



**Congreso Nacional del Medio Ambiente**  
Cumbre del Desarrollo Sostenible

**COMUNICACIÓN TÉCNICA**

# El papel de la Ley 7/1985: un instrumento a explotar para frenar el cambio climático

Autor: Rafael Córdoba Hernández

Institución: Arquitecto urbanista  
E-mail: [rafaelcordobahernandez@gmail.com](mailto:rafaelcordobahernandez@gmail.com)

Otros autores: Agustín Hernández Aja (Universidad Politécnica de Madrid)



## **RESUMEN:**

El Cambio Climático no es más que un síntoma de la enfermedad que viene padeciendo el planeta. El conjunto de condicionantes que lo configuran (tales como la elevada complejidad de los problemas bajo análisis o la propia inercia de las emisiones de gases de efecto invernadero) hacen necesario el diseño y ejecución de políticas públicas que afronten el mal de la Tierra y sean capaces de acabar con su fiebre. A su vez, también requiere una activa y consciente participación de toda la sociedad para evitar conductas que tiendan a entorpecer la ejecución de las soluciones propuestas o que simplemente las neutralicen. Las medidas presentadas por el gobierno o los distintos organismos europeos son generalmente de difícil seguimiento por los ayuntamientos. Las competencias de los mismos son concretas y distan mucho de poder afrontar las directrices marcadas por dichos organismos. Las iniciativas destinadas a luchar contra este fenómeno deben nacer de las principales competencias de los gobiernos. En el caso municipal, las principales atribuciones vienen dadas por la Ley de Bases del Régimen Local y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Estas son las herramientas con las que cuentan las ciudades en su lucha y, utilizándolas, nace un importante número de actuaciones urbanas con significativas implicaciones en la reducción de las emisiones. Las principales medidas surgen de las atribuciones municipales en Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, Protección del medio ambiente, Transporte público de viajeros u Ordenación del tráfico de vehículos y personas. De este modo y tras analizar un documento consensuado a nivel europeo como viene a ser la Estrategia de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente propuesta por la Unión Europea, analizaremos el contexto de las atribuciones municipales en dicho programa y qué incidencia tienen estas políticas en el contexto internacional más inmediato.



## CONTEXTO

El planeta está enfermo y el Cambio Climático no es más que otro de los síntomas de una enfermedad que ya viene sufriendo desde hace tiempo. Las elevadas emisiones de dióxido de carbono son un signo inequívoco de la temperatura que está alcanzado el planeta y una señal de la gravedad del paciente. Para curar esta enfermedad resulta necesario el diseño y ejecución de políticas públicas que enfrenten los desafíos que el fenómeno representa. A su vez, también requiere una activa y consciente participación de toda la sociedad, para evitar conductas que tiendan a entorpecer la ejecución de las soluciones propuestas o que simplemente las neutralizan.

Sí tenemos en cuenta que la naturaleza de los procesos implicados en la intervención del hombre es compleja, el alcance espacial y la intensidad creciente de los impactos nos percatamos de que la mitigación será difícil y comprometerá a varias generaciones. Por esto, no sólo debemos profundizar en el saber científico de los fenómenos implicados y difundir resultados, sino que además hemos de diseñar políticas que den respuestas claras a los problemas de emisiones y lograr que los sistemas se ajusten a los cambios.

Para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a nuestra atmósfera debemos ser conscientes de que nosotros hemos creado el problema, que no ha sido otra sociedad la que abusa de los recursos y no le preocupa lo más mínimo lo que le pase a nuestro medioambiente. Así pues, la especie humana como contribuyente al problema no puede eludir su responsabilidad de promover un cambio.

Este cambio nace de cada individuo, de cada persona, pero necesita de un soporte mayor para lograr una mejor efectividad. Las ciudades albergan cerca de la mitad de la población mundial en estos momentos (Banco Mundial, 2002), y sus habitantes llegan a consumir cerca del 80% de los recursos no renovables del planeta. Con estos datos sobre la mesa resulta ineludible afirmar que en las urbes ha de nacer el movimiento del cambio y ser motor del mismo.

En la actualidad, las ciudades y los pueblos no sólo crecen en tamaño y número; también están adquiriendo mayor influencia. Con la descentralización política y fiscal que se están llevando a cabo en todas las regiones, las autoridades municipales tienen mayores atribuciones (aunque capacidad insuficiente) para encargarse de los servicios locales, que afectan la vida cotidiana de la población. Pero el movimiento no debe surgir únicamente por que en ellas viva más gente. También la mayor parte de las actividades que se producen en las grandes metrópolis dañan el equilibrio de nuestra atmósfera.

A priori parece difícil entender que las ciudades puedan ser las principales perjudicadas por los efectos del Cambio Climático. Nuestra sociedad se basa en dos grandes pilares: por un lado nuestra capacidad para cultivar la suficiente comida para sustentar a un gran número de personas que se ocupan de tareas distintas a la de cultivar; y por otro, nuestra capacidad para vivir en grupos lo suficientemente grandes para mantener importantes instituciones. Con el Cambio Climático estos pilares se pueden venir abajo.



En las ciudades, los problemas ecológicos y los problemas sociales están unidos: no existen trabajadores asalariados por un lado, vecinos y vecinas por otro, ni usuarios del transporte público o peatones por el de más allá. Los ciudadanos necesitan a la vez un puesto de trabajo y una vivienda asequible, un Medio Ambiente sano y una ciudad donde poder acceder a servicios, donde vivir y convivir. La ecología urbana nos exige pensar la ciudad, desde diversas perspectivas, como un ecosistema humanizado.

Por otro lado, las urbes han sido y siguen siendo elementos clave para la civilización. Del mismo modo que fueron entidades frágiles en un pasado, también lo son en el presente. Para el correcto funcionamiento de una ciudad es necesaria la circulación de flujos (alimentos, agua, energía, información...) y estos pueden verse seriamente afectados por el Cambio Climático al no estar asegurado su suministro.

A la pregunta de si el Cambio Climático puede amenazar los recursos que necesitan las ciudades para sobrevivir parece haber una clara respuesta. Algunos historiadores cifran hasta en un tercio el total de civilizaciones, como la maya o la romana, que en el pasado desaparecieron a causa del agotamiento de sus recursos. De igual manera, un brusco Cambio Climático podría ejercer una tensión en nuestra sociedad, pues alteraría la localización de las fuentes de agua o de la comida. Especialmente en ciudades y municipios situados en zonas expuestas a catástrofes, la costa y la cercanía de los ríos, se convierten en la diana de catástrofes naturales. Ejemplos de esto no faltan, y el más reciente acontecido en nuestro país bien podría ser las inundaciones en el municipio de Coslada del mes de octubre de 2008, donde un único temporal produjo enormes daños.

