

SOFÍA SIMOU

# DERECHO LOCAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Prólogo de  
Francisco Velasco Caballero

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2020

# ÍNDICE

	Pág.
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	17
<b>PRÓLOGO</b> .....	21
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	29
I. CONTEXTUALIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO .....	29
II. OBJETO DE INVESTIGACIÓN-HIPÓTESIS.....	32
III. METODOLOGÍA .....	34
IV. ESTRUCTURA EXPOSITIVA .....	43

## PARTE GENERAL

### FUNDAMENTOS, HERRAMIENTAS Y LÍMITES A LA ACTIVIDAD LOCAL PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN .....	49
II. BASES CONCEPTUALES .....	49
1. ¿Qué es el cambio climático?.....	49
2. Impactos del cambio climático en el mundo y en España .....	51
III. RESPUESTAS GUBERNATIVAS A LA PROBLEMÁTICA.....	54
1. Respuestas en función del tipo de estrategia (mitigación-adaptación).....	55
2. Respuestas a los retos del cambio climático en función del nivel de go- bierno .....	56
2.1. Nivel internacional .....	56
2.2. Nivel europeo .....	59
2.3. Nivel nacional .....	64
2.4. Nivel autonómico.....	67
IV. RESPUESTAS GUBERNATIVAS A LA PROBLEMÁTICA DEL CAMBIO CLI- MÁTICO A NIVEL LOCAL .....	72
1. Elementos de los gobiernos locales que les identifican como actor clave en la lucha contra el cambio climático .....	72

	Pág.
2. Autonomía local y competencias locales en materia de cambio climático...	74
2.1. Consideraciones preliminares.....	74
2.2. La naturaleza jurídica de los gobiernos locales y la autonomía local constitucionalmente garantizada .....	76
2.3. La LBRL .....	81
3. Acciones y políticas de los gobiernos locales en los sectores de su competencia para afrontar el cambio climático.....	86
4. Breves reflexiones sobre la naturaleza del art. 45 CE .....	91
5. La (in)certidumbre científica en relación con el cambio climático como base de actuación de los gobiernos locales en la materia.....	92
6. Finalidad y tipología de instrumentos filoclimáticos locales.....	93
6.1. La creación de una unión instrumental filoclimática a nivel local....	93
6.2. Tipología de instrumentos.....	94
6.2.1. Instrumentos de « <i>soft law</i> », modelos municipales informales de actuación administrativa filoclimática —funciones— y planes de acción climática.....	94
6.2.2. Planes normativos vinculantes: en especial, los planes urbanísticos como instrumentos de maximización del principio filoclimático en el juicio de ponderación .....	100
6.2.3. Instrumentos de regulación, limitación y control .....	106
6.2.3.1. Obligaciones, prohibiciones y restricciones .....	106
6.2.3.2. Licencias y autorizaciones .....	108
6.2.3.3. Evaluaciones ambientales .....	110
6.2.3.4. Inspecciones y sanciones .....	112
6.2.4. Instrumentos de fomento e incentivo positivo o negativo: tributos, subvenciones, contratos y convenios.....	114
6.2.5. Actuaciones en instalaciones, infraestructuras y servicios municipales y otros instrumentos educativos y comunicativos.....	118
6.3. Cuestiones adicionales a la eficacia de la red de instrumentos locales filoclimáticos .....	119
V. PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y LÍMITES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES A LA CREACIÓN Y APLICACIÓN EFECTIVA DE UNA POLÍTICA LOCAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO .....	121

## PARTE ESPECIAL

### CAPÍTULO I

#### PARTE A

<b>POLÍTICAS Y TÉCNICAS JURÍDICAS LOCALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA: HACIA UN MODELO DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO FILOCLIMÁTICO .....</b>	<b>131</b>
I. COMPRENSIÓN DE LA INTERCONEXIÓN ENTRE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA MUNICIPAL Y EL FENÓMENO DEL CAMBIO CLIMÁTICO.....	131
II. OBJETO DE ESTUDIO Y ESTRUCTURA EXPOSITIVA.....	133
III. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO URBANÍSTICO MUNICIPAL RESPETUOSO CON EL CLIMA .....	136

	Pág.
1. Causas de la necesidad de reversión de los modelos urbanísticos actuales hacia patrones de desarrollo más sostenibles y amigables con el cambio climático .....	136
2. Políticas públicas urbanísticas locales respetuosas con el clima .....	140
IV. LA INTERACCIÓN ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA URBANÍSTICA MUNICIPAL Y EL DERECHO URBANÍSTICO DESDE LA PERSPECTIVA CLIMÁTICA .....	145
V. EL CLIMA COMO OBJETO DE REGULACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO (BIEN E INTERÉS JURÍDICO) .....	150
VI. COMPETENCIAS LOCALES PARA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA FILOCLIMÁTICA DE LAS CIUDADES .....	154
1. Justificación del nivel de gobierno local como idóneo para la promoción de políticas urbanísticas filoclimáticas .....	154
2. Competencias locales para la ordenación urbanística municipal respetuosa con el clima .....	158
2.1. Alcance de las competencias locales en materia de planeamiento urbanístico .....	160
2.2. Alcance de las competencias locales en materia de protección medioambiental y climática .....	164
3. Algunas reflexiones ulteriores sobre los sistemas competenciales locales favorecedores de políticas respetuosas con el clima .....	169
VII. TÉCNICAS JURÍDICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN O CONVERSIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN UN INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANÍSTICA FILOCLIMÁTICA LOCAL .....	170
1. Cuestiones generales y exposición sintética de las técnicas .....	170
2. La racionalidad y funcionalidad filoclimáticas en el planeamiento urbanístico como formas de control de la discrecionalidad planificadora .....	174
3. Los usos del suelo y las técnicas de clasificación y calificación: ¿oportunidades u obstáculos para la ordenación urbanística filoclimática? .....	175
3.1. Definición y elementos del concepto «usos del suelo» .....	175
3.2. Las técnicas de clasificación y calificación como instrumentos de ordenación de los usos del suelo y su incidencia sobre la ordenación urbanística filoclimática de las ciudades .....	178
3.3. Calificación del suelo y sistema — <i>numerus apertus</i> — .....	184
4. La cláusula climática ( <i>Klimaschutzklausel</i> ). ¿Es la protección constitucional y legal actual del medioambiente suficiente para fundar en ella las políticas locales de ordenación filoclimática de los usos del suelo? .....	187
5. Formas de ordenación de los usos para la consecución de los objetivos de mitigación y adaptación climáticas en el planeamiento urbanístico municipal .....	196
5.1. La compatibilidad y mixticidad de usos en las ciudades .....	196
5.2. Las zonas de usos mixtos ( <i>Mischgebiete</i> ) .....	200
5.3. El uso filoclimático como uso combinado .....	204
6. Declaración de las ciudades o de los ámbitos de actuación como zonas de protección climática ( <i>Klimaschutzgebiete</i> ) .....	214
7. Los estándares urbanísticos como límite y oportunidad para el planeamiento urbanístico filoclimático .....	216
7.1. La densidad e intensidad edificatorias .....	219
7.2. Espacios libres y zonas verdes .....	222
7.3. Sistemas o redes generales y locales .....	223

