

**CONAMA 2022**  
CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

# Capacidad y competencia municipal para alinearse con el VIII Programa de Acción en Materia Medioambiental



# CONAMA 2022

CAPACIDAD Y COMPETENCIA MUNICIPAL PARA ALINEARSE CON EL VIII PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

---

**Autor Principal:** Rafael Córdoba Hernández (Universidad Politécnica de Madrid)

## ÍNDICE

1. Título
2. Palabras Clave
3. Resumen
4. Introducción
5. Metodología
6. Resultados
7. Discusión
8. Conclusiones
9. Bibliografía

## TÍTULO

Capacidad y competencia municipal para alinearse con el VIII Programa de Acción en Materia Medioambiental

## PALABRAS CLAVE

Cambio Climático, competencia municipal, planeamiento, territorio, resiliencia

## RESUMEN

La Unión Europea ha aprobado su VIII Programa de Acción en Materia Medioambiental hasta 2030 en coherencia con el Pacto Verde Europeo y la Ley Europea del Clima. Para ello, en su articulado se concentra un listado de objetivos prioritarios a través de los cuales se procuran incorporar diversas acciones y medidas, de forma paulatina, de cara a alcanzar la neutralidad climática con el año 2030 como referencia, pero con el 2050 como principal meta.

Esto obliga a que, tanto en el ámbito nacional como municipal, se deban desarrollar planes que preparen a la sociedad a estos nuevos retos y que conviertan los diferentes territorios en más resilientes de cara los efectos adversos que provocará que provocará el cambio climático. Con una mayor concienciación del problema, la respuesta debería ser más rápida y efectiva. Por esta razón, se considera fundamental la participación municipal (no sólo de la corporación

gobernante, sino también sus ciudadanos) a la hora de frenar las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Está demostrado que el cambio climático ejercerá una influencia cada vez mayor sobre la sociedad y que esta tiende a aglutinarse en las ciudades. Esto implica que tanto las experiencias como las acciones emprendidas en estos espacios podría tener una capacidad decisiva sobre la evolución y velocidad con la que se pueda producir la adaptación.

A lo largo de esta investigación se quiere dar respuesta al grado de posible participación de los municipios en los objetivos planteados por el VIII Programa de Acción en Materia Medioambiental. En este sentido, a través de las competencias municipales se determinará la vinculación que pueden tener los municipios a este tipo de Programas independientemente de que sean llevadas finalmente a cabo por los distintos gobernantes municipales

## INTRODUCCIÓN

### El VIII Programa de Acción en Materia de Medioambiente

El impacto combinado de todas las presiones que afectan a un ecosistema a lo largo del tiempo se refleja no sólo en la gravedad y el alcance de los cambios resultantes y sus condiciones, sino también en su capacidad de provisión de servicios ecosistémicos al ser humano y las ciudades. Estos impactos no se distribuyen uniformemente por el planeta, sino que dependen tanto de factores espaciales y temporales, como de la sensibilidad de la biodiversidad representativa del propio ecosistema. Así, algunas presiones, como la contaminación del aire a largo plazo, pueden tener un impacto más global, mientras que otras, como los efectos sobre la tierra de la absorción de un bosque o un cultivo por un crecimiento urbanístico, son más localizados. Aun así, la evaluación de las diferentes presiones y sus tendencias e impactos para cada tipo de ecosistema es difícil debido a la falta de datos coherentes.

Los impulsores del cambio, como el crecimiento de la población y el aumento del consumo, crean presiones ambientales que tienen la capacidad de cambiar la condición de los hábitats, la salud y composición de las especies de los ecosistemas, disminuyendo su resiliencia y afectando su capacidad para suministrar servicios (European Environment Agency, 2016). La información sobre estas presiones puede utilizarse como aproximación para valorar la condición de los ecosistemas.

La *Evaluación de Ecosistemas del Milenio* (Millennium Ecosystem Assessment, 2005) identificó las presiones más importantes, y estas se han combinado en cinco grupos principales como parte del marco del proyecto europeo *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services* (Maes *et al.*, 2014): transformación del hábitat, cambio climático, sobreexplotación de los recursos, introducción de especies invasoras y contaminación y enriquecimiento de nutrientes.