En todos los niveles de las estrategias públicas resulta preciso desarrollar políticas que nos preparen para dar respuesta a los efectos adversos que provocará este fenómeno. Así, una vez analizada la manera en la cual el Cambio Climático podría afectar a la actividad humana, la *I Conferencia Mundial sobre el Clima* emplazaba a los gobiernos de los distintos países a prever y prevenir los posibles cambios en el clima provocados por el hombre que podrían ser adversos para el bienestar y supervivencia de la humanidad.



## VI PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Dentro del marco europeo destacamos la aprobación en el 2002 del *VI Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea*. En él se determinan las prioridades y objetivos principales de la política medioambiental de la Comunidad para un periodo comprendido entre los próximos cinco y diez años. El programa describe las medidas que deberán adoptarse para contribuir a la aplicación de la estrategia de la Unión Europea en materia de desarrollo sostenible.

Estas estrategias “*deberían desarrollarse y ponerse en práctica en estrecha consulta con las partes pertinentes, como las ONG, la industria, otros interlocutores sociales y las autoridades políticas*”<sup>1</sup> y deberían presentarse al Parlamento Europeo y al Consejo en el plazo de tres años.

Para superar la retórica legislativa y promover la ejecución de las acciones necesarias, se fijan un total de 10 estrategias prioritarias y 4 ámbitos en los que centrar las prioridades de la Unión Europea. El primero de los ámbitos sobre los que se trabajará desde la Unión Europea hace referencia al Cambio Climático. La principal meta del mismo no es otra que ayudar a “*estabilizar las concentraciones en la atmósfera de gases de efecto invernadero en un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático*”<sup>2</sup>. Para tal fin elabora una serie de objetivos en el artículo 5.

---

<sup>1</sup> UNIÓN EUROPEA (2002) *VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 242. Artículo 4.3.

<sup>2</sup> UNIÓN EUROPEA (2002) *VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 242. Artículo 2. Principios y metas generales



**Tabla 1. Síntesis del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente para la Estrategia temática del Cambio Climático.** Fuente: UNIÓN EUROPEA (2002) VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012. Elaboración propia.

- 
- **Objetivo 1. Poner en práctica los compromisos climáticos internacionales, incluido el Protocolo de Kyoto:**
    - 1.1. Reducción de emisiones de gases invernadero el 70% de 1990;
    - 1.2. Plan de intercambio de emisiones de dióxido de carbono.
  
  - **Objetivo 2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector energético:**
    - 2.1. Inventario y revisión de las subvenciones energéticas;
    - 2.2. Cambio a combustibles con bajo contenido en carbono para la generación de electricidad;
    - 2.3. Incentivar el uso de las energías renovables fijando como objetivo lograr un 12% de la energía producida proveniente de fuentes renovables para el 2010;
    - 2.4. Incentivar la generación combinada de calor y electricidad, fijando como objetivo lograr un 18% de la generación bruta de electricidad;
    - 2.5. Impedir o reducir emisiones de metano procedentes de producción y distribución energéticas;
    - 2.6. Fomentar la eficiencia energética.
  
  - **Objetivo 3. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector de los transportes:**
    - 3.1. Reducción de las emisiones de gases de invernadero de la aviación; de buques de navegación marítima y de vehículos a motor;
    - 3.2. Medidas fiscales para facilitar el paso a sistemas energéticos y de transporte limpios;
    - 3.3. Fomentar el desarrollo y la utilización de combustibles alternativos y de vehículos de bajo consumo de combustible;
    - 3.4. Fomentar medidas que reflejen todos los costes medioambientales en el precio del transporte;
    - 3.5. Disociar el crecimiento económico y la demanda de transporte.
  
  - **Objetivo 4. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la producción industrial**
    - 4.1. Fomentar prácticas y técnicas de eficiencia ecológica en la industria;
    - 4.2. Desarrollar medios para ayudar a PYMEs a adaptarse, innovar y mejorar su rendimiento;
    - 4.3. Fomentar el desarrollo de alternativas más respetuosas con el Medio Ambiente.
  
  - **Objetivo 5. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en otros sectores:**
    - 5.1. Fomento del ahorro de energía en la calefacción y la refrigeración de edificios;
    - 5.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como tener otras consideraciones medioambientales, en la política agrícola común y en la estrategia comunitaria de gestión de residuos.
  
  - **Objetivo 6. Usar otros instrumentos adecuados, como son:**
    - 6.1. Aplicación de medidas fiscales.
    - 6.2. Acuerdos ambientales con la industria sobre la eficiencia energética y ecológica;
    - 6.3. Medidas de sensibilización de los ciudadanos y las empresas.
-



## RELACIÓN CON LA LEY 7/1985 DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Las conclusiones y tablas que se presentan a lo largo de esta comunicación parten de una lectura estricta de las competencias municipales. Esta claro que si un ayuntamiento apuesta por hacer frente al problema del Cambio Climático no tendrá problemas para elaborar sus políticas, sean cuales sean sus competencias, para llevarlas a cabo. Por esta razón este análisis va destinado más a aquellos ayuntamientos que quizá desconozcan que con las atribuciones que tienen en estos momentos pueden hacer frente al problema.

El marco consensuado que nos aporta el *VI Programa de Acción Comunitario*, en el marco europeo, o las políticas nacionales encuadran el marco institucional y las grandes líneas de actuación, pero no pueden llegar hasta el área más próxima al ciudadano: la municipal. Por ello debemos actuar localmente, y proponer desde las ciudades acciones que ayuden a frenar las emisiones atmosféricas. Los ayuntamientos tienen que generar políticas complementarias a las de otros niveles de la administración, ya que pese a carecer de competencias en escalas superiores, cuentan con grandes posibilidades de influir en el comportamiento cotidiano de sus ciudadanos en la escala local.

Las atribuciones municipales son concretas y distan mucho de ser capaces de favorecer la *Reducción de las emisiones de gases de invernadero de la aviación; de buques de navegación marítima y de vehículos a motor* tal y como establece el Programa Europeo. Sin embargo pueden actuar en otros ámbitos.

Las atribuciones municipales en el estado español vienen determinadas por la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local*. Dicha ley, en su Capítulo III, establece las competencias mínimas:

Artículo 25, apartado 2:

El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) 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.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del Medio Ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.



- m) Transporte público de viajeros.
- n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo.
- o) 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.

Una vez conocidas las atribuciones municipales, no estaría de más saber sin con estas competencias podemos hacer frente a las propuestas surgidas del *VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente*.

Con el siguiente análisis 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.

Además de las atribuciones anteriormente citadas, los municipios tienen la capacidad de establecer 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*, establece un conjunto de bonificaciones potestativas. La introducción de los conceptos medioambientales en la fiscalidad municipal está basada en la aplicación de estas medidas.

De este modo, sumando a las anteriores esta competencia tendríamos dieciséis herramientas municipales para hacer frente al Cambio Climático.