	Pág.
7.4. Aparcamientos .....	224
8. <i>Incentive zoning</i> .....	225
9. La evaluación ambiental estratégica en el ámbito del planeamiento urbanístico .....	227
10. Rehabilitación, renovación y regeneración urbana y la innovación del planeamiento urbanístico .....	233
10.1. Actuaciones de transformación urbanística en suelo urbanizado...	233
10.2. La innovación del planeamiento urbanístico.....	236

## CAPÍTULO I

### PARTE B

<b>PLANEAMIENTO URBANÍSTICO FILOCLIMÁTICO Y DERECHO DE PROPIEDAD: POSIBILIDADES Y LÍMITES .....</b>	<b>243</b>
I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN .....	243
II. LA CONFIGURACIÓN FILOCLIMÁTICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD: POSIBILIDADES Y LÍMITES .....	246
1. El contenido del derecho de propiedad de naturaleza compuesta del art. 33 CE .....	246
2. Reserva de ley flexibilizada/relativa en materia de propiedad y espacio configurador filoclimático del planeamiento urbanístico.....	250
3. La necesidad de aplicación de un test escalonado para enjuiciar la compatibilidad de las cargas urbanísticas y edificatorias filoclimáticas con el derecho de propiedad y los principios de igualdad y equidistribución .....	256
3.1. Parámetros constitucionales de control: el derecho de propiedad del art. 33 CE .....	260
3.1.1. El primer escalón en el control de constitucionalidad de la configuración filoclimática de la propiedad: el «interés general» .....	260
3.1.2. Límites al «contenido general» del derecho de propiedad. Un criterio cuantitativo en la aplicación del principio de proporcionalidad para enjuiciar una delimitación no indemnizable y una delimitación indemnizable del derecho de propiedad .....	263
3.1.3. Criterio cualitativo para enjuiciar una violación del «contenido esencial» del derecho de propiedad filoclimática: la reconocibilidad.....	273
3.2. Parámetros constitucionales de control: el principio de igualdad material (arts. 9.2 y 14 CE) .....	278
3.2.1. Introducción al principio de igualdad en el planeamiento urbanístico .....	278
3.2.2. La exigencia constitucional de motivación de la imposición normativa de las cargas filoclimáticas para la consecución de la igualdad material .....	280
3.3. Otro escalón adicional en el test como parámetro de legalidad de la intervención filoclimática en el derecho de propiedad: el principio de equidistribución y la adaptación de los coeficientes de ponderación a los objetivos filoclimáticos .....	282

	Pág.
<b>CAPÍTULO II. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA E INSTRUMENTOS JURÍDICO-LOCALES</b> .....	289
I. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y OBJETO DE ESTUDIO.....	289
II. PILARES Y HERRAMIENTAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENERGÉTICAS LOCALES: FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA .....	293
1. Los datos actuales y la determinación de las políticas públicas locales concretas en materia energética en el contexto europeo y español .....	293
2. La idea del modelo filoclimático local en las políticas públicas energéticas y los planes formales de acción climática y energética.....	295
III. APROXIMACIÓN GENERAL A LAS COMPETENCIAS LOCALES Y FUNDAMENTOS NORMATIVOS EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES Y EFICIENCIA ENERGÉTICA .....	297
1. Distribución competencial y fundamentos normativos en materia de energías renovables .....	297
1.1. La distribución competencial entre el Estado y las CCAA .....	297
1.2. Fundamentos normativos .....	298
2. Distribución competencial y fundamentos normativos en materia de ahorro y eficiencia energética .....	304
3. Competencias locales e iniciativa pública económica .....	307
IV. INSTRUMENTOS JURÍDICO-LOCALES EN MATERIA DE ENERGÍA PARA LA REDUCCIÓN DE GEI.....	314
1. Tipos de medidas y formas de inserción de la eficiencia energética y de las energías renovables en el planeamiento urbanístico .....	314
1.1. La fijación de principios y objetivos floenergéticos en el planeamiento urbanístico y la asignación de usos filoclimáticos al suelo ...	314
1.2. La reserva de espacios por el planeamiento urbanístico para las instalaciones de energías renovables.....	316
2. Licencias, autorizaciones y evaluaciones ambientales .....	321
2.1. Licencias urbanísticas municipales, cláusulas accesorias, discrecionalidad administrativa y prevalencia de intereses supramunicipales .....	322
2.2. Control ambiental municipal de las instalaciones de energía y cláusulas accesorias.....	326
2.3. Evaluaciones ambientales .....	333
3. La intervención municipal en el alumbrado público y la interconexión de la contaminación lumínica con el cambio climático y la eficiencia energética.....	335
3.1. Definición, naturaleza, efectos de la contaminación lumínica y su interconexión con el cambio climático y la eficiencia energética.....	335
3.2. El margen municipal de actuación en materia de contaminación lumínica en el contexto normativo estatal y/o autonómico .....	338
3.3. Ordenanzas locales y determinaciones en el planeamiento urbanístico .....	341
4. Ordenanzas municipales floenergéticas y de rehabilitación.....	346
4.1. Ordenanzas solares y de eficiencia energética .....	346
4.1.1. Consideraciones generales .....	346

	Pág.
4.1.2. La necesidad de habilitación legal expresa para la competencia normativa municipal en la materia .....	347
4.1.3. Ejemplos de regulaciones municipales en materia solar y eficiencia energética y la trascendencia de la aprobación del CTE en 2006 .....	348
4.1.4. La evolución en el criterio jurisprudencial para la afirmación de las competencias municipales en las materias de su interés, la vinculación negativa a la ley y los principios de autonomía local y de subsidiariedad .....	351
4.1.5. La influencia del Derecho autonómico sobre el Derecho local en la imposición de exigencias energéticas .....	356
4.2. Ordenanzas de rehabilitación .....	357
5. Convenios urbanísticos filioenergéticos: posibilidades y límites.....	363
6. Facultades de inspección y participación procedimental de los entes locales en materia de energía .....	368
6.1. Informe de evaluación de edificios .....	368
6.2. Participación local en los procedimientos de instalación de parques eólicos.....	372
7. Entre servicio público e iniciativa pública económica: los sistemas urbanos de calor ( <i>district heating</i> ), energías renovables y cogeneración.....	374
7.1. Concepto .....	374
7.2. Obligación de conexión y uso de la red urbana municipal de calefacción .....	375
8. La ecologización de la contratación pública .....	379
8.1. Aproximación general a la posición de la Administración local en el ámbito de la contratación pública ecoeficiente y normativa aplicable .....	379
8.2. La Administración local como parte contratante: determinaciones ambientales en los pliegos de contratación, modulación filioenergética del objeto de contrato y tipos de contratos.....	381
8.3. La Administración local en la posición de contratista: empresas municipales y sociedades locales de economía mixta .....	385
9. Fiscalidad ambiental local y ayudas públicas.....	386
9.1. Tasas locales.....	387
9.2. Bonificaciones fiscales en los impuestos locales (IAE, IBI e ICIO) ...	391
9.3. Ayudas públicas .....	393
9.4. Las ayudas financieras a la luz del Derecho europeo de ayudas públicas.....	396
10. <i>Climate improvement districts</i> .....	397

