ASENSIO, R., *op. cit.* De acuerdo con el autor “Esta doctrina transforma esa garantía constitucional de la autonomía local en el ámbito de competencias municipales (ex artículos 137 y 140) en un mecanismo frágil e inconsistente, que no puede hacer frente a las acometidas reductoras del legislador posterior, como ha venido a sentenciar la reciente jurisprudencia constitucional”.

municipios de su territorio las competencias en las materias en las que los municipios deben ser reconocidos como competentes y si asignar competencias propias adicionales (siempre respetando los parámetros previstos por la ley y los requisitos establecidos en el art. 25, apartados 3, 4 y 5 LBRL). Huelga decir que esta «excelente noticia»⁵⁵, absolutamente favorable a las CCAA, produce una total desactivación de los propósitos de la LRSAL de acotar las competencias municipales a través de la eliminación de la cláusula general de competencia y de la reducción del listado citado, puesto que, con la interpretación del TC, el elenco de las posibles materias se vuelve potencialmente abstracto e indefinido. Lo que nos lleva a concluir que, de hecho, la LRSAL, después de los pronunciamientos del TC, ni clarifica ni reduce las competencias propias de los municipios, sino que complica el elenco y reduce la garantía de la autonomía local, al rebajar este mínimo de materias en las que los municipios deben tener competencias. Según Boix Palop, a través de la sentencia núm. 41/2016 queda desactivada la ratio recentralizadora de la LRSAL: «Estamos también ante un reconocimiento de las posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas que debería funcionar como pistoletazo de salida para que todos aquellos gobiernos regionales, incluyendo al valenciano, que no comparten el sentido y orientación de la reforma local de 2013, comiencen en serio un proceso de reflexión sobre sus posibilidades de mejora profunda. Ya no puede alegarse para la inactividad la incertidumbre jurídica»⁵⁶. Siempre según el citado autor, «En la medida en que queda claro, una vez más, que las competencias autonómicas pueden ser atribuidas a los entes locales es perfectamente posible idear mecanismos de descentralización (la famosa “segunda descentralización”) que además pueden ser adaptados a las necesidades de cada territorio según los responsables competencialmente (esto es, en muchos casos, las Comunidades Autónomas) lo consideren oportuno. Las posibilidades son muchas. Es cuestión, únicamente, de aprovecharlas de un modo más valiente y original de lo que ha sido la norma hasta ahora»⁵⁷. La cuestión es que

⁵⁵ BOIX PALOP, A., (21 de marzo de 2016), “Vía libre para redefinir y mejorar el gobierno local”, en *El País*. Disponible en: https://www.eldiario.es/cv/arguments/Via-redefinir-mejorar-gobierno-local_6_493860633.html (fecha última consulta, 24/02/2019).

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ BOIX PALOP, A., (5 de abril de 2016), “Comunidades Autónomas y reforma del régimen local”, en *Agenda Pública El País*. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/comunidades-autonomas-y-reforma-del-regimen-local/> (fecha última consulta, 24/02/2019). De la misma opinión, Velasco Caballero: “El Estado

el camino dibujado por el autor, actualmente emprendido por las CCAA, podía ser uno de los dos posibles. Al reducir el núcleo duro de las competencias propias, el legislador ha reducido la esfera de protección de las competencias locales, otorgando a las CCAA la posibilidad, más que antes, de descentralizar o recentralizar. Así como esto podía ser un “pistoletazo de salida” para las CCAA que quieran emprender el camino hacia la descentralización, por el contrario, hubiera podido - y en futuro quizás podría- representar para algunas CCAA una buena oportunidad recentralizadora, en detrimento de la autonomía local, hipótesis que se ha materializado en algunos casos en Italia, con la Reforma Delrio de 2014 y con las leyes regionales que han actuado la reforma y las leyes sectoriales sucesivas⁵⁸. Esta hipotética opción recentralizadora de las CCAA, por ende, además de reducir las competencias propias, podría aumentar, aún más, la asimetría de las competencias propias de los municipios en las diferentes CCAA⁵⁹. De momento, sin embargo, las CCAA no han querido seguir el ejemplo de las regiones italianas. En los meses siguientes a la LRSAL, las CCAA han sostenido, a través de diferentes instrumentos jurídicos, interpretaciones del art. 25 de la LRSAL “pro-municipios”. A través de Decretos Ley⁶⁰,

habrá reducido la garantía mínima de autonomía municipal común para toda España. Pero, obviamente, no habrá impedido que cada comunidad autónoma mantenga, e incluso refuerce, las competencias sobre salud o servicios sociales de sus municipios”. Vid. VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48, 2014, pp. 1-23.

⁵⁸ Ley de 7 de abril de 2014, núm. 56. Véase, en tal sentido, TUBERTINI, C., “L’attuazione Regionale Della Legge 56/2014: Verso Un Nuovo Assetto Delle Funzioni Amministrative”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2016, pp. 1-25; RENNA, M., “L’allocazione Delle Funzioni Normative e Amministrative”, en ROSSI, G., *Diritto Dell’Ambiente*, Giappichelli ed., 2017, pp. 148-71.

⁵⁹ Es importante destacar que no consideramos que la asimetría, entendida como diferenciación, pueda representar una eventualidad nociva, en la medida en la que sirva para adaptar y adecuar las competencias municipales a las necesidades y a la realidad territorial. Sin embargo, la preocupación es que esta asimetría en un futuro pueda llegar a ser “a la baja”, por eventuales voluntades recentralizadoras de ciertas políticas autonómicas, suportadas por una situación económica más favorable.

⁶⁰ Decreto Ley núm. 1/2014, de 27 de marzo, de Castilla y León, para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL; Decreto-Ley núm. 7/2014, de 20 de mayo, de la Junta de Andalucía, de Medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL; Decreto-Ley núm. 1/2014, de 27 de junio, convalidado por Ley 6/2014, de 13 de octubre, de Medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los Servicios públicos en la Región de Murcia.

Leyes⁶¹, disposiciones de carácter reglamentario⁶² o Circulares⁶³, la mayoría de las CCAA – con independencia de las fuerzas políticas que las gobiernan – han intervenido no solamente para reconocer «la capacidad de sus municipios para seguir prestando las competencias propias que su ordenamiento les hubiera atribuido, con independencia de que pertenezcan o no a algunas de las materias definidas en el artículo 25.2 de la LBRL reformado», sino también para reconocer «la posibilidad de que el legislador sectorial pueda, a partir de ese momento, seguir definiendo nuevas competencias propias en su favor aun cuando se refieran a materias no incluidas en el citado 25.2, siempre que respete los requisitos que introduce este precepto para la atribución de nuevas competencias»⁶⁴. La citada normativa autonómica, de acuerdo con Zafra Víctor, no representa «un desarrollo singularizado de la legislación estatal»⁶⁵, sino que se pone el objetivo de aclarar la interpretación de la LBRL dada por la LRSAL. En cuanto al estado actual de la cuestión, tras las citadas sentencias, aparte de haberse asentado la analizada división en competencias propias, delegadas y distinta de las propias y de las delegadas (art. 7.4) – para las cuales se exige a los municipios un

⁶¹ Ley de Galicia 5/2014, de 27 de mayo, de Medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL; Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013; Ley 8/2015, de 2 de diciembre, para la Garantía y continuidad en Castilla-La Mancha de los servicios públicos.

⁶² Decreto del Principado de Asturias núm. 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁶³ Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón sobre el «régimen jurídico competencial de los Municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local que modifica la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local; Circular de 18 de junio de 2014 de la Dirección General de Administración Local de la Comunidad valenciana sobre «el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

⁶⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C., «La Ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?», *op. cit.*, pp. 41-73. Acerca del tema, vid. MERINO ESTRADA, V., «¿Qué fue de la reforma local?», *op. cit.*; NAVARRO RODRÍGUEZ, P., ZAFRA VÍCTOR, M., «El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración local», in *REALA*, núm. 2, 2014.

⁶⁵ ZAFRA VÍCTOR, M., «Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*

estudio económico y una autorización de la autoridad económica (la CCAA o el Ministerio “de Hacienda”) – no se han apreciado cambios sustanciales en las competencias municipales propias anteriores a la LRSAL. Las sentencias han desactivado, por lo tanto, las pretensiones de la LRSAL de reducir las competencias municipales; por otro lado las CCAA no han optado por esta hipotética vía recentralizadora, debido a su voluntad política, pero también a cuestiones – y limitaciones – económicas. Por otro lado, no es cuestión menor que, en muchos casos, esto requeriría una modificación de los Estatutos de Autonomía. De hecho, en el caso de algunas CCAA, como por ejemplo Cataluña o Andalucía, una recentralización competencial en determinadas materias propias iría en contra de sus Estatutos de Autonomía, que obligan a unos mínimos competenciales municipales en determinadas materias⁶⁶.

Como hemos analizado, si bien el TC salvó la constitucionalidad del art. 25 LBRL, declaró inconstitucionales las disposiciones adicionales y transitorias de la LRSAL, que preveían el paso de competencias locales hacia las CCAA en materias como educación y servicios sociales, al tratarse de competencias autonómicas. A este propósito consideramos importante traer a colación la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que parece muy garantista de la autonomía local. En el preámbulo se argumenta que «El octavo objetivo no es otro que dotar al municipio de un amplio abanico de poderes que se proyectan sobre un sistema de competencias propias configurado como un estándar mínimo de garantía de la autonomía municipal. El amplio listado de ámbitos materiales sobre los que el legislador sectorial atribuirá competencias a los municipios representa una de las decisiones legislativas críticas de este texto normativo, pues dichos ámbitos materiales establecen un mínimo garantizado de autonomía municipal que supera con creces las reducidas exigencias del legislador básico y sitúa a la Comunidad Autónoma en una posición claramente aventajada en esta materia; o, dicho de otra manera, se trata de preservar que el espacio municipal en Euskadi se configure como un poder político claramente delimitado en su marco de actuación, sin que los otros niveles de gobierno puedan interferir discrecionalmente en su

⁶⁶ Art. 84 y ss. del EEAA Cataluña [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña]. Art. 92 del EEAA Andalucía [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía].

ejercicio de forma puntual o sorpresiva». Aún más garantista se presenta la recientísima Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura que, después de detallar las competencias propias de los ayuntamientos extremeños, establece, de acuerdo con el art. 55 del Estatuto de Autonomía, sistemas reforzados de garantía de las mismas competencias (art. 16 y 17 de la citada Ley) e introduce una cláusula general residual de competencias municipales (art. 14) que se tiene que regir por las condiciones establecidas en el mismo artículo.

En la práctica, y analizando las citadas Leyes, el resultado es que la mayoría de CCAA, tras la LRSAL y las sentencias del TC, han dejado que estas competencias sigan siendo ejercidas por los ayuntamientos. No han manifestado ninguna intención de desapoderarlos competencialmente y no lo harán, por lo menos, hasta que no se lleve a cabo una reforma de la legislación de financiación autonómica. Sin embargo, si no hubiera sido por este haz garantista de la autonomía municipal por parte de las CCAA, el escenario hubiera podido ser totalmente opuesto, debido a la citada reducción por parte del legislador básico del listado contenido en el art. 25 LBRL. En nuestra opinión, el TC, en lugar de aumentar la garantía constitucional de la autonomía municipal con respecto a las competencias, la reduce en beneficio de la discrecionalidad de la CCAA. En este aspecto, a través de las sentencias del TC, desde el punto de vista de las CCAA, la lucha contra el uniformismo puede considerarse ganada. Sin embargo, la misma suerte no ha tocado a los entes locales. Esta posición del TC cercana a las garantías competenciales de la CCAA, pero menos a las municipales, se reitera en la STC 107/2017, de 21 de septiembre, sobre el conflicto en defensa de la autonomía local, presentada por más de dos mil municipios españoles. Aunque se trataba de una sentencia muy esperada, el Tribunal Constitucional, en ella, claramente condicionado por sus anteriores sentencias sobre la LRSAL, sólo reitera y completa lo dispuesto en la STC 41/2016, de 3 de marzo, sin considerar que en este caso se trata precisamente de un conflicto en defensa de la autonomía local⁶⁷.

⁶⁷ Vid. MONTESERIN HEREDIA, S., “Fin al juicio de constitucionalidad sobre LRSAL. Estudio de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante este año sobre LRSAL”, en *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, Núm. 24, 2017, pp. 3065-3076. A decir del autor “[...] se constata que el Alto Tribunal cuando aborda este conflicto en defensa de la autonomía local es prisionero de sus anteriores razonamientos jurídicos, pero recordemos que fueron realizados a partir de plan-

En conclusión, y a la luz de lo anterior, aunque el Tribunal Constitucional estima que la nueva redacción del artículo 25 LBRL no vulnera la garantía de la autonomía local, sino que, incluso, “eleva el mínimo de autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140 CE), en la medida en que indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias propias en función de ese interés local”⁶⁸, consideramos que, por el contrario, el núcleo intocable de las propias competencias municipales se ha demostrado dañado y limitado y que hubiera podido serlo, aún más, si las CCAA no se hubieran demostrado tan garantistas de la autonomía local. A este propósito, consideramos que sería necesario, para garantizar de manera más contundente la autonomía local, plantear una reforma constitucional en la que sea fijado constitucionalmente un mínimo garantizado de autonomía municipal⁶⁹, de manera que este mínimo no quede en manos del legislador básico. Sería igualmente necesario, debido a que las cuestiones relacionadas con la arquitectura institucional económico-financiera tienen un gran peso en el desarrollo del régimen local, plantear una reforma de la financiación local, que promueva una mejora de la autonomía tributaria local y que permita a los ayuntamientos poder ejercer servicios públicos garantizando a los mismos una suficiencia financiera⁷⁰. De acuerdo con Jiménez Asensio, «[...] sin un sistema de financiación que garantice el pleno ejercicio de tales atribuciones municipales, todo ese sistema competencial se convierte en un brindis al sol»⁷¹. A la reforma de financiación local, finalmente, debe-

teamientos autonómicos, con lo que, al final, podemos decir que las reclamaciones de los más de dos mil municipios han quedado en segundo plano, cuando justamente tendría que haber sido todo lo contrario dado el carácter especial local de la ley básica que se juzga”.

⁶⁸ STC 41/2016, FJ 12.

⁶⁹ Véase en tal sentido JIMÉNEZ ASENSIO, R., *op. cit.* “[...] Una garantía “constitucional” de la autonomía local que se asemeja a un chicle o acordeón desafinado. Pobre resultado, solo subsanable por una reforma constitucional que fije un mínimo garantizado de autonomía municipal.”

⁷⁰ Acerca de los diferentes modelos de financiación local, véanse BUENOS MORA, S., “Hacia una nueva fiscalidad municipal adecuada a las exigencias constitucionales e integrada en el sistema tributario estatal: el modelo alemán de corresponsabilidad fiscal”, en *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, Núm. 12, 2017, pp. 1566-1579. SANZ, B., BUSTOS, D., “Financiación local. Apuntes para un cambio en el modelo”, en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, Núm. 130, 2015, pp. 47-61.

⁷¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Competencias municipales tras la reforma local y su revisión por el Tribunal Constitucional”, *op. cit.* (Fecha última consulta 25/02/2019).

ría seguir – o ir de la mano – una necesaria reforma del régimen local que, salvando las positivities introducidas por la LRSAL, intervenga en las cuestiones que se mantienen como zonas grises. A tal propósito, consideramos interesante la posibilidad de prever mecanismos efectivos que, lejos de readmitir duplicidades, puedan favorecer las complementariedades de los servicios municipales con los provinciales y los autonómicos⁷².

⁷² Véase, a tal propósito, MELLADO RUIZ, L., El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *op. cit.*, p. 27. ARENILLA SÁEZ, M., “El nuevo sistema de competencias locales”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A., (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 22 y ss.

Bibliografía

ALMEIDA CERREDA, M., “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 22, 2015, pp. 219-263.

ARENILLA SÁEZ, M., “El nuevo sistema de competencias locales”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A., (coord.), *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 15-55.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014, pp. 373-410.

ARENAS VIRUEZ, M., “La cuestión competencial en materia de servicios sociales”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 133, 2016, pp. 69-112.

