

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 14 | n. 1 | janeiro/abril 2023 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Gobiernos locales y protección del medio ambiente en España. La protección de la calidad del aire como uno de los principales desafíos de las ciudades*

*Local governments and environmental protection in Spain.
Protection of air quality as one of the main challenges faced by
cities*

Lucía Casado Casado**

Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España)

lucia.casado@urv.cat

<http://orcid.org/0000-0001-5603-3264>

Recibido: 23/02/2023

Aprovado: 27/04/2023

Received: 02/23/2023

Approved: 04/27/2023

Como citar este artículo/How to cite this article: CASADO, Lucía Casado. Gobiernos locales y protección del medio ambiente en España. La protección de la calidad del aire como uno de los principales desafíos de las ciudades. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 14, n. 1, e231, jan./abr. 2023. doi: 10.7213/revdireconsoc.v14i1.30797

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación "De las *Smart Cities* a las ciudades integradoras: propuestas jurídicas para una gobernanza desde lo local" (Proyecto Feder Junta de Andalucía-UHU-1263165); y dentro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili, del cual la autora es la coordinadora, "Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad", reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del *Departament de Recerca i Universitats* de la *Generalitat de Catalunya* (2021 SGR 00162).

** Profesora Titular (acreditada como Catedrática) de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT) y del *Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica* (IU-RESCAT). Miembro de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (REDOEDA), de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA) y del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM). Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona (España).

Resumen

Este trabajo tiene por objeto analizar el papel central de los gobiernos locales en la protección del medio ambiente. Se trata de un tema relevante, en un contexto de creciente importancia de ciudades, en que la sostenibilidad aparece como un reto inaplazable. Con esta finalidad, se estructura en tres partes diferenciadas. La primera pretende evidenciar el protagonismo creciente de las ciudades en la protección del medio ambiente, a pesar del carácter global de muchos de los problemas ambientales y de la existencia de numerosos desafíos transnacionales. La segunda se centra en el análisis de las competencias locales en materia ambiental, con especial referencia a los municipios; advierte de algunos de los problemas existentes; y apunta algunos de los retos de futuro para una tutela ambiental efectiva en el ámbito local. Por último, la tercera focaliza su atención en uno de los principales desafíos de las ciudades: la protección de la calidad del aire; y se refiere, en particular, al reto que supone en la actualidad para muchos municipios la implantación de las zonas de bajas emisiones (en adelante, ZBE) como instrumento para luchar contra la contaminación atmosférica y el cambio climático en el ámbito urbano.

Palabras-clave: gobiernos locales; medio ambiente; municipios; calidad del aire; zonas de bajas emisiones.

Abstract

This paper aims to analyse the central role of local governments in environmental protection. This is a relevant topic, in a context of growing importance of cities, in which sustainability appears as an unpostponable challenge. To this effect, it is structured in three distinct parts. The first aims to highlight the growing role of cities in environmental protection, despite the global nature of many environmental problems and the existence of numerous transnational challenges. The second focuses on the analysis of local competences in environmental matters, with special reference to municipalities; it warns of some of the existing problems; and points out some of the future challenges for effective environmental protection at the local level. Finally, the third section focuses on one of the main challenges facing cities: the protection of air quality, and particularly refers to the challenge currently posed for many municipalities by the implementation of Low Emission Zones (hereinafter, LEZs) as an instrument to combat air pollution and climate change in the urban sphere.

Keywords: local governments; environment; municipalities; air quality; low emission zones.

Sumario

1. Introducción; 2. El protagonismo de las ciudades en la protección del medio ambiente. 2.1. La creciente importancia de las ciudades. La sostenibilidad como reto inaplazable. 2.2. El papel central de los gobiernos locales en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2.3. La posición clave de los gobiernos locales en la ordenación y gestión del medio ambiente. 2.4. El protagonismo creciente de las ciudades en la política global y en los desafíos ambientales transnacionales. 3. Las competencias locales en materia ambiental: realidad y perspectivas de futuro. 3.1. Las competencias ambientales locales, con especial referencia a los municipios. El difícil equilibrio entre autonomía local, estabilidad y sostenibilidad financiera y función pública de tutela ambiental. 3.2. Los retos de futuro para una tutela ambiental efectiva en el ámbito local. 4. La protección de la calidad del aire como uno de los principales desafíos de las ciudades. El reto de la implantación de las zonas de bajas emisiones. 4.1. El problema de la calidad del aire en las ciudades: la contaminación atmosférica y el cambio climático como retos globales para los gobiernos locales. 4.2. Las competencias de las administraciones locales en materia de protección de la calidad del aire y cambio climático. 4.3. Las zonas de bajas emisiones como instrumento para luchar contra la contaminación atmosférica y el cambio climático en el ámbito urbanos: desafíos y retos. 5. Bibliografía.

1. Introducción

En el momento actual, nuestro planeta se enfrenta a una crisis ambiental sin precedentes, fruto de un modelo de desarrollo económico basado en una explotación abusiva de los recursos naturales, que ha puesto a los ecosistemas en una situación alarmante de peligro que amenaza el desarrollo futuro de nuestra sociedad (LOZANO CUTANDA, 2007, p. 375). Esta crisis, agravada por la crisis climática, se evidencia claramente en el calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y la contaminación, algunos de los principales problemas ambientales, que trascienden las fronteras de los países y tienen carácter global¹. Ante la gravedad de la degradación ambiental del planeta, resulta imprescindible buscar soluciones para detener y/o paliar los daños que el propio desarrollo humano está ocasionando, a través de diferentes instrumentos jurídicos, económicos, sociales... Y es aquí donde los poderes públicos —todos— están llamados a realizar un importante esfuerzo, a través de la implementación de medidas y mecanismos para prevenir, restaurar y corregir la contaminación del aire, del suelo, del agua y del ambiente en general y mitigar los efectos del cambio climático, en aras de la consecución de una protección ambiental efectiva.

¹ En el informe *Making Peace with Nature. A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies*, presentado el 18 de febrero de 2021 por la Organización de las Naciones Unidas junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se señala que el planeta se encuentra en una triple crisis ambiental a partir del cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad y que estos cambios medioambientales merman el progreso realizado durante siglos al causar pérdidas económicas, muertes prematuras y poner en riesgo el bienestar de futuras generaciones.

Los gobiernos locales no pueden permanecer ajenos a esta importante misión y están llamados a desempeñar un rol fundamental en la tutela del medio ambiente, aunque las medidas locales deban ir acompañadas, en muchos ámbitos, de políticas regionales e incluso nacionales y europeas, que van mucho más allá del ámbito local. En efecto, los gobiernos locales ocupan una posición clave en el marco de la ordenación y gestión del medio ambiente. No puede cuestionarse en nuestros días que estos entes son y deben ser actores ineludibles en la protección del medio ambiente, en la medida en que muchas de las demandas del entorno solo pueden ser idóneamente conocidas y satisfechas desde la perspectiva local. De ahí que este trabajo tenga, precisamente, por objeto analizar el papel de los gobiernos locales en la protección del medio ambiente, en un contexto de creciente importancia de ciudades, en que la sostenibilidad aparece como una meta esencial, sin olvidar algunos de los retos y desafíos más importantes que se plantean.

En estas coordenadas, este trabajo se estructura en tres partes diferenciadas. La primera pretende evidenciar el protagonismo creciente de las ciudades en la protección del medio ambiente, a pesar del carácter global de muchos de los problemas ambientales y de la existencia de numerosos desafíos transnacionales. La segunda se centra en el análisis de las competencias locales en materia ambiental, con especial referencia a los municipios, advierte de algunos de los problemas existentes y apunta algunos de los retos de futuro para una tutela ambiental efectiva en el ámbito local. Por último, la tercera focaliza su atención en uno de los principales desafíos de las ciudades: la protección de la calidad del aire; y se refiere, en particular, al reto que supone en la actualidad para muchos municipios la implantación de las zonas de bajas emisiones (en adelante, ZBE) como instrumento para luchar contra la contaminación atmosférica y el cambio climático en el ámbito urbano.

2. El protagonismo de las ciudades en la protección del medio ambiente

En la actualidad, resulta indiscutible el protagonismo de las ciudades en la protección del medio ambiente y el rol fundamental que están llamadas a desarrollar, tanto en un plano más general —a la hora de afrontar el reto de la sostenibilidad en un contexto global y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible— como en un plano más concreto, de ordenación

de competencias y ejecución de políticas ambientales de alcance más localizado y desde una perspectiva de mayor proximidad a la ciudadanía.

2.1. La creciente importancia de las ciudades. La sostenibilidad como reto inaplazable

En la actualidad, resulta indiscutible el protagonismo de las ciudades en la protección del medio ambiente y el rol fundamental que están llamadas a desarrollar, tanto en un plano más general —a la hora de afrontar el reto de la sostenibilidad en un contexto global y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible— como en un plano más concreto, de ordenación de competencias y ejecución de políticas ambientales de alcance más localizado y desde una perspectiva de mayor proximidad a la ciudadanía.

2.1. La creciente importancia de las ciudades. La sostenibilidad como reto inaplazable

Las ciudades han ido adquiriendo una importancia creciente y desempeñan un rol fundamental para las sociedades modernas, tanto desde una perspectiva física como en términos sociales y económicos.² Actualmente, alrededor del 60% de la población mundial vive en las ciudades y se espera que la cifra se incremente hasta alcanzar el 70% en 2050³. Asimismo, la mayor parte de la actividad económica se concentra en las ciudades y se prevé que el peso económico de las ciudades continúe creciendo, con la previsión que, en 2025, las 600 mayores ciudades concentrarán más del 60% del PIB.

Este constante proceso de crecimiento urbano y económico de las ciudades tiene correlativamente un indudable impacto ambiental (consumo de energía y recursos naturales, generación de residuos, contaminación atmosférica, emisiones de gases de efecto invernadero...), sin olvidar el social (problemas vinculados a la vivienda,⁴ la pobreza, la inclusión social...)⁵, lo que evidencia la relevancia de la acción en este ámbito para lograr cambios y, como señala Manuela Mora (2021, p. 291-292), “la oportunidad de

² Vid. CASIMIRO, JEREISSATI, 2022.

³ Vid. Helena Villarejo (2015, p. 26).

⁴ Vid. FORNS i FERNANDEZ, 2022.

⁵ Así lo pone de manifiesto Helena Villarejo (2015, p. 26-27).

reconsiderar el hecho urbano desde una perspectiva integradora de lo territorial, lo social y lo jurídico". En efecto, "El futuro se juega en las ciudades" (VAN-HALEN RODRÍGUEZ, 2015, p. 37) y es preciso garantizar ciudades sostenibles, desde una perspectiva social, económica y ambiental. La importancia de las ciudades lleva a Tomàs Font (2021, p. 24) a hablar de ellas como actores globales, ya que, actualmente, "la ciudad, llámese inteligente o global, concibe ya su autonomía —la autonomía local, *in genere*— no sólo como un instrumento de democracia y de libertad "interna", esencialmente frente al Estado, sino también de intervención "externa" en la toma de decisiones globales o en la defensa y protección frente a dichas decisiones". En este contexto y, en la medida en que sobre las ciudades se proyectan la mayor parte de los desafíos globales a los que se enfrenta la sociedad en la actualidad, constituyen un espacio idóneo —y también eficaz— para hacer frente a los problemas ambientales y sociales.

En la actualidad, la sostenibilidad se plantea como uno de los desafíos más importantes para los gobiernos locales. Las ciudades —vulnerables a riesgos globales como la pobreza, la desigualdad o la degradación ambiental⁶, pero también focos de crecimiento e innovación, catalizadores del capital humano, la creatividad, la interacción social y la diversidad cultural (VAN-HALEN RODRÍGUEZ, 2015, p. 17)—, tienen una gran oportunidad para desarrollar e impulsar medidas que permitan alcanzar un verdadero desarrollo sostenible que contribuya a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, es imprescindible encontrar soluciones locales a problemas que requieren soluciones globales.

2.2. El papel central de los gobiernos locales en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Las ciudades, como hemos puesto de manifiesto, tienen un papel decisivo en la consecución de los objetivos ambientales. De ahí que los gobiernos locales también jueguen un rol fundamental en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que conforman la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁷. Estos Objetivos dan continuidad y son

⁶ Tomàs Font (2021, p. 21-22) afirma que la ciudad contemporánea se ha convertido en el vertedero de problemas de origen mundial.

⁷ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia y con el que se pretenden alcanzar los ODS en 15 años.

herederos de los compromisos del año 2000 de los Objetivos del Milenio⁸; constituyen objetivos globales para eliminar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad; abarcan no solo la protección del medio ambiente, sino también aspectos sociales, económicos y de gobernanza (HERNÁNDEZ SAN JUAN, 2021, p. 22); y pretenden materializarse “a través de una estrategia coherente y efectiva de impregnación de los mismos en las políticas de los agentes públicos y en la actividad general de empresas y organizaciones sociales, cubriendo los tres pilares fundamentales de la sostenibilidad: social, económico y ambiental” (HERNÁNDEZ SAN JUAN, 2021, p. 15). En este contexto, la Agenda Urbana Española, aprobada por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, constituye la hoja de ruta que marca la estrategia y las acciones a llevar a cabo hasta 2030 para lograr políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales, ambientales y económicos, de acuerdo con los criterios de la Agenda 2030.

De los 17 ODS—con 169 metas a alcanzar que se precisan a través de 232 indicadores—, solo 6 mencionan a las autoridades locales y subnacionales o regionales como actores destacados en la consecución de algunas metas⁹. Se trata de los objetivos 6 (agua limpia y saneamiento), 7 (energía asequible y no contaminante), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 12 (producción y consumos responsables) y 13 (acción por el clima), si bien es el objetivo 11 el que destaca por su centralidad en el mundo local¹⁰. Sin embargo, ello no impide que los gobiernos locales también estén llamados a jugar un papel importante en la implementación del resto de objetivos de la Agenda 2030. En efecto, por una parte, debe tenerse en cuenta que la consecución de los ODS abarca al conjunto de políticas públicas y de las administraciones públicas en todos los niveles (CAMPOS ACUÑA, 2021, apartado I). Por otra, todos los ODS incluyen metas relacionadas con la esfera local y municipal, especialmente en lo relacionados con la prestación de servicios básicos y con la promoción de un desarrollo territorial, inclusivo y sostenible para la

⁸ Aunque, como advierte María Concepción Campos (2021, apartado I), “a diferencia de éstos, que estaban pensados para su aplicación en los países en vías de desarrollo, los ODS tienen una perspectiva más global e integradora, que afecta a todos los países e involucra a las diferentes administraciones y a la ciudadanía”.

⁹ Vid. Isabel Hernández (2021, p. 19).

¹⁰ Sobre este objetivo, vid. María Concepción Campos (2021, apartado III); y José Esteve (2021, p. 20 y ss.).

ciudadanía (CAMPOS ACUÑA, 2021, apartado II.1) y prácticamente todos ellos y las metas que concretan sus orientaciones encuentran en el ámbito local uno de sus espacios más idóneos para su realización (ESTEVE PARDO, 2021, p. 19). Es más, a pesar de la proyección planetaria de la Agenda 2030, es crucial el papel de las ciudades y las autoridades que las gobiernan y es necesaria la localización de sus objetivos y su asunción por las autoridades locales para su efectiva realización¹¹. Los ODS se están “localizando” cada vez más, ya que los gobiernos locales, como advierte Carmen Navarro (2021, p. 9-10), “los están tomando como referencia para alinear sus acciones, planificar estratégicamente, identificar objetivos de políticas y programas, inspirar los presupuestos municipales, sensibilizar a la población, suscribir compromisos nacionales e internacionales o diseñar baterías de indicadores para medir y evaluar situaciones, acciones y procesos”.

A la vista de lo expuesto, resulta incuestionable el papel fundamental que los gobiernos locales están llamados a desempeñar para la consecución y materialización efectiva de los ODS. Ahora bien, la actuación local desplegada a estos efectos necesariamente tiene que enmarcarse en el marco constitucional y legal que regula las administraciones locales, que es el que determinará el alcance de las competencias locales para alcanzar tales objetivos y los medios de que disponen los entes locales para afrontarlos¹². Asimismo, requiere financiación adecuada que, como pone de manifiesto María Concepción Campos (2021, apartado II.1), “no está y no parece que vaya a estar en un futuro cercado, eternamente postergada por las urgencias del mundo autonómico”.

2.3. La posición clave de los gobiernos locales en la ordenación y gestión del medio ambiente

Los gobiernos locales tienen un rol fundamental en el marco de la ordenación y gestión ambiental. Es más, se trata de un ámbito donde las competencias de las corporaciones locales tienen mayor tradición¹³. Es precisamente en el nivel local donde nace la actuación pública protectora del medio ambiente. Las administraciones locales han sido pioneras en la lucha frente a ciertos problemas ambientales (la contaminación acústica o la lumínica constituyen un buen ejemplo). La más lejana normativa

¹¹ Vid. Carmen Navarro (2021, p. 13).

¹² Vid. José Esteve (2021, p. 19).

¹³ Vid. Diego José Martínez (1981, p. 105) y Francisco Sosa (1990, p. 55).

medioambiental atribuía a los entes locales la competencia en bloque sobre el medio ambiente urbano¹⁴, si bien dicho protagonismo fue objeto en el período preconstitucional de una progresiva reducción en favor de una centralización de competencias en esta materia¹⁵. En el curso de este proceso de centralización irrumpe la Constitución Española de 1978, que inicia un camino contrario al descrito, al reconocer de una forma genérica a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus propios intereses, para lo que necesariamente tienen que disponer del suficiente cúmulo competencial —arts. 137 y 140 de la CE—. A partir de ese momento es inevitable la integración de la protección del medio ambiente entre los intereses a gestionar por las corporaciones locales¹⁶.

Sin embargo, la Constitución huyó de la pormenorización de las competencias de carácter local, al no establecer un listado de competencias como sí hizo con las comunidades autónomas y el Estado. A pesar de no incluir un listado de competencias de los municipios y provincias, ni mucho menos una referencia expresa a sus competencias en materia ambiental¹⁷, la existencia de responsabilidades locales en este ámbito es incuestionable y tiene su fundamento en el propio Texto Constitucional. Así se deriva, por un lado, del reconocimiento en el artículo 137 de la CE de autonomía a municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses, habida cuenta de que, como pone de relieve Íñigo Sanz (2014, p. 5)¹⁸, esta garantía institucional básica local “impide que la distribución de competencias entre las entidades territoriales superiores implique un desapoderamiento total de

¹⁴ Vid. Diego José Martínez (1981, p. 105).

¹⁵ Santiago Muñoz (1981, p. 352-359) analiza este proceso de centralización de competencias en materia de medio ambiente. Vid. también Tomás Quintana (1987, p. 553 y ss.).

¹⁶ Para una panorámica general sobre la protección del medio ambiente en el nivel local y la relevancia de la acción local en este ámbito, vid. Josep Ramon Fuentes y Lucía Casado (2012, p. 373-412).

¹⁷ Sí han incluido referencia expresa a las competencias locales en medio ambiente algunos Estatutos de Autonomía. Vid., por ejemplo, el artículo 84.2.j) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con arreglo al cual, los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias, en los términos que determinen las leyes, para “La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible”.

¹⁸ Íñigo Sanz (2014, p. 5) también apunta que “ni el Estado ni las comunidades autónomas han sido generosos en la atribución de competencias a las Administraciones locales. El principio de subsidiariedad territorial, que lleva a que las decisiones públicas se adopten, en la medida de lo posible, por las instituciones más cercanas a los ciudadanos, se ha quedado corto en muchas ocasiones en la materia ambiental”.

las Administraciones locales, que "gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"¹⁹.