Centrado en estas cuestiones, durante casi medio siglo, los *Programas de Acción* han ofrecido a la UE un espacio de actuación con producción de resultados y acciones coordinadas en materia de medio ambiente y cambio climático en nuestro continente. El último de ellos, *VIII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente*, se aprobó el 2 de mayo de 2022.

Su programa determina las prioridades y objetivos principales de la política medioambiental de la Comunidad para los próximos años, y describe las medidas que deberán adoptarse para contribuir a la aplicación de la estrategia de la Unión Europea en materia de desarrollo sostenible. Además, incluía la obligación de que la Comisión presentase un marco de seguimiento basado en un número limitado de indicadores principales y que persiguen alcanzar seis objetivos prioritarios antes de 2030 (European Commission, 2022):

1. La reducción rápida y predecible de las emisiones de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, el incremento de las absorciones por sumideros naturales en la Unión para alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, tal como se establece en el Reglamento (UE) 2021/1119, en consonancia con los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión y garantizando una transición justa que no deje a nadie atrás;
2. El progreso continuo en el aumento y la integración transversal de la capacidad de adaptación, también sobre la base de enfoques relacionados con los ecosistemas, fortaleciendo la resiliencia y la adaptación y reduciendo la vulnerabilidad del medio ambiente, de la sociedad y de la totalidad de sectores de la economía, al cambio climático, al tiempo que se mejora la prevención de las catástrofes relacionadas con las condiciones meteorológicas y climáticas y la preparación ante estos fenómenos;
3. La evolución hacia una economía del bienestar que devuelva al planeta más de lo que toma de él, y el aceleramiento de la transición hacia una economía circular no tóxica en la que el crecimiento sea regenerativo, los recursos se utilicen de manera eficiente y sostenible y se aplique la jerarquía de residuos;
4. La consecución del objetivo de contaminación cero, también en relación con los productos químicos nocivos, a fin de lograr un entorno sin sustancias tóxicas, incluidos el aire, el agua y el suelo, y también en lo que atañe a la contaminación lumínica y acústica, y la protección de la salud y el bienestar de las personas, los animales y los ecosistemas frente a los riesgos e impactos negativos medioambientales;
5. La protección, conservación y recuperación de la biodiversidad marina, terrestre y de las aguas interiores dentro y fuera de las zonas protegidas, entre otras acciones, deteniendo e invirtiendo la pérdida de biodiversidad y mejorando el estado de los ecosistemas, sus funciones y los servicios que prestan y mejorando el estado del medio ambiente, en particular el aire, el agua y el suelo, así como luchando contra la desertificación y la degradación del suelo;
6. El fomento de los aspectos medioambientales de la sostenibilidad, y la reducción significativa de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo de la Unión, en particular en los ámbitos de la energía, la industria, los edificios y las infraestructuras, la movilidad, el turismo, el comercio internacional y el sistema alimentario.

## Los impactos del cambio climático en el continente europeo

El impacto de las acciones humanas sobre el cambio climático está teniendo ya sus efectos sobre la biodiversidad global. Con la gran revolución de la máquina de vapor, y desde entonces, el gran desarrollo industrial y tecnológico han cambiado drásticamente las fuentes de energía que mueven la sociedad moderna. Ahora, el desarrollo de un país está ligado a un creciente consumo de energía de combustibles fósiles como el petróleo, carbón y gas natural. Pero el consumo energético no es igual en cada país, de hecho, tan sólo el 28% de la población mundial consume el 77% de la energía producida a nivel mundial, según datos de la ASPO (Bentley, 2002). Las principales fuentes de los gases de efecto invernadero son la producción y quema de combustibles fósiles, así como los cambios de uso del suelo.