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*.

Por otra parte, en la actualidad son varias las ciudades españolas que han aplicado en sus ordenanzas fiscales las bonificaciones potestativas de carácter medioambiental, previstas en 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*. Entre estas ciudades es posible destacar a Sevilla y, en especial, el papel que la Agencia Municipal de la Energía desarrolla en este aspecto.

Por otra parte, la Comisión Europea está elaborando en la actualidad una propuesta legislativa encaminada a la supresión gradual del Impuesto de Matriculación de coches nuevos, a cambio de incrementar el impuesto de circulación, en el cual se incluirían criterios medioambientales. De acuerdo con las previsiones de la Comisión Europea, el





impuesto de matriculación desaparecerá a favor de uno específico relacionado con las emisiones de dióxido de carbono.

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 dudas, 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 la *Estrategia Temática de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente* son sujetos potenciales de la fiscalidad municipal y, por ello, obviaremos referirnos continuamente a este apartado cuando, a continuación, nos adentremos en el análisis de las competencias municipales en relación con los objetivos mencionados.

- **Objetivo 1. Compromisos climáticos internacionales.**

A las competencias municipales se les escapa la posibilidad de plantearse intervenir en cuanto al comercio de emisiones, ya que esta sólo puede realizarse entre estados. Sin embargo, los municipios pueden hacer frente a la primera de las actuaciones prioritarias desde distintos campos, como pueden ser la ordenación del tráfico de vehículos, la disciplina urbanística o el tratamiento de los residuos.

- **Objetivo 2. Reducir las emisiones en el sector energético.**

Entre las funciones que incumben al consistorio está la capacidad de revisar las subvenciones energéticas desde las ordenanzas municipales de protección al Medio Ambiente o desde los diferentes impuestos o tasas que pueden incrementar o disminuir el coste de los distintos combustibles utilizados en diversos ámbitos.

El fomento del uso de combustibles renovables en el sector energético es otra de las decisiones que pueden tomarse desde las ordenanzas relativas a la protección del Medio Ambiente.

También está en su mano promover el uso de las energías renovables y esta se puede hacer prácticamente desde todas las competencias municipales salvo la protección civil y extinción de incendios o la seguridad en lugares públicos.

Las principales fuentes de metano son la deforestación y el manejo de residuos. Por esta razón, el ayuntamiento podrá reducir las emisiones evitando la destrucción de bosques municipales y llevando a cabo un correcto tratamiento de residuos.

Fomentar la eficiencia energética es regulable por parte municipal prácticamente con cualquiera de sus competencias salvo la seguridad en lugares públicos o la participación de la enseñanza.



- **Objetivo 3. Reducir las emisiones en el sector de los transportes.**

El intento de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación y de los buques queda fuera de las competencias municipales. No es así el caso de los vehículos a motor, donde el ayuntamiento puede establecer cánones de circulación a vehículos que usen determinados combustibles más contaminantes.

Las medidas fiscales para pasar a sistemas energéticos y de transporte limpios volverán a estar regidas por 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* y las medidas potestativas que ella posibilita, pero el ayuntamiento podrá, en cualquier caso, hacer frente al uso de energías alternativas en el transporte público.

Casos similares serían las medidas para reflejar el coste medioambiental en el precio del transporte y la disociación del crecimiento económico y la demanda del transporte. Ambas pueden afrontarse desde las competencias atribuidas a la ordenación del tráfico o a la disciplina urbanística.

- **Objetivo 4. Reducir las emisiones en la producción industrial**

El impulso de las prácticas de eficiencia tecnológica en la industria se puede realizar desde la disciplina urbanística imponiendo una serie de ordenanzas encaminadas a lograr tal fin o desde las competencias medio ambientales, fomentando, disuadiendo o incluso prohibiendo determinadas prácticas.

El desarrollo de medios para impulsar a las PYMEs puede partir desde cualquiera de las competencias municipales al poder encontrarnos estas empresas en distintos ámbitos productivos de la ciudad.

Y por último, el impulso a las alternativas respetuosas con el Medio Ambiente en el sector industrial pueden ir desde el establecimiento de incentivos financieros para la instalación de energía solar térmica o fotovoltaica, a estimular la producción local de energía para facilitar la utilización de fuentes locales de energía y aumentar la eficacia de los sistemas locales de gestión de la misma.

- **Objetivo 5. Reducir las emisiones en otros sectores**

Dentro del marco de obligaciones que marca la Directiva Europea de Eficiencia Energética en Edificios, aprobada el 16 de diciembre de 2002 (Directiva 2002/91/CE), se han aprobado una serie de disposiciones legislativas como el Código Técnico de la Edificación (CTE), el Reglamento de Instalaciones Térmicas (RITE) o la Certificación de Eficiencia Energética de Edificios que instauran mayores exigencias energéticas, tanto en los aspectos constructivos del edificio, los cuales afectan básicamente a la demanda de energía, como a las instalaciones consumidoras de energía, que son las responsables de satisfacer nuestras necesidades energéticas de un modo eficiente.



- **Objetivo 6. Usar otros instrumentos adecuados**

La firma de acuerdos medioambientales con las industrias operantes en el municipio es otra manera de incidir en sus prácticas medioambientales y, por ende, en la conservación de éste.

Por otro lado, en el ámbito municipal se puede concienciar a la población de la importancia que tiene el Cambio Climático a través de campañas de sensibilización o de información a los ciudadanos, concienciándoles de las consecuencias que puede tener su vida cotidiana en caso de no reducir las emisiones y cuáles van a ser los beneficios de cambiar su actitud frente al problema.

En la Tabla 2 analizamos el número de competencias municipales que participan de cada uno de los objetivos del *VI Programa de Acción Comunitaria*. Una misma competencia municipal puede afectar a varios de los objetivos. Las conclusiones de ésta nos invitan a comprender qué iniciativas municipales pueden hacer frente de más de una forma a dicho programa. Del detallado estudio de la incidencia de la *Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local* (Córdoba Hernández, R y Hernández Aja, A, 2008a) apreciamos como el 94% de las competencias municipales participan del último de los objetivos marcados por la Unión Europea, mientras que en el lado opuesto nos encontramos con que tan sólo un tercio de dichas competencias favorecerían las medidas planteadas para reducir las emisiones del transporte (31%).