<b>CAPÍTULO III. LA ORDENACIÓN FILOCLIMÁTICA LOCAL DE LA MOVILIDAD URBANA</b> .....	401
I. APROXIMACIÓN GENERAL A LA CUESTIÓN .....	401
II. OBJETO DE ESTUDIO Y ESTRUCTURA EXPOSITIVA.....	404
III. LA ORDENACIÓN FILOCLIMÁTICA LOCAL DE LA MOVILIDAD URBANA COMO ELEMENTO INTEGRANTE DEL CONCEPTO DE «MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE» .....	406
IV. LAS COMPETENCIAS LOCALES PARA LA ORDENACIÓN FILOCLIMÁTICA DE LA MOVILIDAD URBANA .....	408

	Pág.
1. Bases constitucionales para la distribución competencial entre el Estado y las CCAA y el principio constitucional de autonomía local .....	408
2. Bases legales de atribución competencial e intereses locales: posibilidades y límites de la competencia local sobre ordenación filoclimática local de la movilidad urbana .....	410
3. La competencia local para el establecimiento de estándares de calidad climática ( <i>de lege ferenda</i> ) como presupuesto habilitante para las medidas de policía con base en fundamentos exclusivamente filoclimáticos .....	417
4. La negación, en principio, de la competencia local para el establecimiento de estándares de emisión de GEI a los vehículos .....	420
5. Especial referencia a los fundamentos jurídicos urbanísticos que propician la movilidad sostenible y su interrelación con las competencias locales de ordenación filoclimática de la movilidad .....	421
<b>V. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN FILOCLIMÁTICA LOCAL DE LA MOVILIDAD .....</b>	<b>424</b>
1. Medidas de policía administrativa .....	424
1.1. Prohibiciones y restricciones puntuales al tráfico y la circulación en casos de violación de los estándares de calidad del aire y estándares climáticos .....	424
1.2. Prohibiciones y restricciones generales al tráfico y la circulación: la posibilidad de establecimiento de zonas ambientales en las ciudades como instrumento de calidad del aire —e indirectamente— como instrumento filoclimático.....	428
1.3. La regulación local de la movilidad en bicicleta.....	431
1.4. Algunos apuntes sobre la eficacia y los costes de las medidas de regulación y control.....	436
2. Medidas de incentivo —positivo y negativo— para impulsar la ordenación filoclimática local de la movilidad.....	436
2.1. Peajes urbanos, tasas de estacionamiento regulado e ITM.....	438
2.1.1. Peajes urbanos .....	438
2.1.2. Tasas de estacionamiento regulado e IVTM.....	444
2.2. Algunas medidas de fomento en especial: sistemas de alquiler de bicis y coches eficientes o eléctricos. Bonificaciones en el IAE. El marco jurídico para fomentar la adquisición de coches eléctricos ...	448
2.3. La distribución de costes en las medidas de incentivo positivo y negativo .....	452
3. Medidas de planificación: la especial importancia de los planes urbanísticos como instrumentos que deberían integrar todas las demás figuras de planificación para la ordenación filoclimática local de la movilidad.....	452
4. Contratación local verde .....	456
<b>VI. CUESTIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL ALCANCE DE LA ORDENACIÓN FILOCLIMÁTICA LOCAL DE LA MOVILIDAD.....</b>	<b>459</b>
1. Vinculación negativa de la potestad reglamentaria local a la ley .....	459
2. Principio de jerarquía normativa .....	462
3. El principio de reserva de ley en materia iusfundamental y la posible afectación de los arts. 17, 19, 31, 33, 38 y 53 CE por la ordenación filoclimática local de la movilidad.....	462
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>469</b>

## PRÓLOGO

### I

Este libro va a tener un gran impacto en la realidad local. Primero, porque se ocupa de un fenómeno —el cambio climático— donde hay una gran demanda de información, de análisis y de propuestas concretas. Y segundo porque —y de ello se percatará enseguida el lector— la exposición es propiamente científica, metodológicamente rigurosa y precisa. En lo que sigue, voy a dedicar poca atención a las concretas propuestas del libro. La exhaustividad y el detalle con los que la autora aborda los distintos sectores de la acción climática municipal dejan poco margen para cualquier aportación complementaria. Así que me voy a detener más en la estructura metodológica del libro, que es lo que más me ha preocupado a lo largo de los últimos siete años.

En su origen, el libro se elaboró como tesis doctoral, que la doctora Simou presentó en la Universidad Autónoma de Madrid el 23 de septiembre de 2019, bajo la dirección de la profesora Silvia Díez Sastre y de mí mismo. Han sido largos años los que, en Madrid, Chicago y Freiburg, la autora ha dedicado al estudio de un fenómeno, el del cambio climático, que en el último decenio se ha erigido en preocupación colectiva tan primaria como universal. La *actualidad* del objeto de estudio ha sido, sin duda, un acicate para la investigación. Pero también ha sido un factor de dificultad: porque tanto el fenómeno físico del calentamiento global como las políticas públicas para mitigarlo o combatirlo están en continuo cambio y crecimiento, y esto produce tensiones crecientes sobre un Derecho que, por su propia esencia, no viaja a la misma velocidad que las ciencias experimentales y las políticas públicas.

Como enseguida verá el lector, la creciente atención científica y política al cambio climático ha ido activando cada vez más sectores del ordenamiento jurídico. Y ha llegado al Derecho local. Si en un primer momento el reto de la política y el Derecho ante el cambio climático fue dar forma a un mercado internacional de derechos de emisión, articulado a partir de tratados y organismos internacionales, el agravamiento dramático de la situación ha catapultado a un primer plano, en muy pocos años, a las políticas climáticas municipales y, con ello, al Derecho administrativo que ordena esas políticas. El cambio climático reclama hoy múltiples actuaciones municipales: urbanísticas, de eficiencia energética, de movilidad urbana o de tratamiento de residuos. Y surge entonces la pregunta de cómo, en qué medida, con qué límites y con qué consecuencias el Derecho local ordena todas aquellas ac-

tuaciones climáticas municipales. Todas estas preguntas tienen respuesta extensa y rigurosa en el libro de Sofía Simou.

## II

Desde la *perspectiva metodológica*, que ya he dicho antes que es a lo que quiero dedicar este prólogo, tres son los rasgos identificativos del estudio: el procedimiento inductivo; la comparación; y la interdisciplinariedad, entre la ciencia política y el Derecho.

Aunque el libro se inicia con un análisis general del Derecho local del cambio climático, presentando cuáles son los instrumentos jurídicos disponibles y cuáles son sus limitaciones intrínsecas, en realidad este análisis general parte del previo análisis de varios *sectores* de la actividad local, como el planeamiento urbanístico, la edificación eficiente, o la movilidad urbana. Es en estos sectores donde aparecen ciertas *técnicas jurídicas* (el plan, la autorización, la subvención, la sanción, el beneficio fiscal) que luego, en un proceso de *inducción*, se teorizan como instrumentos jurídicos posibles o idóneos para la actividad filoclimática municipal. Esta opción metodológica no es, ciertamente, una novedad en la formación del Derecho público general, que con frecuencia ha formado sus contenidos más abstractos, sus instituciones, conceptos y tipologías de actuación, a partir de regulaciones sectoriales concretas<sup>1</sup>. Pero si es una novedad para el Derecho local del cambio climático, que a partir de ahora, y por medio del libro de la profesora Simou, pasa a tener su propia *parte general*.