Por otro, del mandato a los poderes públicos, contenido en el artículo 45.2 de la CE, de velar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". De este precepto constitucional arranca la función pública de tutela del ambiente. Esta función se encomienda a todos los "poderes públicos" (legislativo, ejecutivo y judicial, o, desde la perspectiva de la organización territorial, las diferentes administraciones públicas territoriales —estatal, autonómica y local—). Por lo tanto, dentro de los poderes públicos a que se refiere el artículo 45.2, deben entenderse incluidos, además del Estado y las comunidades autónomas, también los entes locales. Ellos tendrán, en consecuencia, la obligación de velar por el medio ambiente y ejercer las diferentes funciones a que se refiere este precepto: la preventiva o tutelar, destinada a evitar el deterioro y las conductas que dañan al medio ambiente; la promocional, o de mejora de la calidad vida; y la restauradora, de reparación de daños al entorno. Y deberán ejercer estas funciones con el soporte de la indispensable solidaridad colectiva, que se configura en nuestro ordenamiento como valor informador de los derechos individuales y, especialmente, de los económicos. De las anteriores consideraciones puede derivarse la configuración de la protección ambiental como función pública, cuyo contenido no es otro que la utilización racional de los aludidos recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. La propia Constitución otorga naturaleza de mandato a dicha función en el artículo 45, precepto que obliga a la administración pública —también a la local— a intervenir y que constituye el arranque del ejercicio de potestades administrativas en esta materia. La atribución expresa de esta función pública de tutela ambiental a todas las administraciones públicas, como advierte Manuela Mora (2014, p. 372), "supone incluir o tener presente un elemento teleológico fundamental en el reconocimiento de ámbitos competenciales" y, desde esta perspectiva, la legislación de régimen local "debería comprenderse no sólo en términos de autonomía local y participación de los ciudadanos en los asuntos de su interés sino, además, en lo que al medio ambiente se refiere, teniendo en

¹⁹ Tal como señala Juan Cruz Alli (2007, p. 265), el recurso en interés de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional constituiría un sistema de garantía de que la legislación salvaguarda el sistema de reparto competencial a favor de los entes locales.

cuenta el fin constitucional de asegurar la utilización racional de los recursos naturales”.

A la vista de lo expuesto, los entes locales asumen un rol relevante en la protección del medio ambiente y el ejercicio de competencias y su actuación en materia ambiental no es una mera posibilidad, sino una obligación, que entronca tanto con el artículo 45.2 de la CE como con la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), a la que nos referiremos más adelante²⁰. No cabe, en consecuencia, la abstención y debe afirmarse el compromiso de los poderes públicos locales (y, por ende, de los municipios) de crear las condiciones, los medios y las formas para asegurar la protección del medio ambiente. Así se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que cuenta con algunos pronunciamientos de especial interés²¹.

El protagonismo de los entes locales en las cuestiones del entorno se evidencia, pues, más allá del ejercicio de su potestad normativa en esta materia, en su tarea de actuación de ejecutores de la normativa estatal y autonómica. En efecto, estos entes normalmente ejercerán funciones de policía,²² de fomento, de prestación de servicios y también funciones de coordinación general, planificación y sanción. Su labor es el necesario complemento al resto de incursiones de otras administraciones en el sector ambiental. Ahora bien, no puede ocultarse que muchos de los problemas ambientales trascienden de la esfera local y son problemas de carácter global que deben abordarse desde instancias superiores (el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la deforestación o la pérdida de biodiversidad son ejemplos paradigmáticos), sin perjuicio de que los entes locales también puedan realizar algunas contribuciones de interés en estos ámbitos.

De todos modos, aun cuando muchos problemas ambientales tienen carácter global y trascienden de las fronteras locales, debe tenerse presente la importancia de la acción local —especialmente de los municipios— en este ámbito, por su carácter de administración más próxima a la ciudadanía. Además, muchas cuestiones ambientales tienen una incidencia específica en

²⁰ *Vid. infra* el apartado 3.1 de este trabajo.

²¹ Entre las Sentencias del Tribunal Supremo que apelan al artículo 45 para justificar la necesaria intervención municipal a favor de la protección ambiental, *vid.*, por ejemplo, la de 7 de noviembre de 1990 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso núm. 522/198, ponente: Francisco González Navarro), FJ 3º.

²² *Vid.* FUENTES I GASÓ, 2022.

el territorio donde ejercen sus competencias las administraciones locales, por lo que se convierten en instancias especialmente aptas para desarrollar y ejecutar políticas ambientales (también es paradigmático en este sentido el ámbito de la contaminación acústica, donde la actuación local es fundamental). Incluso en los ámbitos que son claramente de acción supralocal no puede o debe prescindirse de la participación de los entes locales, que desarrollan actuaciones concretas sobre el territorio (piénsese, por ejemplo, en las importantes iniciativas llevadas a cabo por muchas administraciones locales para frenar el cambio climático²³, o para fomentar el ahorro de agua, o en materia de energías renovables y eficiencia energética²⁴). Conocido es en este sentido el lema “pensar globalmente, actuar localmente”. Cuestión distinta será el grado de participación que corresponderá a los gobiernos locales en cada uno de los sectores ambientales, que será determinado por el legislador sectorial, respetando el principio de autonomía local. Pero lo cierto es que, como administraciones más próximas a la ciudadanía y sobre la base del principio de subsidiariedad²⁵, su intervención en materia de protección del medio ambiente no solo está justificada, sino que progresivamente debe ir ampliándose, reforzándose y afianzándose, a pesar de las enormes dificultades que deben afrontarse, sobre todo por la tradicional insuficiencia de medios, incrementada en contextos de crisis económica como los que nos han acompañado en los últimos años. Desde esta perspectiva, el propio

²³ Vid. al respecto María del Mar Muñoz y Pilar Navarro (2015, p. 125-152). También Blanca Soro (2022, p. 130) pone de manifiesto cómo, a pesar de las limitaciones del marco normativo español, “a nivel político-administrativo es cierto que las EELL, en la práctica, han venido desarrollando estrategias e iniciativas que han puesto en evidencia su potencial para protagonizar medidas imprescindibles en aras de la consecución de los objetivos climáticos marcados a nivel internacional y comunitario y ahora nacional y autonómico [...]. Es más, algunos Ayuntamientos, a través de su limitada potestad normativa, han ido más allá de la elaboración de estrategias o planes y han venido aprobado Ordenanzas climáticas en toda regla. Estas Ordenanzas han supuesto la adopción de importantes compromisos como la incorporación de medidas que permitan reducir la contribución en emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito local y aumentar la adaptación y resiliencia, la reducción de su vulnerabilidad territorial, teniéndola en cuenta en las licencias de obras, proyectos de obras de urbanización y en general en cualesquiera actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo, entre otras. El obstáculo se encuentra en el complejo control de estas medidas cuando las actividades condicionadas se encuentren ahora sometidas a comunicación previa o declaración responsable”.

²⁴ Vid. sobre esta cuestión Manuela Mora (2012, p. 1-25).

²⁵ El Tratado de la Unión Europea, en su artículo 5, apartado 3, dispone que en los ámbitos que, como la protección del medio ambiente no sean de competencia exclusiva de la Unión, esta intervendrá, en virtud del principio de subsidiariedad, “solo 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”. En esta misma línea, también la Carta Europea de Autonomía Local precisa que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, “incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos” (art. 4.3).

Tribunal Supremo ha invocado el principio de subsidiariedad para destacar la importancia que poseen para las entidades locales sus competencias en materia de medio ambiente, dada su condición de administraciones más próximas a la ciudadanía²⁶.

2.4. El protagonismo creciente de las ciudades en la política global y en los desafíos ambientales transnacionales

No puede ocultarse el protagonismo creciente de las ciudades en la política global (RUIZ CAMPILLO, 2021, p. 21) y la importancia de las soluciones locales a problemas de dimensión global, como ya hemos avanzado. Xira Ruiz (2021, p. 22-23) pone de manifiesto que

las ciudades están ganando cada vez más protagonismo en un mundo en el que los problemas globales difícilmente pueden solucionarse sin el apoyo de los actores no estatales. Problemas como el cambio climático, la pobreza energética, la seguridad alimentaria, las pandemias o la contaminación difícilmente pueden solucionarse solo desde el nivel estatal, por muy influyente o importante que continúe siendo. Es precisamente en el área del cambio climático donde hay evidencias de que los gobiernos locales están superando cada vez más a los actores estatales en la búsqueda e implementación de iniciativas de mitigación y adaptación a las consecuencias del cambio climático.

Efectivamente, resulta incuestionable el papel de las ciudades como actores clave en la lucha contra algunos desafíos ambientales transnacionales, como el cambio climático y la transición energética, dada la necesidad de “respuestas locales decididas y efectivas para que la transición climática tenga éxito a nivel internacional” (RUIZ CAMPILLO, 2021, p. 39). Además, ya es una constante que, con independencia de las competencias que ostenten los entes locales en derecho español, surjan iniciativas desde las ciudades para hacer frente a problemas globales, de modo que estamos ante “ciudades conectadas entre sí en redes que cada vez más demandan un mayor protagonismo en el ámbito exterior” (SORO MATEO, 2022, p. 131)²⁷.

²⁶ Vid. la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, rec. núm.1346/2004, ponente: Santiago Martínez-Vares García), FJ 5º.

²⁷ Blanca Soro también pone de manifiesto que a pesar de la escasa regulación de la acción exterior de los entes locales, y de la doctrina constitucional al respecto, se prevé que esta vaya adquiriendo

Por lo tanto, las ciudades están llamadas a jugar un importante papel en la gobernanza medioambiental y en ellas se constata un creciente interés por tener un papel en la gobernanza global y poder acceder directamente a recursos y conocimientos para abordar problemas locales que tienen una dimensión internacional (RUIZ CAMPILLO, 2021, p. 26-27). Como pone de relieve Xira Ruiz (2021, p. 39), la cada vez más activa participación de las entidades locales y regionales en la gobernanza climática global “ha hecho que crezca el interés por el papel que estas entidades desempeñan a nivel internacional”. Asimismo, advierte esta autora cómo la participación en redes municipales transnacionales “puede contribuir a que las ciudades ganen notoriedad e influencia a nivel internacional y que puedan acceder a recursos financieros e información para abordar el cambio climático, la pobreza energética o la inseguridad alimentaria desde lo local”. Así se ha evidenciado claramente en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, donde las redes municipales transnacionales²⁸ han tenido un papel decisivo en la gobernanza climática y se han erigido en actores muy activos del sistema internacional (RUIZ CAMPILLO, 2021, p. 23)²⁹. Como pone de manifiesto Laura Presicce (2021, p. 271), “A pesar de las muchas críticas que las redes transnacionales climáticas han recibido por parte de la doctrina, no

relevancia, superándose de facto el marco competencial definido para la defensa de los intereses locales, como una expresión más de su autonomía, siempre en el marco formal de las competencias estatales y autonómicas y teniendo en cuenta el art. 149.1.3 CE y el principio de lealtad institucional [...] Así, si para nuestro TC el territorio es un elemento configurador de las competencias de las AAPP territoriales (STC 228/2016), según la postura que inspira la Carta Europea de Autonomía Local (art. 10.3) —que reconoce el derecho de los entes locales a cooperar con entidades de otros Estados—, el territorio ya no es el límite infranqueable para la acción de la Administración territorial, sino un elemento de identificación de la comunidad representada. En suma, el principio de territorialidad y su relativización y el interés local abren nuevos derroteros que facilitarán el protagonismo de las ciudades en el ámbito exterior y la adopción de compromisos climáticos adicionales, a los que será necesario dar acogida por el ordenamiento jurídico, para que los municipios puedan cumplir con esa creación e innovación colectiva y local que se les demanda, como eje de la transformación de la sociedad europea hacia una nueva forma de pensar, de construir, de gestionar y, en definitiva, de vivir, y que viene marcada por la nueva Bauhaus Europe y por la condicionalidad de los fondos NextGenerationEU.

²⁸ Cabe destacar la amplia participación de las ciudades españolas en el Pacto de Alcaldes para el Clima y la Energía (Pacto de los Alcaldes), iniciativa promovida por la Comisión Europea en 2008; así como en el Pacto Global de los Alcaldes para el Clima y la Energía, fruto de la fusión del Pacto de los Alcaldes y el Compact of Mayors (Pacto Global), que es la mayor alianza de ciudades para el liderazgo climático en el planeta. Sin embargo, es escasa la participación de las ciudades españolas en las redes municipales transnacionales más importantes en la gobernanza climática [Alianza del Clima, C40 Cities Climate Leadership Group, Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI)...]. Como ha puesto de manifiesto Ruiz Campillo, X. (2021). El poder de las ciudades..., cit., p. 40, “la participación en redes municipales transnacionales se ha convertido en una oportunidad para hacer visibles las políticas locales en el plano internacional y contribuir a la gobernanza climática internacional con la difusión de buenas prácticas o el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias, lo que en su conjunto contribuye a dinamizar las relaciones internacionales”.

²⁹ Vid. también pp. 26 y ss.

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”.

3. Las competencias locales en materia ambiental: realidad y perspectivas de futuro

La actuación local en materia de medio ambiente necesariamente debe ampararse en el haz competencial de que disponen los entes locales en este ámbito, habida cuenta de que su actuación deriva de las competencias y funciones que tienen atribuidas en nuestro ordenamiento jurídico y de los servicios cuya prestación se les encomienda.

Si bien es cierto que la Constitución Española no incluye un listado de competencias de los municipios y provincias, ni una referencia expresa a sus competencias en materia ambiental, la existencia de responsabilidades locales en este ámbito tiene su fundamento en el propio Texto Constitucional³⁰. Ante la falta de atribución competencial específica a los entes locales en materia de medio ambiente en la Constitución, corresponde al legislador establecer el haz competencial que responda a la autonomía local garantizada por la Norma suprema, teniendo en cuenta que la efectividad de la autonomía local hace del todo necesario que los entes locales dispongan de competencias sobre aquellas materias que sean de su interés. Indudablemente, la protección del medio ambiente debe integrarse entre los intereses a gestionar por las corporaciones locales.

En este contexto, la definición de las competencias locales en materia de medio ambiente se ha producido por una doble vía: por la legislación reguladora del régimen local, que establece unas previsiones genéricas en la materia y recoge una serie de servicios mínimos de prestación obligatoria; y por la legislación sectorial ambiental —estatal y autonómica, de acuerdo con el sistema de distribución competencial que rige en este ámbito³¹—, que debe definir en cada sector y en cada materia ambientales el círculo de intereses que corresponde gestionar a los entes locales, dentro del respeto a la autonomía local, asegurando el derecho de las entidades locales a

³⁰ *Vid. supra* el apartado 2.3 de este trabajo.

³¹ Sobre la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en materia de medio ambiente, *vid. por todos*, Lucía Casado (2018).

intervenir en los asuntos que afecten al círculo de sus intereses. En consecuencia, la definición de las competencias locales exige el continuo pronunciamiento del legislador, al que le corresponde definir sector por sector, materia por materia, el círculo de intereses cuya gestión corresponde a los entes locales, respetando el reducto indisponible de la autonomía local que la Constitución garantiza. Y así ha sucedido efectivamente en la práctica. La gran mayoría de leyes ambientales reconocen importantes competencias a los entes locales (especialmente, a los municipios), si bien el protagonismo será mayor o menor en función del sector concreto de que se trate.

Dejando de lado las provisiones específicas de la legislación sectorial ambiental en relación con las competencias locales en esta materia, únicamente realizaremos un breve apunte de las competencias locales en la LBRL, tras la importante reordenación competencial que se ha producido en esta materia con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (en adelante, LRSAL)³². A partir, de aquí se efectúan algunas reflexiones sobre los retos que plantea el ejercicio de competencias ambientales en clave local.

3.1. Las competencias ambientales locales, con especial referencia a los municipios. El difícil equilibrio entre autonomía local, estabilidad y sostenibilidad financiera y función pública de tutela ambiental

La LRSAL, a través de la modificación de diversos preceptos de la LBRL, acometió una revisión profunda del régimen jurídico aplicable a las entidades locales, con el fin de lograr la racionalización de la administración local y garantizar su sostenibilidad financiera. El nuevo modelo de delimitación competencial establecido a partir de la LRSAL afecta significativamente a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente. La reforma se proyecta en una doble dirección: reducción del ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente *versus* ampliación de las competencias de las diputaciones provinciales —o entidades equivalentes—.

El punto de partida debe ser una referencia a los artículos 2 y 25.1 de la LBRL. El primero de estos preceptos prevé que la legislación estatal y

³² Para un análisis más exhaustivo de las competencias locales en la legislación de régimen local, nos remitimos, entre otros, a los trabajos de Lucía Casado (2015, p. 201-283), Josep Ramon Fuentes (2018, p. 49-98), Pilar Navarro (2018, p. 68-101) y Sanz Rubiales, I. (2014, p. 5-12).

autonómica “deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”, para lo cual deberá atribuirles “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”, estableciéndose como principios orientadores los de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El segundo recoge la regla general de habilitación al municipio “para 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”, pero “rompe con el amplio entendimiento de este apartado como una cláusula genérica de capacidad de los municipios” (FORCADELL i ESTELLER, 2014, p. 59). Ya no se habilita al municipio para promover “toda clase de actividades” o “prestar cuantos servicios públicos”, como hiciera en su redacción originaria la LBRL. Además, se añade la expresión final “en los términos previstos en este artículo”. Estos matices son importantes y, como pone de relieve Lorenzo Mellado (2012, p. 23), denotan “la intención limitadora de la reforma respecto de la asunción competencial por parte de los entes locales”.

Las previsiones de los artículos 2 y 25.1 de la LBRL deben complementarse con las del artículo 25.2 de esta Ley, que delimita las competencias propias de los municipios. Este precepto recoge como competencia propia, además del “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” [apartado c)], el “medio ambiente urbano” [apartado b)] y pormenoriza su contenido, que es más reducido que el de “protección del medio ambiente” —competencia recogida en la redacción originaria de la LBRL—. Ciertamente, resulta difícil comprender que se haya limitado la protección del medio ambiente como materia susceptible de competencias propias, solo al “medio ambiente urbano”, tratándose de una materia de gran interés local. Por otra parte, continúan incluyéndose en la lista de materias del artículo 25.2, aunque con algunos matices en la redacción utilizada, generalmente para introducir mayor precisión, otras materias directa o indirectamente relacionadas con la protección del medio ambiente y con enormes implicaciones sobre la misma [urbanismo —art. 25.2.a)—; protección civil, prevención y extinción de incendios —art. 25.2.f)—; tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad;

y protección de la salubridad pública —art. 25.2.j)—]. Y también materias que, si bien en apariencia no son ambientales o guardan *a priori* poca relación con el medio ambiente, tienen un importante contenido ambiental [es el caso, por ejemplo, del transporte colectivo urbano —art. 25.2.g)— o de la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local —art. 25.2.h)—].

Con relación a estas atribuciones competenciales recogidas en la LBRL deben destacarse dos elementos: el carácter de *numerus apertus* de este listado de materias recogido en el artículo 25.2 LBRL, de modo que nada obsta para que, tal y como ha interpretado el Tribunal Constitucional, pueda ser ampliado por la legislación estatal o autonómica y aumentarse este elenco municipal de competencias propias³³; y la propia fórmula elegida por la LBRL para la atribución competencial: ausencia de atribución competencial directa por la propia LBRL, de modo que se parte de una lista de materias o funciones materiales, reconocidas como propias y acordes con el principio de autonomía local, a concretar por las leyes sectoriales, que deberán garantizar un núcleo competencial específico mínimo. Efectivamente, la LBRL no atribuye directamente competencias a los municipios, sino que será la legislación sectorial la que habrá de concretar las competencias municipales en las materias recogidas en su artículo 25.2 como competencias propias, al prever este precepto que los municipios ejercerán estas competencias “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. En consecuencia, el reconocimiento de estas competencias en la legislación de régimen local constituye únicamente un primer escalón en la definición de las competencias locales y será necesaria su concreción de la mano del legislador sectorial. Las materias enumeradas en el artículo 25 no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará. Así lo especifica también el apartado tercero del artículo 25 de la LBRL³⁴. Además, este precepto clarifica que la atribución competencial deberá responder a una previa evaluación de la conveniencia de la implantación de los servicios locales de que se trate conforme a los principios

³³ *Vid.*, la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo (ponente: Andrés Ollero Tassara), FJ 10º.