**Tabla 2. Distribución de las competencias municipales según objetivos de la Estrategia de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente.** Elaboración propia. Fuentes: Estado Español (1985) *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local*, Estado Español (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* y Unión Europea (2002) *VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012*.

|   | <b>N</b>  | <b>%</b> |
|---|-----------|----------|
| Objetivo 1. Compromisos climáticos internacionales                | 9         | 56%      |
| Objetivo 2. Reducir las emisiones en el sector energético         | 13        | 81%      |
| Objetivo 3. Reducir las emisiones en el sector de los transportes | 5         | 31%      |
| Objetivo 4. Reducir las emisiones en la producción industrial     | 13        | 81%      |
| Objetivo 5. Reducir las emisiones en otros sectores               | 12        | 75%      |
| Objetivo 6. Usar otros instrumentos adecuados                     | 15        | 94%      |
| <b>Total de competencias municipales</b>                          | <b>16</b> |          |

Prácticamente la totalidad de las competencias municipales participan del último de los objetivos marcados por la Unión Europea (94%), en el lado opuesto nos encontramos con



que tan sólo un tercio podría apoyar las medidas planteadas para reducir las emisiones del transporte (31%). Más adelante veremos cuáles son estas.

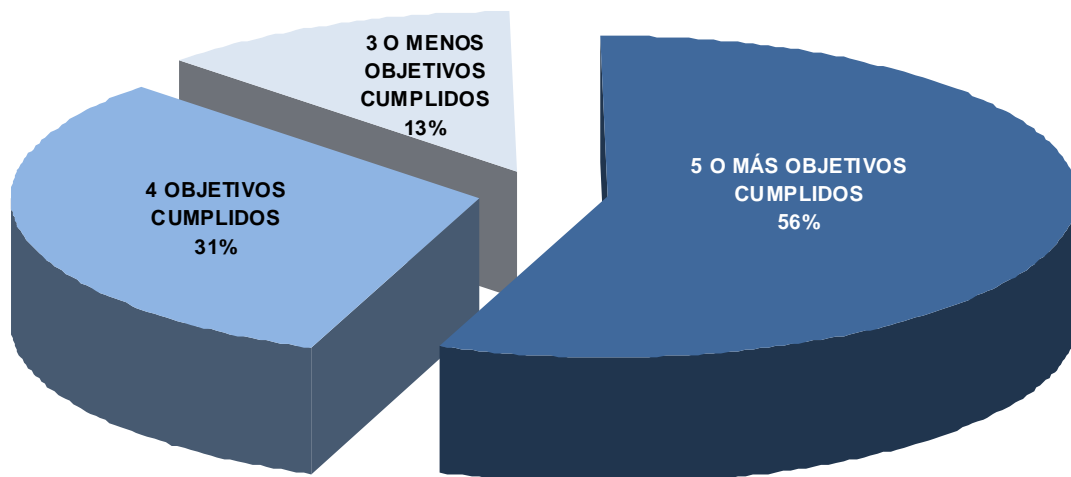
En la Tabla 3 analizamos en el objetivo en el cual incide cada una de las quince competencias municipales de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local* y la capacidad reguladora de las Haciendas Locales proveniente del *Real Decreto Legislativo 2/2004* anteriormente citado. Adelantamos que todas las competencias municipales salvo *Seguridad* pueden reducir de algún modo las emisiones de gases de efecto invernadero. Por otro lado tan sólo *Administración educativa* incide en uno sólo de los objetivos europeos. El resto de las competencias municipales (87%) pueden contribuir al menos en cuatro de los seis objetivos marcados por el programa europeo. La tabla quedaría dominada por dos grandes grupos, el primero daría cobertura a cuatro de estos seis objetivos (31%) y el segundo a la totalidad (31%). El tercer grupo vendría por aquellas competencias que servirían a cinco del total de objetivos (25%). Las competencias que incidirían en todos los objetivos serían *Haciendas locales, Ordenación del tráfico, Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, Protección Medio Ambiente y Transporte público*.

Esto no quiere decir, como veremos más adelante, que todas las líneas estratégicas del *VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente* estén cubiertas por al menos una de las competencias.

**Tabla 3. Importancia de las competencias municipales para lograr los objetivos de la Estrategia de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente.** Elaboración propia. Fuentes: Estado Español (1985) *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local*, Estado Español (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* y Unión Europea (2002) *VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012*.

|                             | Competencia   | Objetivos |    |    |    |    |    |
|-----------------------------|---|-----------|----|----|----|----|----|
|                             |   | 1         | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  |
| HACIENDAS LOCALES           | Haciendas locales   | SI        | SI | SI | SI | SI | SI |
|                             | a) Seguridad  |           |    |    |    |    |    |
| BASES DEL RÉGIMEN LOCAL     | <b>b) Ordenación del tráfico</b>                                  | SI        | SI | SI | SI | SI | SI |
|                             | c) Protección civil y prevención de incendios                     | SI        | SI |    | SI | SI | SI |
|                             | <b>d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística</b> | SI        | SI | SI | SI | SI | SI |
|                             | e) Patrimonio histórico-artístico                                 |           | SI |    | SI | SI | SI |
|                             | <b>f) Protección Medio Ambiente</b>                               | SI        | SI | SI | SI | SI | SI |
|                             | g) Abastos y mataderos  |           | SI |    | SI | SI | SI |
|                             |   |           |    |    |    |    |    |
| BASES DEL RÉGIMEN LOCAL     | h) Salubridad pública   |           | SI |    | SI | SI | SI |
|                             | i) Atención primaria de la salud                                  |           | SI |    | SI | SI | SI |
|                             | j) Cementerios  | SI        | SI |    | SI | SI | SI |
|                             | k) Servicios sociales   |           | SI |    | SI | SI | SI |
|                             | l) Agua, alumbrado; limpieza, residuos y alcantarillado           | SI        | SI |    | SI | SI | SI |
|                             | <b>m) Transporte público</b>                                      | SI        | SI | SI | SI | SI | SI |
|                             | n) Instalaciones culturales y deportivas                          | SI        | SI |    | SI | SI | SI |
| o) Administración educativa |   |           |    |    |    | SI |    |

**Gráfico 1. Cumplimiento de los objetivos de la *Estrategia de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente por las competencias municipales*.** Elaboración propia. Fuentes: Estado Español (1985) *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local*, Estado Español (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* y Unión Europea (2002) *VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012*.



### COMPETENCIAS MUNICIPALES EN FUNCIÓN DEL TAMAÑO DE POBLACIÓN

A la hora de analizar el papel de las competencias municipales en el marco del Programa Europeo de estudio no podemos olvidarnos que las mismas están en función del número de habitantes del municipio que las ostenta. De este modo no todos los municipios tienen las mismas posibilidades de adoptar medidas mitigadoras ante el cambio climático. Reproducimos a continuación el art. 26 apartado 1 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local* donde se diferencian las atribuciones obligatorias municipales en función de la población, haciendo tres grandes grupos diferenciados:



Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) *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.*
- b) *En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.*
- c) *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.*
- d) *En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del Medio Ambiente.*

No sólo han de preocuparnos cuales son las distintas competencias y si estas están contempladas por el *VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente*, sino que las principales actuaciones deberían poder darse en todos los municipios, independientemente del tamaño de los mismos.