ARROYO GIL, A., “Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio”, en *UNED. Teoría y realidad constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 701-716.

BAYONA ROCAMORA, A., “La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional. Comentario a las primeras sentencias”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, pp. 284-303.

BARRERO RODRÍGUEZ, M.C., “La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 184, 2017, pp. 41-73.

BOIX PALOP, A., “El régimen local tras el fracaso de la reforma

2013”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 68, 2017, pp. 24-35.

BUENOS MORA, S., “Hacia una nueva fiscalidad municipal adecuada a las exigencias constitucionales e integrada en el sistema tributario estatal: el modelo alemán de corresponsabilidad fiscal”, en *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, Núm. 12, 2017, pp. 1566-1579.

CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014, pp. 765-781.

CASADO CASADO, L., *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d’Estudis de l’Autogovern, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2018.

CUESTA REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febrero 2014, pp. 98-125.

DÍAZ LEMA, J.M., “La STC 41/2016: aval del tribunal constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181, octubre – diciembre 2016.

DI CARPEGNA BRIVIO, E., “La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali. Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale”, en *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Anno 2018 - Fascicolo I.

FONT LLOVET, T., “La incidencia de la reforma local española en el ámbito sanitario: competencias y organización. En especial, los consorcios sanitarios”, en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, Núm. 3, 2014, pp. 599-618.

FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿Una mutación constitucional?”, en

Anuario del Gobierno Local 2013, Fundación democracia y gobierno local, Madrid.

FORNS, FERNÁNDEZ, M.V., “El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya”, en *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, vol. 19, núm. 74, 2018, pp. 25-66.

FUENTES GASÓ, J.R., “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, 2018, pp. 49-98.

--- “Administración local: avances en la precisión del alcance de las competencias ambientales”, en LOPEZ RAMÓN, F., (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales*, Ciemat ed., Madrid, 2017, pp. 607-646.

--- “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, enero-abril 2015, pp. 55-88.

GARCÍA ARANDA, S., “Las competencias locales. El contenido objetivo de la autonomía local”, en GARCÍA ARANDA, S., *La autonomía local en la Constitución de 1978*, Dykinson, 2015, pp. 57-79.

--- “La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, en *RDUNED. Revista de derecho UNED*, Núm. 18, 2016, pp. 225-251.

GARCÍA RUBIO, F. (coord.), *Las reformas locales en entorno comparado*, Claves de Derecho Local, núm. 18, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.A., “Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias municipales en materia de mercado de abastos”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 6, 2016.

IGLESIAS MARTÍN, A., *Autonomía municipal, descentralización, política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, 2002, pp. 442.

MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant Lo Blanch, 2014.

MELLADO RUIZ, L., “El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, en GARCÍA RUBIO, F., (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, 2015, pp. 24-30.

MERINO ESTRADA, V., “¿Que fue de la reforma local?”, en *Revista de estudios locales. Cunal*, N. 190, 2016, pp. 12-33.

MONTESERIN HEREDIA, S., “Fin al juicio de constitucionalidad sobre LRSAL. Estudio de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante este año sobre LRSAL”, en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm.24, 2017, pp. 3065-3076.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P.; ZAFRA VÍCTOR, M., “El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, julio-diciembre 2014.

PARADA VÁSQUEZ, J.R., “La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal”, en PARADA VÁSQUEZ, FUENTETAJA PASTOR, *Reforma y retos de la Administración local*, Marcial Pons, 2007.

PAREJO ALFONSO, L., “Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en *Cuadernos de derecho local*, núm. 37, 2015, pp. 12-40.

--- “La autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, pp. 9-64.

PÉREZ GARCÍA, M.L., “La aplicación diferenciada o asimétrica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en las distintas comunidades y ciudades autónomas (y en dos municii-

prios: Madrid y Barcelona)”, en *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. Extra 2, 2015 (Ejemplar dedicado a: Número extraordinario con motivo de las XXVII Jornadas de Letrados de las Comunidades Autónomas).

RENNA, M., “L’allocazione Delle Funzioni Normative e Amministrative”, en ROSSI, G., *Diritto Dell’Ambiente*, Giappichelli ed., 2017, pp. 148-171.

RODRÍGUEZ BEAS, M., FUENTES GASÓ, J.R., “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local en la interiorización del régimen local de Cataluña”, en GARCÍA RUBIO, F., (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, 2015, pp. 526-554.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en SANTAMARÍA PASTOR (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 139-156.

SANZ, B., BUSTOS, D., “Financiación local. Apuntes para un cambio en el modelo”, en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 130, 2015, pp. 47-61.

SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 241, 1989, pp. 9-29.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febr. 2014.

TUBERTINI, C., “L’attuazione Regionale Della Legge 56/2014: Verso Un Nuovo Assetto Delle Funzioni Amministrative”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2016, pp. 1-25.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Las competencias municipales

propias en el vigente régimen local”, en *Revista da Asesoria Xuridica Xeral*, núm. 7, 2017, pp. 156-180.

VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48, 2014, pp. 1-23.

VILLAR ROJAS, F.J., “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 46, 2014, pp. 42-55.

Webgrafía

ALMONACID LAMELAS, V., “6 grandes problemas de la reforma local de 2013 que deberían subsanarse antes del fin de la legislatura”, en *Nonsoloaytos* [Blog], 6 de febrero de 2018. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/02/06/6-grandes-problemas-de-la-reforma-local-de-2013-que-deberian-subsanarse-antes-del-fin-de-la-legislatura/>

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial”, en *La Administración al Día* [página web], 26 de noviembre de 2015. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505496#nota1>

BOIX PALOP, A., “Comunidades Autónomas y reforma del régimen local”, en *Agenda Pública El País* [página web], 5 de abril de 2016. <http://agendapublica.elpais.com/comunidades-autonomas-y-reforma-del-regimen-local/>

--- “Vía libre para redefinir y mejorar el gobierno local”, en *El País*. [página web], 21 de marzo de 2016. https://www.eldiario.es/cv/arguments/Via-redefinir-mejorar-gobierno-local_6_493860633.html

JIMÉNEZ ASENSIO, F., “Competencias municipales tras la re-

forma local y su revisión por el Tribunal Constitucional” in Diario del derecho municipal, en *La mirada institucional* [Blog]. <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/10/02/competencias-municipales-estado-de-la-cuestion/>

--- “Competencias municipales: estado de la cuestión”, en *La mirada institucional* [Blog], 02 de octubre de 2016. <https://rafaeljimenezasensio.com/documentos/>

ZAFRA VÍCTOR, M., “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *La Administración al Día* [página web], 27 de junio de 2014. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>



REVISTA VASCA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESTUDIOS

- 21 **Boto Álvarez, Alejandra:** El derecho a la vivienda en Argentina: una mirada desde el Derecho Administrativo español
- 49 **Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel:** En torno a la tutela de instituciones y símbolos en el debate público
- 85 **Igartua Salaverría, Juan:** La motivación en los nombramientos para Magistrados por el 5.º turno
- 109 **Leiva López, Alejandro D.:** La regulación de la gestión técnica del sistema eléctrico
- 147 **Mimentza Martín, Janire:** El principio de igualdad y los permisos parentales en el contexto nacional y comunitario
- 181 **Presicce, Laura:** El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad
- 223 **Rosales Reguera, David:** Bertsio linguistiko kontra-jarriak Euskal Autonomia Erkidegoko Legeetan
- 259 **Ruiz Palazuelos, Nuria:** La *regulación* de la regulación económica en Francia: planteamientos doctrinales y previsiones normativas
- 299 **Velasco Caballero, Francisco:** Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común

EUSKERA

- 353 **Cobrerros Mendazona, Edorta:** La normativa sobre el euskera publicada en 2018

JURISPRUDENCIA

- 365 **Aymerich Cano, Carlos:** Corrupción, nulidad y decomiso de contratos. A propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala Segunda) de 8 de junio (caso *Nóos*) y de 11 de noviembre de 2018

385 **García Ureta, Agustín:** Convenio de Aarhus, Derecho Europeo y aplicación *ratione temporis* de la regla sobre costes procesales no excesivamente onerosos. Comentario al asunto *Klohn v. an Bord Pleanála*, Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de octubre de 2018

407 **Razquin Lizarraga, José Antonio:** El silencio administrativo en la Ley 39/2015 desde la jurisprudencia constitucional. (A propósito de la STC 70/2018, de 21 de junio)

NOTAS

- 431 **Angulo Garzaro, Amaya:** La competencia en el sector del gas natural: el mercado regulado de la distribución del gas natural a la luz de la política energética de la Unión Europea
- 455 **Barruetabeña Zenekorta, Maite:** El reto de la jubilación del personal de las Administraciones Públicas Vascas: el programa Partekatuz de la Diputación Foral de Gipuzkoa
- 477 **Pintos Santiago, Jaime:** Las ofertas anormalmente bajas y el procedimiento abierto simplificado

BIBLIOGRAFÍA

- 503 Lasagabaster Herrarte, Iñaki: *Cárceles y derechos. Enfermedad, acumulación de condenas, alejamiento*. Editorial: UPV/EHU, 2018, 166 págs. (**Josep Ramon Fuentes i Gasó**)
- 505 López Ramón, Fernando (ed.): *El patrimonio natural en Europa y Latinoamérica*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XVII. Ed. Gobierno de Aragón/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Zaragoza, 2018, 478 págs. (**José Miguel García Asensio**)
- 511 García Roca, Javier, y Carmona Cuenca, Encarna: *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana*. Thomson Reuters Aranzadi. Pamplona, 2017, 537 págs. (**Lara Redondo Saceda**)

El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad

The long journey of the energetic self-supply and distributed generation in Spain: the transition road towards sustainability

Laura Presicce

LABURPENA: Trantsizio energetikoa gaur egun dugun erronka nagusienetako bat da; beraz, ikatzik gabeko sektore elektrikoa garatzeaz gain, sistema energetikoa aldatu behar da, eredu demokratikoago baten alde, non energia-sorkuntza banatuak paper garrantzitsuagoa izango duen. Ikerketaren helburua da aztertzea nola dagoen gaur egun, Espainian, energia banatuaren eta autokontsumoaren arloko araudia, zeina etengabe aldatzen baita, eta konparatzea Europak proposatutako erregulazioarekin (Energia eta klimari buruzko “Neguko Paketea”). Europar Batasunak dagoeneko ekin dio autokontsumo eta sorkuntza banatua bultzatuko duen trantsizio energetiko jasagarri eta justurako bideari. Espainiako indarreko araudia, berriz, alderantzizko norabidean joan da orain arte; baina, izapidetze-fasean dagoen erregulazio berriak aldaketa garrantzitsu bat dakar: kendu egin dira autokontsumoari ezarritako karga ekonomikoak eta oztopo administratiboak. Sorkuntza banatua gehiago garatzen datozen abantailak erakusten dute beharrezkoa dela Espainiako legeriak autokontsumo bultzatzea.

GAKO HITZAK: Autokontsumo energetikoa. Energia-sorkuntza banatua. Trantsizio justua. Eguzki-zerba Winter package.

ABSTRACT: The energy transition is one of the greatest challenges of our time and it means, besides the necessary decarbonification by the electric sector, to change from an energy model to a more democratic one characterized by a more assertive role of the generation of energy distributed. The objective of this study is to analyze the current state, and the continuous evolution of the Spanish regulation in terms of distributed generation and energy self-supply and to compare it with the European regulatory proposal adjusted in the “Winter package” about energy and climate. The European Union has undertaken a path towards a sustainable and fair energy transition which helps the self-supply and distributed generation. The Spanish normative up until now moved in the opposite direction; nevertheless, the new regulation, at this time under consideration, takes an important new route by removing the provision of economic burdens and administrative hurdles to self-supply. The advantages that emanate from the promotion of a greater development of distributed generation confirm the need to bolster self-consum in the Spanish legislation.

KEYWORDS: Eney self-supply. Distributed generation of energy. Fair transition. Sun tax. Winter package.

RESUMEN: La transición energética es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo y supone, además de la necesaria descarbonización del sector eléctrico, el cambio del sistema energético hacia un modelo más democrático, caracterizado por un rol más incisivo de la generación de energía distribuida. El objetivo del estudio es analizar el estado actual, y en continua evolución, de la normativa española en materia de generación distribuida y autoconsumo energético y compararlo con la propuesta regulatoria europea modelada en el «Paquete de invierno» sobre energía y clima. La Unión Europea ha emprendido un camino hacia una transición energética sostenible y justa que favorezca el autoconsumo y la generación distribuida. La normativa española hasta ahora vigente iba en sentido contrario; sin embargo, la nueva regulación, actualmente en fase de tramitación, realiza un importante cambio de ruta, eliminando la previsión de gravámenes económicos y trabas administrativas al autoconsumo. Las ventajas que proceden del fomento de un mayor desarrollo de generación distribuida confirman que es necesario un impulso del autoconsumo en la legislación española.

PALABRAS CLAVE: Autoconsumo energético. Generación distribuida de energía. Transición justa. Impuesto al sol. Winter package.

Trabajo recibido el 14 de septiembre de 2018.
Aceptado por el Consejo de Redacción el 18 de enero de 2019.

El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad (1)

The long journey of the energetic self-supply and distributed generation in Spain: the transition road towards sustainability

Laura Presicce

SUMARIO: I. Introducción: los ejes de la transición energética.— II. El autoconsumo eléctrico en la legislación española hasta el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores; 1. La regulación del autoconsumo en el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre; 2. Las cuestiones más controvertidas: conflictos competenciales, trabas administrativas e «impuesto al sol».—III. Las ventajas de la generación distribuida y del autoconsumo.—IV. La Unión Europea y la transición energética justa.—V. El cambio de rumbo y la actual regulación del autoconsumo en España en el marco de la transición energética justa.—VI. Consideraciones finales.—Adenda.—Bibliografía.

I. Introducción: los ejes de la transición energética

Tras cuatro años de negociaciones, el 12 de diciembre de 2015 se logró en la COP21 el Acuerdo de París, el primer acuerdo multilateral de alcance global en materia de cambio climático que cubre la casi totalidad de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial. El Acuerdo de París supone «una última oportunidad para legar a las generaciones futuras un mundo más estable, un planeta más limpio, unas sociedades

(1) El presente estudio ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación «Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo» (referencia DER2016-80011-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

más justas y unas economías más prósperas» (2). Sin pretender explicar en detalle su contenido (3), en el Acuerdo de París, los Gobiernos acordaron una serie de compromisos (NDCs, nationally-determined contributions) entre los cuales es importante destacar, en cuanto a la mitigación del cambio climático, el objetivo a largo plazo de limitar el calentamiento global por debajo del umbral de 2 °C y de frenar el aumento de la temperatura a 1,5 °C (4). Sin embargo, si el Acuerdo ha sido saludado como un éxito, en realidad conseguir los objetivos pactados en el mismo sería el verdadero logro para todo el planeta.

En este contexto, como señala el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático en su Quinto Informe de Evaluación (5), el sector energético juega un papel absolutamente decisivo, ya que la generación de energía es una de las principales causas del incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero en nuestro planeta (6), y a tal efecto, el patrón actual basado en la utilización de fuentes de energía

(2) *Vid. COM(2016) 110 final*. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: El camino desde París. Evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y complementar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático». Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0110> (fecha última consulta 06/08/2018).

(3) En detalle, *vid. BORRÁS PENTINAT, Susana, VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola (eds.), El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*, Aranzadi, Pamplona, 2018. *Vid. también LABANDEIRA, Xavier, LINARES, Pedro, «El acuerdo de París sobre cambio climático», en Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 97 enero-abril 2016, págs. 11-19. GILES CARNERO, Rosa, «La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 57/2017, págs. 193-215; y HIDALGO GARCÍA, María del Mar, «La firma del Acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible», en *Bie3: Boletín I.E.E.E.*, núm. 2 (abril-junio), 2016, págs. 116-124.

(4) «The Paris Agreement central aim is to strengthen the global response to the threat of climate change by keeping a global temperature rise this century well below 2 degrees Celsius above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase even further to 1.5 degrees Celsius. Additionally, the agreement aims to strengthen the ability of countries to deal with the impacts of climate change [...]». Disponible en: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (fecha última consulta 06/08/2018).