El cambio climático observado en las últimas décadas se está volviendo más extremo y generalizado en su influencia, al tiempo que tiene el potencial de desencadenar reacciones en cadena que impactan severamente en los sistemas humanos y naturales (IPCC, 2014a). A nivel global esto incluye el derretimiento de hielo y glaciares, aumento del nivel del mar, aumento de las temperaturas y cambios en las precipitaciones. Además, esto se verá incrementado con una mayor frecuencia de eventos extremos como sequías, inundaciones, tormentas e incendios que irán acompañados de una mayor afluencia de plagas, enfermedades y especies exóticas invasoras (St. Louis & Hess, 2008). Este cambio también afecta a las fluctuaciones en los ciclos de vida animales y vegetales, no sólo cambiándolos sino también afectando a sus patrones migratorios. Sus consecuencias no son tan sólo inmediatas, sino que también tienen el potencial de desencadenar reacciones en cadena que impactan severamente en sistemas humanos y naturales (IPCC, 2014b).

También se relaciona con el cambio climático el aumento de la intensidad de los huracanes o la subida del nivel del mar que en zonas costeras argentinas y en la costa este estadounidense, poco elevadas y donde su impacto será tremendo presumiblemente o con el momento de los eventos estacionales en plantas y animales (European Environment Agency, 2017). En concreto, en Europa, el Sexto Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, 2021) alerta sobre los principales problemas que se avecinan:

- La frecuencia y la intensidad de los días de calor extremo, incluidas las olas de calor marinas, han aumentado en las últimas décadas y se prevé que sigan aumentando independientemente del escenario de emisiones de gases de efecto invernadero. Se proyecta que se superarán los umbrales críticos relevantes para los ecosistemas y los seres humanos para un calentamiento global de 2°C o más.
- La frecuencia de los períodos de frío y los días de heladas disminuirá en todos los escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero y en los horizontes de todos los tiempos, de manera similar a las observaciones anteriores.
- Las observaciones tienen un patrón estacional y regional consistente con el aumento proyectado de precipitación en invierno en el norte de Europa. Se proyecta una disminución de las precipitaciones en verano en el Mediterráneo que se extiende a las regiones del norte. Se prevé que las precipitaciones extremas y las inundaciones pluviales aumenten a niveles de calentamiento global superiores a 1,5°C en todas las regiones excepto el Mediterráneo.

- Independientemente del nivel de calentamiento global, el nivel relativo del mar aumentará en todas las áreas europeas excepto en el Mar Báltico, a un ritmo cercano o superior al nivel medio global del mar. Se prevé que los cambios continúen más allá de 2100.
- Los eventos extremos del nivel del mar se volverán más frecuentes e intensos, lo que provocará más inundaciones costeras afectando especialmente a las costas arenosas que se retirarán, poco a poco, a lo largo del siglo XXI.
- Se observan fuertes disminuciones en los glaciares, el permafrost, la extensión de la capa de nieve y la duración de la temporada de nieve en latitudes/altitudes altas y continuarán en un mundo en calentamiento.

## METODOLOGÍA

Parte de las medidas presentadas por el Programa deben ser elaboradas por los ayuntamientos, los principales implicados en trasladar los retos a los ciudadanos e implementar soluciones locales de adaptación al cambio climático. Así, diferentes condiciones favorecedoras para la consecución de los objetivos prioritarios establecidas en el art. 3 del *VIII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente* (European Commission, 2022) podrán tener enfoques totalmente locales. Entre estas se encontrarían garantizar que las desigualdades sociales resultantes de los impactos y las políticas relacionados con el clima y el medio ambiente se reduzcan al mínimo y que las medidas adoptadas para proteger el medio ambiente y el clima se apliquen de manera socialmente justa e inclusiva, abordar la degradación de la tierra y garanticen su protección y uso sostenible o aprovechar plenamente los enfoques relacionados con los ecosistemas y las infraestructuras verdes, incluidas las soluciones basadas en la naturaleza, garantizando al mismo tiempo que su aplicación restablezca la biodiversidad y mejore la integridad y la conectividad de los ecosistemas, genere claros beneficios colaterales para la sociedad.