Si bien antes analizábamos la vinculación de las competencias con el citado Programa Europeo, a continuación analizaremos en cuantas líneas estratégicas influyen. El análisis realizado en la Tabla 4 diferencia entre los distintos grupos de población planteados desde la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local* sobre cada una de las quince competencias municipales establecidas por ella y la capacidad reguladora de las Haciendas Locales proveniente del *Real Decreto Legislativo 2/2004*.

Apreciamos de este modo en la Tabla 4 como de las tres principales competencias municipales en cuanto a su incidencia sobre el *VI Programa de Acción Comunitaria*, dos de ellas, *Protección Medio Ambiente* y *Transporte público*, son exclusivas de los grandes municipios. La tercera de ellas, y mayor en importancia, es la capacidad reguladora de las Haciendas Locales. La misma estará no sólo en función de la voluntad política, sino también del volumen de las arcas municipales. Sobra decir que a igual voluntad política los municipios de mayor tamaño cuentan con más recursos

Por otro lado cabe señalar la importancia y la capacidad de actuación que tiene un ayuntamiento a la hora de llevar a cabo políticas de sensibilización sobre sus ciudadanos. Prácticamente desde cualquiera de las competencias legislativas que le son atribuidas por la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local* puede llevar a cabo actuaciones con este fin.

**Tabla 4. Importancia de las competencias municipales para lograr las distintas líneas estratégicas de los objetivos de la *Estrategia de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente*.** Elaboración propia. Fuentes: Estado Español (1985) *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local*, Estado Español (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* y Unión Europea (2002) *VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012*.

|                                | Competencia  | Línea estratégica |     | Competencia                 | Línea estratégica                             |           |             |
|--------------------------------|--|-------------------|-----|-----------------------------|---|-----------|-------------|
|                                |  | N                 | %   |                             | N   | %         |             |
| <b>En todos los municipios</b> | Haciendas locales  | 19                | 90% | <b>Municipio &gt;20.000</b> | c) Protección civil y prevención de incendios | 5         | 24%         |
|                                | a) Seguridad   | 0                 | 0%  |                             | k) Servicios sociales                         | 7         | 33%         |
|                                | b) Ordenación del tráfico                                  | 13                | 62% |                             | n) Instalaciones culturales y deportivas      | 9         | 43%         |
|                                | d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística | 10                | 48% | <b>Municipio &gt;50.000</b> | f) Protección Medio Ambiente                  | 18        | 86%         |
|                                | e) Patrimonio histórico-artístico                          | 6                 | 29% |                             | m) Transporte público                         | 15        | 71%         |
|                                | g) Abastos y mataderos                                     | 8                 | 38% |                             | <b>Total líneas estratégicas</b>              | <b>21</b> | <b>100%</b> |
|                                | h) Salubridad pública                                      | 7                 | 33% |                             |   |           |             |
|                                | i) Atención primaria de la salud                           | 7                 | 33% |                             |   |           |             |
|                                | j) Cementerios   | 10                | 48% |                             |   |           |             |
|                                | l) Agua, alumbrado; limpieza, residuos y alcantarillado    | 12                | 57% |                             |   |           |             |
|                                | o) Administración educativa                                | 1                 | 5%  |                             |   |           |             |





## **ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD MUNICIPAL DE ACTUACIÓN**

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 esta razón debemos dar un paso más allá, un salto cualitativo de escala, e intervenir en el proceso no como individuos sino como ciudadanos. Debemos exigir a nuestros gobernantes las herramientas adecuadas para hacer frente al grave problema que nos enfrentamos, promulgar el mensaje de alerta a nuestros vecinos y, sobretodo, hacer todo lo que esté en nuestras manos para dejar de emitir cantidades ingentes de gases de efecto invernadero.

Para lograr los objetivos de la *Estrategia de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente* es imperioso actuar desde la pequeña escala, y esta es la razón de la relevancia de las competencias municipales. Las herramientas están ahí pero la labor de nuestros gobernantes es usarlas.

Tal y como venimos estudiando, la distribución de las competencias municipales junto con la atribución de los alcaldes para la aplicación de medidas fiscales, hacían eficaz al ayuntamiento para poder tomar medidas basándose en los objetivos propuestos por el *VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente*.

Pero no todos los objetivos del programa europeo son fácilmente accesibles desde las políticas municipales. Analizando la esencia de la Tabla 2 entendemos que pese a poder aportar algo a todos los objetivos hay algunos que gozan de mayor capacidad municipal de intervención, y por lo tanto el consistorio tiene mayor facilidad de actuación como también veremos en la Tabla 5.

**Tabla 5. Importancia de las competencias municipales para lograr los objetivos de la Estrategia de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente.** Elaboración propia. Fuentes: Estado Español (1985) *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local*, Estado Español (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* y Unión Europea (2002) *VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012*.

|            | Objetivo  | Competencias |     |  | Objetivo   | Competencias |             |
|------------|---|--------------|-----|--|--|--------------|-------------|
|            |   | N            | %   |  |  | N            | %           |
| Objetivo 1 | Reducción de emisiones de GEI   | 9            | 56% |  | Fomentar prácticas de eficiencia ecológica en industria                  | 4            | 25%         |
|            | Plan de intercambio de emisiones                                      | 0            | 0%  |  | Desarrollar medios para ayudar a PYMEs a mejorar su rendimiento          | 12           | 75%         |
| Objetivo 2 | Inventario y revisión de subvenciones energéticas                     | 7            | 44% |  | Fomentar el desarrollo de alternativas respetuosas con el medio ambiente | 13           | 81%         |
|            | Cambio a combustibles con bajo contenido en carbono para electricidad | 3            | 19% |  | Ahorro de energía en calefacción y refrigeración                         | 11           | 69%         |
|            | Uso de las energías renovables  | 13           | 81% |  | Reducir emisiones GEI en política agrícola y gestión de residuos         | 4            | 25%         |
|            | Incentivar generación combinada de calor y electricidad               | 2            | 13% |  | Acuerdos ambientales con industria sobre eficiencia                      | 1            | 6%          |
|            | No emisiones de metano energéticas                                    | 11           | 69% |  | Aplicación de medidas fiscales   | 11           | 69%         |
|            | Fomentar la eficiencia energética                                     | 14           | 88% |  | Medidas sensibilización  | 14           | 88%         |
| Objetivo 3 | Reducir emisiones GEI de aviación, buques y vehículos motor           | 4            | 25% |  | <b>Total competencias municipales</b>                                    | <b>16</b>    | <b>100%</b> |
|            | Medidas fiscales pasar a sistemas energéticos y transporte limpios    | 4            | 25% |  |  |              |             |
|            | Uso de combustibles alternativos y bajo consumo                       | 4            | 25% |  |  |              |             |
|            | Medidas para reflejar coste medioambiental en precio transporte       | 4            | 25% |  |  |              |             |
|            | Disociar el crecimiento económico y la demanda de transporte          | 5            | 31% |  |  |              |             |



Aún así parece el momento de recordar que una cosa es tener la capacidad de actuación y otra muy distinta tener la oportunidad de llevarlas a cabo o querer realizarlas. De este modo los datos presentados a continuación son meramente indicativos, y parten de la convicción de que la labor de un ayuntamiento que tenga la posibilidad de llevar a cabo acciones encaminadas a frenar la degradación ambiental que estamos analizando no debería dudar en realizarlas poniendo todos los medios que tuviera a su alcance.