(5) Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Suiza: IPPC, 2015). En el mismo sentido van también las consideraciones efectuadas en el Informe IPCC del 2018 «Global Warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty». Disponible en: <http://www.ipcc.ch/report/sr15/> (Fecha última consulta: 14/10/2018).

(6) «En 2010, el 35% de las emisiones directas de GEI provinieron de la producción de energía». En «Cambio Climático: Implicaciones para el Sector Energético. Hallazgos Claves del Quinto Informe de Evaluación (AR5) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático». Disponible en: <https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2014/06/Publicacion-Cambio-Climatico-implicaciones-para-el-sector-energetico-IPCCC-AR5.pdf> (fecha última consulta: 10/09/2018).

fósil y en un modelo energético oligopolístico, jerárquico y centralizado, resulta insostenible. Las fuentes de energía no renovables son cada vez más escasas(7) y, en el proceso de extracción, combustión y transporte, las emisiones atmosféricas de gases de efecto invernadero contribuyen irreparablemente al calentamiento global. En efecto, el uso de fuentes no renovables para la producción de energía es manifiestamente una de las principales contribuciones antrópicas al calentamiento global. Por este motivo, la Unión Europea se ha presentado frente al ambicioso reto global del Acuerdo de París con una sola voz y un fuerte compromiso irreversible e innegociable(8) para una transición energética justa que lleve a un modelo de desarrollo hipocarbónico y resiliente al clima. Compromiso que se está plasmando a través de una serie de medidas contenidas en el llamado «Winter Package».

Por transición energética se entiende la transformación del modelo energético, pasando de un modelo basado en energías primarias convencionales de naturaleza fósil y en una estructura altamente cerrada, centralizada y jerarquizada, a otro sistema más abierto, descentralizado y descarbonificado, para alcanzar una sociedad más sostenible(9). De la definición que se acaba de dar, resulta necesario destacar dos axiomas: por un lado, el ya señalado y más notorio, relacionado con la implementación del uso de recursos renovables en la producción de energía; y, por el otro, el paso desde un modelo energético centralizado y obsoleto a un sistema descentralizado y más eficiente. En cuanto a la utilización de fuentes de energía renovables, la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE), define fuentes de energía renovables como «aquellas fuentes de energía renovables

(7) Este modelo es difícilmente sostenible si consideramos la naturaleza finita de los recursos no renovables y la creciente demanda de energía. El consumo de energía ha conocido un incremento considerable en las últimas dos décadas y la demanda mundial de energía, así como la población, seguirá creciendo en los próximos años (se estima que la demanda de energía eléctrica pasará de 776 TWh a 2499 TWh). Vid. HIDALGO GARCÍA, María del Mar, «La firma del Acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible», *op. cit.* Por este motivo, Riba Romeva apunta a que uno de los objetivos que es necesario perseguir es la disminución del consumo de energía: «El decrecimiento energético no es una opción (viene solo), pero, en cambio, sí que existen opciones en las alternativas. En la perspectiva del ahorro energético, todos los procesos de nuestra civilización industrial, así como las actitudes individuales y colectivas frente al consumo, proporcionan unos amplísimos márgenes para el ahorro energético». Vid. RIBA ROMEVA, Carles, «Crisis y alternativas a la energía fósil», en *Medi ambient: Tecnologia i cultura*, núm. 50, 2013, págs. 67-72.

(8) Vid. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo...», *vid. Ibidem* nota 2.

(9) Vid. PIERLOW, Johann-Christian, «La inaplazable transición energética: el paso de los combustibles fósiles a las energías renovables», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Galán Vioque, R., González Ríos, I. (dirs), Aranzadi, 2017, págs. 47-68. Vid. también GALERA RODRIGO, Susana «Transición energética en España: retos jurídicos más allá del mercado», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, GALÁN VIOQUE, R., GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs), Aranzadi, 2017, págs. 499-513.

no fósiles (energía eólica, solar, geotérmica, de las olas, de las mareas, hidráulica, de la biomasa, los gases de vertedero, los gases producidos en estaciones depuradoras de aguas residuales y los biogases)» (10).

Respecto al segundo elemento, es decir, el cambio en la configuración del sistema energético, la Comisión Europea ha destacado que el objetivo es «[...] dejar atrás una economía propulsada por los combustibles fósiles, en la que la energía se basa en un enfoque centralizado, guiado por la oferta, y que depende de tecnologías antiguas y modelos empresariales obsoletos» con el objetivo de empoderar a los consumidores «proporcionándoles información y posibilidades de elección, y flexibilizando tanto la demanda como la oferta [...]» (11).

Empoderar los consumidores y ampliar las posibilidades de la producción distribuida es una de las grandes apuestas que la Unión Europea se ha planteado incluso antes del Acuerdo de París(12). Por ende, resulta fundamental reiterar que, para que pueda emprenderse un camino hacia la transición energética, no solamente es necesario materializar cada uno de los dos axiomas expuestos, sino que, además, es preciso que se desarrollen a la vez: no se logrará una transición energética únicamente con el uso de fuentes de energía renovables ni tampoco con el solo salto a un sistema descentralizado. Es razonable pensar que un cambio enfocado exclusivamente en el uso de fuentes de energía renovables podría cumplir con los estándares establecidos en el acuerdo de París respecto a la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, los objetivos de París y de desarrollo sostenible van más allá de la mera sostenibilidad ambiental, impulsando un paradigma de sostenibilidad y desarrollo sostenible holístico, que no abarque únicamente la vertiente ambiental sino también la económica y la social. En este contexto, entra en juego la llamada «transición energética justa» que debería comenzar con el reconocimiento de la injusticia energética que caracteriza la situación actual, así como con la constatación de la «insostenibilidad realmente existente», que colisiona con el desarrollo sostenible al que aspiramos(13).

(10) Art. 2. 30) Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009.

(11) COM (2015) 80 final, Paquete sobre la Unión de la Energía, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, 25 de febrero de 2015. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF (Fecha última consulta: 18/08/2018).

(12) Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE; y Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

(13) HEALY, Noel, BARRY, John, «Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a «just transition»», en *Energy Policy*, vol. 108, septiembre 2017, págs. 451-459. Acerca de la «transición energética justa», *vid.* también HEFFRON, Raphael James, McCAULEY, Da-

El impacto social y económico de la transición reivindica el paso a un sistema descentralizado y más eficiente donde la producción de energía se haga, como se verá, de forma distribuida y descentralizada. El sistema eléctrico tradicional se ha asentado hasta ahora en un modelo fuertemente cerrado, basado en una producción de energía centralizada y a gran escala, en grandes centrales de generación que utilizan normalmente fuentes fósiles y que se hallan alejadas de los puntos de consumo. La energía generada en las centrales se transporta hasta los puntos de consumo en extensas líneas de transporte, a través de torres de alta tensión mediante los cables. En el sistema de energía distribuida o de producción descentralizada, por el contrario, la energía se genera⁽¹⁴⁾ a pequeña escala, cerca del punto de consumo o directamente en el punto de consumo, eliminando o reduciendo el largo trayecto que la energía recorre en el sistema y aumentando, supuestamente, como se verá más adelante, la eficiencia energética. Asimismo, además de la eficiencia energética, adoptar este cambio de patrón brinda una serie de beneficios internos y externos al sistema eléctrico que se analizarán en seguida.

Antes de iniciar una discusión a fondo del tema objeto del presente estudio, es necesario aclarar que los conceptos de «autoconsumo energético» y «generación distribuida» (o descentralizada) no son sinónimos, aunque muy a menudo se utilizan como tales. En cuanto a la producción de energía descentralizada (o generación distribuida⁽¹⁵⁾), no existe una definición unívoca⁽¹⁶⁾. De acuerdo con la definición dada por Álvarez Pelegrí y Castro Legarza⁽¹⁷⁾, se trata de «una modalidad de generación eléctrica compuesta por un conjunto de unidades de generación eléctrica de pequeña potencia, ubicadas cerca del lugar de consumo y conectadas directamente a la red de distribución, de forma que la energía puede

ren, «What is the «Just Transition»?», en *Geoforum*, vol. 88, enero 2018, págs. 74-77; McCauley, Darren, Heffron, Raphael James, «Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice» en *Energy Policy*, 119, 2018, págs. 1-7.

(14) Normalmente las fuentes de energía que se relacionan con la generación distribuida son renovables y a lo largo del presente trabajo, cuando nos refiramos a generación distribuida y a autoconsumo daremos por supuesto que provienen de fuentes renovables. A tal propósito, es importante mencionar que el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y protección de los consumidores, (que ha sido convalidado por el Congreso y que se tramitará como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia) por primera vez menciona expresamente el «autoconsumo eléctrico renovable».

(15) Además, para referirse al mismo concepto se emplean diferentes términos: generación distribuida, generación descentralizada, generación dispersa, generación a pequeña escala, microgeneración.

(16) Para un análisis detallado acerca de las múltiples definiciones de generación distribuida que se han dado en la literatura, *vid.* ACKERMANN, Thomas, ANDERSSON, Goran, SÖDER, Lennart, «Distributed generation: a definition», en *Electric Power System Research*, núm. 57, 2001, págs. 195-204.

(17) *Vid.* ÁLVAREZ PELEGRY, Eloy, CASTRO LEGARZA, Unai, «Generación distribuida y autoconsumo. Análisis regulatorio», en *Cuadernos Orkestra*, núm. 2014/9, pág. 4.

ser inyectada directamente en la red ya que ésta se genera a la tensión de distribución». Tampoco se observa consenso respecto a la potencia nominal mínima y máxima de los generadores(18). Asimismo, autoconsumo energético también es un concepto polisémico(19).

La definición legal de autoconsumo en España se halla en el art. 9.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE).

En su versión actualmente vigente, introducida por el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, se define el autoconsumo como «el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociada a los mismos». Comparando las dos definiciones, resulta claro que generación distribuida y autoconsumo no son exactamente dos conceptos sinónimos e incluso puede afirmarse que el autoconsumo representa una «ramificación» o que queda englobado en el concepto de generación de electricidad distribuida. Sin embargo, es interesante observar cómo en la nueva definición de autoconsumo proporcionada por el citado Real Decreto Ley, como veremos, se amplía la noción de autoconsumo respecto a la definición anterior, acercándose al concepto de generación distribuida.

II. El autoconsumo eléctrico en la legislación española hasta el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores

1. La regulación del autoconsumo en el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) llevó a cabo, en el año 2013, una reforma global del sector, una nueva regulación para hacer frente a los cambios fundamentales en el sector eléctrico de los últimos años y corregir la importante distorsión del normal funcionamiento del sector eléctrico debido a la «acumulación, durante la última década, de desequilibrios anuales entre ingresos y costes del sistema eléctrico y que ha provocado la aparición de un déficit estructural». La LSE(20) no mencionaba la generación distribuida, pero en el

(18) Vid. ACKERMANN, Thomas, ANDERSSON, Goran, SÖDER, Lennart, «Distributed generation: a definition», *op. cit.*, pág. 197.

(19) MENDOZA LOSANA, Ana I., «El real decreto de autoconsumo eléctrico o la paradoja de pagar por generar energía», en *Análisis GA&P*, Nov. 2015, págs. 1-3.

(20) Esta Ley deroga la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

art. 9.1 definía el autoconsumo como «el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas a un consumidor» y, por primera vez de forma expresa(21), disponía la regulación del mismo en España. En el preámbulo, la LSE situaba el autoconsumo «al margen del sistema eléctrico», y disponía un desarrollo normativo específico que se llevó a cabo a través del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo (de ahora en adelante, RD Autoconsumo). El RD Autoconsumo, a diferencia de la LSE, cita en su preámbulo la generación distribuida como un modelo que presenta beneficios para el sistema eléctrico, en cuanto a la eficiencia energética y a la minimización del impacto de las instalaciones eléctricas en su entorno. Por este motivo, acuerda que es necesario que «comience a integrarse de una manera eficaz en la red como un elemento de eficiencia, de producción y de gestión, y no tan sólo como una simple conexión para la entrega de la energía eléctrica producida(22)». Sin embargo, la referencia a la generación distribuida desaparece en el articulado del Real Decreto, en el que se vuelve a hablar solamente de autoconsumo.

La clasificación contenida en el art. 4 del RD Autoconsumo abarca dos modalidades de autoconsumo (23), tipo 1 y tipo 2.

(21) Vid. GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, «La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas», en *RVAP*, núm. Especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014, pág. 1624. Sin embargo, el preámbulo del Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia ya anunciaba la regulación del suministro de energía por autoconsumo.

(22) Vid. Preámbulo, Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.

(23) El art. 9.1 LSE diferenciaba entre cuatro modalidades de autoconsumo:

a) Modalidades de suministro con autoconsumo. Cuando se trate de un consumidor que dispusiera de una instalación de generación, destinada al consumo propio, conectada en el interior de la red de su punto de suministro y que no estuviera dada de alta en el correspondiente registro como instalación de producción. En este caso, existirá un único sujeto de los previstos en el artículo 6, que será el sujeto consumidor.

b) Modalidades de producción con autoconsumo. Cuando se trate de un consumidor asociado a una instalación de producción debidamente inscrita en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica conectada en el interior de su red. En este caso, existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6, el sujeto consumidor y el productor.

c) Modalidades de producción con autoconsumo de un consumidor conectado a través de una línea directa con una instalación de producción. Cuando se trate de un consumidor asociado a una instalación de producción debidamente inscrita en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica a la que estuviera conectado a través de una línea di-

En el autoconsumo de tipo 1 (24) la energía generada debía ser destinada al consumo propio y consumida de forma instantánea (25). De acuerdo con la Memoria de Impacto Normativo del Proyecto del RD se trata de «producción individual de energía en instalaciones de pequeña potencia para el consumo en la misma ubicación», como es el caso, por ejemplo, de uno (o más) panel fotovoltaico que proporciona electricidad directamente a los aparatos eléctricos en uso en un hogar. El titular del punto de suministro y el titular de la instalación tenía que ser el mismo y por este motivo, a los efectos de la LSE, existía un único sujeto, definido consumidor (26).

El art. 5.1 del RD establecía que la potencia contratada por el consumidor no podía ser superior a 100 kW y que la suma de las potencias instaladas de generación debería ser igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor.

En todo caso, las instalaciones de tipo 1 estaban conectadas a la red eléctrica (27) y, a tal propósito, las instalaciones de generación y el punto de suministro tenían que cumplir los requisitos técnicos contenidos en la normativa del sector eléctrico y en la reglamentación de calidad y seguridad industrial que les resultaban de aplicación (28). Esta modalidad, como se apunta en la Memoria de Impacto Normativo del Proyecto del RD, estaba pensada «para aquellos casos en los que el consumidor pretende la conexión de una instalación de generación de muy pequeño tamaño, y no generará energía excedentaria». Sin embargo, la normativa establecía que el titular podía ser autorizado a verter eventual energía producida en exceso en la red, aunque no recibía compensación alguna. La cuestión ha suscitado, como se verá, un importante debate.

recta. En este caso, existirán dos sujetos de los previstos en el artículo 6, el sujeto consumidor y el productor.

d) Cualquier otra modalidad de consumo de energía eléctrica proveniente de una instalación de generación de energía eléctrica asociada a un consumidor.

(24) Corresponde a la modalidad de suministro con autoconsumo definida en el artículo 9.1.a) de la LSE.

(25) Por este motivo se habla también de autoconsumo instantáneo.

(26) *Vid.* art. 6 LSE.

(27) Incluso en el caso de que no se vierta ningún excedente de producción a la red eléctrica (sistemas de inyección cero). Si no estuvieran conectadas, estaríamos ante otro tipo de autoconsumo, en concreto el llamado «autoconsumo aislado», del que trataremos más adelante.

(28) En particular, los establecidos en el Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia. Era necesario solicitar un punto de conexión a la compañía eléctrica de acuerdo con lo dispuesto en el citado Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre.