³⁴ Con arreglo a este precepto, “Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”.

de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.³⁵ Por lo tanto, las materias del artículo 25 de la LBRL son indicativas y la determinación de las competencias de los entes locales es una cuestión reservada a la ley sectorial —estatal o autonómica—, si bien también se tendrán en cuenta elementos económicos para determinar las competencias y los servicios públicos a prestar por los municipios.

Por otra parte, la concreción por ley de las competencias municipales enumeradas en el nuevo artículo 25.2 de la LBRL se somete al cumplimiento de requisitos estrictos. El apartado 4 del artículo 25 LBRL exige, en primer lugar, que la ley vaya acompañada de una 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. En segundo lugar, que prevea la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales. Y, por último, que la atribución competencial determinada por ley no conlleve, en ningún caso, un mayor gasto de las administraciones públicas. En consecuencia, no solo se exige que una ley determine las competencias municipales específicas en las materias enunciadas en el artículo 25.2, sino que, además, es necesaria su valoración económica y la aportación de recursos en equivalencia a las competencias que se reconozcan. De este modo, no será posible el reconocimiento de competencias en una determinada materia si no se garantiza la suficiencia financiera de las entidades locales o si implica un mayor gasto para las administraciones públicas.

Finalmente, como último requisito que se impone al legislador, el nuevo apartado 5 del artículo 25 de la LBRL exige que la ley determine la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública. Se pretende, de esta forma, evitar duplicidades administrativas.

Este ámbito competencial genérico recogido en el artículo 25 LBRL debe concretarse con las previsiones del artículo 26.1 LBRL, que especifica una serie de actuaciones o prestaciones que, de forma obligada, deben llevar a cabo los municipios. Más que de competencias, se trata de servicios de

³⁵ Sobre la gestión de los servicios locales, *vid.* FORNS i FERNÁNDEZ, 2022.

prestación obligatoria³⁶. Este precepto incluye entre los servicios mínimos que obligatoriamente deben prestar los municipios algunos servicios ambientales. Se trata de servicios mínimos obligatorios que deben ser asegurados por los municipios en función del número de habitantes, con independencia de su ubicación y que deben llegar a toda la ciudadanía. Todos los municipios deben prestar los servicios de alumbrado público, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. Los de población superior a 5.000 habitantes, además, el de tratamiento de residuos. Los de más de 20.000 habitantes, además, los de protección civil y prevención y extinción de incendios. La novedad radica en la configuración del medio ambiente urbano, —en lugar de la protección del medio ambiente— como servicio obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes. Este concepto es más limitado y, en principio, quedarían fuera actividades relacionadas con los espacios naturales y, en general, con el suelo no urbanizable de especial protección, por lo que hubiera sido deseable que se mantuviera la anterior configuración de este servicio. A través de la prestación de estos servicios se puede incidir, de forma decisiva, en la protección del medio ambiente.

Como novedad, el nuevo artículo 26 LBRL atribuye a la diputación provincial la coordinación, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes —más del 95% de los municipios—, de la prestación de determinados servicios, entre los que se encuentran algunos de carácter ambiental (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y limpieza viaria). Esta competencia provincial de coordinación de la prestación de determinados servicios, desde la perspectiva de la autonomía local, no es inconstitucional, dado que se tiene en cuenta la voluntad municipal³⁷ (el municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará la manera en que ha de gestionar sus servicios)³⁸.

³⁶ Sobre los servicios mínimos municipales tras la LRSAL, *vid.* por todos Concepción Barrero (2015, p. 21-52).

³⁷ El artículo 26.2 prevé que para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

³⁸ Así lo ha considerado el Tribunal Constitucional en las Sentencias 111/2016, de 9 de junio (ponente: Antonio Narvárez Rodríguez), FJ 12º; y 168/2016, de 6 de octubre (ponente: Juan Antonio Xiol Ríos), FJ 5º. Sin embargo, sí ha declarado inconstitucionales los incisos del artículo 26.2 de la LBRL que prevén la propuesta por parte de la diputación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la forma de prestación de los servicios y la intervención del citado Ministerio para decidir, con la finalidad de reducir los costes efectivos de los servicios, sobre la propuesta formulada.

El abanico competencial de los municipios en materia ambiental debe completarse, por una parte, con las competencias que puedan ejercer en este ámbito por delegación, reguladas en el artículo 27 LBRL, que específicamente prevé la posibilidad de delegar determinadas competencias ambientales, si bien la delegación se somete ahora a requisitos más estrictos, con arreglo a los parámetros de eficiencia y equilibrio financieros de las entidades locales. Por otra, con las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, previstas en el apartado 4 del artículo 7 LBRL. Conforme a este precepto, los municipios únicamente podrán ejercer estas competencias cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del servicio público con otra administración pública. A estos efectos, son necesarios y vinculantes los informes previos de la administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. No puede perderse de vista la posibilidad que ofrece el art. 7.4 de la LBRL³⁹, en el sentido de poder ejercer competencias distintas de las propias y delegadas, aunque en el marco de la sostenibilidad financiera del sistema. Tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo,

contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales. Al prever que los entes locales “podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, el legislador básico viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, por tanto, en ámbitos donde en principio solo las Comunidades Autónomas tienen capacidad para asignar poder local. Sin

39 Téngase en cuenta que la LRSAL procede a la supresión del artículo 28 LBRL, que contenía una cláusula de competencias complementarias que permitía a los municipios realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, entre otras, en materia de medio ambiente.

embargo, la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones; entre ellas, informes previos y vinculantes de las propias Comunidades Autónomas. Consecuentemente, no puede afirmarse que el Estado haya atribuido de manera indiscriminada y general competencias locales en materias que los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas, ni que haya sacrificado relevantes intereses supralocales o autonómicos.

A pesar de las competencias municipales ambientales recogidas en la LBRL, lo cierto es que su reforma a través de la LRSAL, tal y como señala Susana Galera (2016, p. 493),

manifiesta con claridad meridiana la reducción del ámbito de autonomía local y el reforzamiento de la supervisión y tutela de las entidades territoriales superiores. En particular, la reforma afecta significativamente a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente, tanto por la reducción del ámbito de actuación de los municipios como por la ampliación de las competencias en el nivel provincial.

Por otra parte, la orientación de la reforma local más hacia la sostenibilidad económica que a la sostenibilidad ambiental, ha provocado que, con la modificación operada por la LRSAL, como indica Susana Galera (2016, p. 493),

se ha reforzado el carácter de estas entidades como meras subdivisiones de los niveles territoriales superiores, incrementando su tutela, y se ha debilitado correlativamente su carácter de nivel de gobierno imprescindible para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en general, y de los objetivos climáticos en particular.

De todas formas, a pesar de su inicial voluntad limitadora del alcance de las competencias de los municipios, lo cierto es que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desactivado, en buena medida, los iniciales efectos limitativos de la LRSAL para el ejercicio de las competencias municipales. Así, como señala Blanca Soro (2022, p. 131),

el efecto reduccionista de las competencias de los municipios ha quedado en cierta medida descafeinado, aunque, eso sí, dependiendo del alcance que los legisladores estatal y autonómicos sectoriales quieran darle en los ámbitos sectoriales de su competencia, lo cual supone una reducción de la garantía de la autonomía local en la LBRL.

En todo caso, como pone de relieve Andrés Boix (2015, p. 60), la actual LBRL, incluso después de la reforma operada en 2013 y a pesar de las pretensiones restrictivas de la misma, permite la implementación de políticas de desarrollo local y

es posible identificar tanto un modelo general de acción pública local ambicioso [...] como posibilidades concretas y de acción en muchísimas esferas y políticas locales a todos los niveles (políticas sociales, de desarrollo local, territoriales y urbanísticas, culturales, educativas, etc. [...]) perfectamente desarrollables dentro del marco legal y normativo actual. En gran parte, bastará con la voluntad política a escala local para llevarlas a cabo (y buscar la alternativa jurídica y apoyo normativo adecuado en cada caso) y, en el resto de ocasiones, también será necesario el soporte de normas autonómicas que permitan ampliar con generosidad el marco competencial previsto en la legislación básica estatal a partir de la comprensión tradicional de la LBRL como una norma de mínimos que garantiza la autonomía local que puede ser superada por las CCAA.

En este contexto y como consecuencia de la frustrada reforma local pretendida con la LBRL, en materia ambiental, son muchas las posibilidades que se abren a los municipios. No puede negarse que, tras la LRSAL, se reduce el ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente. Indudablemente, el concepto de “medio ambiente urbano” es más reducido que el de “protección del medio ambiente”, anteriormente utilizado. Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha desactivado en buena medida el alcance restrictivo con que inicialmente se concibió la reforma y que hubiera podido tener un gran impacto en materia ambiental. A pesar de ello, no puede obviarse que el cumplimiento de los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el mayor control económico a

que se sujeta ahora el ejercicio de competencias puede suponer un freno a la actuación municipal en materia ambiental. Como pone de manifiesto Manuela Mora (2014, p. 380),

los límites presupuestarios, derivados de las exigencias de estabilidad y sostenibilidad, que acompañan la determinación de las competencias del art. 25.2, puedan dar lugar a una paralización de la función pública de tutela ambiental cuando la misma se desenvuelve en el nivel local, y ello, en un doble sentido: tanto porque se ponga en riesgo la sostenibilidad de la Hacienda de todas las Administraciones, como porque el efectivo ejercicio de la competencia municipal depende, a la postre, de los servicios concretos que pueda desenvolver el municipio, lo cual, de nuevo, se encuentra limitado en los términos del art. 26.2 y 3 LRBRL.

Ello va a requerir, sin duda, “la búsqueda permanente de equilibrios entre la autonomía local, las exigencias de estabilidad y sostenibilidad financiera y, finalmente, la efectiva tutela ambiental” (MORA RUIZ, 2014, p. 380).

En cuanto a las diputaciones provinciales, la LRSAL ha procedido a su reforzamiento, tanto en sus tradicionales funciones de cooperación y asistencia como en su nuevo papel como prestadoras de servicios⁴⁰. Desde la perspectiva ambiental, cabe destacar, en primer lugar, la configuración como competencia propia de las diputaciones provinciales de “la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación”⁴¹. Y, en segundo lugar, la atribución a las diputaciones provinciales de la coordinación de la prestación de determinados servicios ambientales

⁴⁰ Sobre el papel de las diputaciones provinciales en la actualidad, vid. por todos, Marina Rodríguez (2019, p. 383-420).

⁴¹ El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 111/2016, 9 de junio (ponente: Antonio Narváez Rodríguez) considera que la atribución de esta competencia a las diputaciones provinciales es constitucional: La regulación impugnada no compromete la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Al configurar la intervención provincial como subsidiaria de la municipal, no produce estrictamente una injerencia —ni legítima ni ilegítima— en la autonomía municipal. Ciertamente, la Ley reguladora de las bases del régimen local no define con precisión los presupuestos y las condiciones de la asunción provincial ni el procedimiento para articularla, pero ello no resulta en sí problemático en el contexto de una legislación básica que admite el desarrollo autonómico y en el que concurre legislación sectorial del Estado y, en su caso, de las Comunidades Autónomas (como sucede precisamente en materia de tratamiento de residuos así como de prevención y extinción de incendios (FJ 10^º)).

obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, a la que ya nos hemos referido anteriormente en este mismo apartado.

3.2. Los retos de futuro para una tutela ambiental efectiva en el ámbito local

En las páginas precedentes se ha constatado el progresivo afianzamiento de las competencias locales en materia ambiental y el protagonismo municipal en este ámbito.

Como administraciones más próximas a la ciudadanía, los municipios están llamados a desempeñar un papel de primer orden en la gestión ambiental y pueden desarrollar políticas ambientales de gran impacto. Existe, además, una firme voluntad del legislador de responsabilizar a los municipios del ejercicio de importantes funciones materia de protección del medio ambiente, tal como se deriva de la legislación ambiental sectorial, tanto estatal como autonómica, y de las atribuciones competenciales a los municipios que contiene. Sin embargo, son muchos todavía los retos que se plantean en este ámbito. A pesar de los avances considerables que, en los últimos años, se han producido en la protección ambiental a nivel local, no pueden ocultarse algunas de las dificultades a las que tradicionalmente se enfrentan los municipios en este ámbito. De ahí que nos parezca adecuado realizar algunas reflexiones sobre algunos de los retos que plantea la ordenación y gestión ambiental local en aras a la consecución de una tutela ambiental efectiva.

3.2.1. La necesaria superación de la tradicional insuficiencia de medios

La insuficiencia de medios es una de las dificultades a las que tradicionalmente se enfrentan los gobiernos locales en general y los municipios en particular y las dificultades de financiación “se han convertido en los últimos tiempos en un problema enquistado” (PEDRAJA CHAPARRO y SUÁREZ PANDIELLO, 2011, p. 15).

Progresivamente, los municipios han ido asumiendo un amplio abanico de responsabilidades en materia ambiental, en algunos casos yendo incluso más allá de las estrictas exigencias impuestas por la legislación y acometiendo por sí mismos determinadas actuaciones de gestión ambiental

no estrictamente obligatorias, por su mayor proximidad a la ciudadanía, pero este crecimiento de la intervención municipal no siempre ha ido acompañado del necesario apoyo económico. En el ámbito de la protección del medio ambiente es tradicional la insuficiencia de medios de muchos municipios españoles para hacer frente a las competencias que tienen atribuidas. Existen, además, casi 5.000 municipios de menos de 1.000 habitantes, lo que dificulta enormemente el ejercicio de las competencias ambientales y la implantación de estrategias de sostenibilidad, debido a la falta de medios. El ejercicio efectivo de las competencias ambientales y el desarrollo de políticas de sostenibilidad requeriría adecuar las necesidades orgánicas, funcionariales y de medios al nivel de responsabilidades asumidas, algo ciertamente difícil en tiempos de acentuada crisis económica y de continuos recortes presupuestarios, como los que hemos tenido los últimos años, primero con la crisis económica que eclosionó en 2008 y, más recientemente, con la crisis sanitaria desatada por la pandemia de la Covid-19. En cualquier caso, una financiación adecuada de los municipios continúa siendo una asignatura pendiente y uno de los retos cuyo abordaje resulta imprescindible, habida cuenta de que la normativa financiera ha ido varios pasos por detrás en lo que respecta a la cobertura de las nuevas necesidades en el ámbito local (PEDRAJA CHAPARRO y SUÁREZ PANDIELLO, 2011, p. 15). El modelo de financiación actual presenta algunas disfuncionalidades importantes, evidenciadas en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica de julio de 2017, que apunta algunos de los principales problemas a que se enfrenta⁴². De hecho, en 2021, ya se planteó, por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias, la necesaria revisión del sistema de financiación local⁴³.

3.2.2. La actualización de las competencias municipales y su adaptación a los nuevos ámbitos de actuación pública

A pesar de la amplitud de las competencias ambientales de los entes locales, la actual normativa de régimen local no reconoce explícitamente competencias propias de los municipios en materia de cambio climático, ni tampoco en otras materias de suma importancia en este ámbito, como la

⁴² Informe accesible en https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf—última consulta, 28 de marzo de 2023—.

⁴³ Al respecto, vid. Francisco Velasco (2021, p. 42-47).

energía⁴⁴. Es más, tras las últimas reformas, se ha reducido el haz competencial mínimo de los municipios garantizado por la legislación de régimen local, sin perjuicio de que las competencias propias de los mismos puedan ser ampliadas por la legislación sectorial, estatal o autonómica —posibilidad avalada por el TC⁴⁵, como hemos visto⁴⁶, en las sentencias recaídas sobre la LRSAL⁴⁷—. Sin embargo, esta ampliación quedaría a discreción del legislador. De ahí la necesidad de ampliar el ámbito competencial mínimo, fuertemente restringido con la reforma de 2013, garantizado por la LBRL en base al principio de autonomía local recogido en la Constitución.

La inexistencia de un reconocimiento expreso de competencias locales en algunas materias ambientales de suma importancia, como el cambio climático⁴⁸ y la energía⁴⁹ —con la salvedad de algunas normas autonómicas—, provoca que la intervención local se ampare, en la práctica, en diferentes competencias sectoriales con incidencia en la materia (urbanismo, movilidad, transporte, medio ambiente...). El problema es cómo aplicar las competencias establecidas a los nuevos ámbitos de actuación pública, ya que ello exige una interpretación lo suficientemente flexible y amplia como para permitir a los municipios desarrollar políticas propias y una adecuada coordinación entre las diferentes competencias, para evitar una visión compartimentada y sectorializada de las competencias locales.

⁴⁴ Así lo denuncia también Susana Galera (2016, p. 494), que, igualmente, critica que la LBRL utilice una concepción ya superada del concepto de medio ambiente urbano. En la misma línea, Blanca Soro (2022, p. 128) advierte que “el cambio climático no es configurado por nuestro ordenamiento jurídico como una materia competencial, ni en el texto constitucional ni en la LBRL, por lo que no están claramente definidas las competencias de la Administración local en este ámbito. Ello constituye a priori un importante reto a vencer, teniendo en cuenta que las competencias que ostenten las entidades locales van a limitar y condicionar las políticas climáticas a desplegar en el ámbito local”.

⁴⁵ Se consolida, de esta forma, la situación anterior a la reforma legal, resultado que ya se había impuesto como consecuencia de las normas autonómicas dictadas tras la LRSAL con el objeto de blindar las competencias con que los municipios contaban a su entrada en vigor. *Vid.* Concepción Barrero (2017, apartado V.7).

⁴⁶ *Vid. supra* el apartado 3.1 de este trabajo.

⁴⁷ *Vid.*, especialmente, las Sentencias 41/2016, de 3 de marzo (ponente: Andrés Ollero Tassara) y 111/2016, de 9 de junio (ponente: Antonio Narváez Rodríguez). Al respecto, *vid.* Francisco Velasco (2016, p. 39-43).

⁴⁸ Sobre las competencias locales en materia de cambio climático, *vid.*, entre otros, José Francisco Alenza (2022, p. 91-129), Manuela Mora (2022, p. 115-140), Alexandre Peñalver (2022, p. 51-90), Sofia Simou (2020, p. 72-127) y Blanca Soro (2022, p. 123-138).

⁴⁹ Sobre las competencias locales en materia de energía, *vid.*, entre otros, Susana Galera (2022, 97-117), Isabel González (2021) e Inmaculada Revuelta (2022, p. 171-202).

En este contexto, consideramos que sería positivo modificar la normativa de régimen local y revisar el papel y las competencias de las administraciones locales, con el fin de que la relación de competencias locales reflejase los nuevos ámbitos de actuación en materia ambiental y, en particular, las competencias en materia de cambio climático⁵⁰ y energía⁵¹. Todo ello sin perjuicio de que el legislador sectorial —estatal o autonómico— pueda ampliar o reforzar estas competencias. En todo caso, se garantizaría así un haz competencial mínimo en la LBRL, que otorgaría mayor cobertura a las competencias locales y reforzaría la intervención local en este ámbito, con el fin de que puedan tener un margen propio de actuación en la configuración de políticas ambientales en estos nuevos ámbitos de intervención.