Del análisis de la tabla anterior destacamos como desde prácticamente la totalidad de las competencias se puede intervenir en *Fomentar la eficiencia energética* (88%), establecer *Medidas de sensibilización* (88%) o *Fomentar el desarrollo de alternativas respetuosas con el Medio Ambiente* (81%). Por su parte, también se descubre la total incapacidad de llevar a cabo *Plan de intercambio de emisiones* (0%) dado que estos han de ser llevados a cabo a nivel nacional.

Del mismo modo alertamos que los objetivos de más difícil alcance municipal son aquellos relacionados con la *Aplicación de medidas fiscales* (6%), *Incentivar generación combinada de calor y electricidad* (13%) o llevar a cabo políticas locales que fomenten el *Cambio a combustibles con bajo contenido en carbono para electricidad* (19%).

Una vez analizados los objetivos que pueden contar con mayor seguimiento por parte de los gobernantes municipales deberíamos analizar cuáles son las competencias desde las que se abordan cada uno de las distintas líneas estratégicas planteadas.

Como ya venimos diciendo, cada una de las dieciséis competencias municipales analizadas (quince provenientes de la *Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local* y una más del *Real Decreto Legislativo 2/2004*) pueden incidir en uno o más los objetivos marcados por el programa europeo. La Tabla 6 de este modo nos permite contabilizar el número de competencias que inciden en cada uno de los objetivos globales planteados desde la *Estrategia de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente*, así como el peso que toma cada una de ellas respecto el total de competencias que abordan un mismo objetivo.

Como vimos en apartados anteriores, cada uno de estos objetivos se desgranaba en distintas decisiones hasta alcanzar un total de veintiuna iniciativas agrupadas en los seis objetivos. En la tabla, para reducir su complejidad, no se diferencian dichas iniciativas pero si se contabilizan. De este modo, por ejemplo, al indicar que desde cinco competencias se hace frente al *Objetivo 3. Reducir las emisiones en el sector de los transportes* se hace referencia al número de competencias distintas que inciden el dicho objetivo. En este caso tanto *Regulación de Haciendas locales* como *Ordenación del tráfico*, *Protección del Medio Ambiente* o *Transporte público* son útiles para cada una de las distintas iniciativas. Una misma competencia puede incidir en distintas iniciativas. Por esta razón al evaluar el peso de las competencias que incumben dicho objetivo sólo se cuentan una vez.

Por su parte también se evalúa el peso de cada una de las competencias municipales en las distintas líneas estratégicas. Las que mayor peso adquieren son *Regulación de Haciendas locales* y la *Protección Medio Ambiente* con la participación en el 90% (19 iniciativas) de las decisiones previstas.

**Tabla 6. Distribución de las competencias municipales según campos prioritarios y objetivos de la Estrategia de Cambio Climático del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente.** Elaboración propia. Fuentes: Estado Español (1985) Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, Estado Español (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 y Unión Europea (2002) VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012.

|  | Objetivo 1 |            | Objetivo 2 |            | Objetivo 3 |            | Objetivo 4 |            | Objetivo 5 |            | Objetivo 6 |            | Total líneas estratégicas |     |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------------|-----|
|  | N          | %          | N          | %          | N          | %          | N          | %          | N          | %          | N          | %          | N                         | %   |
| Haciendas locales  | 1          | 11%        | 6          | 12%        | 5          | 24%        | 3          | 13%        | 2          | 13%        | 2          | 8%         | 19                        | 90% |
| a) Seguridad   |            | 0%         |            | 0%         |            | 0%         |            | 0%         |            | 0%         |            | 0%         | 0                         | 0%  |
| b) Ordenación del tráfico                                  | 1          | 11%        | 4          | 8%         | 5          | 24%        | 2          | 7%         |            | 0%         | 1          | 4%         | 13                        | 62% |
| d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística | 1          | 11%        | 4          | 8%         | 1          | 4%         | 2          | 7%         | 1          | 7%         | 1          | 4%         | 10                        | 48% |
| e) Patrimonio histórico-artístico                          |            | 0%         | 3          | 6%         |            | 0%         | 1          | 4%         | 1          | 7%         | 1          | 4%         | 6                         | 29% |
| g) Abastos y mataderos                                     |            | 0%         | 3          | 6%         |            | 0%         | 2          | 7%         | 1          | 7%         | 2          | 8%         | 8                         | 38% |
| h) Salubridad pública                                      |            | 0%         | 2          | 4%         |            | 0%         | 2          | 7%         | 1          | 7%         | 2          | 8%         | 7                         | 33% |
| i) Atención primaria de la salud                           |            | 0%         | 2          | 4%         |            | 0%         | 2          | 7%         | 1          | 7%         | 2          | 8%         | 7                         | 33% |
| j) Cementerios   | 1          | 11%        | 4          | 8%         |            | 0%         | 2          | 7%         | 1          | 7%         | 2          | 8%         | 10                        | 48% |
| l) Agua, alumbrado; limpieza, residuos y alcantarillado    | 1          | 11%        | 5          | 10%        |            | 0%         | 2          | 7%         | 2          | 13%        | 2          | 8%         | 12                        | 57% |
| o) Administración educativa                                |            | 0%         |            | 0%         |            | 0%         |            | 0%         |            | 0%         | 1          | 4%         | 1                         | 5%  |
| c) Protección civil y prevención de incendios              | 1          | 11%        | 2          | 4%         |            | 0%         |            | 0%         |            | 0%         | 2          | 8%         | 5                         | 24% |
| k) Servicios sociales                                      |            | 0%         | 2          | 4%         |            | 0%         | 2          | 7%         | 1          | 7%         | 2          | 8%         | 7                         | 33% |
| n) Instalaciones culturales y deportivas                   | 1          | 11%        | 3          | 6%         |            | 0%         | 2          | 7%         | 1          | 7%         | 2          | 8%         | 9                         | 43% |
| f) Protección Medio Ambiente                               | 1          | 11%        | 6          | 12%        | 5          | 24%        | 3          | 13%        | 2          | 13%        | 2          | 8%         | 19                        | 90% |
| m) Transporte público                                      | 1          | 11%        | 4          | 8%         | 5          | 24%        | 2          | 7%         | 1          | 7%         | 2          | 8%         | 15                        | 71% |
| <b>Total competencias municipales</b>                      | <b>9</b>   | <b>56%</b> | <b>14</b>  | <b>88%</b> | <b>5</b>   | <b>31%</b> | <b>13</b>  | <b>81%</b> | <b>12</b>  | <b>75%</b> | <b>14</b>  | <b>88%</b> |                           |     |

Vemos como para el *Objetivo 1. Compromisos climáticos internacionales* todas y cada una de las competencias municipales tiene la misma importancia a la hora de reducir las



emisiones. Como ya explicamos anteriormente, la otra línea estratégica de este primer objetivo no puede ser llevada a cabo por las competencias municipales.