Otra modalidad regulada por el RD era el autoconsumo de tipo 2(29). En este caso, de acuerdo con la definición contenida en el art. 4 del citado RD, se trataba «de un consumidor de energía eléctrica en un punto de suministro o instalación, que esté asociado a una o varias instalaciones de producción debidamente inscritas en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica conectadas en el interior de su red o que compartan infraestructura de conexión con éste o conectados a través de una línea directa». La definición diferenciaba dos posibilidades: dos sujetos, el consumidor y el productor, compartiendo infraestructura de conexión a la red, es decir directamente en su red interior, o unidos mediante líneas directas(30). En estos dos casos, a diferencia de la modalidad de autoconsumo de tipo 1, no necesariamente el titular de las instalaciones de producción y de suministro tenía que ser el mismo y por este motivo, de acuerdo con lo establecido en el art. 4.1.b) del RD Autoconsumo, se apreciaban dos sujetos de los señalados en el art. 6 LSE: el consumidor y el productor. Los requisitos que tenían que cumplir las instalaciones de autoconsumo de tipo 2 se encontraban recogidos en los artículos 4.1 b) y 5.2 del RD: en primer lugar, al igual que para las instalaciones de tipo 1, la suma de potencias instaladas de producción tenía que ser igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor y, en el caso de varias instalaciones de producción, el titular de todas y cada una de ellas tenía que ser la misma persona física o jurídica. Los titulares de instalaciones acogidos a modalidad de autoconsumo de tipo 2 estaban obligados a darse de alta en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica (RAIPRE), podían vender la energía producida en exceso en el mercado y, por este motivo, estaban sujetos a condiciones de carácter administrativo menos sencillas respecto a las indicadas para el tipo 1, así como a condiciones técnicas y económicas detalladas en el Real Decreto y en la normativa aplicable.

Quedan fuera del ámbito de aplicación del RD Autoconsumo, de acuerdo con el art. 2.2, las instalaciones aisladas, «de tipo 0»(31), ya que se trata de instalaciones de autoconsumo no conectadas a la red eléctrica, y los grupos de generación utilizados exclusivamente en caso de una interrupción de alimentación de energía eléctrica de la red eléctrica(32).

(29) Corresponde a las modalidades de autoconsumo definidas en el artículo 9.1.b) y 9.1.c) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, en su versión originaria.

(30) Vid. LEIVA LÓPEZ, Alejandro, «La regulación del autoconsumo de electricidad en un nuevo entorno social y tecnológico», en *RVAP*, núm. 110-I. Enero-Abril 2018, pág. 129.

(31) Vid. LEIVA LÓPEZ, Alejandro, «La regulación del autoconsumo», *op. cit.*, pág. 126.

(32) Sin embargo, es muy difícil que un consumidor pueda prescindir completamente de la red eléctrica, debido a que las fuentes no siempre garantizan continuidad (por ejemplo, las placas fo-

2. Las cuestiones más controvertidas: conflictos competenciales, trabas administrativas e «impuesto al sol»

El citado RD ha suscitado mucho debate y una enérgica reacción por parte de las Comunidades Autónomas, de los autoconsumidores y de las asociaciones de productores de energía fotovoltaica, los cuales consideraban que el legislador, a través de la regulación poco favorable⁽³³⁾ contenida en mismo RD, no solo no estaba fomentando el autoconsumo (y por ende la generación distribuida), sino que lo estaba dificultando.

Los asuntos más debatidos, que han sido abordados también por los más altos Tribunales, han sido los siguientes:

a) El conflicto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de autoconsumo

El preámbulo de la LSE, así como el preámbulo del RD, dejaban claras las competencias del Estado en materia de autoconsumo, no solamente en cuanto a la determinación del concepto y la concretización de las modalidades sino también en cuanto a la fijación de las condiciones técnicas, económicas y administrativas necesarias para el desarrollo de la ley, que se deberán cumplir en todo el territorio nacional de manera uniforme. Es decir, el Estado regula el autoconsumo de energía eléctrica amparándose en la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del sector energético. Sin embargo, según algunas Comunidades Autónomas (CCAA), la reserva a favor del Estado de la regulación reglamentaria de las instalaciones de autoconsumo desbordaba el carácter de norma básica porque habilitaba al Estado para determinar aspectos técnicos y de detalle de las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red eléctrica, que correspondía regular a las CCAA. A tal propósito, respecto a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias CCAA contra el art. 9 LSE, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor de las competencias estatales contenidas en dicho artículo, apreciando que los títulos competenciales de los artículos 149.1.13 y 149.1.25 CE proporcionan un fundamento competencial adecuado, tratándose «de

tovoltaicas o los aerogeneradores solo funcionarían con sol o viento) y que aún no se han desarrollado a suficiencia baterías y sistemas de almacenamiento de energía. Con referencia a la posibilidad de sistemas de almacenamiento, el art. 5.5 de RD Autoconsumo establecía por primera vez la posibilidad de instalar elementos de acumulación en las instalaciones de autoconsumo, aunque con limitaciones y cargas económicas adicionales, derogadas ahora por el Real Decreto Ley 15/2018 de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

(33) Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, pág. 286.

una cuestión que se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía eléctrica y del establecimiento de su régimen económico» (34). Sin embargo, en la reciente STC 68/2017, de 25 de mayo, el TC(35) ha manifestado una moderada apertura hacia las competencias de las CCAA, reconociendo que, en el desarrollo reglamentario del art. 9 LSE a través del RD 900/2015, el Estado se ha extralimitado, en algún supuesto, en sus competencias. Por este motivo, el TC ha estimado parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña(36), considerando que el Gobierno del Estado ha actuado más allá de sus competencias, como se verá, en la regulación del registro de autoconsumo de energía eléctrica, dispuesta en los arts. 19 a 22 del RD controvertido y en la prohibición del autoconsumo compartido contenida en el art. 4.3 del mismo.

- b) La previsión de numerosas trabas administrativas, que suponen un freno al autoconsumo energético.

En cuanto a las condiciones administrativas, considerando las indicaciones contenidas en la legislación anterior sobre el tema(37) y las obligaciones derivadas de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, el RD Autoconsumo debía establecer mecanismos de racionalización y procedimientos de autorización simplificados para aumentar la celeridad en los procedimientos administrativos de autorización y conexión a redes de distribución y transporte de energía eléctrica de las instalaciones de autoconsumo. En cambio, el citado Real Decreto había impuesto muchos obstáculos administrativos al autoconsumo, sobre todo para aquellos autoconsumidores que no vierten energía a la red, para los cuales el procedimiento previsto en el texto originario del Real Decreto resultaba muy oneroso e, incluso, como ha destacado la Comisión Europea «podría ser contrario a lo establecido en este artículo 13.1 de la Directiva de energía renovable y el artículo 7.3 de la Directiva de mercado interior de la

(34) *Vid.* STC 72/2016, de 14 de abril, en FJ 3; STC 60/2016, de 17 de marzo, en FJ 3.

(35) Aun tomando como base las consideraciones efectuadas en el FJ 3 de la STC 60/2016, de 17 de marzo.

(36) Declarando la inconstitucionalidad de los arts. 4,3, 19, 20, 21 y 22 RD Autoconsumo.

(37) Es decir, el mismo art. 9 de la LSE, así como la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia, que establece la obligación de regular el suministro de la energía eléctrica producida en el interior de la red de un consumidor para su propio consumo y el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

electricidad» (38). En el RD, de hecho, se disponía que toda instalación nueva, independientemente de si era menor o mayor a 10 kW, tenía que solicitar permiso a las compañías eléctricas, que tienen que homologar, entre otros, el estudio de instalación, los equipos de medida y los puntos de conexión. Además, se disponía la obligación de todas las instalaciones de autoconsumo, con excepción de las instalaciones aisladas, de inscribirse en el Registro Administrativo de Autoconsumo (art. 9.4 LSE y arts. 19, 20 y 21 RD Autoconsumo). A este respecto, el Tribunal Constitucional, en la citada sentencia núm. 68/2017 de 25 de mayo, aun reconociendo que los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo tienen la obligación de inscribirse en el registro, declaró nulos los arts. 19 a 22 de RD por razones de vulneración competencial, ya que la competencia para regular el procedimiento de inscripción en dicho registro para las instalaciones ubicadas en los respectivos territorios tiene que ser de las Comunidades Autónomas (39).

- c) La prohibición del «autoconsumo compartido» contenida en el art. 4.3 RD Autoconsumo.

Respecto al tema del «autoconsumo compartido», el art. 4 del RD establecía la prohibición de conexión de un generador a la red interior de varios consumidores. La prohibición contenida en la frase «En ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores», creaba un problema en la implantación de instalaciones de autoconsumo en comunidades de propietarios o propiedades compartidas, prohibiendo la creación de una «red interior» de varios consumidores. Es decir, se podía utilizar la energía «autoproducida» para el suministro de electricidad en las zonas comunes (ascensores, garajes), pero no en cada hogar de una misma comunidad de vecinos. El TC, compartiendo la posición de la Generalitat de Cataluña que impugnó el artículo, consideró que dichas redes interiores de varios consumidores no podían ser consideradas redes de distribución (40) y más bien co-

(38) Fuente: «Bruselas lee la cartilla al Gobierno por las trabas administrativas al autoconsumo doméstico», en *El Periódico de la Energía*, de 14.03.2017. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/bruselas-lee-la-cartilla-al-gobierno-por-las-trabas-administrativas-al-autoconsumo-domestico/> (fecha última consulta: 30/08/2018).

(39) *Vid.* STC núm. 68/2017 de 25 de mayo en la que el TC considera que las disposiciones contenidas en los arts. 19 a 22 del RD Autoconsumo exceden el ámbito competencial del Estado en cuanto atribuyen al registro funciones ejecutivas, vulnerando las competencias autonómicas. El TC, en este caso, se remite a su propia doctrina en las STC 243/1994, de 21 de julio y STC 197/1996, de 28 de noviembre.

(40) La Abogacía del Estado argumentaba que el art. 4.3 del RD Autoconsumo era una concreción técnica del art. 39.3 LSE en el que se dispone que «Todas las instalaciones destinadas a más de un consumidor tendrán la consideración de red de distribución y deberán ser cedidas a la empresa dis-

rrespondían a lo que técnicamente se denominan «instalaciones de enlace», es decir, aquellas que unen la red de distribución con las instalaciones interiores o receptoras de cada uno de los usuarios que puedan encontrarse en una misma urbanización o edificio. En consecuencia, en la Sentencia núm. 68/2017, de 25 de marzo el Tribunal Constitucional declaró el artículo inconstitucional y nulo, en cuanto consideró que la prohibición «incide en el ámbito de las competencias asumidas por la Generalitat en materia de «fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética» en su ámbito territorial».

El TC, además, consideró que dicha prohibición injustificada⁽⁴¹⁾ dificulta la consecución de objetivos de eficiencia energética y medioambientales en línea con los establecidos por la Unión Europea, en concreto en la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios; o la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética.

- d) La falta de retribución por la energía vertida a la red para las instalaciones de tipo 1.

Como se ha expuesto anteriormente, aunque en las instalaciones de autoconsumo de tipo 1 —previstas en el texto articulado de la LSE anterior a la reforma— la energía fuera autoconsumida instantáneamente, la producción de excedentes de energía generada podía ser vertida en la red. Sin embargo, el art. 14.3 del RD Autoconsumo disponía la posibilidad de percibir contraprestación económica por el vertido horario de energía a la red solamente para las instalaciones acogidas a la modalidad de autoconsumo de tipo 2. En cambio, a las instalaciones acogidas a la modalidad de autoconsumo 1 no se les permitía recibir ingresos por la ener-

tribuidora de la zona, la cual responderá de la seguridad y calidad del suministro. Dicha infraestructura quedará abierta al uso de terceros».

(41) *Vid.* STC núm. 68/2017, de 25 de marzo, FJ6: «De hecho, ni en el preámbulo del Real Decreto, ni en la memoria del análisis de impacto normativo que acompañó al proyecto de este Real Decreto, ni en la respuesta del Consejo de Ministros al requerimiento de incompetencia formulado por la Generalitat de Cataluña, ni finalmente en las alegaciones de la Abogacía del Estado, se evidencia razón alguna que justifique la necesidad de imponer una prohibición de este cariz, que impide a las Comunidades Autónomas promover en ejecución de las competencias que hayan asumido en materia de energía, medidas para la implantación de instalaciones comunes de autoconsumo en urbanizaciones, grandes edificios de viviendas, o cualquier otro tipo de edificios complejos o con elementos comunitarios, y de las que se puedan beneficiar varios usuarios».

gía excedentaria (42) inyectada en la red eléctrica. La disposición se justificaba ya que los sistemas de autoconsumo de tipo 1 no se inscribían como productores de electricidad en el RAIPRE y, por tanto, no podían vender los excedentes de electricidad, por lo que era considerados únicamente consumidores. La disposición ha sido muy discutida (43), debido a que España hasta la reforma resultaba ser uno de los pocos Países que no preveía mecanismos de compensación por la energía vertida en la red, por lo menos para las instalaciones de tipo 1 (44).

Como afirma Ortiz García, «para obtener una contraprestación por ese excedente, el pequeño autoconsumidor deberá convertirse en empresario [...] con la consiguiente gestión de la actividad» (45): declaración de IVA, pago de impuesto de generación de electricidad, etc. Esto colisionaba con el objetivo proclamado en el preámbulo del RD: «Se trata de avanzar hacia un sistema de generación distribuida mediante mecanismos de venta de excedentes y autoconsumo instantáneo para potenciar la producción individual de energía en instalaciones de pequeña potencia, para el consumo en la misma ubicación, en aquellos casos que sean eficientes para el conjunto del sistema eléctrico», que había quedado, según nuestro parecer, completamente desatendido en cuanto al régimen retributivo del autoconsumo.

e) La previsión de cargas económicas. El llamado «impuesto al sol».

En cuanto al marco económico de las instalaciones de producción eléctrica con autoconsumo, en primer lugar, resulta necesario señalar que el elemento determinante para acometer la reforma de 2013 fue el «riesgo de quiebra del sistema eléctrico» debido a la «acumulación de desequilibrios anuales entre ingresos y costes del sistema eléctrico y que ha provocado la aparición de un déficit estructural». Por ende, el principal objetivo de la reforma operada por la LSE era la aprobación de «un nuevo régimen de ingresos y

(42) Definida en el art. 3 g) del RD Autoconsumo.

(43) Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, págs. 274 y 293.

(44) La mayoría de los Países han previsto una forma de retribución para la energía vertida en la red eléctrica de manera fija a través la «*feed-in-tariff*» (Alemania o Reino Unido), o como derecho a consumo diferido a través del balance neto (Estados Unidos, Brasil, Portugal) o a través de la tarifa neta (Italia, Chile). A tal propósito, vid. LÓPEZ SAKO, Masao Javier, «Convergencia de la eficiencia energética y las energías renovables: generación distribuida, autoconsumo/autoproducción y balance neto», en *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red (energía, telecomunicaciones y transporte)* y su incidencia en los espacios naturales protegidos, González Ríos, Isabel, (dir.), Dykinson, 2015, págs. 199-226; vid. también, GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, «La incipiente regulación del autoconsumo...» *op. cit.*, pág. 1634.

(45) Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, pág. 293.

Laura Presicce

El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España 197

gastos del sistema eléctrico, que trata de devolver al sistema una sostenibilidad financiera perdida hace largo tiempo y cuya erradicación no se ha conseguido hasta la fecha mediante la adopción de medidas parciales».

Respecto al autoconsumo, el art. 9.3(46) LSE establecía con carácter general, la obligación de las instalaciones de autoconsumo, cuando no se trate de instalaciones aisladas, de contribuir a la financiación de los costes y servicios del sistema en la misma cuantía que el resto de los consumidores. En el RD se seguía la misma línea, debido a que el objetivo del Gobierno era compatibilizar el desarrollo de la generación eléctrica a pequeña escala, pero «minimizando el impacto para el conjunto del sistema eléctrico», es decir, velando por la sostenibilidad económica del sistema o, dicho de otra manera, seguir consolidando políticas para proteger los intereses del sector energético «tradicional» (47). El resultado de la política impulsada por el entonces gobierno se hallaba articulado en los cargos previstos (48) en los arts. 16 RD (Peajes de acceso a las redes de aplicación a las modalidades de autoconsumo), 17 RD (Cargos asociados a los costes del sistema eléctrico) y 18 RD (Cargo por otros servicios del sistema o costes para la provisión de los servicios de respaldo del sistema).