En segundo lugar, este estudio se sirve de la *metodología comparada*, de forma ejemplar. No hay en el libro una simple exposición sobre otros Derechos nacionales, eso que se ha llamado «cultura jurídica internacional» (*Auslandsrechtskunde*). En este libro, el Derecho comparado es método, no contenido<sup>2</sup>. La doctora Simou utiliza el Derecho comparado como instrumento de contraste en su análisis. El hilo conductor es el Derecho climático español, pero para precisar su alcance, problemas o límites, se trae a colación la experiencia jurídica de otros países, en especial de Alemania y de Estados Unidos. Por eso, no verá el lector en el índice del libro concretos apartados dedicados a otros tantos Derechos estatales. Lo que sí podrá ver el lector con frecuencia es que en el análisis de una concreta regulación jurídica española se introducen múltiples consideraciones comparadas, que unas veces valen para reafirmar el propio análisis, otras para apuntar soluciones alternativas, y otras para destacar posibles problemas aún no resueltos en Derecho español.

El tercer rasgo metodológico del estudio es la *interdisciplinariedad*. Esta es, a mi juicio, la orientación metodológica más significativa y que más utilidades prácticas puede proporcionar al lector. En todos los capítulos sectoriales del libro se ponen en relación directa y secuencial tres ámbitos del conocimiento científico que normalmente corren en paralelo: el de las *ciencias experimentales*; el de las *políticas públicas* (en este caso, filoclimáticas), y el del *Derecho*. En el libro de Sofía Simou estos tres ámbitos de conocimiento científico no son objeto de exposiciones aisladas. Se utilizan como elementos integrados en un único planteamiento analítico, con la siguiente secuencia: primero se identifica y valora la relevancia de cada fac-

<sup>1</sup> Th. GROSS, «Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrechts», *Die Verwaltung*, núm. 2, pp. 57-88 (p. 59).

<sup>2</sup> E. SCHMIDT-ASSMANN, «Zum Standort der Rechtsvergleichung im Verwaltungsrecht», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRV), núm. 78, pp. 807-862 (p. 850).

tor causante del calentamiento atmosférico; luego se analizan las políticas públicas que pueden mitigar o evitar ese calentamiento, identificando cuáles corresponden propiamente al ámbito local y precisando en qué medida pueden resultar eficaces; y finalmente, en la misma secuencia de análisis, se observa la incidencia del Derecho sobre todo ello: sobre los factores determinantes del calentamiento y sobre las políticas públicas con las que *a priori* los ayuntamientos pueden combatir el cambio climático. Este último tramo del análisis interdisciplinar es el que más puede interesar al jurista, y en él me voy a detener a continuación.

### III

Se insiste en la actualidad, tanto por científicos singulares como por organismos públicos de investigación, en que el futuro de la ciencia y el conocimiento está en la *interdisciplinariedad*, en la conexión e interacción de las diversas metodologías científicas o epistemológicas que se ocupan de un mismo fenómeno de la realidad<sup>3</sup>. Pero si sobre esto hay un alto nivel de consenso, poca precisión hay sobre *cómo* se articula metodológicamente esa interdisciplinariedad. Esta es una cuestión común para todas las ciencias y ramas del conocimiento, y desde luego también para la ciencia política y el Derecho administrativo.

Asumimos, al menos los iuspublicistas, que tenemos que prestar más atención a lo que nos dice la *ciencia política*, y en especial la ciencia de la Administración. Pero no está claro qué hacer con esa información. Hemos pasado casi un siglo intentando aislar al Derecho público respecto de la política, e intentando construir dogmáticamente el Derecho administrativo. Y esto se ha conseguido, en gran medida, haciendo del Derecho administrativo un conocimiento *autorreferencial*. Entendible, explicable y aplicable mediante categorías y conceptos propia y exclusivamente jurídicos. Solo muy recientemente se insiste en que el Derecho administrativo ha de abrirse a otros ámbitos de conocimiento, como la sociología, la economía y, muy especialmente, la ciencia política y de la Administración<sup>4</sup>. Del otro lado, también la ciencia política y la más reciente ciencia de la Administración se han desarrollado a lo largo del siglo xx como disciplinas científicas autónomas, alejadas del Derecho. Esto les ha aportado universalidad, sin duda. Pero ha limitado su capacidad explicativa y su capacidad de acción sobre la realidad. Porque en el centro de esa realidad social sigue estando el Derecho.

Tenemos, entonces, que al siglo XXI hemos llegado con una marcada *separación* entre política y Derecho. Y entre ciencia política (y dentro de ella, la que se fija en las políticas públicas) y ciencia jurídica. Esta tenaz distancia es relativamente contemporánea. Porque política y Derecho han sido, al menos desde los *inicios de la modernidad*, una misma realidad.

Con la formación de los Estados europeos modernos, a partir del siglo XVI, los nacientes y diversos Derechos estatales expresan fines políticos, no solo aspiraciones de justicia. Junto al *ius commune* medieval, profundamente enraizado en el Derecho romano y aceptado por ser natural o racional, y por ello también universal e inmutable, los reyes y consejos de los nacientes Estados van aprobando nuevas leyes, decretos y pragmáticas que van desplazando progresivamente el alcance del *ius commune*. Esto se verá mucho más claro en el gobierno de los asuntos

<sup>3</sup> Entre muchos: T. AUGSBURG, *Becoming Interdisciplinary: An Introduction to Interdisciplinary Studies*, 3.ª ed., Kendall/Hunt, 2016.

<sup>4</sup> Ch. MÖLLERS, «Methoden», en W. HOFMANN-RIEM, E. SCHMIDT-ASSMANN y A. VOSSKHULE, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. I, München, Beck, 2006, pp. 121-175 (p. 164).

públicos que en los negocios de los privados. De ahí que ya en el siglo XVII se dejará claro, por Domat, que en el Derecho público (por entonces aún no se habla de Derecho administrativo) hay más leyes «arbitrarias» (no naturales, políticas) que en el Derecho privado<sup>5</sup>, que por responder a una idea de justicia universal es imperecedero, apenas cambiante. Tenemos aquí, entonces, que así como el Derecho privado es el Derecho de la *justicia*, el público es el Derecho de la *política*, de los asuntos públicos, de la policía. Con esta perspectiva, cuando a finales del Antiguo Régimen se desarrolle en Europa la ciencia de policía, el Derecho público va a estar dominado por la visión política, de gobierno, de bien común. La idea del *ius commune* se desvanece progresivamente en un creciente Derecho estatal que sustituye la idea de justicia por la de gobierno o policía. Luego, con el constitucionalismo y el liberalismo político que se inicia en el siglo XIX, el pensamiento político impregnará por completo el Derecho<sup>6</sup>. Y ya no solo el público, también el privado a través de los códigos<sup>7</sup>. El Derecho público será relevante en tanto que *instrumento formal de la política*. Todo esto es relevante porque muestra que a lo largo de los siglos XVIII y XIX, en el continente europeo el Derecho público va a cumplir una función ancilar respecto de la política: primero respecto del cameralismo ilustrado y la ciencia de la policía; y luego respecto del doctrinarismo liberal. Derecho público y gobierno o política son, en estos siglos, apenas diferenciables. Se gobierna a través de leyes; y el Derecho público o administrativo persigue fines de interés común, de gobierno.