3.2.3. La superación de la homogeneidad de las competencias locales

Otro de los retos que se plantea es el de la superación de la homogeneidad de las competencias locales. Actualmente, las competencias de los entes locales en la legislación de régimen local son homogéneas, a pesar de las grandes diferencias existentes entre unos municipios y otros (por ejemplo, entre los urbanos y los rurales). La homogeneidad, como señala Francisco Velasco (2020, p. 23), no se justifica *per se*. Los municipios urbanos presentan una realidad que plantea necesidades singulares, muy diferentes a las de los municipios rurales (mayor densidad de población inmigrante, mayores niveles de contaminación atmosférica, mayores situaciones de vulnerabilidad social...). Incluso dentro de los municipios urbanos, también existen muchas diferencias entre ellos (por ejemplo, entre los de gran población, los que son capital de provincia o los que tienen un volumen bajo de población⁵²). Dadas las diferencias existentes entre los municipios, cabe cuestionar el tratamiento uniforme —con algunos matices— que hace la legislación de régimen local de sus competencias y plantear si no estaría justificada la existencia de diversidad, desde un punto de vista competencial y, en particular, la ampliación de las competencias de los municipios urbanos.

⁵⁰ En esta línea, Laura Presicce (2021, p. 406-412) defiende la conveniencia de un título competencial climático.

⁵¹ Manuela Mora (2021, p. 324) también plantea la necesidad de revisar el papel y las competencias de la administración local en el contexto de las *Smart Cities*, en aras de su transformación.

⁵² Sobre ello advierte Francisco Velasco (2020, p. 29-30).

La LBRL efectúa pocas distinciones competenciales entre los diversos municipios. De hecho, el único matiz se realiza en el artículo 26, a la hora de determinar los servicios de prestación mínima obligatoria, estableciendo cuatro niveles en función del número de habitantes (servicios a prestar por todos los municipios, por los de más de 5.000 habitantes, por los de más de 20.000 o por los de más de 50.000)⁵³. También son escasas las distinciones competenciales en función del tipo de municipio recogidas por la legislación sectorial⁵⁴.

A la vista de esta situación, cabe plantear la conveniencia de introducir diferencias en las competencias municipales, en la normativa de régimen local, en función de sus dimensiones, con el fin de dotar a los municipios de competencias adecuadas a su realidad. Ciertamente, como pone de manifiesto Francisco Velasco (2020, p. 31), la falta de diferenciación legal en las competencias municipales, en función de las dimensiones de cada municipio, se ha compensado con la identificación, en paralelo a las competencias municipales expresas, de una cláusula universal de competencias, que actualmente se identifica en el art. 7.4 de la LBRL. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, este precepto “contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales. Al prever que los entes locales “podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, el legislador básico viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, por tanto, en ámbitos donde en principio solo las Comunidades Autónomas tienen capacidad para asignar poder local”⁵⁵. Sin embargo, la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad

⁵³ La utilización del criterio del número de habitantes como parámetro para definir los servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios debe ser objeto de crítica, ya que, por ejemplo, en materia ambiental no es este el criterio más adecuado para la imposición de un servicio de protección. Esta es la posición mayoritaria de la doctrina, que ha defendido la conveniencia de aplicar otros criterios más ajustados, como la situación ambiental o las actividades potencialmente contaminantes desarrolladas en el municipio. Vid., en este sentido, entre otros, Ramón Martín (1992, p. 111).

⁵⁴ Así lo advierte Francisco Velasco (2020, p. 30), que pone los ejemplos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y 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.

⁵⁵ Sentencia 41/2016, de 3 de marzo (ponente: Andrés Ollero Tassara), FJ 12º.

presupuestaria y sostenibilidad financiera; que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración pública; y los informes previos, que serán vinculantes, de la administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Aun así, las competencias necesarias para actuar en cualquier ámbito de actuación municipal están aseguradas mediante la competencia propia general del art. 7.4 LBRL⁵⁶, por lo que podría cuestionarse una eventual ampliación de las competencias de los municipios urbanos (VELASCO CABALLERO, 2020, p. 31). Además, en algunas materias de claro interés local (el caso del medio ambiente es un claro ejemplo) la intensa y densa regulación estatal o autonómica deja poco margen a los municipios para la definición de políticas públicas propias en función de sus singularidades. En este contexto, como pone de manifiesto Francisco Velasco (2020, p. 31-32),

la singularización competencial de las grandes ciudades no pasa por suprimir o reducir la intervención estatal o autonómica, pues ya se ha visto que esta es necesaria y conveniente para muchos municipios con escasa capacidad funcional real. Más bien, la adecuación competencial de los grandes municipios pasa por tornar en supletoria o desplazable la intervención estatal o autonómica (...) en materias de claro o preferente interés local, y donde los ayuntamientos tienen capacidad efectiva de actuación, la intervención autonómica o estatal —tanto prestadora como reguladora— podría ser propiamente subsidiaria, respecto de la municipal.

3.2.4. La necesaria transversalidad de la acción ambiental local

La eficacia en el ejercicio de las competencias ambientales locales reclama la superación de una visión compartimentada y sectorializada de las

⁵⁶ Teniendo en cuenta, como advierte Francisco Velasco (2020, p. 31), que la iniciativa municipal no puede producirse *contra legem*, que no cabe ninguna actuación municipal que dificulte el legítimo ejercicio de una competencia por la administración estatal o autonómica y que tampoco puede el ayuntamiento actuar en una materia por completo reservada por la ley a la administración estatal o autonómica. Fuera de estos supuestos, en opinión de este autor, “los municipios disponen de una competencia propia y general para actuar en cualesquiera ámbitos de interés municipal. Esta competencia general cobra pleno sentido en relación con las grandes ciudades. Pues es precisamente en ellas donde se plantean necesidades y donde se dan condiciones financieras que permiten una actividad municipal más extensa”.

competencias⁵⁷ y la existencia de una coordinación efectiva entre las diferentes administraciones públicas. Actualmente, la ausencia de coordinación constituye una realidad que se constata no solo dentro del municipio —con la frecuente descoordinación entre las diferentes áreas de acción municipal—, sino también entre las diferentes administraciones locales, las comunidades autónomas y la propia Administración General del Estado, que ejercen sus respectivas competencias a modo de compartimentos estancos, sin la necesaria permeabilidad entre ellas. En efecto, las competencias locales en la materia también adolecen de la falta de una articulación coordinada y coherente con las competencias estatales y autonómicas. Esta situación provoca actuaciones descoordinadas que no tienen en cuenta una visión de conjunto y holística del problema ambiental, del todo esencial para frenar los problemas ambientales —por ejemplo, los negativos efectos del cambio climático⁵⁸—.

Constatada esta situación, se evidencia la necesidad de la transversalidad de la acción ambiental local. No se trata solo de intervenir en materia ambiental, sino de proyectar la protección ambiental en todas las políticas locales (transporte, urbanismo...), de forma transversal, con el fin de asegurar una acción coordinada a nivel local, bajo una concepción holística de la ciudad que no constituya una mera agregación de acciones. El ejemplo del cambio climático es muy claro⁵⁹, ya que por su alta complejidad social, económica y política “demanda un cambio en la concepción formalista de las competencias como ámbitos de poder nítidamente dibujados y atribuidos por normas jurídicas a los distintos niveles de gobierno. Lo que se necesita es una visión y comprensión más holística de la

⁵⁷ Sobre esta visión compartimentada de las competencias locales, que solo muy recientemente empieza a cambiar, advierten Carmen Navarro, David Alba, Moneyba González y Sofía Simou (2019, p. 24).

⁵⁸ Un buen ejemplo de esta ausencia de acción coordinada es el del cambio climático, ya que ni la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, ni el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, hacen referencia al tema de la coordinación multinivel. Solo el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 apunta la necesidad de la coordinación multinivel para conseguir un enfoque coherente de la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, pero no concreta los instrumentos o mecanismos para hacerla efectiva (vid. el Anexo I.15). Sobre esta cuestión, vid. Laura Presicce (2020, p. 13-33).

⁵⁹ También la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, prevé en su artículo 18.1 que “Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán integrar las consideraciones relativas a la protección de la atmósfera en la planificación, desarrollo y ejecución de las distintas políticas sectoriales”.

problemática climática” ((NAVARRO, ALBA, GONZÁLEZ y SIMOU, 2019, p. 24)⁶⁰.

Desde esta perspectiva, el principio de desarrollo sostenible, como principio transversal a todas las políticas vinculadas al ámbito urbano que ha tenido expreso reconocimiento legal⁶¹, se presenta como nexo de unión de las políticas públicas locales y constituye un elemento fundamental para dar respuesta a los desafíos medioambientales que encaran las ciudades, “como elemento aglutinador de las distintas políticas públicas locales” (MORA RUIZ, 2021, p. 312).

En consecuencia, hacer efectivos los principios de transversalidad e integración constituye un reto de primer orden. Como advierte Lorenzo Mellado (2021, p. 278), estos principios “exigen respuestas orgánicas de condicionalización horizontal del conjunto de las políticas municipales, a través de la creación, en su caso, de unidades o servicios superiores de coordinación intradepartamental”. Asimismo, evidencian la necesidad de una estrategia o plan general de actuación por parte del municipio, que debería requerir la participación efectiva de la ciudadanía (MELLADO RUIZ, 2021, p. 278); y exigen un ejercicio coordinador de la potestad normativa local, de modo que las diferentes ordenanzas que se aprueben estén coordinadas y ofrezcan una visión de conjunto de la problemática a la que se quiere hacer frente, con soluciones adecuadas y coherentes a las necesidades locales.

3.2.5. La coordinación, integración y complementariedad de la actuación de las diferentes administraciones públicas como elemento imprescindible

La gobernanza multinivel es imprescindible para acometer con éxito la protección del medio ambiente. Por eso, no pueden verse las competencias locales de forma aislada. Para abordar de forma eficaz los problemas ambientales no basta con la acción unilateral local. Es necesaria la acción conjunta de todas las administraciones públicas y que se articulen adecuadamente entre sí y de forma bidireccional las políticas comunitarias, nacionales, regionales y locales, con el fin de que estas políticas, además de estar coordinadas, sean también integradas y complementarias. Ello implica

⁶⁰ Al respecto, vid. también Lorenzo Mellado (2021, p. 278).

⁶¹ Vid. el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, que lleva por título “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”.

abandonar una visión compartimentada de las competencias en favor de una visión integradora de la acción de los diferentes poderes públicos, en que la colaboración y la coordinación interadministrativa sean piezas esenciales. Sin embargo, como pone de manifiesto Susana Galera (2018, p. 266), 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. 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.

Para mejorar esta situación es imprescindible dejar atrás una visión fragmentada de las competencias como compartimentos estancos y potenciar las sinergias entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de que actúen de forma coordinada, integrada y complementaria. En este sentido, la combinación de la lógica tradicional *top-down* con la lógica *bottom-up* puede favorecer políticas coherentes e integradas entre los diferentes niveles institucionales. Además, puede dar la oportunidad de desarrollar políticas que se retroalimenten, en las que los entes locales, impulsados por las estrategias nacionales o autonómicas también puedan funcionar como laboratorios de experiencias exitosas y buenas prácticas que se puedan utilizar para modificar, mejorar y afinar los marcos habilitantes a nivel nacional o autonómico. En este ámbito, más que en otros, es imprescindible la cooperación y coordinación entre las diferentes administraciones con competencias ambientales .

Igualmente, resulta imprescindible el apoyo económico y técnico de las administraciones locales supramunicipales para garantizar el ejercicio efectivo de las competencias ambientales por parte de los municipios y posibilitar el avance de nuevas políticas orientadas a una mayor sostenibilidad en el ámbito local.

Asimismo, las políticas integradas y coordinadas hacen indispensable también un diálogo entre gobiernos locales, que se desarrolle de forma

horizontal. A tal propósito, resulta fundamental el papel de las redes de entes locales —tanto a nivel nacional como internacional— en temas relacionados con el cambio climático o el desarrollo sostenible en general o en temas más puntuales como la transición energética.

3.2.6. Una mayor involucración de la ciudadanía: refuerzo de la transparencia y la participación

Más allá de la coordinación e integración con otros niveles de gobierno, otro de los retos a que se enfrentan los gobiernos locales a la hora de ejercer sus competencias ambientales es el de involucrar a la ciudadanía en la acción local. Resulta imprescindible la búsqueda de instrumentos legales apropiados para conseguir un gobierno local más cooperativo, reforzando la participación pública e incorporando un sistema de gobernanza más flexible que implique a la ciudadanía y a las diferentes organizaciones (MORA RUIZ, 2021, p. 316). De ahí la importancia del establecimiento y la perfección del diálogo (LLADÓ MARTÍNEZ, 2018, p. 226-227) y la necesidad de potenciarlos⁶². Se trata, en definitiva, como señala Manuela Mora (2021, p. 323), de construir la ciudad desde el ciudadano.

Desde esta perspectiva, es imprescindible, por una parte, reforzar la transparencia y el derecho de acceso a la información para que la ciudadanía pueda ser conocedora de toda la información relativa al gobierno local. Por otra, potenciar la participación ciudadana, a través de los instrumentos clásicos que ofrece el Derecho administrativo, pero también mediante la incorporación de nuevos mecanismos participativos (por ejemplo, laboratorios urbanos a partir de los cuales se puedan prototipar soluciones ante problemas ambientales de las ciudades (MORA RUIZ, 2021, p. 316), foros de encuentro entre actores públicos y privados, nuevos canales de comunicación...), sin olvidar las acciones informales⁶³, que pueden ser sumamente útiles (MORA RUIZ, 2021, p. 324)⁶⁴. Asimismo, es necesario un

⁶² Ténganse en cuenta que, a estos efectos, son necesarios algunos condicionamientos previos. Albert Lladó (2018, p. 226-227) incluye los siguientes: e-facilitación, orientado a ofrecer el acceso a las vías de participación, especialmente a quienes no disponen de herramientas tecnológicas o conocimientos; e-compromiso, referido a la obligación que la administración contrae con los resultados de las consultas a su ciudadanía; y e-empoderamiento, que hace referencia a la potenciación desde la institución del uso de los medios que en los estadios anteriores se han puesto en funcionamiento para facilitar la participación y que pretende que la propia administración adopte un rol proactivo.

⁶³ Al respecto, *vid.* Clara Velasco (2022, p. 37-71).

⁶⁴ Advierte esta autora de “la conveniencia de dar entrada de una manera formal o reglada, a relaciones público-privadas que se desenvuelven fácilmente en ámbitos informales. Se precisa, por tanto, un marco

cambio de actitud de las administraciones locales y sus autoridades, que deberán asumir nuevos roles, abandonar una concepción vertical de las relaciones, apostar por un estilo de gobierno menos jerárquico y negociar y/o permitir participar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones (MORA RUIZ, 2021, p. 324). Solo así podrá conseguirse una gobernanza real⁶⁵.

4. La protección de la calidad del aire como uno de los principales desafíos de las ciudades. El reto de la implantación de las zonas de bajas emisiones

La contaminación del aire constituye uno de los principales problemas ambientales a que se enfrentan los gobiernos locales y es motivo de seria preocupación por sus efectos nocivos sobre la salud humana y el medio ambiente. A pesar de la normativa aprobada y de las medidas puestas en marcha, las evaluaciones efectuadas tanto a escala de la Unión Europea como en España evidencian que la calidad del aire presenta algunos problemas importantes en las ciudades y aún existen niveles de contaminación con efectos adversos significativos para algunos contaminantes, sin olvidar los riesgos e impactos derivados del cambio climático a nivel local. Por ello, en la actualidad, uno de los principales desafíos de las ciudades es el de la mejora de la calidad del aire y la reducción de la contaminación atmosférica, fundamental para la protección de la salud de la ciudadanía y cuyo logro pasa por hacer frente a los problemas señalados. Ambos objetivos son esenciales y están estrechamente unidos, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁶⁶.

jurídico complementario del existente que dé cabida a este planteamiento y constituya un cauce para una cierta acción informal de las administraciones locales en colaboración con la ciudadanía”.

⁶⁵ Como pone de manifiesto Tomàs Fornés (2018, p. 52), la gobernanza urbana “se caracteriza por un estilo de gobierno menos jerárquico y basado en el liderazgo, con relaciones más horizontales, flexibles y abiertas” y “supone un cambio en el proceso de toma de decisiones y de elaboración de las políticas, incorporando las distintas escalas territoriales y actores (públicos y privados)”.

⁶⁶ En la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 21 de diciembre de 2011, Comisión contra República Italiana (asunto C-28/09), se señala que “En lo que atañe a la relación entre los objetivos de protección del medio ambiente y de protección de la salud, del artículo 174 CE, apartado 1, se desprende que la protección de la salud de las personas forma parte de los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente (véanse en especial las sentencias de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rec. p. I-0000, apartado 32, y de 22 de diciembre de 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Rec. p. I-0000, apartado 71). Esos objetivos están estrechamente unidos, en especial en el contexto de la lucha contra la contaminación del aire, cuya

4.1. El problema de la calidad del aire en las ciudades: la contaminación atmosférica y el cambio climático como retos globales para los gobiernos locales

Si bien, en la medida en que las principales fuentes de contaminación del aire requieren de una acción global y coordinada, la mayor responsabilidad respecto a la mejora de la calidad del aire de nuestras ciudades se halla en manos de las autoridades estatales y autonómicas —e incluso europeas—, los gobiernos locales también pueden y deben intervenir para contribuir a paliar este grave problema (SABATÉ VIDAL, 2023). No olvidemos que la principal fuente de contaminación atmosférica en las ciudades es el tráfico y procede de las fuentes móviles. De hecho, aunque las emisiones de gases contaminantes originadas por el tráfico globalmente puedan no ser las mayores, en las zonas urbanas, donde vive la mayor parte de la población, sí que resultan ser las más relevantes en la calidad del aire (ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, 2021, pp. 44-45).

También el cambio climático es un problema ambiental con un claro impacto local. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las causas generadoras del cambio climático se sitúan en la esfera urbana, que las ciudades representan un elevado porcentaje de consumo de energía, que son las mayores contribuyentes a las emisiones de carbono y que son las primeras en sufrir las consecuencias del cambio climático, los gobiernos locales, por su proximidad a la ciudadanía, son imprescindibles y constituyen un actor clave en la lucha contra el cambio climático, cuyo papel es fundamental en las estrategias de mitigación y adaptación. En efecto, a pesar de su limitado alcance territorial y de las limitadas competencias materiales de que disponen los municipios en este ámbito (tanto en la LBRL como en la legislación sectorial), la acción a nivel local puede contribuir de forma decisiva a la prevención y control de la problemática del cambio climático y así lo están poniendo de manifiesto determinadas iniciativas emprendidas a nivel local, a favor de la sostenibilidad⁶⁷. En todo caso, los instrumentos utilizados por las entidades locales para combatir el cambio climático varían

finalidad es limitar los riesgos para la salud ligados a la degradación del medio ambiente. Así pues, en principio, el objetivo de la protección de la salud se engloba ya en el de la protección del medio ambiente (véase en ese sentido la sentencia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Austria, C-524/07, apartado 56)” (apartado 122).

⁶⁷ *Vid.*, por ejemplo, Sofia Simou (2021, p. 323-355) y Manuela Mora (2023).

en función de sus necesidades, sus problemas y las amenazas a que se enfrentan, no existiendo un patrón único de actuación⁶⁸.

Así pues, la calidad del aire de las ciudades, estrechamente relacionada con el bienestar de la ciudadanía, la sostenibilidad y la habitabilidad, tiene una importancia fundamental, tanto para la protección del medio ambiente como para la salud de las personas. Estamos, por tanto, ante uno de los principales desafíos medioambientales de las ciudades, junto con el cambio climático. Es más, se considera necesario e imprescindible reforzar los vínculos y sinergias entre las políticas que abordan la contaminación del aire y las que se centran en el cambio climático, tal y como se pone de manifiesto en el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica⁶⁹. Por lo tanto, es preciso abordar ambas temáticas desde un punto de vista global, ya que la contaminación atmosférica tiene efectos importantes sobre el clima y muchas de las soluciones a los problemas y desafíos planteados pueden ser comunes. Como ha puesto de manifiesto el Defensor del Pueblo (2019, p. 5), “La lucha contra la contaminación atmosférica ha de contemplarse desde una perspectiva más amplia y de mayor envergadura: la lucha contra el cambio climático y la evolución hacia un modelo energético sostenible”. De ahí que, dada la relación existente entre la contaminación atmosférica, el calentamiento global y el cambio climático, cualquier regulación e

⁶⁸ Así lo pone de manifiesto Judith Gifreu (2018, p. 148).