La Asociación Nacional de Productores e Inversores de Energías Renovables impugnó los citados artículos del RD objetando la legalidad de los cargos previstos en los arts. 17 y 18 RD por falta de metodología para su determinación, lo que los haría arbitrarios y generadores de inseguridad jurídica, y los mayores cargos impuestos a los autoconsumidores respecto a los otros usuarios, en contra del mandato legal contemplado en el art. 9 de la LSE.

(46) Art. 9.3 LSE, en su versión originaria, preveía que «[...] Todos los consumidores sujetos a cualquier modalidad de autoconsumo tendrán la obligación de contribuir a los costes y servicios del sistema por la energía autoconsumida, cuando la instalación de generación o de consumo esté conectada total o parcialmente al sistema eléctrico. Para ello estarán obligados a pagar los mismos peajes de acceso a las redes, cargos asociados a los costes del sistema y costes para la provisión de los servicios de respaldo del sistema que correspondan a un consumidor no sujeto a ninguna de las modalidades de autoconsumo descritas en el apartado anterior [...]».

(47) Vid. ALBA RÍOS, Juan José, ARAGONÉS AHNERT, Vanessa, BARQUÍN GIL, Julián, MOREDA DÍAZ, Eduardo, «La regulación del autoconsumo en España: ¿un impuesto al sol?», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, pág. 41. En el artículo los autores afirman que la regulación española «[...] trata de asegurar que los consumidores sigan pagando las muy considerables cargas impositivas y cuasi-impositivas que actualmente soportan, instalen o no paneles fotovoltaicos o baterías». Vid. también GABALDÓN ESTEVAN, Daniel, PEÑALVO LÓPEZ, Elisa, SOLAR, David Alfonso, «The Spanish Turn against Renewable Energy Development», en *Sustainability*, 10(4), 2018, pág.1208. Según los autores, la política energética española de entonces estaba respondiendo a las demandas de protección del lobby de la energía tanto para su inversión como para su posición dominante.

(48) Antes de la reforma efectuada por el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre.

En la Sentencia núm. 1542/2017, de 13 de octubre, el Tribunal Supremo examinó dichas condiciones económicas del autoconsumo establecidas en el artículo 9 de la Ley del Sector Eléctrico y en los artículos 16, 17 y 18 del RD, el denominado «impuesto al sol».

Desglosando los cargos y los peajes a los que están sujetos los autoconsumidores, el TS diferenció entre:

- i. Peajes de acceso a la red que «se destinan a cubrir el coste de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, en línea con lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE, sobre mercado interior de electricidad» y que se encuentran regulados en el art. 16 RD. En este caso, el autoconsumidor paga, al igual que cualquier otro consumidor, por el uso que hace de ellas, es decir por la potencia contratada y por la energía consumida.
- ii. Cargos asociados a los costes del sistema, que se introducen como novedad en la LSE y «estarán destinados a cubrir los costes de las actividades del sistema que correspondan, teniendo en cuenta las cuantías que también proceden de las partidas presupuestarias o de otros mecanismos». Son costes del sistema que derivan de opciones estratégicas de política energética: por ejemplo, retribución primada a las renovables; retribución adicional para igualar el precio de la energía en los sistemas eléctricos no peninsulares y peninsular y anualidad del déficit eléctrico. Se encuentran regulados en el art. 17 RD y son cargos que «han de ser sufragados por todos los beneficiarios del sistema eléctrico de forma solidaria (49)».
- iii. Coste para la provisión de los servicios de respaldo o, de acuerdo con el art. 18 RD «Cargos por otros servicios del sistema». Se definen como «el pago a realizar por la función de respaldo que el conjunto del sistema eléctrico realiza para posibilitar la aplicación del autoconsumo». Estos costes comprenden un parte variable (energía consumida) y una parte fija (o sea, el respaldo del sistema).

En cuanto a la parte variable, el consumidor paga por la energía que consume (si la consume) procedente del sistema eléctrico y obviamente no por la que produce el mismo para sí mismo. Pero sí paga, como el resto de consumidores, por el respaldo que le presta el sistema, puesto que puede consumir en cualquier momento, aun cuando no estuviera disponible la fuente primaria de la instalación de generación para autoconsumo. Así, un consumidor con una planta fotovoltaica para autoconsumo sabe que podrá disponer de electricidad en cualquier momento inmediato (esta noche o en un día sin sol), o dentro de varios meses o en

(49) *Vid.* STS núm. 1542/2017, de 13 de octubre, FJ 2, p. 7.

Laura Presicce

El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España 199

varios años. Ese derecho a consumir en cualquier momento futuro tiene un valor económico que hay que pagar. Además, «ese coste de respaldo es un coste fijo del sistema, que no desaparece porque en un momento dado no consume, sino que se repartiría entre el resto de los consumidores, creando discriminación(50)». Teniendo en cuenta estas consideraciones, el Tribunal Supremo evidenció que los costes referidos a los arts. 17 y 18 RD no imponen a los sujetos que hayan optado por diversas modalidades de autoconsumo cargos adicionales respecto a los demás usuarios, en contraposición a lo argumentado por la parte recurrente y por este motivo rechazó que se pueda hablar de un «impuesto al sol» y desestimó el recurso(51).

En definitiva, para el Tribunal Supremo, todos los consumidores conectados a la red y cuya instalación supere los 10 kW(52) tienen que hacerse cargo de estos costes.

Aunque el Tribunal Supremo dio el visto bueno a los cargos establecidos en el RD, en realidad analizando el preámbulo y el articulado del RD se puede apreciar que la regulación contenida en el mismo no favorecía el crecimiento de las energías renovables y el autoconsumo en España(53). Como bien apunta Ortiz García, es «absurdo y discriminatorio» que los autoconsumidores tengan que pagar el peaje de respaldo y el mantenimiento del sistema «siendo además los que me-

(50) Véase la Memoria de Impacto Normativo del Proyecto del Real Decreto Autoconsumo: «Así, un consumidor podría instalar una generación, resultándole ventajoso económicamente al evitar el pago de determinados costes del sistema, si bien dicho coste debería repartirse entre el resto de los consumidores generando una distorsión. Esta situación resultaría totalmente ineficiente para el conjunto del sistema eléctrico, y rompería los principios de solidaridad y corresponsabilidad en la financiación del servicio, creando discriminación entre consumidores». Disponible en: <http://www.mincotur.gob.es/energia/es-ES/Participacion/Documents/proyecto-real-decreto-tramite-audiencia/20150527-Memoria-RD-autoconsumo.pdf> (fecha última consulta: 19/08/2018)

(51) Además, en cuanto a la arbitrariedad, el TS consideró que «Podrá considerarse que estos criterios constituyen una metodología insuficiente, pero en todo caso, no puede afirmarse que la fijación de los cargos quede a discreción de la Administración o que el sistema resulte arbitrario por su excesiva indeterminación». El TS una vez más mantuvo una postura muy formalista, sin entrar en el fondo de la cuestión, declarando la conformidad a derecho de la fórmula utilizada para la fijación de los criterios, aunque el propio Tribunal observó que «ciertamente pueda ser objeto de una legítima crítica».

(52) El RD Autoconsumo prevé que las instalaciones domésticas hasta 10 kW están exentas de «impuesto al sol».

(53) Es suficiente pensar que, según SolarPower Europe, la Asociación de la Industria Fotovoltaica Europea, España, siendo el «país del sol», está a la cola de la energía solar en Europa: en 2017, se instalaron solo 135 megavatios. Alemania, con un 50% menos de horas de sol, instaló doce veces más. Fuente: Informe Global Market Outlook 2017/2021, disponible en: <https://euagenda.eu/publications/global-market-outlook-for-solar-power-2017-2021> (fecha última consulta: 30/08/2018).

Para un análisis detallado acerca del cálculo de los costes y de la tarifa eléctrica véase ALBA RÍOS, Juan José, ARAGONÉS AHNERT, Vanessa, BARQUÍN GIL, Julián, MOREDA DÍAZ, Eduardo, «La regulación del autoconsumo en España; ¿un impuesto al sol?», *op. cit.*, págs. 42-46.

nos lo utilizan(54)». Sin embargo, esto parecía ser justamente el objetivo del Real Decreto: si bien en el preámbulo se admite que «la generación distribuida presenta beneficios para el sistema, fundamentalmente en lo relativo a reducción de pérdidas de la red en los supuestos en los que las instalaciones de generación se encuentren cerca de los puntos de consumo y reduzcan los flujos de energía por la red, suponiendo además una minimización del impacto de las instalaciones eléctricas en su entorno», no obstante «la generación distribuida no reduce los costes de mantenimiento de las redes de transporte y distribución ni otros costes del sistema eléctrico que deben ser cubiertos con cargo a los ingresos de dicho sistema eléctrico, provocando, en algunos casos, costes de inversión adicionales en las redes para adecuarlas a las necesidades derivadas de dicha generación distribuida».

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en 2017, el Gobierno ya vetó la Proposición de Ley(55) que abogaba por el autoconsumo eléctrico sin gravámenes, por el impacto económico de los impuestos que se dejarían de recaudar anualmente (millones de euros). Planteamiento imposible desde la perspectiva del entonces Gobierno, teniendo en cuenta el gran déficit estructural del sistema eléctrico español, mejor dicho, el déficit «tarifario» de ingresos de las empresas del sector eléctrico que, como se ha señalado, fue una de las razones fundamentales que impulsaron al ejecutivo a reformar, en 2013, la LSE. Sin embargo, por un lado, en España nunca se ha realizado una auditoria energética para determinar el coste real y los beneficios del sistema eléctrico tradicional; por otro, el déficit tarifario del sector eléctrico, como afirma Ortiz García(56), «no debe ser un objetivo de sistema eléctrico, sino una excrescencia del mismo que, por supuesto hay que eliminar» pero no puede hacerse cargando el peso encima de los consumidores ni encima de los autoconsumidores, debido a la desacertada creencia que el desencadenante de tal déficit fue la energía fotovoltaica y las primas a las renovables(57).

(54) ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, pág. 291.

(55) La Proposición de Ley de medidas para el fomento del autoconsumo eléctrico fue registrada a finales del mes de enero conjuntamente por el PSOE, Unidos Podemos, ERC, PNV y el Grupo Mixto. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-82-1.PDF (fecha última consulta: 30/08/2018).

(56) ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, pág. 281.

(57) Además de ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, véase MATEU DE ROS CERREZO, Rafael, «El déficit de la tarifa eléctrica: origen y regulación por el derecho positivo», en *Tratado de regulación del sector eléctrico*, Tomo 1. Parte Jurídica, Becker Zuazua, F. *et al.* (coord.), Thomson Aranzadi, 2009, págs. 347-390; MONTES PÉREZ DEL REA, Eduardo, «El sistema eléctrico español y el déficit de tarifa», en *El sistema eléctrico español: implicaciones de la reforma energética*, Moratilla Soria, B. (coord.), Universidad Pontificia Comillas ed., 2014, págs. 17-28.

Algunos autores consideran prima facie que, tratándose de costes fijos del sistema, la parte del coste que dejan de pagar los autoconsumidores se repartirán en la factura del resto de los consumidores, creando discriminación(58). El déficit, los costes del sistema energético y el coste de mantenimiento de la red son costes ingentes y la transición hacia el nuevo modelo energético presupone importantes inversiones para la mejora de la red eléctrica (*smart grids*); sin embargo, consideramos que en la modulación de los citados gravámenes se tienen que considerar las externalidades positivas realmente causadas fuera y dentro del sistema eléctrico. Si bien es cierto que los autoconsumidores tienen que contribuir a los costes del sistema y, por supuesto, pagar por la energía que consumen y no producen, en una regulación que pretenda impulsar y fomentar el autoconsumo energético e inducir a la descarbonización del sector no se pueden tener en cuenta los enormes beneficios que la generación distribuida aporta dentro y fuera del sistema eléctrico y que brinda al conjunto de la población.

III. Las ventajas de la generación distribuida y del autoconsumo

La generación descentralizada de energía renovable, así como el autoconsumo, presenta una serie de ventajas que estimamos indispensable analizar.

La Dir. 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables(59), en su preámbulo, ya apuntaba que «El cambio hacia la producción descentralizada de energía entraña numerosas ventajas, tales como la utilización de fuentes locales de energía, una mayor seguridad del suministro local de energía, trayectos de transporte más cortos y menores pérdidas en la transmisión de la energía. Dicha descentralización fomenta también el desarrollo y la cohesión de la comunidad, al facilitar fuentes de ingresos y crear empleo a escala local(60)». Se trata de beneficios tanto internos al sistema eléctrico como externos

(58) *Vid.* LEIVA LÓPEZ, Alejandro, «La regulación del autoconsumo», *op. cit.*, págs. 131-134. Téngase en cuenta que en el Informe 19/2013, de 4 de septiembre, la Comisión Nacional de Energía manifestaba que el «peaje de respaldo» previsto en el borrador del Real Decreto Autoconsumo suponía un trato discriminatorio para los autoconsumidores respecto al resto de consumidores. *Vid.* GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, «La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica», *op. cit.*, págs. 1634-1636.

(59) Por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

(60) Dir. 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, considerando 6.

al mismo, vinculados en este caso a un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible(61).

1. En primer lugar, respecto a las ventajas que la generación distribuida aporta al sistema eléctrico, destacamos el incremento de la eficiencia energética y la mejora de la calidad y de la seguridad del suministro.

- a) El aumento de la eficiencia energética de la microproducción de energía es un tema muy técnico y debatido. Sin pretender entrar en análisis técnicos, la aproximación entre las zonas de producción y las de consumo(62) reduce las pérdidas de energía en la transmisión y en el transporte en la red eléctrica(63). Sin embargo, para que este sistema sea energéticamente eficiente, es necesario considerar el tamaño óptimo de las instalaciones(64) y la localización de estas(65), siendo a tal propósito necesario un estudio económico y una adecuada planificación urbanística(66).
- b) En cuanto a la calidad, la seguridad y la fiabilidad del suministro eléctrico, los recursos distribuidos pueden aportar auxilio en zonas de difícil acceso o en lugares donde los procesos de construcción

(61) Algunos estudios (Dueñas Martínez *et al.*) distinguen entre beneficios locales y globales o asociados o independientes de la ubicación (Chaves Ávila *et al.*). Vid. DUEÑAS MARTÍNEZ, Pablo, BURGER, Scott, JENKINS, Jesse, HUNTINGTON Samuel, CHAVES ÁVILA, José Pablo, «Una visión crítica sobre como aportan valor los recursos de energía distribuida», en Cuadernos de Energía, núm. 55/2018, pág. 81; CHAVES ÁVILA, José Pablo, GÓMEZ SAN ROMÁN, Tomás, LINARES, Pedro, «El valor de los recursos distribuidos frente a los centralizados», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, pág. 33.

(62) En este caso, estamos hablando, como precisa Fabra Utray, de distancia eléctrica y no de distancia física entre las instalaciones, así que resulta muy importante potenciar la malla de la red eléctrica para abreviar los caminos de la electricidad en la red. Vid. FABRA UTRAY, Jorge, «El marco actual y potencial del sistema eléctrico español para a generación distribuida de electricidad», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, pág. 24.

(63) Para un análisis técnico, vid. FABRA UTRAY, Jorge, «El marco actual y potencial del sistema eléctrico español para a generación distribuida de electricidad», *op. cit.*, págs. 20-25.

(64) Vid. DUEÑAS MARTÍNEZ, Pablo, BURGER, Scott, JENKINS, Jesse, HUNTINGTON Samuel, CHAVES ÁVILA, José Pablo, «Una visión crítica...», *op. cit.*, págs. 78-86.

(65) En cuanto a la localización, CHAVES ÁVILA *et al.*, destaca que se tienen que tener en cuenta los beneficios marginales decrecientes debido a que «si la generación supera el consumo y se exporta al resto del sistema, las pérdidas podrían volver a aumentar por el incremento de flujos en las redes» así que «si todos los consumidores en una determinada localidad empiezan a instalar generación distribuida, podría hacer falta inversión adicional en red para poder evacuar toda la energía que no se consume y exportarla al resto del sistema». Vid. CHAVES ÁVILA, José Pablo, GÓMEZ SAN ROMÁN, Tomás, LINARES, Pedro, «El valor de los recursos distribuidos frente a los centralizados», *op. cit.*, pág. 34.