Este estado de cosas experimentó un cambio notable a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Es entonces cuando volviendo la mirada al Derecho civil, que en buena medida había mantenido aún las esencias de un *ius commune* pretendidamente intemporal, se inicia la construcción teórica y autónoma del Derecho administrativo. Se pretende así que al igual que el Derecho privado contiene instituciones y conceptos trascendentes, apenas afectados por las leyes de cada momento, así también el Derecho administrativo cuenta con instituciones y categorías propias, trascendentes respecto de las concretas leyes y reglamentos que dictan los parlamentos, reyes, gobiernos y ayuntamientos en cada tiempo y lugar. Esta construcción teórica del Derecho administrativo no se hará *ex nihil*, sino aprovechando los cimientos de la ciencia de la policía y del notable desarrollo teórico del Derecho privado a lo largo del siglo XIX (bien a partir de los códigos, bien a partir del Derecho romano, como hiciera la *pandectística*). En este viraje teórico, el Derecho administrativo suelta amarras respecto de la política y la ciencia política. El Derecho administrativo afirma su autonomía existencial y teórica por medio de categorías o conceptos propiamente jurídicos, como los de acto administrativo, servicio público o expropiación<sup>8</sup>. Y la ciencia política y de la Administración desarrolla su propio instrumental analítico, a través de categorías como las de legitimidad, jerarquía, representación o burocracia. Luego, los instrumentos analíticos han ido evolucionando. Pero se mantiene la distancia entre, de un lado, la política, las políticas públicas y la ciencia política y, de otro lado, el Derecho administrativo.

<sup>5</sup> J. DOMAT, *Derecho público* (traducido por J. A. Trespalcacios para el Conde de Campomanes), Madrid, 1778 (reedición, Madrid, IEAL, 1985), p. 64.

<sup>6</sup> A. GALLEGU ANABITARTE, *Formación y enseñanza del Derecho público en España (1769-2000)*, Madrid, Marcial Pons, 2002, p. 53.

<sup>7</sup> B. CLAVERO, «Origen constitucional de la codificación civil en España (entre Francia y Norteamérica)», en C. PETIT (coord.), *Derecho privado y revolución burguesa*, Madrid, Marcial Pons, 1990, pp. 53 y 58.

<sup>8</sup> P. GONOD, «The Heritage of Otto Mayer: Actes administratifs Unilatéraux and Verwaltungsakte in Franco-German Comparison», en M. RUFFERT (ed.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen, Europa Law Publishing, 2016, pp. 17 y ss.

El inicio del segundo milenio está plagado de llamadas a la *reconexión* entre política y Derecho. Pero más son las proclamas que las concreciones. Algo hemos avanzado, en los últimos tiempos, precisando que la ciencia política y de la Administración aporta «contexto» para dar sentido al Derecho administrativo<sup>9</sup>; y que esas ciencias nos ofrecen conceptos-puente, con el que se traslada al Derecho administrativo el conocimiento ya previamente adquirido y formalizado en otros ámbitos de conocimiento<sup>10</sup>. Es aquí donde hay que situar el libro de Sofía Simou, pues en él se ofrece una metodología concreta para conectar la ciencia de las políticas públicas con el Derecho local del cambio climático. Lo vemos enseguida.

#### IV

En el estudio de Sofía Simou, el Derecho interactúa con las políticas de cambio climático de dos formas. En primer lugar, el Derecho sienta las *condiciones y límites* para cada posible política climática local. Así, desde una perspectiva estrictamente política puede tener sentido la completa adaptación de todos los edificios existentes, a fin de hacerlos energéticamente sostenibles. Pero el Derecho no permite que esa posible política pública se haga de cualquier manera, ni a cualquier precio. Hay límites competenciales (quién y a través de qué instrumentos se puede llevar a cabo esa política) y límites subjetivos, como los que imponen los derechos constitucionales de libertad de empresa y propiedad. Estos condicionantes jurídicos son determinantes para las políticas municipales, mucho más de lo que con frecuencia sugiere la ciencia política al referirse al Derecho vigente como una simple «variable institucional» de toda política pública.

De otro lado, el Derecho ofrece a las políticas climáticas *un catálogo jurificado de técnicas administrativas* para su efectiva realización. Se refiere aquí la doctora Simou a la planificación urbanística, las ordenanzas de edificación, las subvenciones, los tributos municipales o las sanciones administrativas. Todas estas técnicas o formas de actuación municipal están tradicionalmente reguladas por las leyes y los reglamentos administrativos. Y pueden servir ahora, en mayor o menor medida, a las políticas climáticas. Se trata de técnicas no configuradas *ex novo* por el Derecho climático, sino simplemente *utilizables* para las políticas filoclimáticas municipales. Así, por ejemplo, la planificación urbanística se regula en las leyes autonómicas de suelo o urbanismo como una técnica normativa para la determinación de los usos del suelo. Esta técnica general tanto puede servir para el fomento de la vivienda residencial como —y tal es la perspectiva que interesa en este libro— para evitar una segregación de usos del suelo que cause una alta movilidad urbana y, con ello, provoque la producción de GEI y un alto consumo energético.

Verá el lector, a lo largo del libro, que apenas se mencionan técnicas administrativas verdaderamente nuevas para las políticas climáticas locales. La única excepción relevante es, quizá, la de los *Climate Improvement Districts*, y aun esta es en realidad una combinación de otras técnicas administrativas antecedentes (ordenación de usos del suelo y tributos, fundamentalmente) más que una técnica administrativa propiamente novedosa. Dos son las cuestiones que sugiere la uti-

---

<sup>9</sup> A. CERRILLO I MARTÍNEZ, «Sobre la interdisciplinariedad en el Derecho administrativo. Las utilidades de la ciencia política y de la Administración para el Derecho administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168, pp. 39-65 (p. 56).

<sup>10</sup> S. DÍEZ SASTRE, *La formación de conceptos en el Derecho público*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, Marcial Pons, 2018, p. 137.

lización de técnicas administrativas *preexistentes* a las nuevas políticas climáticas locales. Una se refiere a la previa formalización jurídica de esas técnicas administrativas. La segunda presta atención a la pluralidad funcional de las técnicas administrativas.

En cuanto a lo primero, una nota distintiva de los Derechos europeos continentales es el alto grado de formalización jurídica de las formas de actuación administrativa. Los Derechos administrativos continentales no se limitan a *autorizar* o *legitimar* la actuación administrativa en ciertos ámbitos sociales. Los Derechos administrativos continentales, y entre ellos el español, *predeterminan* normativamente, y con mucho pormenor, esa actuación administrativa. Sin duda que el alto grado de formalización jurídica de las técnicas administrativas es causa de algunas disfunciones, como el intenso control judicial que sigue a la densa predeterminación normativa. Ahí está, como ejemplo, la altísima tasa de anulación judicial de los planes urbanísticos, correlato lógico de la creciente densidad en la regulación legal —sobre todo procedimental— de esos planes. Esta es, sin duda, la vertiente negativa de la densa predeterminación normativa de las técnicas administrativas. Pero también esta alta juridificación de las técnicas administrativas tiene efectos positivos. De un lado, *economiza* la formulación y ejecución de las políticas públicas, porque define *ex ante* los sujetos, los procedimientos y los efectos de cada concreta política climática. Esto es, para cada concreta forma de actuación administrativa se anticipan los posibles conflictos de intereses, y se predeterminan los criterios para su pacificación. De otro lado, la formalización jurídica de cada concreta técnica administrativa aporta *previsibilidad* y *certeza* a la política climática a la que sirve.