⁶⁹ El I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica, Ministerio para la Transición Ecológica, 2019, pp. 19-20, señala que “La contaminación atmosférica y el calentamiento global están estrechamente vinculados debido a que los gases de efecto invernadero y los contaminantes atmosféricos proceden, en general, de fuentes comunes. Por otra parte, es importante tener en cuenta que la formación y/o emisión de algunos contaminantes se vería favorecida por el cambio climático. Con respecto al ozono, el aumento de temperatura se correlaciona muy directamente con el incremento en sus concentraciones. Asimismo, una posible mayor frecuencia de fenómenos anticiclónicos puede hacer disminuir la dispersión de los contaminantes. Además, las políticas desarrolladas para reducir los gases de efecto invernadero pueden tener beneficios colaterales para la salud pública y la calidad del aire, especialmente en las zonas urbanas, que pueden compensar los costes a corto plazo de la mitigación de los gases de efecto invernadero por ahorro de costes en el sistema de salud.

No obstante, las medidas de mitigación del cambio climático no implican necesariamente un impacto positivo en la reducción de las emisiones de contaminantes atmosféricos. A este respecto, procede poner de manifiesto que no tendría sentido la adopción de medidas en un ámbito que impidiese la consecución de los objetivos definidos en el otro. Por ello, resulta fundamental garantizar la coherencia y maximizar las sinergias entre las políticas de cambio climático y de control de la contaminación atmosférica y, más concretamente, la coordinación en el desarrollo de los instrumentos de planificación en sendos ámbitos, por lo que deben ir en consonancia con los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima y la Estrategia de Descarbonización a 2050, en materia de cambio climático, con los Programas Nacionales de Control de la Contaminación Atmosférica en materia de contaminación atmosférica”.

intervención que se plantee en materia de atmósfera debe tener presente la existente en materia de cambio climático y no incurrir en incoherencias o contradicciones entre ambos grupos normativos. Es más, subyace la necesidad de definir de manera interconectada los objetivos en materia de calidad del aire con los de mitigación del cambio climático. Además, resulta de vital importancia coordinar las políticas de mejora de la calidad del aire con las tendentes a luchar contra el cambio climático.

En definitiva, la calidad del aire en las ciudades constituye un problema global y un reto a nivel mundial⁷⁰. Ahora bien, a pesar del carácter global de este problema ambiental, la actuación local juega un papel fundamental e imprescindible en la lucha contra la contaminación atmosférica y el cambio climático. Es más, los gobiernos locales, que intervienen en primera instancia con sus decisiones en los municipios, están llamados a ser actores fundamentales para lograr un desarrollo urbano sostenible que reduzca los gases de efectos invernadero y también otros contaminantes (dióxido de nitrógeno, partículas...) y se traduzca en una mejora tanto para la protección del medio ambiente como para la calidad de vida y la salud de las personas.

4.2. Las competencias de las administraciones locales en materia de protección de la calidad del aire y cambio climático

Más allá de las competencias recogidas en la LBRL, a las que ya nos hemos referido⁷¹, la intervención local en materia de protección de la calidad del aire encuentra cobertura en la legislación ambiental sectorial, que concreta el alcance de las competencias propias previstas en el artículo 25.2 LBRL, especialmente la de medio ambiente urbano, que incluye la “protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”. En efecto, la legislación en materia de atmósfera atribuye un amplio abanico de competencias a las entidades locales. Con carácter general, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera⁷² prevé que pueden ejercer aquellas competencias en

⁷⁰ Al respecto, *vid.* Xavier Querol (2018).

⁷¹ *Vid. supra*, el apartado 3.1 de este trabajo.

⁷² En el texto, únicamente nos referimos a la legislación estatal de protección de la atmósfera, pero también la legislación aprobada por las comunidades autónomas en este ámbito ha concretado las competencias de las entidades locales en esta materia. Sirvan, a título de ejemplo, el artículo 11 de la Ley catalana 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico; y el artículo 53.2 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

materia de calidad del aire y protección de la atmósfera que tengan atribuidas en el ámbito de su legislación específica, así como aquellas otras que le sean atribuidas en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación autonómica en esta materia⁷³. Asimismo, les atribuye competencias en materia de evaluación de la calidad del aire⁷⁴, control e inspección⁷⁵ y ejercicio de la potestad sancionadora⁷⁶ y las habilita para elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica, para adoptar medidas de restricción total o parcial de tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras y para adoptar —en el caso de municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones— planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica⁷⁷.

Por lo que respecta al cambio climático, la inexistencia de un reconocimiento expreso del cambio climático como competencia propia de los municipios en la LBRL, ha provocado que la intervención local se haya amparado, en la práctica, hasta la aprobación de leyes específicas en este ámbito, en diferentes competencias sectoriales con incidencia en la materia (medio ambiente urbano, urbanismo, tráfico, movilidad, transporte...).

Con relación a la legislación sectorial, son muchas las normas y muy diversos los ámbitos en que el legislador sectorial atribuye competencias a los entes locales en materias directa o indirectamente relacionadas con la lucha contra el cambio climático. Desde esta perspectiva, merecen ser destacadas, por una parte, las normas sectoriales aprobadas en materia de protección del medio ambiente —en especial, en el ámbito de los residuos—, energía, transporte y movilidad, urbanismo... Aunque no contienen referencias expresas a las competencias locales sobre cambio climático ni atribuciones directas en esta materia, proporcionan apoyo a la actuación local en ámbitos que inciden significativamente en esta

⁷³ Vid. el artículo 5.3 de la Ley 34/2007.

⁷⁴ Vid. los artículos 10 y 28.1 de la Ley 34/2007.

⁷⁵ Vid. el artículo 26.1 de la Ley 34/2007.

⁷⁶ Vid. el artículo 37 de la Ley 34/2007.

⁷⁷ Vid. el artículo 16.4 de la Ley 34/2007.

problemática, dando así cobertura a la intervención local y amparando la adopción de normas y políticas locales en este ámbito.

Por otra, más recientemente, las leyes específicas aprobadas en materia de cambio climático. A nivel estatal, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, LCCTE), contiene pocas referencias a las competencias de los municipios, destacando, entre ellas, la obligación impuesta a los de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares de adoptar antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos, ZBE⁷⁸ (art. 14.3). A nivel autonómico, las leyes aprobadas hasta el momento en materia de cambio climático⁷⁹ han dado un paso más en esta materia y han atribuido, en normas de rango legal, determinadas competencias a los municipios en materia de cambio climático. Destacamos, por ejemplo, en la Ley andaluza, el establecimiento como competencia de los municipios de la elaboración y aprobación de planes municipales contra el cambio climático⁸⁰; en la Ley balear, la de aprobación de planes de acción para el clima y la energía sostenible⁸¹; y, en la Ley canaria, la de elaboración y aprobación de los planes municipales de acción climática⁸².

A pesar del avance que, en la configuración de las competencias climáticas de los entes locales, suponen estas leyes autonómicas, continúa predominando en esta materia una visión compartimentada y sectorializada

⁷⁸ Vid. el artículo 14.3 de esta Ley. Téngase en cuenta que la obligación de establecer zonas de bajas emisiones también “será aplicable a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire” (art. 14.3).

⁷⁹ Hasta el momento, las comunidades autónomas que han aprobado leyes de cambio climático son Cataluña —Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático—, Andalucía —Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía—, Islas Baleares —Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética—, Navarra —Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética—, Comunidad Valenciana —Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana— y Canarias —Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias—. Sobre la legislación autonómica en materia de cambio climático, *vid.* Aitana De la Varga (2022a, p. 113-150, y 2022b, p. 251-268) y Manuela Mora (2022, p. 655-674).

⁸⁰ Vid. el artículo 15 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, que fija el contenido mínimo de estos planes y determina el procedimiento para su elaboración y aprobación.

⁸¹ Vid. el artículo 22 de la Ley balear 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética.

⁸² Vid. el artículo 13 de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.

de las competencias locales⁸³, por lo que sería conveniente, a través de futuras legislaciones estatales y autonómicas, otorgar mayor cobertura a las competencias locales y reforzar la intervención local en este ámbito, con el fin de que los entes locales dispongan de amparo suficiente para llevar a cabo una intervención efectiva en materia de cambio climático. Asimismo, dadas las peculiares características que presenta el cambio climático, su tratamiento competencial e institucional debe ser revisado. Es imprescindible una visión más holística del problema, que tenga reflejo en el ejercicio de las competencias por parte de las diferentes administraciones públicas. Desde esta perspectiva, es necesario un cambio en la concepción formalista de las competencias como ámbitos de poder perfectamente separados, estancos y atribuidos por normas jurídicas a los distintos niveles de gobierno y caminar hacia una visión más armónica y coordinada de las mismas, con estructuras de cooperación y planificación conjunta, que posibiliten una actuación concertada y eficaz de los diferentes niveles de gobierno. Se trata, en definitiva, de tener presente tanto la cooperación vertical como horizontal y de plantear una nueva forma de gobernanza multinivel, mediante la cual todos los actores puedan trabajar en conjunto⁸⁴.

Por último, no podemos concluir este apartado relativo a las competencias locales sobre calidad del aire y cambio climático sin advertir de la necesidad de integración de la prevención y reducción de la contaminación atmosférica y de la lucha contra el cambio climático en el resto de políticas y ámbitos de actuación sectoriales desarrollados por los entes locales, con incidencia en este ámbito. Y no se trata de una mera opción, sino de una obligación, habida cuenta de que constituye una exigencia, de acuerdo con el artículo 18.1 de la Ley 34/2007, el cual prevé que “Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán integrar las consideraciones relativas a la protección de la atmósfera en la planificación, desarrollo y ejecución de las distintas políticas sectoriales”⁸⁵. Por ello, en esta línea, es imprescindible la adopción de

⁸³ Sobre esta visión compartimentada de las competencias locales que sólo muy recientemente empieza a cambiar advierten Carmen Navarro, David Alba, Moneyba González y Sofía Simou, S. (2019, p. 24).

⁸⁴ Sobre la acción local en la Governance climática multinivel, *vid.* Laura Presicce (2021, p. 254-343).

⁸⁵ Al respecto, el Comité Europeo de las Regiones “pone de relieve la necesidad de cooperación intersectorial y la coherencia de los ámbitos políticos pertinentes. Las medidas deben ir dirigidas a todas las fuentes de contaminación atmosférica de manera integrada: el transporte (por carretera y fuera de ella), la energía (incluida la calefacción doméstica) y la industria y los sectores de la agricultura, teniendo en cuenta a la vez otros ámbitos relevantes como el cambio climático o la salud. Estas políticas podrían

medidas destinadas a integrar la política de protección atmosférica local en el proceso de elaboración y ejecución de las demás políticas y acciones sectoriales, con el fin de que se valore su posible incidencia en la contaminación atmosférica; y a integrar la prevención de la contaminación atmosférica en los procesos de planificación que afectan a la calidad del aire.

4.3. Las zonas de bajas emisiones como instrumento para luchar contra la contaminación atmosférica y el cambio climático en el ámbito urbano: desafíos y retos para los municipios

Como hemos puesto de manifiesto, las administraciones locales disponen de amplias competencias en relación con la calidad del aire y están llamadas a ser actores importantes para paliar la contaminación atmosférica y los efectos del cambio climático. Muchas son las medidas que pueden adoptarse a escala local y que muchos gobiernos locales ya han empezado a adoptar⁸⁶. Sin embargo, una de ellas, las ZBE, va a centrar nuestra atención, por su actualidad, por sus implicaciones y por el amplio abanico de problemas que está suscitando.

4.3.1. Concepto de zonas de bajas emisiones

La implantación de ZBE, que constituyen una realidad que se va imponiendo en las áreas metropolitanas europeas⁸⁷, persigue como objetivo la mejora de la calidad del aire en las ciudades y, en especial, la reducción de las emisiones de determinados contaminantes y del ruido generado por los vehículos, con los consiguientes beneficios para la salud de la ciudadanía; la

ser mutuamente beneficiosas (por ejemplo, medidas de ahorro energético), pero en algunos casos, como por ejemplo en la promoción de la combustión de biomasa o el apoyo a los vehículos diésel, podrían tener repercusiones negativas sobre la calidad del aire. Deben aprovecharse las sinergias y evitarse las disposiciones contraproducentes. Deben usarse todas las medidas pertinentes del Pacto Verde Europeo en pro de la consecución de los objetivos actuales de calidad del aire: no solo el plan de acción de contaminación cero, sino también la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030, la Estrategia "De la Granja a la Mesa", el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular, la movilidad sostenible e inteligente, y la Ley del Clima". Vid. el Dictamen prospectivo "El futuro de la política de aire limpio de la UE en el marco de la ambición de reducir al máximo la contaminación". Pleno 30 de junio-1 y 2 de julio de 2020, apartado 22.

⁸⁶ Al respecto, *vid.* Josep Maria Sabaté (2023).

⁸⁷ Existen experiencias de su utilización en muchas ciudades europeas (entre otras, en Berlín, Londres, Milán, Oslo, Estocolmo, Copenhague y varias ciudades holandesas —Amsterdam, Arnhem, Maastricht, Rotterdam y Utrecht—; y, en España, en Madrid y Barcelona). Pueden verse los beneficios del uso de las zonas de bajas emisiones en las principales ciudades europeas en: <https://urbanaccessregulations.eu/low-emission-zones-main/impact-of-low-emission-zones> (última consulta, 2 de marzo de 2023).

contribución a la mitigación del cambio climático, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero; el cambio modal hacia modos de transporte más sostenibles; y el impulso de la eficiencia energética en el uso de los medios de transporte⁸⁸. En particular, el RD 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las ZBE, determina que la implantación de estas zonas deberá contribuir al cumplimiento de dos objetivos principales: mejorar la calidad del aire y mitigar el cambio climático. Asimismo, también se velará porque las medidas asociadas al cumplimiento de estos objetivos promuevan el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica, el impulso del cambio modal hacia modos de transporte más sostenibles y la promoción de la eficiencia energética en el uso de los medios de transporte⁸⁹.

Las ZBE son definidas por la Comisión Europea como “areas where the most polluting vehicles are regulated. Usually this means that vehicles with higher emissions cannot enter the area. In some low emission zones the more polluting vehicles have to pay more if they enter the low emission zone”⁹⁰. Se trata, por tanto, de zonas en que el acceso a determinados vehículos está restringido debido a sus emisiones. La idea es establecer medidas sobre los vehículos más contaminantes⁹¹.

Por su parte, la LCCTE define “zona de baja emisión” 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”⁹². De esta definición destaca la aplicación de restricciones

⁸⁸ *Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE)*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021, p. 5.

⁸⁹ Vid. el artículo 3, apartados 1 y 2, del Real Decreto 1052/2022.

⁹⁰ <https://urbanaccessregulations.eu/low-emission-zones-main> (última consulta, 2 de marzo de 2023).

⁹¹ En la *Guía Técnica para la implementación de zonas de bajas emisiones*, elaborada por el Área Metropolitana de Barcelona y la Federación Española de Municipios y Provincias, Barcelona, febrero de 2021, p. 11, se define una ZBE como “un área delimitada por una administración pública que, en ejercicio de sus competencias, restringe progresivamente el acceso, la circulación y el estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (...) Generalmente, se prohíben el acceso a la zona de los vehículos más contaminantes y su circulación en ella, aunque también existen zonas donde los vehículos deben pagar una tasa en función del potencial contaminante del vehículo”.

⁹² Vid. el artículo 14.3 de la LCCTE.

de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos como elemento consustancial a las ZBE, así como la utilización, a estos efectos, del sistema de clasificación de los vehículos por su potencial contaminante contenido en el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general de vehículos⁹³, que constituye la base para la definición de las restricciones y que permitirá discriminar positivamente los vehículos más respetuosos con el medio ambiente.

En todo caso, como pone de manifiesto Antonio Fortes (2022, p. 378),

Una ZBE entraña un área delimitada en la que, justamente, por razón de circunstancias de índole ambiental, conforme a las cuales se pretende preservar una situación de bajas emisiones, vana a operarse restricciones y/o limitaciones a la circulación de vehículos a motor. Limitaciones que pueden establecerse mediante sistemas de restricción de acceso, como lo ha sido el ejemplo paradigmático de Madrid Central en línea con otras ciudades europeas como Estocolmo, Viena, Oslo o Helsinki; sistemas de peajes urbanos, como es el caso de Londres, con la finalidad de condicionar las pautas de movilidad urbana; o la disposición de áreas de restricción del tráfico o de prioridad residencial cuyo eventual perjuicio para automovilistas e incluso residentes no constituye un perjuicio indemnizable a la hora, por ejemplo, de tener que optar por rodeos o por rutas más largas al tiempo de bordear la zona de limitación o de restricción.

4.3.2. Tipos de zonas de bajas emisiones

⁹³ De acuerdo con este Real Decreto, los vehículos se clasifican por su potencial contaminante en cinco categorías: 0 emisiones, ECO, C, B y A, que se identifican con el correspondiente distintivo ambiental (excepto la categoría A, para la cual no se crea ningún distintivo). *Vid.* los Anexos II y XI. La utilización de este sistema ha sido objeto de algunas críticas. *Ecologistas en Acción* (2021, p. 17-26) señala que esta clasificación no se corresponde con las emisiones reales de los vehículos, por lo que no es un instrumento adecuado para la discriminación según su potencial contaminante. En su opinión, los actuales distintivos ambientales privilegian dos tecnologías con independencia de sus emisiones reales (los vehículos propulsados por gas y los vehículos de mecánicas híbridas fósiles-eléctricas); no tienen en cuenta las emisiones de gases de efecto invernadero ni el consumo energético de los vehículos; y ofrecen un mensaje engañoso respecto al impacto ambiental de los vehículos, ya que las categorías Cero y Eco, que ofrecen una imagen de vehículos limpios y sin emisiones, incluyen numerosos vehículos con altos consumos energéticos, con altas emisiones de gases de efecto invernadero e, incluso, con elevadas emisiones contaminantes. Además, advierte que “no existe una homologación europea de los distintivos ambientales. Únicamente media docena de países europeos cuentan con estas etiquetas y, además, no hay criterios armonizados para su definición”.

La LCCTE impone la obligación de establecimiento de ZBE antes de 2023, por una parte, a los municipios de más de 50.000 habitantes y a los territorios insulares. Por otra, a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Sin embargo, no establece un único modelo ni un ámbito mínimo. Por lo tanto, existe una gran variedad de modelos potencialmente utilizables⁹⁴ (áreas en las que se impone la prohibición de circulación a los vehículos más antiguos; áreas en las que solo los vehículos con 0 emisiones pueden entrar; áreas en que se impone el pago para poder entrar; áreas en que la zona de acceso limitado incluye toda la ciudad; ciudades en las que se diseñen varias ZBE...), circunstancia que dificulta en gran medida evaluar la eficacia general de esta medida para mejorar la calidad del aire.

De este modo, pueden hallarse ZBE muy variadas⁹⁵, que pueden ir, desde las limitadas al núcleo constituido por el centro urbano o a determinadas zonas de la ciudad⁹⁶, a las de carácter global, abarcando la totalidad o casi la totalidad del municipio (ZBE municipal)⁹⁷ o incluso varios municipios⁹⁸ (ZBE supramunicipal)⁹⁹. En cualquier caso, la superficie de la ZBE debe ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los objetivos

⁹⁴ Vid. *Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE)*, cit., pp. 13-14.