A la hora de hacer frente *al Objetivo 2. Reducir las emisiones en el sector energético* pesa especialmente la *Regulación de Haciendas locales* y la *Protección Medio Ambiente* aunque en menor grado que en el objetivo anterior dado que son las únicas participes de todas las líneas estratégicas. Únicamente *Administración educativa* y *Seguridad* no intervienen en el objetivo.

Por su parte, en el *Objetivo 3. Reducir las emisiones en el sector de los transportes* inciden cinco competencias. Todas salvo *Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística* intervienen en todas las líneas estratégicas. Del resto, la mitad sólo son asumibles por los grandes municipios.

Alcanzar el *Objetivo 4. Reducir las emisiones en la producción industrial*, es asequible desde prácticamente la totalidad de las atribuciones municipales salvo desde *Protección civil y prevención de incendios* y *Seguridad*. Nuevamente la *Regulación de Haciendas locales* y la *Protección Medio Ambiente* resultan fundamentales dado que son las únicas que intervienen en las tres líneas planteadas por el objetivo.

En el *Objetivo 5. Reducir las emisiones en otros sectores*, son tres las atribuciones municipales que participan de la totalidad de las propuestas. A las ya comunes en los anteriores apartados se suma *Agua, alumbrado; limpieza, residuos y alcantarillado*.

En el caso del *Objetivo 6. Usar otros instrumentos adecuados*, ninguna de las atribuciones se hace partícipe de las tres líneas presentadas. *Seguridad* es la única competencia que no puede hacer anda para lograr este objetivo. Señalamos por otro lado que es la única ocasión que participa *Administración educativa* aunque sólo lo haga en una de las líneas previstas. Todas las demás competencias se hacen partícipes de dos de los tres perfiles marcados por el objetivo.

## CONCLUSIONES

El incremento de las emisiones de dióxido de carbono a nuestra atmósfera es una clara señal de la enfermedad que tiene nuestro planeta, el Cambio Climático no es más que un síntoma de la misma. En el texto presentado las políticas municipales bien podrían ser las medicinas para que mejore este enfermo y las atribuciones municipales la composición química del medicamento.

El sistema urbano actual está controlado por el sector inmobiliario, que difunde las viviendas y las actividades sobre un territorio colmatado de infraestructuras que destruyen su calidad e incentivan la movilidad y el consumo de energía. Y se caracteriza por su necesidad de consumir ingentes cantidades de energía y otros recursos naturales como suelo y materiales. El resultado es una ciudad que se difumina en el campo ocupando áreas cada vez más extensas. Esta forma de actuar, multiplica el consumo del suelo, de energía y materiales, y por lo tanto de emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera. Además, los ciudadanos quedan reducidos a la categoría de consumidores con el correlato de pérdida de Calidad de Vida y de la apropiación del espacio. Se incrementa la segregación social al vincularse las clases de menores recursos a las



periferias de las grandes ciudades y los espacios centrales de peor calidad. Todo ello dentro de un notable deterioro del espacio público y la calidad ambiental por la creciente presencia del automóvil y la reducción de vegetación.

Como urbanistas entendemos que es necesario reflexionar sobre el modelo de ciudad que hemos construido y sobre la necesidad de reconducirlo a un modelo que se acomode mejor a las necesidades de Calidad de Vida, Cohesión Social y Protección del Medio Ambiente incluida la necesaria reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Esta ciudad más sostenible y responsable de sus efectos sobre el medio ambiente se puede caracterizar por tener una compacidad y densidad no reñidas con la continuidad formal, multifuncional, heterogeneidad y diversidad que encontramos en toda su extensión. Las emisiones de gases de efecto invernadero serían notablemente inferiores en este modelo. Además, en él se reduciría no sólo el consumo de suelo (no produciéndose emisiones por cambio de uso del mismo), sino también la energía (la energía requerida para desplazar un automóvil crece necesariamente con la distancia y la velocidad) y recursos materiales. En este nuevo hábitat sería posible que sus habitantes recuperasen el estatuto de ciudadanía incluyendo la conciencia de la repercusión de sus actividades sobre la totalidad del planeta, incluyendo por tanto la responsabilidad sobre la estabilización del clima.

Es evidente que desde la planificación urbana se pueden adoptar planteamientos ecológicos, así como adoptar medidas de diseño urbano que permitan las estrategias de la arquitectura bioclimática, y la redacción de normas que aseguren la climatización natural y optimización energética de todos los edificios públicos. También se pueden elaborar políticas de planificación basadas en principios a largo plazo con programas estratégicos a corto plazo y retroalimentación continua; elaborar políticas que fomenten la flexibilidad de uso en las zonas y los edificios de la ciudad y promover la edificación ecológica para lograr un diseño de edificios duradero, adaptable y de uso múltiple; evitar en los diferentes planes urbanísticos la adopción de modelos territoriales dispersos que incrementen las necesidades de transporte y la segregación de actividades (trabajo, vivienda, comercio, estudio y ocio); facilitar la creación de pasillos verdes que conecten los diversos espacios verdes de las ciudades con el campo circundante; garantizar que los planes incluyan objetivos tanto nacionales como locales relacionados con la sostenibilidad y deben establecerse indicadores para calibrar la magnitud de los problemas y el grado de éxito obtenido en su resolución o incluir la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero entre los objetivos y medidas de todos los Planes de Ordenación territorial y urbanos, que deberán recoger medidas correctoras.

Desde los Planes Generales de Ordenación Urbana se puede definir precisamente el modelo de ciudad que queremos configurar y apostar por desarrollo vinculado con el medio ambiente y en el cual las emisiones de gases de efecto invernadero no sean incrementadas por la falta de equipamientos o la dispersión en el territorio de nuestros planeamientos.

No debemos olvidarnos de las Agendas 21 locales. Este es un valiosísimo instrumento de gestión surgido de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se ha convertido en la herramienta de gestión más empleada por los gobiernos locales para abordar los problemas ambientales, y en el que tiene perfecta cabida la lucha contra el cambio climático. Con una elaborada metodología en la Agenda 21 los ayuntamientos podrían contar con un sistema de indicadores de seguimiento de





variables relacionadas con el cambio climático tal y como ocurre con el 27%<sup>3</sup> de los Ayuntamientos de la Red Española de Ciudades por el Clima.