La segunda cuestión anunciada, sobre la utilización de formas jurídico-administrativas preexistentes para las nuevas políticas filoclimáticas municipales, se refiere a la *pluralidad funcional* de los diversos tipos o formas de la actuación administrativa. En puridad, los distintos tipos de actuación administrativa no nacen en abstracto, sino en concretos sectores de la realidad. Y es en atención a las singulares características de cada sector, a los intereses y datos empíricos ahí presentes, como se formaliza cada concreta técnica jurídica. Así, por ejemplo, la técnica *autorizatoria* nace en el ámbito de la policía de las ciudades, para evitar los efectos colectivos negativos de las conductas individuales, lo que hoy con terminología económica se denomina «externalidades negativas»; y es precisamente ese contexto real el que impregna la formalización jurídica original de la autorización, su regulación como control reglado y previo al ejercicio de un derecho individual preexistente. Con el tiempo, y al compás de la propia evolución funcional de la Administración, las técnicas administrativas originariamente juridificadas en un concreto ámbito o sector se abren a los nuevos fines y mandatos funcionales de la Administración. De esta manera, y siguiendo con el mismo ejemplo, la licencia municipal, inicialmente urbanística, ha sido utilizada para políticas ambientales que solo formalmente se pueden seguir calificando como «urbanísticas». Y esto mismo es lo que hoy se plantea por la doctora Simou para las políticas climáticas municipales. Así, las políticas municipales orientadas hacia la eficiencia energética de los edificios y la mixtidad de usos del suelo (para reducir la movilidad motorizada en las ciudades) se pueden canalizar a través de las licencias urbanísticas municipales, pues su función normativa es precisamente el control previo de las determinaciones contenidas en las ordenanzas de edificación y en los planes urbanísticos municipales. De esta forma, la licencia urbanística municipal no ha dejado de ser tal, y por tanto, permanece inalterado su régimen jurídico original. Pero ha ampliado su función. Porque ya no sirve solo a la evitación de externalidades urba-

nas, sino a fines públicos que trascienden del urbanismo, por muy amplio que sea el sentido que se quiera dar a este término.

Lo dicho para la autorización vale para otras formas o técnicas jurídicas, como *la contratación o los tributos locales*. Así es como se plantea en este libro la inclusión de cláusulas climáticas en los contratos municipales; o la introducción de beneficios fiscales en los tributos también municipales, para incentivar las conductas filoclimáticas. Ninguna de estas dos formas jurídicas de actuación municipal está configurada originariamente para fines climáticos. Cada tipo de contrato público sirve a su objeto característico (un servicio, una obra, un suministro). Y cada tributo sirve, por principio, para obtener ingresos allí donde previamente la ley ha identificado suficiente capacidad contributiva. Pero lo cierto es que todas estas formas administrativas están sirviendo hoy a *finés complementarios, alternativos o asociados* a los originales, y por tanto a su juridificación inicial. Esto ya ha sido destacado para la contratación pública, donde bajo la etiqueta de «compra estratégica» asistimos a la contratación como un instrumento administrativo *plurifuncional*, apto para cualquier política pública. No es que el contrato deje de ser un instrumento jurídico para la obtención de prestaciones. Es que el contrato ya no sirve solo a esos fines, sino simultáneamente también a otros muchos, como el aseguramiento de salarios mínimos a los trabajadores de las empresas contratistas, la inclusión de personas con discapacidad o, como propone ahora también Sofía Simou, la consecución de objetivos climáticos. No parece que los ayuntamientos puedan renunciar, para la obtención de sus objetivos políticos, a un instrumento tan relevante como la contratación. Pero tampoco la forma jurídica del contrato admite una pluralidad funcional ilimitada. Tal y como ya ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las cláusulas estratégicas añadidas a los contratos públicos deben guardar una conexión real con el propio objeto del contrato<sup>11</sup>. Y por tanto, no cualquier contrato, con independencia de su objeto, vale para cualquier política pública (y entre ellas, la política climática municipal).

Algo similar, aunque en un contexto jurídico bien distinto, se puede decir para los *tributos municipales*. Los tributos locales, tanto impuestos como tasas o contribuciones especiales, son instrumentos financieros. Sirven para allegar recursos económicos a los ayuntamientos, allí donde hay capacidad contributiva de los correspondientes contribuyentes. Respetando las exigencias propias de la reserva de ley en materia tributaria, y aunque esta es una cuestión controvertida<sup>12</sup>, parece asumible que los tributos locales también pueden servir para incentivar o desincentivar determinadas conductas climáticas de los ciudadanos. Por ejemplo, gravando las viviendas vacías, o reduciendo la cuota tributaria del impuesto de bienes inmuebles, para los edificios energéticamente eficientes. De nuevo, y de forma similar a lo que se ha dicho en relación con la contratación, la apertura funcional de un tributo, para cumplir objetivos políticos distintos de la simple obtención de ingresos, puede considerarse admisible en la medida en que no desborde la propia función original y típica del tributo.

No voy a hacer más largo este prólogo. Su único objetivo era informar al lector de que detrás del exhaustivo estudio de Sofía Simou hay una metodología muy precisa y consciente, que ha guiado todo el proceso investigador. Es precisamente esta metodología científica lo único que los demás hemos aportado a Sofía. Esos

---

<sup>11</sup> Más detalles, en S. Díez Sastre, «Las cláusulas sociales en la contratación pública», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 21, pp. 195-219.

<sup>12</sup> Véase el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local*, Madrid, 26 de julio de 2017, p. 37 (accesible en [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es)).

«demás» somos sus compañeros del *Instituto de Derecho Local* de la UAM y los miembros del *Seminario de Teoría y Método del Derecho Público*, que hace ya un lustro inspira nuestra labor investigadora. Hemos servido a Sofía, creo, como *ecosistema académico* en el que la autora ha podido desarrollar sus análisis, explicaciones y propuestas. Nosotros nos hemos limitado a estar ahí. Todo lo demás lo ha hecho Sofía. Y, ya se lo adelanto al lector, lo ha hecho muy bien.

Francisco VELASCO CABALLERO  
En Soto del Real, a 21 de enero de 2020

# INTRODUCCIÓN\*

## I. CONTEXTUALIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

1. El cambio climático es uno de los mayores *retos y problemas colectivos* que afronta la sociedad moderna. Las cuestiones que versan tanto sobre su aceleración —humanamente inducida— como sobre sus impactos se han elevado a objeto de tratamiento diario por los medios de comunicación y, en algunos casos, a objetivos prioritarios de las *agendas políticas* de los distintos niveles de gobierno. La creciente trascendencia de esta problemática se exterioriza de diversas formas con la finalidad, entre otras, de activar y consolidar la conciencia social y política en la materia. Basta con hacer referencia a algunas de ellas: huelgas de estudiantes, Cumbres del Clima, manifestaciones cívicas, movilizaciones constantes de organizaciones no gubernamentales, elaboración de documentales y obras de arte, paneles publicitarios, conversaciones cotidianas, talleres y cursos, programas de formación, y acuerdos internacionales.