⁹⁵ Sobre ello volveremos más adelante. Vid. *infra* el apartado 4.3.4 de este trabajo.

⁹⁶ Es el caso, por ejemplo, de la ZBE de Zaragoza.

⁹⁷ Es el caso de la actual Madrid ZBE, regulada en el artículo 21 de la Ordenanza de movilidad sostenible de 5 de octubre de 2018, cuya redacción actual deriva de la modificación operada mediante la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre. Sin embargo, también prevé dos ZBE de protección especial: Distrito Centro y Plaza Elíptica. Vid. los artículos 22, 23 y 24 de dicha Ordenanza, también modificados por la Ordenanza 10/2021.

⁹⁸ Es el caso de la ZBE de Barcelona, regulada mediante la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos a la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, aprobada mediante Acuerdo del plenario del Consejo Municipal de 20 de diciembre de 2019, recientemente anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Esta Ordenanza extendía la ZBE a un área de más de 95 km², que incluía todo el término municipal de Barcelona (excepto la Zona Franca Industrial y los barrios de Vallvidrera, el Tibidabo y las Planes) y los municipios de Sant Adrià de Besòs y l'Hospitalet de Llobregat y parte de los municipios de Esplugues de Llobregat i Cornellà de Llobregat. Actualmente, el Ayuntamiento de Barcelona está tramitando una nueva ordenanza que sustituirá la anterior. Vid. el Proyecto normativo de Ordenanza por la que se fijan los criterios de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en la zona de bajas emisiones de Barcelona y se promueve una movilidad sin emisiones, aprobado inicialmente en noviembre de 2022 (publicado en *Gaceta municipal de Barcelona*, de 21 de noviembre de 2022).

⁹⁹ Como la legislación vigente no prevé ningún ámbito mínimo, la *Guía Técnica para la implementación de zonas de bajas emisiones*, cit., p. 17, prevé dos esquemas de restricción: toda la ciudad o toda el área metropolitana (con la posibilidad de excluir los polígonos industriales); o un ámbito reducido, como cascos antiguos, zonas centrales o entornos sensibles (escuelas, residencias, hospitales...).

establecidos y proporcional a los mismos y promover la mejora de la calidad del aire y mitigar el cambio climático en todo el municipio y no exclusivamente en la zona afectada.

4.3.3. Marco jurídico

La LCCTE y el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las ZBE constituyen las normas estatales de referencia en la materia. La parquedad de las previsiones de la LCCTE ha hecho necesaria la aprobación de este Real Decreto¹⁰⁰, con el fin de desarrollar y concretar el mandato genérico de establecimiento de ZBE allí recogido, concretando los requisitos mínimos y comunes para el establecimiento de las ZBE por los sujetos obligados, en cuanto a aspectos básicos tales como los objetivos del proyecto, el contenido del mismo o la extensión, delimitaciones y condiciones de acceso de estas zonas¹⁰¹. El objeto de esta norma es “regular los requisitos mínimos que deberán satisfacer las ZBE que las entidades locales establezcan” y que será de aplicación a los proyectos de ZBE que aprueben las entidades locales en cumplimiento de las obligaciones reguladas en el artículo 14.3 de la LCCTE. Sus finalidades son “contribuir a mejorar la calidad del aire y mitigar el cambio climático, resultando en una mejora de la salud de la ciudadanía y la calidad de vida urbana, impulsando una movilidad más sostenible e inclusiva con menor impacto en la calidad del medio ambiente sonoro, fomentando la movilidad activa y la

¹⁰⁰ Este Real Decreto tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la CE, a excepción de los artículos 5.2, 10.2, disposición adicional primera apartado segundo y disposición final tercera, que se dictan al amparo del artículo 149.1.21 de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre tráfico y circulación de vehículos a motor. Vid. su disposición final primera.

¹⁰¹ Vid. la Memoria del análisis de impacto normativo de este Real Decreto (en especial, la p. 8). En ella, se evidencia la necesidad de aprobación de esta norma específica, aun cuando inicialmente no se pretendió elaborar esta norma reglamentaria, pensando que las Directrices para la creación de ZBE publicadas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, serían suficientes. Se advierte en dicha Memoria que “Ante la cercanía de la fecha límite para el establecimiento de las zonas de bajas emisiones, la realidad es que muchas de las entidades locales obligadas carecen de proyectos de ZBE en estado avanzado. En paralelo, entre las que sí han implementado medidas tendentes al cumplimiento de los objetivos de las ZBE, tales como restricciones de acceso o estacionamiento, existe una importante disparidad de criterios que redundan, por un lado, en inseguridad jurídica entre usuarios, empresas y ciudadanía en general y, por otro, en insuficiencias de las ZBE para la consecución de sus objetivos de mejora de la calidad del aire y mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2021, de 20 de mayo. Se hace pues imprescindible el desarrollo de una norma específica que desarrolle y concrete el mandato genérico de establecimiento de las ZBE, concretando los requisitos mínimos y comunes para el establecimiento de las ZBE por los sujetos obligados”.

recuperación del espacio público y promoviendo la mejora de la seguridad vial y la pacificación del tráfico”¹⁰².

No son, sin embargo, las únicas normas en la materia. En efecto, por una parte, tanto la normativa de protección de la calidad del aire como la de tráfico incluyen previsiones de gran interés en este ámbito, al habilitar a los municipios para “adoptar 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, entre otras”¹⁰³; y atribuirles la competencia para “La restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales”¹⁰⁴. Asimismo, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública, prevé que las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, “protegerán la salud de la población mediante actividades y servicios que actúen sobre los riesgos presentes en el medio y en los alimentos, a cuyo efecto se desarrollarán los servicios y actividades que permitan la gestión de los riesgos para la salud que puedan afectar a la población”¹⁰⁵.

Por otra, de aprobarse el Proyecto de ley de movilidad sostenible actualmente en trámite en las Cortes Generales¹⁰⁶, también incluirá algunas previsiones interesantes en la materia¹⁰⁷. Destaca especialmente la habilitación legal que permite que los municipios que así lo deseen puedan introducir una tasa por la circulación de vehículos que superen los límites o categorías máximas de libre circulación estipuladas en las ZBE¹⁰⁸, medida que

¹⁰² Vid. el artículo 1 del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre.

¹⁰³ Artículo 16.4 de la 34/2007. Téngase en cuenta también el artículo 25.2 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

¹⁰⁴ Artículo 7.g) 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. Téngase en cuenta también el artículo 18, con arreglo al cual “Cuando razones de seguridad o fluidez de la circulación lo aconsejen, o por motivos medioambientales, se podrá ordenar por la autoridad competente otro sentido de circulación, la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o para determinados vehículos, el cierre de determinadas vías, el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos, o la utilización de arcones o carriles en sentido opuesto al normalmente previsto”.

¹⁰⁵ Artículo 27.2 de la Ley 33/2011.

¹⁰⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A, núm. 136.1, de 27 de enero de 2023.

¹⁰⁷ Vid., por ejemplo, el artículo 19.2, de conformidad con el cual los documentos de directrices metodológicas (documentos complementarios del Documento de Orientaciones de Movilidad Sostenible, que incluyen los métodos y las herramientas básicas para la elaboración de diversos instrumentos de planificación relacionados con los transportes y la movilidad y su implantación en el correspondiente ámbito) abordarán al menos, entre otros aspectos, las ZBE.

¹⁰⁸ Vid. la disposición final segunda, mediante la cual se modifica el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y que llevará a la

se introduce “con el fin de ampliar el catálogo de medidas que los municipios pueden adoptar para garantizar la adecuada calidad del aire en sus términos municipales y minorar las emisiones producidas por los vehículos a motor”¹⁰⁹.

Asimismo, en esta materia, tiene una gran relevancia la potestad normativa local, habida cuenta de que corresponde a las entidades locales la regulación de las ZBE, que estarán comprendidas en los planes de movilidad urbana sostenible¹¹⁰ y que serán delimitadas y reguladas por las entidades locales en su normativa municipal, tal y como prevé el Real Decreto 1052/2022¹¹¹. De hecho, ya existe algún modelo de Ordenanza municipal reguladora de la ZBE¹¹².

4.3.4. Implementación de las zonas de bajas emisiones: diversidad de modelos posibles y amplia discrecionalidad de las administraciones públicas

La LCCTE se limita a imponer la obligación de establecimiento de ZBE, pero no determina cómo debe procederse a su implantación. Para facilitar su desarrollo, inicialmente, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaboró unas Directrices para la creación de ZBE, elaboradas con la colaboración de la Federación Española de Municipios y Provincias y presentadas en noviembre de 2021, que se han convertido en un documento guía básico de las entidades locales para el desarrollo de las ZBE¹¹³. Sin embargo, dado el carácter de meras recomendaciones, sin carácter vinculante, de estas Directrices, finalmente se optó por aprobar el

consideración como un aprovechamiento especial del dominio público, en las ZBE, de la circulación de vehículos que superen los límites o categorías máximas que se hayan establecido para circular por las mismas, lo que permitirá el establecimiento de una tasa por aprovechamiento especial del dominio público local.

¹⁰⁹ Vid. el apartado V de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de movilidad sostenible.

¹¹⁰ Vid. los artículos 14.3 de la LCCTE y 2.2 del Real Decreto 1052/2022.

¹¹¹ Vid. el artículo 2, apartados 2 y 3 del Real Decreto 1052/2022.

¹¹² Vid. el recogido en la *Guía Técnica para la implementación de zonas de bajas emisiones*, cit., pp. 54-66. Vid., asimismo, la Ordenanza tipo de la Federación Española de Municipios y Provincias, sobre la creación y gestión de las ZBE, de marzo de 2023.

¹¹³ Las *Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE)*, cit., incluyen previsiones sobre el contenido mínimo de un proyecto de ZBE (p. 15) y sobre su proceso de implementación (pp. 16-24): diagnóstico; definición de objetivos; definición y señalización; restricciones, excepciones e incentivos, de acuerdo a los objetivos; análisis de impacto económico y social; mecanismos de control y sanción; mecanismos de seguimiento de los objetivos, monitorización y mejora continua; calendario de implantación; y plan de sensibilización, comunicación y participación.

Real Decreto 1052/2022, norma que regula los requisitos mínimos que deberán satisfacer las ZBE que las entidades locales establezcan.

Esta norma, además de regular los objetivos de las ZBE (art. 3) incorpora algunas previsiones sobre su delimitación y diseño (art. 4); las medidas de restricción de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos y clasificación ambiental (art. 5); la integración del proyecto de ZBE con otros instrumentos de planificación existentes (art. 6); los requerimientos exigibles en materia de calidad del aire, cambio climático (art. 7), impulso del cambio modal y eficiencia energética (art. 8) y ruido (art. 9). También fija el contenido mínimo del proyecto que deberá elaborarse con carácter previo al establecimiento de un ZBE, disponiendo que para su elaboración se podrán utilizar, como referencia, las Directrices para la creación de ZBE publicadas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (art. 10). Asimismo, incluye algunas previsiones sobre el procedimiento¹¹⁴, con la incorporación de un trámite de información pública (art. 11); regula el sistema de monitorización y seguimiento (art. 12), que permitirá evaluar la eficacia de las medidas adoptadas y el cumplimiento de los objetivos; e incluye algunas referencias relativas a la gobernanza y participación pública (art. 13), a la señalización (art. 14) y al régimen sancionador (art. 15).

En todo caso, la escasa densidad normativa del Real Decreto y su carácter de mínimos conducen a que, en la práctica, se consolide una diversidad de modelos de ZBE y de criterios. Las entidades locales disponen

¹¹⁴ Sobre esta cuestión, el Preámbulo del Real Decreto advierte que “tal y como han puesto de manifiesto las sentencias emitidas por los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid y Cataluña sobre las ZBE establecidas en España hasta la fecha, el procedimiento de declaración y regulación de las ZBE debe cumplir las exigencias de transparencia de datos, participación, debate público, motivación y análisis de proporcionalidad y de alternativas, así como incluir un análisis adecuado de los impactos económicos, sociales, sobre el mercado y la competencia, de costes y beneficios y de cargas administrativas, debiendo quedar constancia de todo ello en los correspondientes expedientes”. En relación con la participación, ténganse en cuenta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 445/2020, de 27 de julio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, núm. recurso: 988/2018, ponente: María Soledad Gamero Serrano), que procedió a declarar la nulidad de los artículos 21 a 25 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible (preceptos que afectan a la ZBE Madrid Central), aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión extraordinaria celebrada el 5 de octubre de 2018. Aun cuando el proyecto normativo se había sometido inicialmente a información pública, posteriormente fue objeto de una modificación relevante, incorporándose al texto definitivo la ordenación pormenorizada de la ZBE Madrid Central, con inclusión de su delimitación, criterios específicos de acceso y funcionamiento, formas de control de accesos... A pesar de la trascendencia de la modificación, el texto no se sometió de nuevo a información pública y se privó a la ciudadanía de la posibilidad de formular alegaciones. Es la ausencia de este trámite la que provoca la nulidad de los preceptos mencionados.

de una amplia discrecionalidad a la hora de configurar sus ZBE, tanto por lo que respecta a su delimitación geográfica concreta como a las diferentes medidas a adoptar. Al respecto, el propio Preámbulo del Real Decreto dispone que “En lo que se refiere a exigencias sustantivas de las ZBE (tanto la delimitación geográfica concreta como las diferentes medidas a adoptar), queda plenamente respetada la autonomía local consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española y no se invaden las competencias municipales contempladas en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”¹¹⁵.

Esta diversidad de modelos posibles a que conduce la aplicación del Real Decreto se manifiesta, en primer lugar, en los objetivos de las ZBE. Si bien el Real Decreto obliga a las entidades locales —las entidades locales “deberán”— a establecer y recoger en el proyecto de ZBE objetivos cuantificables para mejorar la calidad del aire y mitigar el cambio climático, deja la puerta abierta a que, de manera adicional, también puedan (es una mera posibilidad, no una obligación —las entidades locales “podrán”—) establecer y recoger objetivos cuantificables en materia de calidad acústica, cambio modal hacia modos de transporte más sostenibles y eficiencia energética en el uso de los medios de transporte¹¹⁶.

En segundo lugar, en la discrecionalidad de las administraciones públicas a la hora de delimitar la superficie, ya que el Real Decreto se limita a establecer que la delimitación de la ZBE se realizará considerando el origen y destino de los desplazamientos sobre los que se considere necesario intervenir y que la superficie “debe ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 3 y proporcional a los mismos”, confiriendo una amplia libertad y abriendo posibilidades diversas¹¹⁷. Por ejemplo, posibilidad de diseñar varias ZBE en las ciudades de mayor tamaño y en los territorios insulares; y de considerar zonas de especial sensibilidad destinadas a proteger a los sectores más vulnerables de la población, incluida la población infantil, de los impactos sobre la salud derivados de la circulación de vehículos motorizados por sus inmediateces y que incluirán requisitos y medidas de reducción de emisiones más exigentes que los establecidos en la zona principal.

En tercer lugar, las diferencias también pueden ser significativas en cuanto al contenido de las ZBE y el tipo de medidas que se incorporen. En

¹¹⁵ Vid. el apartado III del Preámbulo.

¹¹⁶ Vid. el artículo 3 del Real Decreto 1052/2022.

¹¹⁷ Vid. el artículo 4 del Real Decreto 1052/2022.

efecto, si bien el Real Decreto recoge un contenido mínimo en su anexo I.A, también incluye otros contenidos, de manera complementaria, en su anexo I.B¹¹⁸. En consecuencia, existe una gran diversidad en cuanto a las medidas potencialmente utilizables. Además, puede haber diferencias importantes en cuanto al tipo de prohibiciones o restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos que se apliquen. La normativa obliga a emplear la clasificación establecida en el Reglamento general de vehículos, como ya hemos visto¹¹⁹, a que las prohibiciones o restricciones afecten prioritariamente a los vehículos con más potencial contaminante y sean proporcionales a los objetivos de calidad del aire y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero que se hayan dispuesto —lo cual deberá estar suficientemente motivado— y a que, cuando se permita el acceso de vehículos motorizados, se priorice el acceso de los vehículos cero emisiones¹²⁰; asimismo, permite el establecimiento de excepciones a las restricciones¹²¹. Sin embargo, dentro de estos contornos, existe flexibilidad de actuación y las posibilidades pueden ser muy variadas.

Por último, también puede haber diferencias en cuanto a los sistemas de monitorización y seguimiento continuo que se establezcan con el fin de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas y el cumplimiento de los objetivos establecidos y, en caso de que se produzcan desviaciones con respecto a los mismos, modificar el proyecto de ZBE correspondiente.

Por lo tanto, puede haber diferencias significativas de unas administraciones a otras a la hora de definir los objetivos de las ZBE, la superficie y las medidas a aplicar, especialmente por lo que respecta al alcance de las prohibiciones o restricciones que se incorporen. En tanto que algunos municipios irán a mínimos, otros serán más ambiciosos. De este modo, aun cuando el Real Decreto 1052/2022 genera un marco normativo mínimo, lo dota de la suficiente flexibilidad para que, en su aplicación por parte de las entidades locales, estas puedan adaptarlo al contexto local y a la problemática específica del municipio o territorio insular, atendiendo a su realidad y peculiaridades, con el fin de encontrar una solución adecuada en materia de movilidad urbana sostenible que permita la consecución de los

¹¹⁸ Vid. el artículo 10 del Real Decreto 1052/2022.

¹¹⁹ Vid. *supra* el apartado 4.3.2 de este trabajo.

¹²⁰ Vid. el artículo 5 del Real Decreto 1052/2022.

¹²¹ Vid. el artículo 5.3 del Real Decreto 1052/2022.

objetivos de mejora de la calidad del aire y de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero¹²².

Por otra parte, la fijación de ZBE aparece “blindada” en la LCCTE (FORTES MARTÍN, 2022, p. 380), habida cuenta de que exige que “Cualquier medida que suponga una regresión de las zonas de bajas emisiones ya existentes deberá contar con el informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente”.

4.3.5. La polémica jurídica en torno al alcance de las prohibiciones, limitaciones y restricciones: el difícil equilibrio entre la protección del medio ambiente y la salud y el desarrollo económico y social

En tanto que la implantación de ZBE implica la adopción de prohibiciones o restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos que pueden tener un gran impacto en la ciudadanía y en determinados colectivos (empresarios, profesionales, comerciantes...), así como en diversos derechos fundamentales, una de las cuestiones jurídicas más relevantes que se plantea es la del alcance que pueden tener estas medidas y la de cómo articular adecuadamente estas medidas, cuyo objetivo es la protección ambiental y de la salud, con otros derechos fundamentales afectados ¿Hasta qué punto y con qué alcance pueden las administraciones locales establecer medidas restrictivas? ¿Colisionan con el derecho fundamental a la libertad de circulación? ¿Cómo se articulan derechos que entran en conflicto (por ejemplo, libertad de empresa y de circulación y derechos a la vida, a la integridad física y a la inviolabilidad del domicilio)?¹²³ Sin duda, son estas cuestiones clave cuya respuesta exige realizar una reflexión sobre la habilitación normativa para la adopción de este tipo de medidas y conocer algunos criterios ya fijados por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en varias sentencias adoptadas en 2022.

4.3.5.1. Acerca de la habilitación normativa para el establecimiento de prohibiciones, limitaciones y restricciones de acceso, estacionamiento y circulación: alcance

La normativa vigente, tanto la de régimen local (art. 25.2 LBRL, que incluye entre las competencias propias de los municipios las de medio

¹²² *Vid.* la Memoria del análisis de impacto normativo de este Real Decreto, p. 17.