Esta investigación busca ver la capacitación que tienen los municipios en el contexto nacional para hacer frente a los objetivos prioritarios del *VIII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente*.

Las medidas que puedan llevar a cabo quedarían dentro de sus competencias atendiendo a las atribuciones municipales en el estado español vienen determinadas por el art. 25.2 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local* (Jefatura del Estado, 1985). Este establece que el municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en una serie de materias:

- Seguridad en lugares públicos.
- Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales.

## CAPACIDAD Y COMPETENCIA MUNICIPAL PARA ALINEARSE CON EL VIII PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

---

- Patrimonio histórico-artístico.
- Protección del Medio Ambiente.
- Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- Protección de la salubridad pública.
- Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- Cementerios y servicios funerarios.
- Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Transporte público de viajeros.
- Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo.
- Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local diferencia las atribuciones obligatorias municipales en función del número de habitantes en su art. 26 apartado 1 del siguiente modo:

- En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del Medio Ambiente.

Además de las competencias anteriormente citadas, los municipios tienen la capacidad de imponer sus impuestos. La introducción de los conceptos medioambientales en la fiscalidad municipal se basará en la aplicación de bonificaciones potestativas.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ministerio de Hacienda, 2004), establece un conjunto

de bonificaciones potestativas. La introducción de los conceptos medioambientales en la fiscalidad municipal está basada en la aplicación de estas medidas potestativas.

Esta investigación parte de la necesidad de identificar aquellas atribuciones municipales que pueden hacer frente a las propuestas surgidas del VIII Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente para establecer el grado de implicación que pueden tener los municipios con estas medidas de gran calado.

A tal fin se presenta una tabla de doble entrada, en la que en cada fila viene representada una competencia municipal y en cada columna aparecen los objetivos prioritarios del programa europeo. Con dicha tabla comprobaremos por un lado si son asumibles los compromisos de la Unión Europea por parte de los municipios o si se necesita de un organismo de mayor rango para afrontar los objetivos y por otro dentro de que aptitudes municipales se puede afrontar cada una de las metas de dicho programa.

## RESULTADOS

Los diferentes objetivos prioritarios establecidos son lo suficientemente amplios para que, en general, todas las administraciones puedan intervenir en mayor o menor grado en ellos. Sin embargo, lo que también queda patente es que desde algunas competencias municipales se puede hacer frente a varios de los objetivos y que algunas de las atribuciones municipales no pueden relacionarse directamente con el *VIII Programa de Acción Comunitaria*.

Frente a acciones directamente vinculadas con la sensibilización que aparecían en anteriores *Programa de Acción Comunitaria* (European Commission, 2002, 2013) en este caso no figuran como objetivo prioritario. Parece claro que prácticamente cualquier medida, obra o actuación que se lleve a cabo desde el municipio puede cumplir el propósito de concienciar de un modo u otro a los vecinos. Los ayuntamientos deben hacer comprender a sus ciudadanos el papel que juegan en el cambio climático y hacerles saber que tomando decisiones sencillas pueden obtener también beneficios, incluso en el ámbito personal (Córdoba Hernández & Hernández-Aja, 2013). Sin embargo, al no identificarse como tales, competencias como la referida a *administración educativa* quedarían vacías de interacción.

El objetivo de *reducción de presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo* es el que puede ser trabajado desde un mayor número de competencias (87,5%) mientras que la menor capacidad de actuación municipal se concentra en las actuaciones encaminadas a lograr una *evolución hacia economía del bienestar y aceleramiento a la economía circular* (18,75%).