2. *A nivel epistemológico*, el cambio climático se ha convertido también en un tema central de estudio para los tres grandes complejos de ciencias: las ciencias naturales, las ciencias aplicadas y las ciencias sociales. Las *ciencias naturales* (física, química, biología, geología, ciencias ambientales), cuyo objeto de estudio mediante, normalmente, la aplicación del *método experimental* es la naturaleza, exploran los fundamentos y las bases elementales del fenómeno físico del cambio climático. La finalidad de su investigación es, principalmente, la creación de conocimiento y *certeza científica* en cuanto a las causas de la aceleración, riesgos e impactos —actuales y potenciales— del cambio climático. A partir de los datos científicos resultantes de su investigación, las ciencias aplicadas (ingeniería) y sociales o humanas (Derecho, economía, ciencia política, sociología, geografía, pedagogía) están llamadas a estudiar las formas mediante las que el ser humano y sus instituciones, con la ayuda del estado actual de la tecnología, pueden y deben afrontar el cambio climático. El hecho de que a nivel epistemológico se observe el *entrecruzamiento* constante de *saberes* provenientes de esta alta variedad de disciplinas científicas es, al menos, un indicador adicional sobre la complejidad y transversalidad de las causas y respuestas que caracterizan el fenómeno.

---

\* El interés social, político y jurídico que suscita el fenómeno del cambio climático en la actualidad hace que se sucedan a una velocidad inimaginable años atrás los cambios normativos y las propuestas teóricas relativas a la problemática. Esta situación obliga a advertir al lector de que la presente investigación se cerró en noviembre de 2019.

3. La doctrina científica viene, desde hace tres décadas, alarmando sobre las causas y efectos del cambio climático. Aún así, por la incerteza científica inicial que gobernaba con respecto a estos parámetros, podría sostenerse que el mayor impulso sistematizado de respuestas ha empezado a producirse en la última década. Lo anterior significa que la construcción de respuestas teóricas y la aplicación de soluciones prácticas al fenómeno climático, aunque en proceso de consideración y elaboración, se encuentran todavía en un momento relativamente prematuro. La *formalización de soluciones teórico-prácticas* transversales que incentiven un *cambio conductual* profundo, tanto a nivel de ciudadanía como a nivel político y económico, para transitar hacia patrones de consumo y vida sostenibles es la única clave posible para avanzar de forma concienciada y asociada entre los agentes públicos y privados en la lucha contra el cambio climático.

4. La falta de respuestas público-jurídicas sólidas e inmediatas al cambio climático está, además, dando lugar a lo que se ha denominado como *litigación climática*<sup>1</sup>. Los juicios paradigmáticos celebrados en varios países del mundo como el caso *Urgenda*<sup>2</sup>, el caso *Leghari*<sup>3</sup>, el caso *Natur og Ungdom y Greenpeace Norden v. Gobierno de Noruega*<sup>4</sup> y otros pendientes de resolución<sup>5</sup> constituyen un elemento que muestra cómo la protección y adaptación climáticas se están convirtiendo en *verdaderos intereses jurídicos* cuya *tutela pública*, bajo ciertas condiciones —aunque todavía restrictivamente interpretadas—, puede ser *exigible judicialmente*<sup>6</sup>.

5. En este contexto de creciente importancia del cambio climático, las *ciudades* se catalogan entre los lugares en los que más se ubican los *focos de emisión* de gases de efecto invernadero por la concentración poblacional, así como entre los que están más propensos a sufrir sus impactos. A pesar de la *proliferación de información* en materia de cambio climático, se observa una gran fragmentación y dispersión del material que puede resultar finalmente útil para el estudio teórico-jurídico del fenómeno proyectado sobre el espacio de actuación local en la materia. Esta dificultad está más presente en los *estudios jurídicos locales* que en los que

<sup>1</sup> Sobre los casos a nivel internacional en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, véase *The Status of Climate Change Litigation. A Global Review*, mayo de 2017.

<sup>2</sup> El caso *Urgenda* desembocó en la emisión de una Sentencia del Tribunal holandés a favor de los particulares, el 24 de junio de 2015 que ha sido respaldada por el Tribunal de apelación holandés el pasado 8 de octubre de 2018. Sobre este caso, véase P. DE VÍLCHEZ MORAGUES, «Broadening the scope: The Urgenda case, the Oslo Principles and the role of national courts in advancing environmental protection concerning climate change», *Spanish Yearbook of International Law*, núm. 20, 2016, pp. 71-92; N. RODRÍGUEZ GARCÍA, «Responsabilidad del Estado y Cambio climático: el caso Urgenda contra Países Bajos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, núm. 2, 2016, y A. RUDA GONZÁLEZ, «Perspectives de la litigació pel canvi climàtic arran del cas Urgenda», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, núm. 2, 2018.

<sup>3</sup> Véase el caso *Leghari* de 14 de septiembre de 2015 ante un Tribunal pakistaní. A mayor abundamiento, véase G. BURDILES PERUCCI, «Litigación climática con enfoque de derechos: comentario sobre el caso Leghari contra Pakistán», *Revista de Justicia Ambiental*, núm. 8, 2016, pp. 251-267.

<sup>4</sup> P. DE VÍLCHEZ MORAGUES, «Extraterritoriality and judicial review of state's policies on global warming. Some reflections following the 2016 Scandinavian climate lawsuits», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 34, 2017.

<sup>5</sup> A modo de ejemplo pueden indicarse los casos iniciados en 2015 en Estados Unidos y Bélgica: asunto *Juliana c. EE.UU.* y *VZW Klimazaak c. Reino de Bélgica et al.*, y el iniciado en 2017 en Irlanda, asunto *Climate case*, así como el interpuesto ante el Tribunal General de la UE —asunto *Ferrao Carvalho*, recurso de 23 de mayo de 2018—. Véase un comentario preliminar a este caso en R. M. FERNÁNDEZ EGEA, «El asunto Ferrão Carvalho c. Parlamento y Consejo: ¿un nuevo caso Urgenda en la UE?», 25 de enero de 2019, disponible en <https://aquiescencia.net/2019/01/25/el-asunto-ferrao-carvalho-c-parlamento-y-consejo-nuevo-caso-urgenda-en-la-ue/>.

<sup>6</sup> R. M. FERNÁNDEZ EGEA y S. SIMOU, «Litigación climática en España: posibilidades y límites», *RDU*, núm. 328, 2019, pp. 137-171. Sobre la problemática del acceso a la justicia en defensa del medioambiente y los obstáculos actuales, véase A. NOGUEIRA LÓPEZ, «Pack Premium o Pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 38, 2017, pp. 297-325, pp. 317 y ss.

se ubican sistemáticamente en el ámbito de la *ciencia política*. En el marco de la última, en la actualidad, quien estudia la posición de los gobiernos locales, como agentes públicos idóneos para promover políticas públicas en materia climática, encuentra varios trabajos teóricos y otros documentos de gran utilidad e interés (informes, estrategias, ejemplos de buenas prácticas). Además los estudios teóricos son en gran parte materialmente coincidentes sobre lo que resulta necesario a nivel de formación de las políticas locales para luchar contra el cambio climático.