¹²³ Al respecto, *vid.* Antonio José Sánchez (2019).

ambiente urbano, tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad y protección de la salubridad pública), como la normativa sectorial en materia de calidad del aire, cambio climático y tráfico¹²⁴, en principio, contiene una habilitación general para aprobar instrumentos de protección de la calidad del aire como las ZBE¹²⁵. Sin embargo, el problema que se plantea es si las reglas contenidas en estas normas pueden amparar en la práctica todo tipo de medidas restrictivas de acceso, estacionamiento y circulación o solo pueden hacerlo con un alcance limitado. El problema se ha evidenciado con la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, aprobada por el Plenario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona en sesión de 20 de diciembre de 2019, que ha sido cuestionada ante los tribunales por considerarse desproporcionada la ZBE delimitada y las medidas restrictivas adoptadas. Dicha zona tenía una amplia extensión que alcanzaba la mayor parte del término municipal de Barcelona, así como de otros municipios limítrofes que constituyen la conurbación de Barcelona¹²⁶, desbordando el ámbito estrictamente municipal¹²⁷; e incluía medidas radicales que afectaban a la movilidad de la ciudadanía y que incluían una prohibición de acceso y de circulación o de máxima restricción de tráfico por la ZBE en todos los días y horas laborales (de lunes a viernes, de 7 a 20 horas) para vehículos sin distintivo ambiental.

Con relación a esta cuestión, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha considerado que la zona de intervención así delimitada es un elemento esencial para dirimir si las medidas restrictivas son proporcionadas y, desde este prisma, considera que “la intensidad y alcance general de las medidas desborda las previsiones sectoriales sobre las zonas de restricción de tráfico”, contenidas en el artículo 16.4 de la Ley 34/2007, de 15 de

¹²⁴ Ya nos hemos referido a estas normas en el apartado 4.3.3 de este trabajo.

¹²⁵ Vid. Fernando González (2022, apartado 2).

¹²⁶ Con arreglo a su Anexo 1, la ZBE del ámbito Rondas de Barcelona es un área de 95 km², que incluye Barcelona y los municipios limítrofes con las Rondas. Corresponde a los límites territoriales establecidos dentro de la Ronda de Dalt y la Ronda Litoral y engloba los municipios de Barcelona (a excepción de la Zona Franca-Industrial y el barrio de Vallvidrera, el Tibidabo y Les Planes), Hospitalet de Llobregat y la totalidad o parte de los municipios limítrofes con las rondas: Esplugues de Llobregat, Cornellà de Llobregat y Sant Adrià de Besòs.

¹²⁷ El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la Sentencia núm. 967/2022, de 21 de marzo de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 43/2020, ponente Francisco José Sospedra Navas), FJ 5º, apartado 1), señala que “más que una “zona” lo que se regula es una “ciudad” de bajas emisiones”.

noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y 18 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, de las que se infiere un ámbito territorial de aplicación limitado¹²⁸.

4.3.5.2. La posición del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña: los criterios de las Sentencias de 21 de marzo de 2022

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas cuestiones en seis sentencias de 21 de marzo de 2022 que resuelven varios recursos contencioso-administrativos presentados contra la Ordenanza de Barcelona¹²⁹, cuyo núcleo esencial se concreta en la prohibición de circulación de vehículos sin distintivo ambiental en la zona delimitada en la misma, con algunas excepciones y normas transitorias. En ellas, tras valorar el ajuste de la zona delimitada en la Ordenanza con el concepto de ZBE establecido en la normativa vigente al tiempo de promulgarse y el alcance de las medidas de intervención establecidas en la norma impugnada, estima los recursos y anula la Ordenanza. De la amplia argumentación realizada por el Tribunal destacamos varios aspectos. En primer lugar, con carácter previo, entra a

¹²⁸ Sentencia núm. 967/2022, de 21 de marzo de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 43/2020, ponente Francisco José Sospedra Navas), FJ 5º, apartado 1). En una línea similar, María Jesús Montoro (2022, p. 16) señala que “La Ordenanza de Barcelona ha impuesto numerosas limitaciones, restricciones y prohibiciones que no todas parecen estar cubiertas por las leyes de calidad del aire, régimen local, salud, tráfico, etc.”. En su opinión, “la intervención en los mencionados derechos necesita una norma con rango de ley donde, además de ser identificadas, se establezcan sus limitaciones por razones de calidad del aire; una norma habilitante suficientemente clara. De lo contrario, ni una disposición de carácter general o una ordenanza serían título suficiente para imponer restricciones como las que en la Ordenanza de la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona están contenidas” (p. 17) Y la Ordenanza, “por mucha naturaleza y legitimidad democrática que posea, tiene sus límites en la imposibilidad de imponer restricciones a derechos y libertades que no se encuentren contenidas en ley formal. No puede “crear Derecho”, por muy motivada y necesaria que estuviere o fuera la creación” (p. 19) (el texto de la ponencia me lo ha facilitado la propia autora, a quien quiero manifestarle mi agradecimiento).

¹²⁹ Se trata de las sentencias siguientes: núm. 967/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 43/2020, ponente: Francisco José Sospedra Navas); núm. 968/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 58/2020, ponente: Francisco José Sospedra Navas); núm. 969/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 59/2020, ponente: Francisco José Sospedra Navas); núm. 970/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 60/2020, ponente: Francisco José Sospedra Navas); núm. 971/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 61/2020, ponente: Francisco José Sospedra Navas); y núm. 972/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso núm. 62/2020, ponente: Francisco José Sospedra Navas). Vid. el amplio comentario de estas Sentencias que realizan Fernando González (2022, p. 951-982) y María Jesús Montoro (2022, p. 1-29).

analizar el alcance objetivo, subjetivo y temporal de las restricciones establecidas por la Ordenanza y pone especial énfasis en el sacrificio que las restricciones imponen a las personas titulares de los vehículos afectados, advirtiendo que en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza no se parte de datos actualizados del parque móvil afectado ni se contemplan los diferentes efectos que se producen para determinadas categorías de colectivos que aparecen más afectados (residentes y profesionales)¹³⁰.

En segundo lugar, la sentencia cuestiona la delimitación territorial de la ZBE, que coincide con la zona metropolitana del interior de las Rondas. El Tribunal considera que al convertir lo que era un modelo de intervención episódica por contaminación en una situación estructural o permanente

desborda el concepto de “zona” como ámbito territorial limitado, lo cual puede entrar en el ámbito de la discrecionalidad de la Administración, pero exige un mayor rigor de motivación desde el punto de vista de la proporcionalidad, pues el contenido de las limitaciones se intensifica notablemente si, como en el caso, se establecen con carácter general y de manera uniforme.

Y, en el procedimiento de elaboración de la norma

no se ponderan estos elementos, al partirse de datos no actualizados y al cambiar lo que era un modelo de intervención episódica por contaminación, previsto en el Decret de la Alcaldía de 2017, a una situación estructural o permanente, sin plantear ninguna otra alternativa de planificación que no sea la de prohibir de forma uniforme la circulación en toda la zona¹³¹.

En tercer lugar, entra a dirimir si las medidas introducidas por la Ordenanza, justificadas por la mejora de la calidad ambiental y la protección de la salud y que entran en conflicto con el derecho de la ciudadanía a la movilidad en general y, en particular, con el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, están motivadas suficientemente y se presentan como adecuadas y proporcionadas, esto es, si está justificado

¹³⁰ Vid. el FJ 4º.

¹³¹ Vid. el FJ 5º.

que sean idóneas para alcanzar el objetivo deseado de la forma menos restrictiva posible, como establecen los artículos 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP) y 5.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM). El Tribunal no cuestiona la necesidad de intervención municipal para mejorar la calidad del aire, pero sí la proporcionalidad de las medidas incluidas en la Ordenanza. En efecto, considera que las medidas limitativas adoptadas no son proporcionadas, “desde el momento en que su alcance territorial es uniforme y global, extraordinariamente amplio, sin distinción de anillos y subáreas”, por lo que “la intensidad y alcance general de las medidas desborda las previsiones sectoriales sobre las zonas de restricción de tráfico”¹³²; y aprecia que “de los Inventarios de Emisiones, del plan de actuación municipal y de la memoria que acompaña a la Ordenanza no aparece suficientemente justificado que deba actuarse en la ZBE finalmente delimitada con medidas restrictivas uniformes de la singular intensidad que hemos analizado”¹³³, teniendo en cuenta que solo dos estaciones de medición del total de la ciudad (Eixample y Gracia) incumplen los niveles máximos de inmisión de dióxido de nitrógeno. Además, la intensidad y el alcance general de las restricciones no aparecen suficientemente motivados.

Por último, desde un punto de vista formal, considera que existen vicios sustanciales en el procedimiento de elaboración de la norma, ya que, por un lado, se toman como punto de partida datos de contaminación no actualizados, al hacerse referencia a un informe de emisiones de 2015, con datos de contaminación hasta 2013, y los últimos datos de contaminación anuales son de 2017. Por otro, no se ponderan suficientemente el alcance y las consecuencias económicas y sociales de la Ordenanza que pueden derivarse de estas medidas restrictivas sobre la movilidad de la ciudadanía¹³⁴, ni se valoran medidas alternativas o menos restrictivas que no sean la de prohibir de forma uniforme la circulación en toda la zona; tampoco sus efectos sobre la competencia y el mercado, singularmente en el sector del transporte. En consecuencia, considera que las memorias e informes obrantes en el expediente no cumplen la función de asegurar que los órganos encargados de la tramitación y aprobación de la Ordenanza tengan la información necesaria para estimar el impacto que tendrá en la ciudadanía

¹³² Vid. el FJ 5º, apartado 1).

¹³³ Vid. el FJ 5º, apartado 3).

¹³⁴ Con relación al impacto presupuestario, económico y social de la Ordenanza, vid. el FJ 6º.

y los medios que serán necesarios para su aplicación; y que tampoco se recoge una motivación suficiente de la necesidad y de la oportunidad de la norma, ni una valoración de las distintas alternativas existentes, ni un análisis suficientemente motivado de las consecuencias presupuestarias, económicas y jurídicas —especialmente sobre la competencia— que se derivarán de su aplicación¹³⁵. Se concluye, por tanto, que no se cumplen los requisitos de motivación establecidos con carácter general en el artículo 4.1 de la LRJSP y en el artículo 5.2 de la LGUM para valorar el impacto de las medidas en el mercado y la competencia, tanto en el ámbito del transporte, como en el de los negocios relacionados con la automoción¹³⁶.

A pesar de la anulación de la Ordenanza, el Tribunal desestima la pretensión de indemnización derivada de la nulidad, al considerar que no quedan acreditados ni los presupuestos para que nazca la responsabilidad patrimonial ni la existencia efectiva de un daño ni de su cuantía, de modo que no procede dar lugar al pronunciamiento pretendido en términos generales e indeterminados¹³⁷.

Sobre estas cuestiones tendrá ocasión de pronunciarse el Tribunal Supremo en un futuro próximo, dado que han sido admitidos cinco recursos de casación presentados contra las Sentencias analizadas del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña¹³⁸. La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y en la que deberá entrar el Tribunal Supremo consiste en “determinar si resulta posible preponderar, en pos del principio de proporcionalidad, los derechos a la movilidad de las personas y la libertad económica y de empresa respecto de los derechos a la salud y al medio ambiente a la hora de llevar a cabo el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria en materia ambiental, teniendo en cuenta la naturaleza preventiva, permanente y proactiva de la intervención pública en la citada materia”. Mientras tanto, y estando aún a

¹³⁵ Vid. los FFJJ 6º y 7º. Vid. también el FJ 3º.

¹³⁶ Vid. el FJ 8º.

¹³⁷ Vid. el FJ 8º.

¹³⁸ Vid. los Autos del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2023 núm. 271/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 4737/2022, ponente: Ángeles Huet de Sande), núm. 272/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 4961/2022, ponente: Ángeles Huet de Sande), núm. 273/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 5281/2022, ponente: Ángeles Huet de Sande), núm. 296/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 4954/2022, ponente: Ángeles Huet de Sande) y núm. 1066/2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso núm. 4910/2022, ponente: Ángeles Huet de Sande).

la espera de las sentencias del Tribunal Supremo, el Plenario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, ya ha aprobado definitivamente una nueva Ordenanza por la que se fijan los criterios de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en la ZBE de Barcelona y se promueve una movilidad sin emisiones¹³⁹. Esta Ordenanza tiene un ámbito territorial mucho más limitado¹⁴⁰, amplía las autorizaciones para circular por la ZBE sin distintivo ambiental e incluye mejoras sociales.

4.3.5.3. Los votos particulares concurrentes

Las Sentencias del TSJ de Cataluña cuentan con dos votos particulares concurrentes. En el primero de ellos, formulado por la Magistrada María Fernanda Navarro de Zuloaga, los motivos de discrepancia se refieren a la zonificación y algunos extremos que se derivan de ella y a algunos aspectos en relación con la motivación de la Ordenanza. Aun cuando considera que una zonificación como la establecida, que comprende la mayor parte de la ciudad y zonas adyacentes puede estar justificada por razones de contaminación, entiende que las medidas concretas establecidas por la Ordenanza no se hallan suficientemente motivadas para dar fundamento a la restricción impuesta. Dadas las dificultades objetivas que producen las medidas de restricción a la circulación adoptadas, admitidas por la propia administración, considera exigible una especial motivación y pone de manifiesto, entre otras cuestiones, la necesidad de analizar si las medidas adoptadas cumplen los requisitos de proporcionalidad exigidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (idoneidad, necesidad y ponderación adecuada); de buscar un equilibrio o armonía entre los derechos en liza, así como alternativas; de realizar un adecuado análisis o balance del coste de la huella ambiental, acciones no realizadas de forma adecuada por la administración municipal; de justificar por qué se excluye la consideración de los procesos de reequipamiento cuyo coste técnico no es excesivo; y de explicar por qué se excluyen determinados vehículos, pertenecientes a diversas administraciones públicas, y no otros que prestan servicios públicos pero que pertenecen a empresas privadas concesionarias de servicios. De ahí que no se cubran las exigencias de motivación, de especial importancia

¹³⁹ Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 21 de febrero de 2023.

¹⁴⁰ De acuerdo con su Anexo 1, incluye el término municipal de Barcelona, a excepción de la Zona Franca-Industrial, el barrio de Vallvidrera, el Tibidabo y Les Planes, y el Puerto Comercial.

porque las medidas de restricción deben adoptarse cuando todas las medidas que tienen menor impacto han resultado insuficientes (desde las de menor coste, sumideros naturales, otras como el reequipamiento, y el fomento previo del transporte público, en colaboración con las Administraciones territoriales competentes)¹⁴¹.

El segundo voto particular lo formula el magistrado Eduardo Paricio Rallo, que discrepa de la sentencia adoptada al considerar que

no se puede descalificar una ordenanza como la impugnada considerando tanto su extensión geográfica como la naturaleza de la restricción que incorpora. En este aspecto la degradación atmosférica de la ciudad es una cuestión grave de orden público ambiental, lo que constituye una motivación susceptible de justificar restricciones significativas como es el caso¹⁴².

Por ello, considera que, en lo esencial, la Ordenanza responde a una causa suficiente y justifica su posición en varios argumentos, entre los cuales destacamos, en primer lugar, la valoración que realiza a los efectos de valorar la proporcionalidad de las medidas que introduce la Ordenanza. En este punto, aun cuando comparte la aproximación general a los valores que cabe considerar en el momento de abordar la proporcionalidad de dichas medidas (por un lado, los derechos a la salud y al medio ambiente y, por otro, los derechos a la movilidad de las personas y la libertad de empresa) considera que “la sentencia infravalora el problema de la contaminación ambiental para conceder la máxima relevancia a los costes que impone la ordenanza” y entiende que, en cuanto a estos últimos, “hay que matizar la importancia que se otorga al derecho de movilidad individual”, ya que la Ordenanza “no impide la movilidad de los ciudadanos, sino que condiciona la forma en la que éstos ejercitan tal derecho, imponiendo pues una movilidad sostenible, y la ciudad ofrece buenas alternativas en este sentido”. Es más, afirma que “En este contexto, no se puede olvidar que existe el derecho a la movilidad, pero no el derecho a contaminar”¹⁴³. En segundo lugar, apela a la naturaleza

¹⁴¹ Vid. el apartado cuarto, subapartado H.5, de este voto particular.

¹⁴² Vid. el apartado 0 de este voto particular.

¹⁴³ Vid. el apartado II de este voto particular.

proactiva, permanente y preventiva de la acción de los poderes públicos en materia de medio ambiente atmosférico. En su opinión, “no se puede contemplar la intervención pública en materia medioambiental como una intervención puntual, sino como una acción de naturaleza permanente y netamente preventiva”, por lo que “la legitimación de los poderes públicos para establecer restricciones no queda limitada a las situaciones en las que se hayan desencadenado ya los episodios patológicos de contaminación; esto es, a los casos en los que se hayan superado los valores límite”¹⁴⁴. En este contenido, entiende que debe admitirse la posibilidad de que el municipio fije prioridades y desarrolle sus políticas tomando como horizonte no ya los valores máximos de inmisión, sino otros valores de referencia más ambiciosos, como los fijados por la Organización Mundial de la Salud o establecidos en porcentajes de mejora sobre la situación de partida, como imponen algunos instrumentos de planificación estratégica de carácter general. En tercer lugar, considera que es admisible jurídicamente, en abstracto, una Ordenanza como la impugnada, con una delimitación territorial amplia y con restricciones de carácter permanente dirigidas a vehículos más contaminantes. En su opinión, no hay obstáculo legal si tales restricciones quedan adecuadamente motivadas¹⁴⁵.

Ahora bien, a pesar de estas discrepancias, coincide con la mayoría en cuanto a los defectos de motivación de la Ordenanza impugnada, por ser muy escasa para una norma de esta trascendencia. En su opinión, el déficit más relevante es la ausencia de análisis de las alternativas menos restrictivas y por qué las mismas no eran factibles o resultaban ineficaces, a lo que se une la ausencia de justificación de la exclusión de los vehículos de servicios. Se trata de un análisis obligado cuando se imponen restricciones tan relevantes, exigido por el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPACAP), el artículo 4.1 de la LRJSP y el artículo 5.2 de la LGUM. Así, señala que “Éste es un aspecto de la motivación directamente relacionado con la proporcionalidad de la norma y las restricciones que ésta impone. Una justificación que no es prescindible”¹⁴⁶. Por ello, coincide con la mayoría en que la Ordenanza impugnada queda viciada significativamente

¹⁴⁴ *Vid.* el apartado III de este voto particular.

¹⁴⁵ *Vid.* el apartado IV de este voto particular. En este mismo apartado, también señala el magistrado Eduardo Paricio Rallo que no comparte “la asimilación de la ordenanza municipal a un plan de mejora de calidad del aire”.

¹⁴⁶ *Vid.* el apartado V de este voto particular.

hasta el punto de imponer su revocación, aunque solo en este aspecto. Por ello, mediante su voto particular, pretende dejar claro que, si bien la sentencia de la mayoría puede ser interpretada como una descalificación que vaya más allá de la ausencia de motivación y que ello comprometa la posibilidad futura de que el Ayuntamiento de Barcelona pueda mantener el mismo perfil de Ordenanza si así lo exigiera la situación, no debe ser así¹⁴⁷.

4.3.5.4. El análisis de proporcionalidad y la motivación de las medidas restrictivas como elementos clave

A la vista de las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia y a la espera del pronunciamiento del Tribunal Supremo, se evidencia la relevancia de dos elementos clave a la hora de establecer prohibiciones, limitaciones y restricciones de acceso, estacionamiento y circulación en las ZBE. Por una parte, la necesidad de valorar si las medidas adoptadas por motivos ambientales y de protección de la salud cumplen los requisitos de proporcionalidad, imperativo al que se vincula la actividad administrativa restrictiva de derechos, con arreglo a la LRJSP ¹⁴⁸. El análisis de proporcionalidad debe ser el criterio esencial para considerar la validez de las medidas restrictivas de la libre circulación y ello exige atender a su idoneidad o eficacia (si la medida era útil o eficaz para proteger el medio ambiente y la salud), a su necesidad (subsidiariedad o menor onerosidad de la medida) y a la ponderación entre el sacrificio de la libertad de circulación y los beneficios obtenidos¹⁴⁹.