(66) Vid. GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, «La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica [...]», *op. cit.*, pág. 1643. Vid. también GALERA RODRIGO, Susana, «Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ALONZO IBAÑEZ, M.R. (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, págs. 433-455.

de la red resultarían muy onerosos. Asimismo, a través los sistemas de microgrids, podrían funcionar como reserva para reducir las congestiones de la red en determinadas horas del día o periodos del año y, en los casos de catástrofes naturales en los que haya una caída del entramado eléctrico o durante un eventual corte de suministro, pueden aumentar la resiliencia y la seguridad de suministro de proximidad, proporcionando energía a las poblaciones locales.

- c) Además, concretamente, el autoabastecimiento energético supone beneficios en cuanto al ahorro de energía, al reducirse la demanda de energía eléctrica, y concienciación para el ahorro energético (67).

En este contexto, cabe destacar los beneficios que brinda la creciente digitalización del sector eléctrico añadida a la posibilidad que tienen los autoconsumidores hoy en día de conocer, monitorear y gestionar sus propios datos de producción, almacenaje y consumo de energía, así como de intercambiar datos en tiempo real con otros autoconsumidores (68). Este nuevo modelo de smart energy, además de favorecer la eficiencia y la calidad de producción, suministro y consumo, contribuye a una progresiva democratización de la energía.

2. En segundo lugar, las externalidades asociadas con la generación distribuida tienen repercusiones positivas desde un punto de vista medioambiental, económico y social, favoreciendo la democratización energética e impulsando un paradigma de sostenibilidad y desarrollo sostenible local.

- a) Respecto a los beneficios medioambientales, en síntesis, la generación distribuida se relaciona con el uso de fuentes de energía limpia, que suponen un importante ahorro en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, imprescindible para cumplir con los objetivos del acuerdo de París, y la utilización de recursos

(67) Ortiz García destaca la vertiente «educativa» del autoconsumo: es más fácil que los autoconsumidores, produciendo su propia energía, tomen conciencia del coste eléctrico y se responsabilicen y ahorren en el consumo de energía. Por este motivo, es necesario que, en la regulación normativa, se considere la modalidad de suministro a partir de autoconsumo como un sistema de ahorro y eficiencia energética, «que no puede ser penalizado, al igual que no lo es el uso de una bombilla de bajo consumo». Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, pág. 293.

(68) Vid. ORTÍZ GARCÍA, Mercedes, «El nuevo modelo energético: renovable-distribuido, participativo y digital. Un acercamiento al autoconsumo compartido», en *Políticas locales de Clima y energía: Teoría y práctica*, GALERA RODRIGO, Susana, GÓMEZ ZAMORA, Mar, (eds.), INAP, Madrid, 2018. Véase también las consideraciones efectuadas por AUBY, Jean Bernard en «Algorithmes et Smart Cities: Données Juridiques», *Revue générale du droit* (www.revuegeneraledudroit.eu), Etudes et réflexions 2018.

primarios locales para la producción de energía. Hay que poner de relieve también que, empleando recursos renovables y locales, la generación distribuida reduce la importación de combustibles fósiles disminuyendo la dependencia energética exterior del País. Asimismo, siendo un mecanismo de reducción de gases de efecto invernadero y de contaminación, incide positivamente en la protección de la salud pública.

- b) Desde una vertiente de desarrollo sostenible local, la producción descentralizada de energía, como estructura de proximidad, juega un papel relevante no solamente en cuanto a la promoción de ciudades más sostenibles y eficientes energéticamente, sino también al fomento del desarrollo(69), de la cohesión local del y del crecimiento económico a través de la creación de empleo a escala local(70). Además, en este contexto, las «comunidades de energía» previstas en la nueva directiva europea, que se analizará más adelante, pueden representar un fuerte incentivo al progreso local, fomentando mecanismos de gestión compartida y más responsable.
- c) Al tratar de las externalidades positivas, cabe destacar que la generación distribuida provoca un fuerte impacto social, planteando un cambio estructural en el sistema eléctrico. Como se ha analizado anteriormente, el pasaje de una secuencia vertical a un esquema más horizontal y distribuido fortalece la gobernanza energética ascendente(71), provocando efectos positivos para los consumidores y para el sistema en general. Gracias a la liberalización del sector eléctrico y a los costes competitivos de las pequeñas instalaciones, la microgeneración facilita la entrada las pymes y de otros actores en el sistema eléctrico, en detrimento del modelo tradicional cerrado y recto por unas pocas corporaciones en posición de oligopolio(72). El autoconsumo de energía

(69) Otto Müller habla de «autarquía energética» a escala local, que se presenta como un marco conceptual para implementar un desarrollo local sostenible basado en la transformación del subsistema de energía. Vid. OTTO MÜLLER, Matthias, STÄMPFLI, Adrian, DOLD, Ursula, HAMMER, Thomas, «Energy autarky: A conceptual framework for sustainable regional development», en *Energy Policy*, vol. 39/10, octubre 2011, págs. 5800-5810

(70) Según un estudio realizado en el 2014 por Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) de Comisiones Obreras se estima que la producción de electricidad renovable y distribuida podría crear 135.779 puestos de trabajo en una década. Disponible en: https://fundacionrenovables.org/wp-content/uploads/2014/09/1901940-Estudio_El_Autoconsumo_energetico_y_la_generacion_distribuida_renovable_como_yacimiento_de_empleo.pdf (fecha última consulta: 30/08/2018).

(71) Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El autoconsumo eléctrico», *op. cit.*, pág. 286.

(72) Vid. LARRAZA LÁZCOZ, Álvaro, «Autoconsumo compartido: por qué impulsarlo y cómo», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, págs. 56-65.

promueve el pasaje de un consumidor pasivo a un autoconsumidor más activo (prosumer), que no solamente produce su propia energía si no que aporta parte de esta a la red, creando un flujo de energía bidireccional que empodera al ciudadano/consumidor y lo coloca al centro del esquema eléctrico. Se trata, en definitiva, de una metamorfosis que trata de democratizar la gestión del sistema eléctrico. Al mismo tiempo, el hecho de empoderar a los autoconsumidores, democratizar el sistema, e incidir positivamente en la eficiencia energética de los edificios(73), convierte el autoconsumo en una herramienta fundamental para reducir la vulnerabilidad y la pobreza energética (74).

3. Vale la pena destacar, por último, las mejoras que la generación distribuida puede aportar desde un punto de vista paisajístico, puesto que el tamaño comparativamente más reducido de las instalaciones (sobre todo las relacionadas con la energía fotovoltaica) minimizará el impacto de las centrales de producción en el entorno, evitando las grandes infraestructuras eléctricas.

Como destaca Cocciolo, «[...] la generación y el uso de la energía se enfrentan a retos específicos propios de cada uno de los subsistemas sociales de una sociedad caracterizada por un elevado grado de complejidad funcional. En el sistema económico el desafío es el crecimiento; en el sistema político, la independencia energética; para el propio sistema energético, el reto es la continuidad del suministro; mientras que, para el sistema ecológico, el problema es la sostenibilidad» (75). A raíz de las reflexiones efectuadas, consideramos que la generación distribuida aporta respuestas específicas, aunque sin dudas parciales, a los retos planteados.

(73) A tal propósito, la nueva Directiva Europea relativa a la eficiencia energética de los edificios (Dir. UE 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética), fomenta la «energía procedente de fuentes renovables producida y utilizada in situ» vinculada con medidas de ahorro y con la eficiencia energética en materia de edificación.

(74) Vid. CABELLOS VELASCO, Mariano, URQUIZA AMBRINOS, Fernando, «La eficiencia energética como instrumento para reducir la pobreza energética», en *Cuadernos de energía*, núm. 48, 2016, págs. 30-37. Vid. también RAYA DIEZ, Esther, GÓMEZ PÉREZ, Melchor, «Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién le corresponde?», en *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 36/2017, págs. 153-165.

(75) Vid. COCCILO, Endrius, «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el Antropoceno: una cuestión constitucional», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VI, núm. 1/2015, pág. 6.

IV. La Unión Europea y la transición energética justa

Además de no tener en cuenta los numerosos beneficios del autoconsumo y de la generación distribuida, la normativa española hasta el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, dificultaba la consecución de los objetivos medioambientales, de eficiencia energética y de desarrollo sostenible establecidos por la Unión Europea.

Para liderar de forma más decidida la transición energética, a final del 2016, la Comisión Europea presentó un nuevo paquete de medidas (Clean Energy for All European o Winter Package) con el propósito de impulsar la transición hacia una energía limpia y garantizar una energía asequible, segura y sostenible para Europa y sus ciudadanos, a través de la creación de la Unión de la Energía(76). En el marco de estas medidas, la Unión Europea está a punto de aprobar una nueva directiva de energía renovable, con el intento de establecer un marco regulatorio común para, entre otras cosas(77), simplificar los procedimientos administrativos, agilizando las autorizaciones, facilitar la reducción de costes para las instalaciones de producción de energía de tamaño reducido y empoderar los consumidores(78), permitiendo a estos una mayor participación en sistema.

El 20 de junio de 2018, las negociaciones entre Comisión, Parlamento Europeo y Consejo llevaron a un ambicioso acuerdo político sobre el contenido de la futura Directiva de energía renovable que fija como objetivo central que el 32% de toda la energía que consumirá Europa en 2030 deberá ser

(76) A propósito de la Unión de la Energía, véase COCCILOLO, Endrius, «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el Antropoceno: una cuestión constitucional», *op. cit.*, págs. 1-40; *vid. también* TEFFER, Peter, «EU leaders want Energy Union: but what do they mean?», *EUobserver*, 20 marzo de 2015. Disponible en: <https://euobserver.com/energy/128093> (fecha última consulta: 01/09/2018).

(77) Para un análisis detallado de las medidas contenidas en la propuesta de la Directiva Europea sobre energía renovable, véase LÓPEZ-NICOLÁS BAZA, Antonio, «El liderazgo de la Unión Europea en Energías renovables: el Paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea», en *Cuadernos de Energía*, núm. 55, 2018, págs. 22-27.

(78) «Consumers are active and central players on the energy markets of the future. Consumers across the EU will in the future have a better choice of supply, access to reliable energy price comparison tools and the possibility to produce and sell their own electricity. Increased transparency and better regulation give more opportunities for civil society to become more involved in the energy system and respond to price signals. The package also contains a number of measures aimed at protecting the most vulnerable consumers». *Vid.* nota de prensa de la Comisión Europea «Commission proposes new rules for consumer centred clean energy transition», 30 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition> (fecha última consulta: 01/09/2018). *Vid. también* la hoja informativa de la Comisión Europea «Providing a fair deal for consumers», 30 de noviembre de 2016. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3961_en.htm (fecha última consulta: 01/09/2018).

de origen renovable(79), con una cláusula de revisión al alza en 2023 para intentar cumplir el Acuerdo de París. Respecto al tema objeto de estudio, en primer lugar, se contemplan procedimientos administrativos simplificados e incluso de notificación simple al gestor de la red de distribución para aquellas instalaciones con una capacidad eléctrica inferior a los 10,8 kW(80). En segundo lugar, se introducen por primera vez dos nuevos actores en el esquema energético: los consumidores activos (*renewable self-consumer*) y las comunidades locales de energía (*local renewable energy communities*).

El «*renewable self-consumer*» se define como un consumidor final que genera electricidad renovable para su propio consumo y puede almacenar y vender electricidad renovable autogenerada, siempre que no lo haga con fines comerciales o profesionales. Este sujeto tendrá derecho a vender su excedente energético, «en condiciones justas(81)», con unos límites anuales, a precios razonables de mercado (siendo estos justos y dentro de parámetros que no desincentivan el autoconsumo) y que podrán tener en cuenta el valor a largo plazo de la electricidad por la red, el medio ambiente y la sociedad(82). El texto del art. 21.1.e) del Acuerdo, —según el cual: «Member States shall ensure that renewable self-consumers, individually or through aggregators, are entitled to [...] receive a remuneration, including where applicable through support schemes, for the self-generated renewable electricity they feed into the grid which reflects the market value and may take into account the long-term value of the electricity fed in to the grid, the environment and society»— puede sin duda ser considerado un primer impulso a la valoración de las externalidades positivas del autoconsumo, en términos de remuneración. Sin embargo, señalamos que no se trata de una obligación para los Estados y acaba siendo una previsión, en nuestra opinión, demasiado abstracta e indefinida.

(79) Vid. art. 3.1 del Acuerdo: «Member States shall collectively ensure that the share of energy from renewable sources in the Union's gross final consumption of energy in 2030 is at least 32%. The Commission shall assess this target, with a view to submit a legislative proposal by 2023 to review it upwards where there are further substantial costs reductions in renewable energy production, or where needed to meet the Union's international commitments for decarbonisation or where a significant decrease in energy consumption in the Union justifies it». Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources. Analysis of the final compromise text with a view to agreement, 21 de junio de 2018. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10308-2018-INIT/EN/pdf> (fecha última consulta: 03/09/2018).

(80) Vid. art. 17.1 del Acuerdo. Sin embargo, en el apartado 3 del mismo artículo se establece la posibilidad para los Estados de prever la simple notificación también para instalaciones que tengan una capacidad de hasta 50 kW, siempre que se mantenga la estabilidad, fiabilidad y seguridad de la red.

(81) Vid. ORTÍZ GARCÍA, Mercedes, «El nuevo modelo energético: renovable-distribuido, participativo y digital. Un acercamiento al autoconsumo compartido», *op. cit.*, pág. 150.

(82) Vid. art. 21 del Acuerdo.

La propuesta de Directiva reconoce, además, expresamente el autoconsumo compartido («*jointly acting renewable self-consumers*») para los autoconsumidores que vivan en el mismo bloque de apartamentos, o que estén ubicados en el mismo establecimiento comercial o de servicios compartidos, que están autorizados a participar conjuntamente en el autoconsumo, como si fueran un autoconsumidor de energías renovables a título individual y a organizar entre ellos intercambio de energía producida en sus instalaciones. En general se establece el mismo trato entre los *renewable self-consumers* y los *jointly acting renewable self-consumers*; sin embargo, los Estados miembros pueden diferenciar entre las dos categorías, siempre que el trato diferente sea proporcionado y debidamente justificado.

En cuanto a las comunidades de energía (*local renewable energy communities*), se definen como entidades legales con alcance exclusivamente local, o sea agrupaciones colectivas controladas de manera efectiva por socios locales que tienen un fin social o ambiental, generalmente no de lucro⁽⁸³⁾. Las comunidades tienen el objetivo de favorecer la producción local de energía, la distribución, la venta y el almacenamiento de energía agregado, así como los servicios de eficiencia energética, fomentando la generación distribuida de energía. Asimismo, los Estados miembros deberán garantizar⁽⁸⁴⁾, a través de un marco regulatorio más propicio que elimine las barreras administrativas y reglamentarias injustificadas, que las comunidades de energía renovable tengan derecho a organizar el intercambio de energía renovable dentro de la comunidad y a acceder a todos los mercados de energía adecuados, tanto directamente como a través de la agregación, de forma no discriminatoria. Las comunidades locales de energía, previstas en la nueva Directiva, con el apoyo de un marco regulatorio apropiado, pueden llegar a tener un peso muy significativo en cuanto a la participación de los ciudadanos en la gestión energética de las instalaciones, favoreciendo una mayor transparencia, participación y control democrático de la actividad productora de energía⁽⁸⁵⁾ y como medida de ayuda para desterrar la pobreza energética⁽⁸⁶⁾ y mitigar las barreras al suministro de energía para los grupos de bajos ingresos. Además, el alcance local

(83) Para la definición de comunidades energéticas véase el art. 2.ww) del Acuerdo.

(84) Vid. art. 22 y apartado 55 del Considerando del Acuerdo.

(85) Vid. YOUNG, Jasminka, BRANS, Marleen, «Analysis of factors affecting a shift in a local energy system towards 100% renewable energy community», en *Journal of Cleaner Production*, Vol. 169, 15 December 2017, págs. 117-124.