6. A nivel jurídico, las aportaciones doctrinales en las últimas dos décadas en materia de cambio climático se han centrado más en el estudio de los instrumentos jurídico-económicos adoptados a nivel internacional, europeo y estatal (mercados de derechos de emisión, protocolo de Kioto, mecanismos de flexibilización, etc.)<sup>7</sup>. Cuando la *posición jurídica* de los entes locales en la lucha climática se ha tratado a nivel teórico, el análisis se ha realizado: *a)* sobre algunos proyectos o *iniciativas normativas singulares* adoptadas por las ciudades para hacer frente al fenómeno<sup>8</sup>; *b)* en el marco más amplio de estudio del *Derecho ambiental* local, o *c)* al hilo de la profundización en algún *sector* de la actividad local en materia de energía, planificación urbanística, movilidad, aguas y residuos, estableciendo alguna y otra conexión con el cambio climático. De ahí surge la necesidad de realizar un estudio con vocación sistemática que: *a)* examine los distintos ámbitos materiales de competencia local incidentes sobre el cambio climático, y *b)* los interrelacione desde una perspectiva transversal e intervinculada a cuestiones constitucionales y legales como la protección de los derechos fundamentales y la actuación jurídico-pública llevada a cabo a nivel supralocal.

7. Este déficit bibliográfico en cuanto al estudio jurídico de la problemática del cambio climático vista desde la perspectiva de los gobiernos de las ciudades puede constituir una *ventaja* a la vez que un *inconveniente* para el investigador que se sumerge al análisis de esta cuestión. El inconveniente consiste en que la proliferación de información —no puramente jurídica o jurídica pero dispersa y de naturaleza indirecta— en materia de cambio climático dificulta la tarea de extraer las lecturas de utilidad para el análisis del objeto de estudio a escala local. Asimismo, en la actualidad y al menos en España —aunque extrapolable a otros ordenamientos jurídicos—, existe una serie de circunstancias que no facilita la tarea de construcción y análisis del complejo de instrumentos jurídicos de los que disponen los gobiernos locales para luchar contra el cambio climático. Entre estas circunstancias podrían categorizarse, a modo ejemplificativo, las siguientes: *a)* la articulación de la actuación administrativa local en materia climática, fundamentalmente, a través de *herramientas de naturaleza programática* y la utilización expansiva del *soft law* que gobierna la materia; *b)* la falta, aún generalizada, de *positivización* en las normas jurídicas de obligaciones municipales específicas que configuren su posición en la lucha de cambio climático y que sean judicialmente exigibles; *c)* la *poca o nula*, en ocasiones, *densidad normativa* que caracteriza, por lo general, las regulaciones municipales en materia climática; *d)* las escuetas *referencias expresas de la jurisprudencia* al cambio climático como fundamento de la actividad jurídico-administrativa

---

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, W. Th. DOUMA, L. MASSAI y M. MONTINI (eds.), *The Kyoto Protocol and Beyond: Legal and Policy Challenges of Climate Change*, The Hague, Asser Press, 2007 y, en España, E. ARANA GARCÍA, «The Fight against Climate Change in Spain», *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 20, núm. 5, 2011, pp. 176-186, y M. SARASÍBAR IRIARTE, *Régimen jurídico del cambio climático*, Valladolid, Lex Nova, 2006.

<sup>8</sup> Véase B. J. RICHARDSON (ed.), *Local Climate Change Law: environmental regulation in cities and other localities*, IUCN Academy of Environmental Law, Cheltenham UK, Northampton USA, Edward Elgar, 2012, pp. 69 y ss.

local en la materia, y e) en su caso, la *dispersión o carácter singular de ciertas actuaciones* municipales en sectores que inciden sobre el cambio climático.

8. Todas estas circunstancias conducen a admitir cierta falta en la disposición de *material jurídico* puramente referente a las posibilidades y límites de la actuación local en materia de cambio climático (referencias doctrinales, jurisprudencia y normas). En este sentido, obligan al investigador a buscar los fundamentos normativos o jurisprudenciales de la actuación jurídico-local en materia climática en principios o reglas conexas o incidentes sobre este fenómeno.

9. Lo cierto es, sin embargo, que todas las circunstancias anteriores pueden ser percibidas también como una ventaja, oportunidad y desafío para la investigación pretendida. El carácter todavía prematuro en el que se encuentran las actuaciones jurídico-políticas locales en el ámbito climático, carentes de un marco normativo y respaldo jurisprudencial sólidos, *justifica* y obliga a una reflexión profunda, *innovadora y propositiva* en la materia. El estado de la cuestión permite nuevos enfoques teóricos que exploren las formas en las que los gobiernos locales pueden probar nuevas prácticas jurídico-políticas en la lucha contra el cambio climático. Reclamando, mediante la adopción de decisiones acertadas, holísticas, consensuadas y fundadas en los datos científicos disponibles el protagonismo que les atañe en materia climática, los gobiernos locales pueden convertirse en motores de cambio, progreso, justicia climática y transición ecológica. Así, el replanteamiento de toda la actuación político-jurídica local como un eje operativo en cuyo entorno gira un gran número de soluciones para la mitigación y adaptación al cambio climático es, por la actualidad del tema del cambio climático, un mandato ineludible dirigido al investigador jurídico.

## II. OBJETO DE INVESTIGACIÓN-HIPÓTESIS

10. La presente investigación tiene como *objeto* la determinación del *margen político-jurídico* de los gobiernos de las ciudades en España en materia de cambio climático. El estudio parte de la *hipótesis* de que los gobiernos locales en sus tres *posiciones elementales* (como *reguladores* —normativos y de control—, *agentes económicos activos* en el mercado —prestadores de servicios, contratantes, gestores del patrimonio propio y operadores en el contexto de la iniciativa pública económica local— y *promotores* de políticas públicas —incentivando o desincentivando ciertas actuaciones—) gozan de un *espacio de actuación suficiente* que les permite diseñar y juridificar políticas propias de cambio climático tanto de mitigación como de adaptación.

11. El cambio climático es un problema *glocal*. El mayor porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero proviene de los espacios urbanos. Esto indica la importancia que las ciudades tienen en las estrategias de mitigación. Además, cuestiones como el mantenimiento de infraestructuras, la pobreza, la actividad socio-económica y el empleo en las ciudades están íntimamente ligadas a las estrategias de adaptación climática. Por estas razones, en las políticas públicas de afrontamiento de las causas e impactos del cambio climático y en un *esquema de gobernanza multinivel* como el que impone la naturaleza misma del problema climático, las decisiones municipales cobran especial relevancia. Los gobiernos municipales y las relaciones que establezcan con los operadores locales son fundamentales en el diseño y prestación de políticas públicas climáticas que sean eficaces en términos de costes<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> J. CORFEE-MORLOT *et al.*, «Cities, Climate Change and Multilevel Governance, OECD», *Environmental Working Papers*, núm. 14, 2009.