Por otra, y estrechamente conectado con el anterior, la exigencia de una especial motivación. Aun cuando no quepa exigir una motivación exhaustiva que justifique punto por punto y de forma inapelable cada una

¹⁴⁷ Vid. el apartado 0 *in fine* de este voto particular.

¹⁴⁸ El artículo 4.1 de la LRJSP dispone que "Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos".

¹⁴⁹ Vid el amplio análisis de esta cuestión realizado por Antonio José Sánchez (2019, p. 133-155). Vid. también María Jesús Montoro (2022, p. 24-26).

de las medidas que se adopten¹⁵⁰, es imprescindible, cuando se imponen medidas restrictivas tan relevantes, motivarlas adecuadamente y cumplir las exigencias derivadas del artículo 129.3 de la LPACP, del artículo 4.1 de la LRJSP y del artículo 5.2 de la LGUM. Asimismo, se impone una adecuada valoración de sus repercusiones y efectos económicos (GONZÁLEZ BOTIJA, 2022, apartado 6). En definitiva, como pone de manifiesto Fernando González (2022, apartado 6),

las memorias deben asegurar que la Administración tenga la información necesaria para conocer el impacto real que tendrá la norma sobre los ciudadanos y empresas, pudiendo acertar en la selección de los medios y en la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, realizando una ponderación adecuada de las alternativas existentes y las consecuencias económicas y jurídicas (movilidad de los ciudadanos, efectos sobre la competencia y el mercado) que se derivarán de su aplicación.

4.3.6. Algunos obstáculos y retos para su implementación efectiva

La aplicación efectiva de las ZBE plantea algunos retos y debe enfrentarse también a algunos obstáculos importantes que deberán superarse. Entre ellos, pueden mencionarse, en primer lugar, la necesidad de que las administraciones locales sean conscientes de la importancia de este instrumento como principal fuerza motriz impulsora de la descarbonización¹⁵¹ y lo tengan en cuenta a la hora de su implementación, evitando limitarse a aplicar una simple operación de maquillaje para dar por cumplida la norma.

En segundo lugar, cabe advertir de las dificultades para conseguir una actuación aunada de todas las administraciones públicas, sin la cual va a ser difícil el éxito de la implantación de las ZBE, dado que la intervención en este ámbito no puede ser solo local. Estamos, en consecuencia, ante un reto relevante, que va a exigir alianza entre municipios¹⁵², además de la necesaria colaboración y coordinación entre administraciones públicas locales y administraciones autonómicas y estatal. Desde esta perspectiva, resulta

¹⁵⁰ Así lo pone de manifiesto el magistrado Eduardo Paricio Rallo en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 21 de marzo de 2022. *Vid.* el apartado V.

¹⁵¹ *Vid.* el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, 20 de enero de 2020, p. 13.

¹⁵² *Vid.* *Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE)*, cit., pp. 28-29.

imprescindible que las ZBE se integren en el marco de las políticas ambientales y de movilidad sostenible y que también vayan acompañadas de medidas autonómicas y estatales —incluso, europeas—¹⁵³. Es imprescindible, por tanto, garantizar la integración y coherencia de las ZBE con otros instrumentos¹⁵⁴ (planes de calidad del aire, planes de acción contra el ruido, planes de movilidad urbana sostenible y planes de acción de la Agenda Urbana Española)¹⁵⁵.

En tercer lugar, es imprescindible llegar a la ciudadanía y conseguir su involucración para que perciba la instauración de estas ZBE como un beneficio. Por ello, más allá de garantizar la participación pública en el procedimiento, deben hacerse comprensibles y aceptables e ir acompañadas de medidas alternativas que promuevan y hagan atractiva la movilidad sostenible (transporte público gratuito, medidas de apoyo económico a la renovación de las flotas de vehículos comerciales...)¹⁵⁶. La involucración de los ciudadanos se convierte, pues, en una necesidad en aras de la efectividad de la implantación de estas zonas¹⁵⁷. En este contexto, la alianza con agentes sociales y las alianzas público-privadas, con el fin de realizar un trabajo de coordinación con los distintos colectivos afectados y contar con el apoyo de actores clave en el sector privado, devienen imprescindibles¹⁵⁸. De lo contrario, las ZBE estarán destinadas al fracaso.

Por último, no pueden ocultarse los costes de la implementación de las ZBE, que hacen imprescindible la alianza entre municipios para abaratar costes y el apoyo económico de las administraciones superiores. Desde esta perspectiva, los Fondos *Next Generation* de la Unión Europea suponen una

¹⁵³ Vid. *Guía Técnica para la implementación de zonas de bajas emisiones*, cit., p. 50

¹⁵⁴ Vid. *Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE)*, cit., pp. 26-27.

¹⁵⁵ Al respecto, el artículo 6 del Real Decreto 1052/2022 prevé que “Los instrumentos de planificación existentes con carácter previo a la publicación de este real decreto deberán adaptarse a la normativa de establecimiento de la ZBE correspondiente, en un plazo máximo de 18 meses desde su aprobación”.

¹⁵⁶ *Guía Técnica para la implementación de zonas de bajas emisiones*, cit., pp. 47-49.

¹⁵⁷ Al respecto es interesante la reflexión que hace la magistrada María Fernanda Navarro de Zuloaga en su voto particular concurrente a las seis Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de 21 de marzo de 2022, ya analizadas en el epígrafe anterior: “La movilidad en transporte público debe estar garantizada previamente a la adopción de las medidas de restricción a personas y actividades, sean económicas o no, que precisan entrar en la ciudad o salir de la misma. A fin de que el cambio gradual no sea pro una prohibición sino fruto de una libre elección sentida por la ciudadanía y porque el uso del medio público sea finalmente más sencillo y más accesible que el uso de los medios privados” (vid. el apartado cuarto, epígrafe C de este voto particular).

¹⁵⁸ Vid. *Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE)*, cit., p. 29.

gran oportunidad para las entidades locales¹⁵⁹ y así se ha puesto de manifiesto en algunas convocatorias de subvenciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, adoptadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que han permitido y permitirán financiar actuaciones de implantación de ZBE y actuaciones complementarias para su puesta en marcha o refuerzo de las ya existentes¹⁶⁰.

Sin duda, estamos ante algunos de los obstáculos a superar y ante retos importantes si queremos que la implantación de ZBE sea realmente efectiva y contribuya a la realización de los objetivos de mejora de la calidad del aire y de mitigación del cambio climático y no se quede en una mera operación cosmética.

5. Bibliografía

ALENZA GARCÍA, José Francisco. Planificación climática local: ordenación del territorio, urbanismo y movilidad. En FONT i LLOVET, Tomàs; VILALTA REIXACH, Marc (dirs.). **Anuario del Gobierno Local 2021. Los Gobiernos locales ante el cambio climático**. Madrid: Institut de Dret Públic, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022. p. 91-129.

ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural. En PARADA VÁZQUEZ, José Ramón; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (dirs.). **Las competencias locales**. Madrid: Marcial Pons, 2007. p. 233-279.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental. **Revista Española de Derecho Administrativo**, Madrid, n. 170, p. 21-52, 2015.

¹⁵⁹Vid. Isabel Hernández (2021, p. 20).

¹⁶⁰Al respecto, vid. la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021; y la Orden TMA/354/2022, de 25 de abril, por la que se modifica la anterior.

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**, Madrid, n. 184, p. 41-73, 2017.

BOIX PALOP, Andrés. Encuadre jurídico y constitucional de la reforma local de 2013 y esbozo de los problemas actuales. En DE LA ENCARNACIÓN, Ana María; BOIX PALOP, Andrés (coords.). **Los retos del Gobierno Local tras la reforma de 2013**. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2015. p. 21-64.

CAMPOS ACUÑA, María Concepción. La Agenda 2030 y los ODS en la gestión pública local: reflexiones y propuestas para pasar a la acción. **El Consultor de los Ayuntamientos**, Madrid, n. 11, 1 de noviembre, 2021.

CASADO CASADO, Lucía. **La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente**. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, 2018.

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**, n. 32 (dedicado a Homenaje a D. Ramón Martín Mateo, III), p. 201-283, 2015.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 201-232, abr./jun. 2022.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Estudio comparativo de las leyes autonómicas de Catalunya, Andalucía, Illes Balears y Navarra para lograr la mitigación y adaptación al cambio climático. En ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel; SORO MATEO, Blanca (dirs.). **Estudios sobre la efectividad del Derecho de la biodiversidad y del cambio climático**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022 (a). p. 113-150.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Las medidas autonómicas para mitigar y adaptar el cambio climático: análisis comparativo de las leyes autonómicas de Catalunya, Andalucía e Illes Balears. **Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid** (Ejemplar dedicado a *El derecho en la encrucijada: Los retos y oportunidades que plantea el cambio climático*), Madrid, n. 26, p. 251-268, 2022 (b).

DEFENSOR DEL PUEBLO. **Algunos problemas producidos por la contaminación atmosférica. Informe anual 2018**. Madrid, 2019.

ESTEVE PARDO, José. Inclusividad y resiliencia como objetivos locales de la Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación. En ESTEVE PARDO, José (dir.). **La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021. p. 15-40.

FONT i LLOVET, Tomàs. La ciudad inteligente como actor global. **European Review of Digital Administration & Law**, v. 2, n. 1, p. 19-32, 2021.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN. **La calidad del aire en el Estado español durante 2020, 2021**.

FORCADELL i 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 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.). **La reforma de 2013 del régimen local español**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014. p. 57-73.

FORNS i FERNANDEZ, Maria Victòria. Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: el rol de las Comunidades Autónomas. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 9, n. 3, p. 579-618, set./dez. 2022.

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. The management of local social services in Spain. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 65-87, jan./mar. 2022.

FORTES MARTÍN, Antonio. Capítulo XVI. La promoción de la movilidad limpia o sin emisiones. En ALENZA GARCÍA, José Francisco; MELLADO RUIZ, Lorenzo (coords.). **Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella**. Madrid: Marcial Pons, 2022. p. 361-382.

FUENTES i GASÓ, Josep Ramon. El régimen competencial de las policías locales en el Estado español. El caso de Catalunya. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 11-34, out./dez. 2022.

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**, Oñati, n. 112, p. 49-98, sept/dic. 2018.

FUENTES i GASÓ, Josep Ramon; CASADO CASADO, Lucía. Administración local y medio ambiente: el protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). **Observatorio de Políticas Ambientales 2012**. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2012. p. 373-412.

GALERA RODRIGO, Susana. Políticas locales de clima: una razón (adicional) para renovar la planificación (¿local?) en España. En GIFREU FONT, Judith; BASSOLS COMA, Martín; MENENDEZ REXACH, Ángel (dirs.). **El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés**. Madrid: INAP, 2016. p. 429-447.

GALERA RODRIGO, Susana. **El hacer urbano de la Unión Europea. Modelo de ciudad, poder local y sostenibilidad energética**. Barcelona: Atelier, 2022.

GIFREU FONT, Judith. Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana. **Revista Aragonesa de Administración Pública**, Zaragoza, n. 52, p. 102-158, jul/dic. 2018.

GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando. Zonas de baja emisión y contaminación del aire: jurisprudencia reciente. En RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (coord.). **Anuario de Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 2022. p. 951-982.

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. **Los Entes Locales ante la transición y sostenibilidad energética**. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2021.

HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel. La protección ambiental en la recuperación y la resiliencia postpandemia, una tarea más en la Agenda 2030. **QDL. Cuadernos de Derecho Local**, Madrid, n. 57, p. 14-32, sept/dic. 2021.

LLADÓ MARTÍNEZ, Albert. Capítulo XIII. Actuaciones en el ámbito de *Smart cities* en la ciudad de Girona y su sujeción a los principios de transparencia y participación. En AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç; PARISIO, Vera; CASANOVAS i IBÁÑEZ, Òscar (dirs.). **El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities**. Barcelona: Atelier, 2018. p. 209-233.

LOZANO CUTANDA, Blanca. Eclósión y crisis del derecho ambiental. **Revista de Administración Pública**, Madrid, n. 174, p. 367-394, sept/dic. 2007.

MARTÍN MATEO, Ramón. Entes locales y protección del medio ambiente. En **Ponències del Seminari de Dret Local**, IV edició (curso 1991-92), 1992.

MARTÍNEZ MARTÍN, D. J. Corporaciones locales y medio ambiente. En: **Derecho y Medio Ambiente**. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 1981. p. 103-119.

MELLADO RUIZ, Lorenzo. Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención. **Revista CEMCI**, Granada, n. 17, p. 1-36, 2012.

MELLADO RUIZ, Lorenzo. Organización administrativa y gobernanza. En MORA RUIZ, Manuela (dir.). **Smart Cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. p. 245-287.

MONTORO CHINER, María Jesús. Ordenanza relativa a la Zona de Bajas Emisiones para preservar la calidad del aire en la ciudad de Barcelona. Análisis del instrumento ambiental, reflexión sobre el alcance de las restricciones impuestas y consideraciones sobre las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 21 de marzo de 2022. Texto de la ponencia presentada en el **Seminario “Las Zonas de Bajas Emisiones: justificación y regulación”**, realizado en Barcelona el 30 de septiembre de 2022.

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**, Tarragona, v. 3, n. 1, p. 1-25, 2012.

MORA RUIZ, Manuela. Apartado “Medio ambiente urbano”, en AYMERICH CANO, Carlos Ignacio; GARCÍA PÉREZ, Marta; MORA RUIZ, Manuela. Estudio sobre las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano. En RODRÍGUEZ-ARANA Muñoz, Jaime; SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (dirs.). **Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local**. Granada: Comares, 2014.

MORA RUIZ, Manuela. La ordenación futura de las ciudades como cauce de innovación jurídico-social: ¿Hacia las ciudades inteligentes? En MORA RUIZ, Manuela (dir.). **Smart Cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. p. 291-331.

MORA RUIZ, Manuela. La acción municipal de lucha contra el cambio climático tras la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética: ¿un modelo suficiente para la administración local? **Anuario de Derecho Municipal**, Madrid, n. 15, p. 115-140, 2022. doi: [10.37417/ADM/15-2021_04](https://doi.org/10.37417/ADM/15-2021_04).

MORA RUIZ, Manuela. Comunidades autónomas, cambio climático y energía. En ALENZA GARCÍA, José Francisco; MELLADO RUIZ, Lorenzo (coords.). **Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella**. Madrid: Marcial Pons, 2022. p. 655-674.

MORA RUIZ, Manuela. Los planes municipales de cambio climático: los objetivos globales se realizan desde lo local. **Acento Local. El blog de actualidad jurídica local**, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023.

MUÑOZ AMOR, María del Mar; NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. Medidas locales de lucha contra el cambio climático: especial atención al caso de Andalucía. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, n. 297, p. 125-152, 2015.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de medio ambiente. **Documentación Administrativa**, Madrid, n. 190, p. 351-382, 1981.

NAVARRO GÓMEZ, Carmen (dir.). **Gobiernos locales ante los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Informe 2021. Localización y estrategias de implantación en municipios de la Comunidad de Madrid**. Madrid: Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid, 2021.

NAVARRO GÓMEZ, Carmen, (dir.), ALBA HIDALGO, David, GONZÁLEZ MEDINA, Moneyba, SIMOU, Sofía. **Cambio climático. Análisis comparado de las políticas de cambio climático en municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid**. Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales: VII Informe. Madrid: Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid, 2019.

NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. **QDL. Cuadernos de Derecho Local**, Madrid, n. 46, p. 68-101, 2018.

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco Manuel; SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos. **Revista Española de Control Externo**, v. 13, n. 38, p. 15-42, 2011.

PEÑÁLVER i CABRÉ, Alexandre. El rol de los Gobiernos locales frente al cambio climático en el derecho internacional y en el derecho de la Unión Europea. En FONT i LLOVET, Tomàs; VILALTA REIXACH, Marc (dirs.). **Anuario del Gobierno Local 2021. Los Gobiernos locales ante el cambio climático**. Madrid: Institut de Dret Públic, Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2022. p. 51-90.

PRESICCE, Laura. Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n. 101, p. 13-33, 2020.

PRESICCE, Laura. **Los entes locales en la acción climática global: responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas**. Tesis doctoral. Tarragona: Universidad Rovira i Virgili, 2021.

QUEROL, Xavier (coord.). **La calidad del aire en las ciudades. Un reto mundial**. Madrid: Fundación Gas Natural Fenosa, 2018.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid, n. 235-236, p. 533-572, 1987.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. La actividad de los Gobiernos locales en el ámbito de la energía limpia: marco normativo. En FONT i LLOVET, Tomàs; VILALTA REIXACH, Marc (dirs.). **Anuario del Gobierno Local 2021. Los Gobiernos locales ante el cambio climático**. Madrid: Institut de Dret Públic, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022. p. 171-202.

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**, Madrid, núm. 202, p. 383-420, 2019.

RUIZ CAMPILLO, Xira. El poder de las ciudades: redes transnacionales e impacto local. En MORA RUIZ, Manuela (dir.). **Smart Cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. p. 21-45.

SABATÉ VIDAL, Josep Maria. Gobiernos locales y calidad del aire. **El Consultor de los Ayuntamientos**, Madrid, n. extraordinario 2, 2023.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José. **Las restricciones de tráfico en las ciudades por motivos ambientales y su afectación a la libertad de circulación**. Granada: Comares, 2019.

SANZ RUBIALES, Íñigo. Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica. **Revista Democracia y Gobierno Local**, Madrid, n. 25, p. 5-12, 2014.

SIMOU, Sofía. **Derecho local del cambio climático**. Madrid: Marcial Pons, 2020.

SIMOU, Sofía. Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos políticos-jurídicos locales. En ESTEVE PARDO, José (dir.). **La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021. p. 323-355.

SORO MATEO, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid, n. 17, p. 123-138, ener/jun. 2022. doi: 10.24965/reala.i17.10983.

SOSA WAGNER, Francisco. Las competencias ambientales en el Derecho español. La capacidad de ejecución del Derecho internacional y comunitario por las Comunidades Autónomas. En **Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones**. Oviedo: Comisión de las Comunidades Europeas, Principado de Asturias, 1990. p. 47-60.

TOMÀS FORNÉS, Mariona. Capítulo IV. El impacto de las Smart Cities en la gobernanza urbana y en el rol de los gobiernos locales. En AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç; PARISIO, Vera; CASANOVAS i IBÁÑEZ, Òscar (dirs.). **El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities**. Barcelona: Atelier, 2018. p. 51-64.

VAN-HALEN RODRÍGUEZ, Juan. Ciudades sostenibles: un reto inaplazable. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, n. 300, p. 17-38, 2015.

VELASCO CABALLERO, Francisco. Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. **Anuario de Derecho Municipal**, Madrid, n. 13, p. 21-53, 2020.

VELASCO CABALLERO, Francisco. Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo. **Anuario de Derecho Municipal**, Madrid, n. 15, p. 23-48, 2021. doi: 10.37417/ADM/15-2021_01.

VELASCO RICO, Clara Isabel. La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada. **Revista de Derecho Público. Teoría y Método**, Madrid, n. 5, p. 37-71, ener/jun. 2022. doi: 10.37417/RPD/vol_5_2022_704.

VILLAREJO GALENDE, Helena. Smart Cities: una apuesta de la UE para mejorar los servicios públicos urbanos. **Revista de Estudios Europeos**, Valladolid, n. 66, p. 25-51, 2015.