(86) Vid. McCABE, Annie, POJANI, Dorina, BROESE VAN GROENOU, Anthony, «Social housing and renewable energy: Community energy in a supporting role», en *Energy Research & Social Science*, Vol. 38, April 2018, págs. 110-113.

tiene repercusiones positivas en términos de actitudes más positivas de las comunidades hacia la energía renovable(87) y en términos de ahorro energético y de desarrollo local, contribuyendo a la fijación de la población al territorio e impulsando la economía local y el trabajo de cooperativas(88), permitiendo la entrada de nuevos actores en el sector eléctrico.

Otro tema muy conflictivo(89) y que genera muchas expectativas por parte de los autoconsumidores es el tema relativo a las cargas económicas. En efecto, resulta ser el punto más controvertido y menos claro de toda la normativa. El acuerdo sobre el texto de la Directiva prevé que los Estados miembros tendrán que garantizar que los *renewable self-consumer* tengan derecho a generar y almacenar energía renovable y vender su exceso de producción sin estar sujetos a procedimientos y cargas discriminatorias o desproporcionadas y a cargos de red que no reflejan los costes. Para fomentar el autoconsumo, el borrador actual de la directiva prevé la eliminación de los peajes de acceso (carga fijo y carga transitorio), de momento hasta el 2026. Concretamente, se establece(90) que los Estados miembros no podrán aplicar cargos y tasas a los autoconsumidores respecto a la electricidad renovable autogenerada que no sea inyectada en la red(91) hasta el 2026. A partir de diciembre de 2026 se prevé la posibilidad del establecimiento de un peaje para instalaciones de autoconsumo de más de 30 kW. A tal propósito, la autoridad reguladora nacional (si la participación general de las instalaciones de autoconsumo supera el 8% de la capacidad total de electricidad instalada en los Estados miembros) podrá realizar un análisis de costes-beneficios y, si el resultado de este análisis demuestra que la no previsión de cargos económicos incidió desproporcionadamente y significativamente en la sostenibilidad financiera a largo

(87) Vid. BAUWENS, Thomas, DEVINE-WRIGHT, Patrick, «Positive energies? An empirical study of community energy participation and attitudes to renewable energy» en *Energy Policy*, Vol. 118, Julio 2018, págs. 612-625.

(88) Vid. HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki, SÁEZ, Lucía, ALLUR, Erlantz, MORANDEIRA, Jon, «The emergence of renewable energy cooperatives in Spain: A review», en *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 94, October 2018, págs. 1036-1043; vid. también DURAN GRANT, Alexandre, HUIJINK, Gijisbert, ROSELLÓ, Marc, «Som Energia: sostenibilidad energética y cooperativismo», en *Medi ambient: Tecnologia i cultura*, núm. 50, 2013, págs. 83-86.

(89) En un primer momento, mientras que el Parlamento Europeo había votado a favor de un autoconsumo sin cargos, impuestos y gravámenes, el Consejo Europeo había establecido que los autoconsumidores debían sufragar los costes del sistema de forma equitativa, independientemente de que autoconsumen o no». Fuentes: https://www.elconfidencial.com/economia/2018-01-21/autoconsumo-impuesto-al-sol-bruselas-europa_1508675/ (Fecha última consulta: 03/09/2018); https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/01/17/companias/1516213130_370590.html (Fecha última consulta: 03/09/2018).

(90) Vid. art. 21.1 bis del Acuerdo.

(91) Excepto en casos concretos enumerados en los puntos a) y c) de art. 21.1 bis del Acuerdo.

plazo del sistema eléctrico, y siempre que tal impacto no se pueda minimizar tomando otras medidas razonables, se podrán aplicar cargos y tasas a los autoconsumidores, siempre que sean no discriminatorios y proporcionales.

Además, en el acuerdo se prevé expresamente el derecho de instalar sistemas de almacenamiento de electricidad combinados con instalaciones que generen electricidad renovable para autoconsumo sin responsabilidad por doble carga.

Como hemos señalado, el objetivo que se proponen las instituciones europeas no es puramente impulsar la transición energética, sino garantizar que esta sea sostenible y, como hemos remarcado, que, además, dicha transición sea justa. Garantizar un trato justo para todos los consumidores eléctricos, empoderar los ciudadanos/consumidores para que se pase a un modelo centrado en la gestión activa de la demanda⁽⁹²⁾, dar más protagonismo al autoconsumo e incentivar un mercado interno de electricidad que brinde oportunidades para pequeños y medianos actores dentro del mercado eléctrico es el enorme desafío de la Unión Europea y, por ende, de todos sus Estados miembros.

V. El cambio de rumbo y la actual regulación del autoconsumo en España en el marco de la transición energética justa

Es precisamente en el marco de una «transición energética justa», que el actual Gobierno ha aprobado, con extraordinaria rapidez, el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que ha sido convalidado por el Congreso el 18 de octubre y que se tramitará como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. El citado Real Decreto Ley, como se pone de manifiesto en su preámbulo, ha resultado necesario para hacer frente a la continua subida de los precios finales de la energía, que se repercuten de manera directa e inmediata sobre los consumidores eléctricos finales. Por este motivo, con el fin de proteger el conjunto de los consumidores y sobre todo los más vulnerables, pretende introducir mecanismos concretos que aumenten la información y protección de los consumidores y medidas adicionales más incisivas contra la pobreza

(92) Vid. SÁNCHEZ FORNIÉ, Miguel Ángel, «La gestión activa de la demanda eléctrica», en *Eficiencia energética: tecnología y políticas de apoyo*, MORATILLA SORIA, Beatriz Yolanda, et al. (coord.), 2010, págs. 135-142; vid. también ORTIZ GARCÍA, Mercedes, «El marco jurídico de la generación distribuida de energía eléctrica: autoconsumo, redes inteligentes y el «derecho al sol»», en *Eficiencia energética y derecho*, GARCÍA RUBIO, Fernando, MELLADO RUIZ, Lorenzo, (Dir.), Dykinson, 2013, págs. 235-286.

Laura Presicce

El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España 211

energética, de protección para los consumidores eléctricos en particulares situaciones de vulnerabilidad.

Dentro de este escenario, el Título II del Real Decreto Ley incide en la regulación del autoconsumo eléctrico renovable, estableciendo entre otras cosas la modificación del artículo 9 de la LSE.

Antes de entrar a examinar y valorar las novedades introducidas, cabe señalar que puede resultar interesante y en cierto modo insólito que para llevar a cabo una reforma de tanto calado se haya utilizado el instrumento del Real Decreto Ley que, lo recordamos, es una norma jurídica de extraordinaria urgencia y necesidad. De hecho, puede parecer cuestionable que el Real Decreto trate de medidas urgentes para la transición energética porque, aunque «la apuesta por una transición energética es indispensable y urgente» (93), es necesario llevarla a cabo a través de una reforma estructural del sistema eléctrico que sea a largo plazo, que tenga un enfoque integral, que abarque medidas en los diferentes ámbitos, para que la transición se haga efectiva. Sin embargo, en el preámbulo del Real Decreto Ley, se justifica la elección, argumentado que «la transición energética contribuye al objetivo finalista de reducción de precios que persigue este real decreto ley, lo que justifica su impulso en la presente norma» (94). Asimismo, desde el actual Gobierno se ha manifestado la decisión de abordar la cuestión de la transición energética a corto, medio y largo plazo, combinando medidas estructurales con medidas coyunturales, como la presente, con el objetivo de introducir señales del modelo hacia el cual se quiere avanzar. (95)

Respecto a la modificación de la regulación del autoconsumo, la adopción de medidas urgentes se justifica debido a que el autoconsumo eléctrico es un elemento imprescindible para que el consumidor pueda obtener una alternativa más económica para el suministro eléctrico. Sin embargo, sin dudar de las consideraciones ofrecidas y elogiando que se haya reconocido y enfatizado el enfoque social del autoconsumo, creemos que la introducción de las modificaciones relativas al autoconsumo en el citado decreto ley puede resultar algo forzada. Además, mientras se redacta el presente estudio, como se ha explicado, el Real Decreto Ley en

(93) Véase el apartado IV del preámbulo del Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgente para la transición energética y la protección de los consumidores.

(94) Véase el apartado III del preámbulo del Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgente para la transición energética y la protección de los consumidores.

(95) Véase el discurso de la Ministra para la Transición Ecológica durante la sesión plenaria del Congreso de los Diputados, núm. 150, del 18 de octubre de 2018. Fuente: [http://www.congreso.es/wc/wc/audiovisualdetalledisponible?codSesion=150&codOrgano=400&fechaSesion=18/10/2018&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12&i=632147&descripcion=Ribera%20Rodr%C3%ADguez,%20Teresa\(Ministro%20para%20la%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica\)](http://www.congreso.es/wc/wc/audiovisualdetalledisponible?codSesion=150&codOrgano=400&fechaSesion=18/10/2018&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=12&i=632147&descripcion=Ribera%20Rodr%C3%ADguez,%20Teresa(Ministro%20para%20la%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica)). (Fecha última consulta: 23/10/2018).

objeto ha sido convalidado por el Congreso y será tramitado como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia(96), hecho que conllevará ineludiblemente la presentación de enmiendas y posibles modificaciones del texto en la futura ley.

Entrando a valorar el contenido del Real Decreto Ley, las novedades aportadas en la parte que nos incumbe resultan esperadas y muy considerables. La reforma del artículo 9 de la LSE, introducida por el artículo 18 del citado Real Decreto Ley(97), se rige por tres principios fundamentales, que tienen que dirigir el autoconsumo eléctrico renovable: el derecho a autoconsumir energía eléctrica sin cargos; el derecho al autoconsumo compartido; y el principio de simplificación técnica y administrativa.

En concreto, respecto a la redacción anterior del artículo 9 LSE, destacamos las siguientes novedades:

- a) Se amplía la definición de autoconsumo, abriendo las puertas a la posibilidad de que varios consumidores compartan las instalaciones de producción. Aunque en el nuevo redactado no encontramos referencia expresa alguna al autoconsumo compartido(98), esto se puede deducir analizando la nueva definición: «se entenderá por autoconsumo el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos». La definición actual permite, de acuerdo con la citada sentencia del Tribunal Constitucional, que varios consumidores puedan consumir energía proveniente de instalaciones próximas a las de consumo y asociadas a las mismas. En el apartado segundo del nuevo artículo 9 LSE se establece que se entenderán como instalaciones próximas a efecto de autoconsumo «las que estén conectadas en la red interior de los consumidores asociados, estén unidas a estos a través de líneas directas o estén conectadas a la red de baja tensión derivada del mismo centro de transformación», aunque el concepto se desarrollará reglamentariamente.

(96) «Resolución de 18 de octubre de 2018, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Convalidación del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores», BOE núm. 259 de 26 de octubre de 2018.

(97) Que reproducen en buena medida la Proposición de Ley de medidas para el fomento del autoconsumo eléctrico. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-272-1.PDF (fecha última consulta: 10/09/2018).

(98) Se encuentra referencia expresa al autoconsumo compartido solo en el preámbulo del Real Decreto Ley, respecto a los principios fundamentales analizados.

Como hemos mencionado anteriormente, esta definición amplía los márgenes del autoconsumo respecto a la versión anterior y, en nuestra opinión, lo acerca al concepto de generación distribuida, abriendo quizás el paso también a las comunidades energéticas, ya que elimina la obligación de que las instalaciones de producción tienen que encontrarse en el mismo edificio que las de consumo(99).

- b) Se reduce la clasificación de las modalidades de autoconsumo prevista en el art. 9 LSE a dos tipologías. Ahora la discriminación entre un tipo u otro no será la potencia contratada, sino que se considerará si hay o no vertidos de excedentes en la red. Así, se prevé la modalidad de suministro con autoconsumo sin excedentes, cuando se instalen dispositivos anti-vertidos que impidan la inyección de excedentes en la red(100), y la modalidad de suministro con autoconsumo con excedentes, en la que se permite, además de suministrar energía para autoconsumo, inyectar energía excedentaria en las redes de transporte y distribución(101). Esta simplificación trae consigo numerosas consecuencias que se reflejan en la derogación de varios puntos del art. 5(102) del RD Autoconsumo, que recoge los requisitos generales para acogerse a una modalidad de autoconsumo. En concreto, se elimina la previsión de que en la modalidad de tipo 1(103) la potencia contratada por el consumidor no pueda ser superior a 100 kW, así como la previsión de que el titular de la instalación de autoconsumo tiene que ser el mismo de la instalación de consumo. De la misma manera, una importante novedad para las dos tipologías es la eliminación de la limitación de que la suma de potencias instaladas de generación debe ser igual o inferior a la potencia contratada por el consumidor. Esta medida supondrá un importante abaratamiento en la factura de la luz de los autoconsumidores.
- c) Se dispone una importante simplificación de los trámites administrativos en línea con las disposiciones contenidas en la Directiva 2009/28/CE y en la futura Directiva, eliminando los absurdos obs-

(99) Un Ayuntamiento, por ejemplo, podrá compartir la energía excedentaria con edificios vecinos siempre y cuando estén conectados en el mismo centro de transformación.

(100) En este caso existirá un único tipo de sujeto de los previstos en el artículo 6 LSE, que será el sujeto consumidor.

(101) En estos casos existirán dos tipos de sujetos de los previstos en el artículo 6 LSE, el sujeto consumidor y el productor.

(102) En concreto por disposición derogatoria única.c) del Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, quedan derogadas las letras a), b) y c) del apartado 1 y a) y b) del apartado 2 del art. 5 del RD Autoconsumo.

(103) Que, en la espera de desarrollo reglamentario, actualmente se refiere a la nueva modalidad de autoconsumo sin excedentes.

táculos previstos en la legislación hasta ahora vigente. En cuanto a los registros, el art. 9.4 LSE dispone que cada Comunidad Autónoma que tenga competencia en la materia puede crear y gestionar su propio registro territorial de autoconsumo, «en los que deberán estar inscritos todos los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica ubicados en el ámbito territorial de aquéllas». Sin embargo, la inscripción se llevará a cabo de oficio por las Comunidades Autónomas, para aquellos sujetos consumidores conectados a baja tensión, en los que la instalación generadora sea de baja tensión y la potencia instalada de generación sea menor de 100 kW que realicen autoconsumo. En este caso, será la Comunidad Autónoma la que remitirá los datos al Ministerio para la Transición Ecológica para la incorporación en el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica estatal. A tal propósito, de acuerdo con el art. 9.4 LSE, se vuelve a crear el Registro administrativo de autoconsumo estatal, en el Ministerio para la Transición Ecológica, con el fin de «seguimiento de la actividad de autoconsumo de energía eléctrica, desde el punto de vista económico, y de su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de energías renovables y en la operación del sistema»; sin embargo, dicho registro será meramente declarativo (104), además de telemático y de acceso gratuito.

Además, se establece la exención de la obligación de inscripción en el registro autonómico administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica para las instalaciones de producción no superiores a 100 kW de potencia, asociadas a modalidades de suministro con autoconsumo con excedentes (art. 9.3 LSE). Es decir, estas instalaciones adheridas a la modalidad de autoconsumo con vertidos que no superan los 100 kW de potencia no tendrán que realizar la inscripción en el citado registro de productores y, entendemos, no serán considerados productores, por lo cual no tendrán que pagar los relativos peajes e impuestos. Estimamos que la citada previsión normativa tendrá unos efectos enormemente positivos para la incentivación de las pequeñas plantas de producción de energía renovable, en línea con los analizados beneficios sociales de la generación distribuida.