**Cuadro 1.** Capacidad de actuación municipal según objetivos prioritarios del *VIII Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente*

Objetivos prioritarios	Competencias municipales vinculadas	
	Nº	%
Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumento de sumideros naturales	9 de 16	56,25%
Integración transversal de la capacidad de adaptación, fortaleciendo la resiliencia y la adaptación y reduciendo la vulnerabilidad del medio ambiente	5 de 16	31,25%
Evolución hacia economía del bienestar y aceleramiento a la economía circular	3 de 16	18,75%
Contaminación cero (químicos, lumínica y acústica) y protección frente a riesgos e impactos negativos medioambientales	9 de 16	56,25%
Proteger, conservar y recuperar la biodiversidad marina, terrestre y de las aguas interiores	4 de 16	25,00%
Reducción de presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo	14 de 16	87,50%

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, se entiende, tal y como cita la propia Ley de Haciendas locales, que la misma estará constituida por los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, por los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales, por las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas, las subvenciones, los percibidos en concepto de precios público, el producto de las operaciones de crédito, por el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y por las demás prestaciones de derecho público. La importancia de este punto, y la inclusión de este, dentro del presente análisis viene dada por la atribución que tiene el alcalde de un determinado municipio de llevar a cabo el *“desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia (...) todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”* (Jefatura del Estado, 1985, p. 20) Entre las actuaciones que se pueden llevar a cabo desde la municipalidad encontramos:

- Elaborar convenios con propietarios privados que apoyen la gestión sostenible del monte como sumideros de dióxido de carbono.
- Establecimiento de incentivos financieros al 0% de interés durante 5 años del 70% de la instalación de solar térmica y fotovoltaica, con exigencia de un contrato de mantenimiento por 3 años.
- Estimular la producción local de energía para facilitar la utilización de fuentes locales de energía, aumentar la eficacia de los sistemas locales de gestión de la energía, proporcionar empleo localmente y fomentar la flexibilidad ajustando la producción a la demanda local real.
- Fomentar la planificación de mínimo coste para motivar a los proveedores de energía a tomar medidas de conservación de la energía importantes sin dejar de obtener beneficios.
- Fomentar la fiscalidad ecológica sobre la energía no renovable y la destinación de fondos a fines de eficiencia energética y energías renovables.

## CAPACIDAD Y COMPETENCIA MUNICIPAL PARA ALINEARSE CON EL VIII PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

---

- Garantizar que todas las políticas fomenten la eficiencia energética.
- Introducción de sistemas locales de gestión de la energía con el fin de alcanzar niveles más altos de conservación de esta.
- Introducir la reducción de gases de efecto invernadero como pauta de valoración en la concesión de ayudas, subvenciones y autorizaciones administrativas.

Planes de desarrollo de energías renovables y programas de ayudas para la inversión en instalaciones.

El potencial de medidas vinculadas a la fiscalidad está demostrando además ser un potente elemento de cambio. Los antecedentes en materia de *Reforma Fiscal Verde* y en la ambientalización del sistema fiscal, son muy abundantes en Europa, a pesar de su reciente aplicación en la década de los 90. Países del norte europeo, más concienciados en la problemática del medioambiente, tales como Dinamarca, Suecia, Holanda o Finlandia han incorporado modalidades impositivas destinadas a mejorar la eficiencia energética y la limitación de emisiones atmosféricas. De igual manera, ciudades como Estocolmo, Bristol o Londres, han incorporado la fiscalidad verde en sus planes de acción atmosférica, e incluso existen ejemplos nacionales de creación de impuestos medioambientales destinados a la mejora de la situación ambiental, tal es el caso de la ya derogada *Tasa de la Mancomunidad de Municipios de Campo de Gibraltar*.

**Cuadro 2.** Competencias municipales y objetivos prioritarios del VIII Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente

		Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumento de sumideros naturales	Integración transversal de la capacidad de adaptación, fortaleciendo la resiliencia y la adaptación y reduciendo la vulnerabilidad del medio ambiente	Evolución hacia economía del bienestar y aceleramiento a la economía circular	Contaminación cero (químicos, lumínica y acústica) y protección frente a riesgos e impactos negativos medioambientales	Proteger, conservar y recuperar la biodiversidad marina, terrestre y de las aguas interiores	Reducción de presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo	
Competencias municipales mínimas según tamaño de población	En todos los municipios	Haciendas locales	●	●	●	●	●	
	Seguridad				●			
	Ordenación del tráfico	●					●	
	Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística	●	●		●	●	●	
	Patrimonio histórico-artístico		●				●	
	Abastos y mataderos			●			●	
	Salubridad pública				●		●	
	Atención primaria de la salud						●	
	Cementerios	●			●		●	
	Agua, alumbrado; limpieza, residuos y alcantarillado	●			●		●	
	Administración educativa							
	>20.000 hab.	Protección civil y prevención de incendios	●	●		●	●	●
	Servicios sociales		●		●		●	
	Instalaciones culturales y deportivas	●					●	
>50.000 hab.	Protección Medio Ambiente	●		●	●	●	●	
Transporte público	●					●		

Fuente: elaboración propia

El segundo lugar en importancia de atribuciones queda en manos de la Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística y la Protección Medio Ambiente. El planeamiento debe ser capaz de identificar riesgos, adelantarse a los cambios y dar respuestas a los retos que se plantean a la sociedad. Uno de esos retos es abordar adecuadamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Afrontarlos desde la planificación requieren tanto herramientas de seguimiento socioeconómico como ambiental. Los ecosistemas pueden servir como marco para lograr esa combinación, pero para lograr unos buenos resultados es indispensable hacerlo desde las primeras fases de la planificación.

En clara relación con ambas se encuentra la planificación que no debería concebirse sin tener en cuenta un uso respetuoso con el medioambiente y teniendo en cuenta que el suelo, donde las actividades pretendidas por el planificador, no es un bien infinito sino agotable y no restituible. Sin embargo, este ha tendido al crecimiento incontrolado como demuestran los diferentes estudios realizados a raíz de los datos del Proyecto CORINE Land Cover para nuestro país (Bellet Sanfeliu & Andrés López, 2021; Córdoba Hernández & Morcillo Álvarez, 2020; Guaita García *et al.*, 2008; Olazabal & Bellet, 2017).

## DISCUSIÓN

Cada vez una mayor parte de los ciudadanos se concienza de lo importante que es su contribución al cambio climático. Las acciones individuales de los ciudadanos tienen un importante peso en el montante de las emisiones. Por ello se debe dar un paso más allá, un salto cualitativo de escala, e intervenir en el proceso no como individuos sino como ciudadanos. En este salto de escala es preciso contar con el apoyo institucional que nos dan los ayuntamientos con sus políticas como aliadas.

Sin embargo, es el aspecto fiscal una de las armas más poderosa que tienen los ayuntamientos para incidir sobre la conducta de sus ciudadanos y modular, así, el cumplimiento de sus estrategias medioambientales. Sin lugar a duda, podemos afirmar que la fiscalidad planea sobre prácticamente todas las actividades que se desarrollan en un municipio. El urbanismo, el transporte, la industria o los servicios se encuentran afectados por la fiscalidad y, en este orden, se podría decir que cualquiera de los objetivos estratégicos planteados por *el VIII Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente* son sujetos potenciales de la fiscalidad municipal.

Por el contrario, en los últimos años se está dando de lado parte de las atribuciones municipales que podrían actuar de manera más efectiva sobre las cuestiones climáticas: la planificación. La planificación regional y urbana debería integrar los objetivos de sostenibilidad en las políticas y prioridades locales y, por lo tanto, requiere no solo objetivos estratégicos, sino también trabajar con características locales concretas (Wilson, 2006). Es por ello por lo que, dentro de la flexibilidad que permiten las diferentes legislaciones autonómicas, es importante que el planificador intente poner en valor otras aptitudes de suelo no tan específicos como los regulados en la legislación y atender a la justificación de esos valores para la preservación adecuada de estos espacios por otras cuestiones sus valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales. Recordad en este sentido que la reciente incorporación en la legislación estatal de los considerandos de la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (Jefatura del Estado, 2021) donde se trata de determinadas cuestiones que vienen siendo usadas en los últimos años para justificar esa protección y alguna más como el

deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales. Además, es desde el planeamiento municipal desde el que se puede dar respuesta a la crítica que diversos científicos han promovido en las últimas décadas respecto a la importancia del suelo para resolver problemas globales como la seguridad alimentaria o la escasez de agua.

Así queda patente en el *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* (Estado Español, 2015a) es el texto regulatorio que afecta a todo el territorio nacional en materia de suelo y se caracteriza además por un énfasis mucho mayor en los principios de sostenibilidad ambiental y económica, concretamente en el medio urbano. En su art. 3.3 amplía considerablemente las redacciones previas particularizando las políticas que los poderes públicos podrán formular y desarrollar en este medio para mejorar la calidad y la funcionalidad de determinados aportes ecosistémicos como la regulación del aire a través de la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos (art. 13.3.h); el abastecimiento de materias al priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia (art. 13.3.i); o al abastecimiento de agua potable posibilitando que contribuyan a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización (art. 13.3.j). Su principal finalidad es garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo y en plasmar territorialmente un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, tal y como se señala en su art. 1. Más adelante, en su art. 3 donde se señala que “las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes” y que, en virtud de este principio, propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Sin embargo no ha sido hasta la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (Estado Español, 2021c) se identifican claramente algunos de estos riesgos que, ahora figuran incorporados al art. 20 *Criterios básicos de utilización del suelo* de la legislación estatal. Estos, específicamente, serán aquellos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar; derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias; riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables; asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales; y riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales (Córdoba Hernández, 2021).

## CONCLUSIONES

Hacer frente a la actual crisis ambiental es uno de los mayores retos que debe afrontar el ser humano y hace, irremediablemente, necesario sumar a los municipios al conjunto de medidas de adaptación y mitigación llevadas a cabo para disminuir los futuros riesgos y responder a los retos planteados por la sociedad por parte de la comunidad internacional. Su contacto directo con los implicados tanto de las emisiones como de los principales perjudicados por sus efectos, hace irremediable su papel concienciador y de implicación directa en el problema.

Y es que gran parte de las complicaciones actuales derivan de la excesiva antropización llevada a cabo en los últimos años precisamente por muchos de estos municipios y de la cual la planificación ha sido cómplice dando soporte legal a la competencia entre municipios por atraer inversiones y financiación. Cuán mayor ha sido la pérdida de suelo rural a favor de suelo urbanizado, mayor han sido las emisiones de gases de efecto invernadero y mayor la pérdida de recursos ecosistémicos que habrían favorecido la resiliencia actual.

La reciente aprobación de la legislación estatal de cambio climático identifica diversos riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales, como elementos a considerar en la planificación. Cuestiones que abren nuevas vías de intervención municipal acordes con sus competencias y que, de alguna manera pueden favorecer la situación de adaptabilidad en determinadas circunstancias futuras.

Para conseguir atajar la problemática actual, o al menos reducir sus consecuencias, el ser humano debe ser consciente de que ha sido el principal precursor del problema, y que no es ajeno a su modo de comportamiento como sociedad. Así pues, la especie humana, como contribuyente al problema, no puede eludir su responsabilidad de promover un cambio. Este cambio debe nacer de cada individuo, de cada persona, pero necesita de un soporte mayor para lograr una mejor efectividad. El primer escalón de ese soporte deben ser los municipios. Entidades que, en función de sus competencias, pueden actuar en diferentes campos para paliar el problema.