Otra simplificación muy relevante es la relativa a las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones de producción asociadas al autoconsumo, que se desarrollará reglamentariamente y proporcionalmente al tamaño de la

(104) *Vid. supra* nota 40.

instalación y a la modalidad. De momento, en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto Ley, se dispone la exención de obtener permisos de acceso y conexión para generación, para las instalaciones de autoconsumo acogidas a la modalidad sin excedentes recogida en el artículo 9.1.a) de la LSE y para «aquellas con potencia de producción igual o inferior a 15 kW que se ubiquen en suelo urbanizado que cuente con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística» (105). Además, se prevé que la tramitación y legalización de las instalaciones de autoconsumo sin excedentes hasta 100 kW conectadas en baja tensión se someterán exclusivamente al Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión. No olvidemos que antes de la modificación llevada a cabo por el Real Decreto Ley, toda instalación, independientemente de si era menor o mayor a 10 kW, tenía que solicitar permiso a las compañías eléctricas, que tenían que homologar, entre otros, el estudio de instalación, los equipos de medida y los puntos de conexión. Las disposiciones contenidas en el Real Decreto Ley representan un ahorro importante de los trámites correspondientes a la solicitud del punto de conexión, a la solicitud del contrato técnico de acceso y a la comunicación a la distribuidora. Respecto a los equipos de medidas, el Real Decreto Ley deroga el art. 12.2 del RD Autoconsumo, por lo cual dispone la eliminación, en las instalaciones de autoconsumo sin vertido en la red, de los equipos de medida que registran la energía neta generada de la instalación de generación y de otro equipo de medida independiente en el punto frontera de la instalación. Estos equipos habían supuesto un importante freno al autoconsumo porque imponían unos costes relevantes en los proyectos. Así mismo se deroga el art. 13.2 del RD Autoconsumo que disponía la obligación del segundo contador para las instalaciones de tipo 2. Ahora, el nuevo art. 9.6 LSE dispone que «las configuraciones de medida que sean de aplicación en las instalaciones de autoconsumo serán definidas reglamentariamente por el Gobierno. En todo caso, estas configuraciones deberán contener los equipos de medida estrictamente necesarios para la correcta facturación de los precios, tarifas, cargos o peajes que le resulten de aplicación».

- d) Una de las medidas más esperadas en la nueva reforma era la abolición de los peajes de respaldo al autoconsumo energético, el lla-

(105) Se derogan, por la Disposición derogatoria única.c) del Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, los apartados 1 y 2 del art. 7 del RD Autoconsumo, en lo relativo a instalaciones de autoconsumo sin excedentes o con excedentes y potencia de generación igual o inferior a 15 kW y el apartado 1 del art.8 del mismo RD Autoconsumo.

mado «impuesto al sol», que, como se ha analizado, ha tenido un fuerte efecto desincentivador para las inversiones en el sector. El derecho plasmado en el preámbulo del Real Decreto Ley de autoconsumir energía eléctrica sin cargos, se concreta en la previsión del art. 9.5 LSE, que fija la exención «de todo tipo de cargos y peajes» para la energía autoconsumida de origen renovable, cogeneración o residuos, y en la consiguiente derogación de los arts. 17 y 18 del RD Autoconsumo. En concreto, la reforma elimina los cargos asociados a los costes del sistema y los peajes de respaldo, dejando vigentes solo los peajes de acceso a las redes (art. 16 RD Autoconsumo), es decir gravámenes económicos solo en los casos en los que se produzca transferencia de energía a través de la red de distribución en instalaciones próximas a efectos de autoconsumo, por el uso de dicha red de distribución. Obviamente se establece que los excedentes vertidos en la red estarán sometidos al mismo tratamiento que la energía producida por el resto de las instalaciones de producción, así como los déficits de energía que los autoconsumidores adquieran a través de la red estarán sometidos al mismo tratamiento que los del resto de consumidores. Una exención total de gravámenes económicos que brindará notables beneficios y mayores inversiones en el sector.

El nuevo redactado del art. 9.5 LSE, además de eliminar los cargos y peajes, establece la posibilidad de que reglamentariamente sean desarrollados mecanismos de compensación simplificada entre déficits de los autoconsumidores y excedentes de sus instalaciones de producción asociadas. Estos mecanismos, que estarán limitados a potencias de las instalaciones no superiores a 100 kW, prevén que los pequeños autoconsumidores puedan entregar sus excedentes de producción eléctrica recibiendo a cambio una compensación, aunque no se especifica de qué tipo.

VI. Consideraciones finales

Del análisis de las cuestiones tratadas en el presente estudio procede considerar que la transición energética —entendida como la transformación del modelo energético tradicional no solo en términos de descarbonización, sino también de descentralización de la generación— es el camino que todos y cada uno de los Estados miembros de la UE, sin perjuicio de las características propias de su sistema energético, tienen que emprender para intentar cumplir con el Acuerdo de París y para alcanzar una sociedad que sea realmente más sostenible desde un punto de vista medioambiental, económico y social. En este

sentido, debe subrayarse que la adopción de medidas de fomento a la explotación de recursos renovables en la producción de energía, si no es soportado por la incentivación de un modelo energético descentralizado, más participativo y no sólo más eficiente, no aportaría los beneficios deseados. En este contexto, la generación distribuida de energía y el autoconsumo juegan un papel fundamental debido a las muchas ventajas, internas y externas al sistema, que llevan consigo: desde una mayor eficiencia energética, al fomento de la cohesión y del desarrollo local, para llegar a la democratización del sistema y al empoderamiento de los ciudadanos/consumidores.

La Unión Europea, por su parte, se ha comprometido a llevar a cabo una transición energética que conduzca a un modelo de desarrollo hipocarbónico, resiliente al clima y que además debe ser justa, poniendo a los consumidores y los autoconsumidores en el centro del sistema energético. Compromiso que, como hemos visto, se está forjando en las disposiciones y medidas contenidas en el «Paquete de Invierno».

En España, las políticas que se han llevado a cabo hasta ahora y antes de la aprobación del citado Real Decreto-Ley, como se ha expuesto en el presente trabajo, han sido un obstáculo al fomento del autoconsumo y una manera para seguir asegurando ventajas al sistema energético tradicional, sobre todo a los sectores de transporte y distribución.

Sin embargo, y de acuerdo con las evidencias anteriores, la crisis climática global nos aboca a lidiar con los desafíos sin precedentes y, por ende, a tener que enfrentar unos cambios ineludibles, cambios que no pueden tener lugar sin la adopción de un marco normativo que favorezca la utilización de fuentes de energía limpia y que fomente el autoconsumo. Se trata de concienciar, tanto desde la sociedad como desde la academia, a políticos y legisladores para que asuman como necesario y prioritario un cambio de paradigma que no se puede posponer sin incurrir en los eventos catastróficos no lineales sobre los cuales hay un consenso científico ya incuestionable.

Por todos y cada uno de los motivos analizados, la citada reforma del régimen jurídico del autoconsumo en España llevada a cabo parcialmente por el Real Decreto-Ley 15/2018, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, es un primer paso muy importante hacia el cambio anhelado y en línea con las políticas emprendidas por la Unión Europea. Es una señal inicial para el empuje decisivo, desde un punto de vista normativo, a la transición energética en las dos direcciones consideradas en el presente estudio, no solamente a través de una modificación de la actual legislación sectorial, sino también a través de soluciones normativas que integren la política energética con la política climática.

Aunque resulte imposible no considerar las implicaciones económicas de cualquier decisión política en un sector especialmente estratégico para la economía del Estado como el eléctrico, consideramos que, como reflejan las políticas que se están emprendiendo, ha llegado el momento de situar las vertientes ambientales y sociales en el centro de cualquier discurso político y tomar decisiones regulatorias que partan de estas perspectivas. Tomar en serio la transición energética implica asumir un rumbo que aleja el sistema energético del modelo fósil y centralizado tradicional y que, por lo tanto, sea sostenible, no solo desde un punto de vista económico-financiero sino también, como se ha destacado, ambiental y social. Una sostenibilidad solamente económica, a largo plazo, revelaría igualmente sus límites, al no afrontar los desafíos a los que está expuesta la sociedad. Además, debemos asumir que la transición energética es un cambio obligado y sin precedentes que necesitará de políticas, esfuerzos, sacrificios e inversiones económicas extraordinarias y supondrá un shock para la configuración del sector eléctrico tradicional y probablemente para la sociedad en su conjunto.

Addenda

En fecha 11 de diciembre 2018 ha sido aprobada la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 328, de 21 de diciembre de 2018.

En la versión finalmente aprobada de la citada Directiva no se han producido cambios significativos en relación con la versión del borrador objeto de análisis en el presente estudio.

Bibliografía

- ACKERMANN, T.; ANDERSSON, G.; SÖDER, L., «Distributed generation: a definition», en *Electric Power System Research*, núm. 57, 2001, págs. 195-204.
- ALBA RÍOS, J.J., ARAGONÉS AHNERT, V., BARQUÍN GIL, J., MOREDA DÍAZ, E., «La regulación del autoconsumo en España; ¿un impuesto al sol?», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, págs. 40-47.
- ÁLVAREZ PELEGRY, E, CASTRO LEGARZA, U., «Generación distribuida y autoconsumo. Análisis regulatorio», en *Cuadernos Orkestra*, núm. 2014/9, págs. 1-83.
- AUBY, J. B., «Algorithmes et Smart Cities: Données Juridiques», en *Revue générale du droit, Etudes et réflexions* 2018, págs. 1-27.

- BAUWENS, Thomas, DEVINE-WRIGHT, Patrick, «Positive energies? An empirical study of community energy participation and attitudes to renewable energy» en *Energy Policy*, Vol. 118, Julio 2018, págs. 612-625.
- BORRÁS PENTINAT, S., VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (eds.), *El acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*, Aranzadi, Pamplona, 2018.
- CABELLOS VELASCO, M., URQUIZA AMBRINOS, F., «La eficiencia energética como instrumento para reducir la pobreza energética», en *Cuadernos de energía*, núm. 48, 2016, págs. 30-37.
- CHAVES ÁVILA, J.P., GÓMEZ SAN ROMÁN, T., LINARES, P., «El valor de los recursos distribuidos frente a los centralizados», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, págs. 32-37.
- COCCIOLO, E., «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el Antropoceno: una cuestión constitucional», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VI, núm. 1/2015, págs.1-44.
- DUEÑAS MARTÍNEZ, P., BURGER, S., JENKINS, J., HUNTINGTON S., CHAVES ÁVILA, J.P., «Una visión crítica sobre como aportan valor los recursos de energía distribuida», en *Cuadernos de Energía*, núm. 55/2018, págs. 78-86.
- DURAN GRANT, A., HUIJINK, G., ROSELLÓ, M., «Som Energia: sostenibilidad energética y cooperativismo», en *Medi ambient: Tecnologia i cultura*, núm. 50, 2013, págs. 83-86.
- FABRA UTRAY, J., «El marco actual y potencial del sistema eléctrico español para a generación distribuida de electricidad», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, págs.20-25.
- GABALDÓN ESTEVAN, D., PEÑALVO LÓPEZ, E., SOLAR, D.A., «The Spanish Turn against Renewable Energy Development», en *Sustainability*, 10(4), 2018.
- GALERA RODRIGO, S., «Las entidades locales y su función en las políticas europeas de energía y clima. Una revolución silenciosa», en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, ALONZO IBÁÑEZ, M.R. (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, págs. 433-455.
- «Transición energética en España: retos jurídicos más allá del mercado», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, GALÁN VIOQUE, R., GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs), Aranzadi, 2017, págs. 499-513.
- GILES CARNERO, R., «La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 57/2017, pág. 193-215.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., «La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas», en

- Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. Especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014, págs. 1623-1648.
- HEALY, N., BARRY, J., «Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a «just transition»», en *Energy Policy*, vol. 108, septiembre 2017, págs. 451-459.
- HEFFRON, R. J., McCAULEY, D., «What is the «Just Transition»? », en *Geoforum*, vol. 88, enero 2018, págs. 74-77.
- HERAS SAIZARBITORIA, I., SÁEZ, L., ALLUR, E., MORANDEIRA, J., «The emergence of renewable energy cooperatives in Spain: A review», en *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 94, October 2018, págs. 1036-1043.
- HIDALGO GARCÍA, M., «La firma del Acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible», en *Bie3: Boletín I.E.E.E.*, núm. 2 (Abril-junio), 2016, págs. 116-124.
- LABANDEIRA J., LINARES P., «El acuerdo de París sobre cambio climático», en *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 97 enero-abril 2016, págs. 11-19.
- LARRAZA LÁZCOZ, A., «Autoconsumo compartido: por qué impulsarlo y cómo», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3584, febrero 2017, págs. 56-65.
- LEIVA LÓPEZ, A., «La regulación del autoconsumo de electricidad en un nuevo entorno social y tecnológico», en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 110-I. Enero-Abril 2018, págs. 117-155.
- LÓPEZ-NICOLÁS BAZA, A., «El liderazgo de la Unión Europea en Energías renovables: el Paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea», en *Cuadernos de Energía*, núm. 55, 2018, págs. 22-27.
- LÓPEZ SAKO, M.J., «Convergencia de la eficiencia energética y las energías renovables: generación distribuida, autoconsumo/autoproducción y balance neto», en *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red (energía, telecomunicaciones y transporte) y su incidencia en los espacios naturales protegidos*, GONZÁLES RÍOS, I., (dir.), Dykinson, 2015, págs. 199-226.
- MATEU DE ROS CERREZO, R., «El déficit de la tarifa eléctrica: origen y regulación por el derecho positivo», en *Tratado de regulación del sector eléctrico*, Tomo 1. Parte Jurídica, BECKER ZUAZUA *et al.* (coord.), Thomson Aranzadi, 2009, págs. 347-390.
- McCABE, A., POJANI, D., BROESE VAN GROENOU, A., «Social housing and renewable energy: Community energy in a supporting role», en *Energy Research & Social Science*, Vol. 38, April 2018, págs. 110-113.
- McCAULEY, Darren, HEFFRON, Raphael James, «Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice» en *Energy Policy*, 119, 2018, págs. 1-7.
- MENDOZA LOSANA, A.I., «El real decreto de autoconsumo eléctrico o la paradoja de pagar por generar energía», en *Análisis GA&P*, Nov. 2015, págs. 1-3.

- MONTES PÉREZ DEL REA, «El sistema eléctrico español y el déficit de tarifa», en *El sistema eléctrico español: implicaciones de la reforma energética*, MORATILLA SORIA, B., (coord.), Universidad Pontificia Comillas ed., 2014, págs. 17-28.
- ORTIZ GARCÍA, M., «El autoconsumo eléctrico», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, GALÁN VIOQUE, R., GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs), Aranzadi, 2017, págs. 267-297.
- «El marco jurídico de la generación distribuida de energía eléctrica: autoconsumo, redes inteligentes y el «derecho al sol»», en *Eficiencia energética y derecho*, GARCÍA RUBIO, F, MELLADO RUIZ, L., (Dirs.), Dykinson, 2013, págs. 235-286.
- «El nuevo modelo energético: renovable-distribuido, participativo y digital. Un acercamiento al autoconsumo compartido», en *Políticas locales de Clima y energía: Teoría y práctica*, GALERA RODRIGO, S., GÓMEZ ZAMORA, M., (Eds.), INAP, Madrid, 2018, págs. 143-162.
- OTTO MÜLLER, M., STÄMPFLI, A., DOLD, U., HAMMER, T., «Energy autarky: A conceptual framework for sustainable regional development», en *Energy Policy*, vol. 39/10, octubre 2011, págs. 5800-5810.
- PIERLOW, Johann-Christian, «La inaplazable transición energética: el paso de los combustibles fósiles a las energías renovables», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, GALÁN VIOQUE, R., GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs), Aranzadi, 2017, págs. 47-68.
- RAYA DIEZ, E.; GÓMEZ PÉREZ, M., «Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién le corresponde?», en *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 36/2017, págs. 153-165.
- RIBA ROMEVA, C., «Crisis y alternativas a la energía fósil», en *Medi ambient: Tecnologia i cultura*, núm. 50, 2013, págs. 67-72.
- SÁNCHEZ FORNIÉ, M.A., «La gestión activa de la demanda eléctrica», en *Eficiencia energética: tecnología y políticas de apoyo*, MORATILLA SORIA, B.J., et al. (coord.), 2010, págs. 135-142.
- TEFFER, P., «EU leaders want Energy Union: but what do they mean?», en *EUobserver*, 20 de marzo de 2015.
- YOUNG, J., BRANS, M., «Analysis of factors affecting a shift in a local energy system towards 100% renewable energy community», en *Journal of Cleaner Production*, Vol. 169, 15 December 2017, págs. 117-124.