## BIBLIOGRAFÍA

- [1]. Bellet Sanfeliu, C., & Andrés López, G. (2021). Urbanización, crecimiento y expectativas del planeamiento urbanístico en las áreas urbanas intermedias españolas (1981-2018). *Investigaciones Geográficas*, 22. <https://doi.org/10.14198/ingeo.18054>
- [2]. Bentley, R. W. (2002). Global oil and gas depletion: An overview. *Energy Policy*, 30(3), 189-205. [https://doi.org/10.1016/S0301-4215\(01\)00144-6](https://doi.org/10.1016/S0301-4215(01)00144-6)
- [3]. Córdoba Hernández, R. (2021). *Estructura territorial resiliente: análisis y formalización a través del planeamiento urbanístico* [Universidad Politécnica de Madrid]. <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.69364>
- [4]. Córdoba Hernández, R., & Hernández-Aja, A. (2013). Revisión de la Best Practice “Red española de ciudades por el clima” desde el VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente 2002-2012. *Revista INVI*, 28(77), 229-237. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582013000100008>
- [5]. Córdoba Hernández, R., & Morcillo Álvarez, D. (2020). Marco territorial de la producción de espacio en la región funcional de Madrid. *Ciudades*, 23, 71-93. <https://doi.org/10.24197/CIUDADES.23.2020.71-93>
- [6]. European Commission. (2002). Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L-242, de 10 de septiembre, 1-15.
- [7]. European Commission. (2013). Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». *Diario Oficial de la Unión Europea*, L354, de 28 de diciembre, 171-200.
- [8]. European Commission. (2022). Decisión 2022/591/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 114, de 6 de abril, 22-36.
- [9]. European Environment Agency. (2016). Mapping and assessing the condition of Europe’s ecosystems: progress and challenges. *EEA Report*, 3, 144. <https://www.eea.europa.eu/publications/mapping-europes-ecosystems>
- [10]. European Environment Agency. (2017). Climate change, impacts and vulnerability in Europe2016. En *EEA Report* (Número 1). <https://doi.org/10.2800/534806>

- [11]. Guaita García, N., López, I., & Prieto del Campo, F. (2008). Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, XL(156), 235-259.
- [12]. IPCC. (2014a). Climate change 2014 impacts, adaptation and vulnerability: Part A: Global and sectoral aspects: Working group II contribution to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change. En *Climate Change 2014 Impacts, Adaptation and Vulnerability: Part A: Global and Sectoral Aspects* (Intergover). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415379>
- [13]. IPCC. (2014b). Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change. En *Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change* (Intergover). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781107415416>
- [14]. IPCC. (2021). *Climate Change 2021. The Physical Science Basis*. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_Full\\_Report.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf)
- [15]. Jefatura del Estado. (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 80, de 3 de abril, 8945-8964.
- [16]. Jefatura del Estado. (2021). Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. *Boletín Oficial del Estado*, 121, de 21 de mayo, 62009 a 62052.
- [17]. Maes, J., Teller, A., Erhard, M., Murphy, P., Paracchini, M. L., Barredo, J. I., Grizzetti, B., Cardoso, A., Somma, F., Petersen, J.-E., Meiner, A., Gelabert, E. R., Zal, N., Kristensen, P., Bastrup-Birk, A., Biala, K., Romão, C., Piroddi, C., Egoh, B., ... & Lavelle, C. (2014). *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services. Indicators for ecosystem assessments under Action 5 of the EU Biodiversity Strategy to 2020*. [https://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem\\_assessment/pdf/2nd MAES Working Paper.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/pdf/2nd_MAES_Working_Paper.pdf)
- [18]. Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Panorama general*. World Resource Institute. Washington DC. <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Evaluación+de+los+Ecosistemas+del+Milenio+Informe+de+Síntesis#4>
- [19]. Ministerio de Hacienda. (2004). Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 59, de 10 de marzo, 1-108. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2004/03/05/2/con>
- [20]. Olazabal, E., & Bellet, C. (2017). Análisis de las nuevas dinámicas de urbanización en España. Su estudio a través del uso de CORINE Land Cover y SIOSE. XXV - XXV Congreso de Geografía, Naturaleza, territorio y Ciudad en un mundo global, 2639-2648.

- [21]. St. Louis, M. E., & Hess, J. J. (2008). Climate Change. Impacts on and Implications for Global Health. En *American Journal of Preventive Medicine* (Vol. 35, Número 5, pp. 527-538). <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2008.08.023>
- [22]. Wilson, E. (2006). Adapting to climate change at the local level: The spatial planning response. En *Local Environment* (Vol. 11, Número 6, pp. 609-625). <https://doi.org/10.1080/13549830600853635>