A lo largo del texto nos hemos centrado en las atribuciones municipales para poner freno al Cambio Climático, pero está claro que las atribuciones son sólo las herramientas con las que cuentan los ayuntamientos. A estas debemos sumarles acciones.

Desde muchos municipios se están llevando a cabo importantes iniciativas en este aspecto hasta el punto de haberse presentado ya un dossier de *Actuaciones urbanas por el Clima*<sup>4</sup> por parte de la citada Red Española de Ciudades por el Clima<sup>5</sup>. Estas mismas actuaciones fueron sometidas al mismo baremo comparativo<sup>6</sup> con el *VI Programa de Acción Comunitaria* desvelando nuevamente la importancia de las políticas urbanas a la hora de solventar el problema.

Pero sin duda, y tras el análisis realizado comparando las atribuciones municipales y las líneas estratégicas del *VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012*, creemos que los ayuntamientos cuentan con herramientas legales suficientes para intentar revertir esta situación.

Parece claro que algunas de las competencias atribuidas a los municipios, como venimos viendo a lo largo del texto, no sean competentes en esta labor pero seguro que otras sí. Sin embargo resulta más decepcionante que una de las atribuciones que más podría aportar a dar solución a este problema no pueda ser llevada a cabo por los municipios menores de 50.000 habitantes.

Ejemplos de actuaciones que se podrían llevar a cabo en pequeños municipios de contar el ayuntamiento con la competencia de *Protección Medio Ambiente* son muchos y muy variados. A continuación citamos algunas de las iniciativas planteadas desde distintos foros<sup>7</sup> de las cuales con la actual distribución de competencias nunca podría ser llevado a cabo por un municipio de este rango de población como establecer nuevos elementos verdes o otras áreas de valor ecológico, facilitar la mejora del suelo y la flora aprovechando áreas abandonadas y terrenos no adecuados para la edificación o garantizarán la restauración de los enlaces ecológicos y los paisajes anteriores y el fortalecimiento y la conservación de los valores ecológicos dentro de un ecosistema integrado.

<sup>3</sup> RED ESPAÑOLA DE CIUDADES POR EL CLIMA (2007) *Primer Informe sobre las políticas locales de lucha contra el Cambio Climático*. Edita FEMP. Pág. 86

<sup>4</sup> RED ESPAÑOLA DE CIUDADES POR EL CLIMA (2006) *Actuaciones urbanas por el Clima*. Edita FEMP. Biblioteca Ciudades por el Clima nº5.

<sup>5</sup> Red nacida en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y reúne tanto ciudades como pueblos comprometidos con el desarrollo sostenible y la protección del clima. La iniciativa parte de un Convenio de Colaboración institucional entre la FEMP y el Ministerio de Medio Ambiente con el fin de poner en práctica iniciativas para frenar y controlar las emisiones de gases de efecto invernadero.

<sup>6</sup> CÓRDOBA HERNÁNDEZ, RAFAEL y HERNÁNDEZ AJA, AGUSTÍN (2008) "*Responsabilidad y práctica municipal ante el Cambio Climático*" en *Actas del I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Edita Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

<sup>7</sup> Los documentos *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia*, *Borrador del Programa Andaluz de acción por el clima 2007-2012*, *Estrategia de Vitoria-Gasteiz para la prevención del Cambio Climático*, *Medidas de eficiencia energética, de ahorro y otros criterios ambientales para incorporar en los edificios y equipamientos municipales* de la Diputación de Barcelona, y el *Resumen especial del informe sobre las ciudades sostenibles destinado a las autoridades locales* presentan una serie de indicaciones para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero.



Por su parte parecen alcanzar una gran importancia aquellas competencias relacionadas con el urbanismo. De este modo las políticas que claramente configuran el espacio dónde vivimos (o vamos a vivir) como son *Ordenación del tráfico*, *Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística* o *Transporte público de viajeros* se conforman como indispensables a la hora de poner freno a las emisiones de dióxido de carbono.

Dentro de las políticas de *Ordenación del tráfico* resulta primordial la hora de reducir las emisiones de gases de invernadero dado el alto peso de las emisiones del sector de transportes en el cómputo global de las emisiones. Además de las emisiones producidas por la combustión del motor del vehículo, se produce, grandes cantidades de ozono troposférico que al reaccionar con los óxidos de nitrógeno y los hidrocarburos en presencia de la luz solar, dañando la salud de las personas, los cultivos, los árboles y las plantas en general. Algunas de las medidas que se podrían adoptar por parte de las ciudades serían ampliar las zonas peatonales y reducir las ocupadas por los coches; ampliar los estacionamientos disuasorios como medida complementaria de las mejoras del transporte público; considerar que las medidas restrictivas desempeñan un papel esencial en la reducción del uso del coche particular; elaborar planes de movilidad sostenible para todos los centros de trabajo de más de 200 trabajadores dependientes de la administración local, para grandes empresas y áreas industriales o madurar el papel del peaje urbano en la reducción del tráfico y la estabilización de los flujos de transporte público.

Las políticas de *Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística* deberán no sólo plantear la forma de crecimientos de nuestras ciudades, sino también la manera de vivir en ellas. La ciudad difusa es mucho menos ecológica que la ciudad compacta. El planeamiento urbanístico y territorial debe ir encaminado a promover proximidad, la ciudad densa y multifuncional con mezcla de actividades (residencial, oficinas, comercios, equipamientos y guarderías), accesibles con transporte público y con los equipamientos adecuados. Una de las prioridades debería ser frenar la terciarización de los centros de las ciudades y de ciertos corredores, y la desclasificación de suelos aptos para urbanizar que procedan de suelos no urbanizables protegidos. Algunas medidas que podrían tomar los municipios en este aspecto son la adaptación de planteamientos ecológicos de la planificación, apoyar la planificación local para la promoción ecológicamente sostenible de la actividad económica, la vivienda, el transporte, la gestión de residuos, los parques, los bosques urbanos, los espacios públicos o fomentar la flexibilidad de uso en las zonas y los edificios de la ciudad, promover el edificio ecológico para lograr un diseño de edificios duradero, adaptable y de uso múltiple y ocuparse de la regeneración urbana para aumentar la accesibilidad de las áreas existentes.

Por su parte a la hora de afrontar las políticas de *Transporte público de viajeros* estos ayuntamientos no podrían adquirir vehículos flexibles y estar atentos a avances en vehículos eléctricos e híbridos para su incorporación a la flota municipal; auditar periódicamente el comportamiento energético y ambiental de todos los vehículos municipales y de las contratadas públicas; elaborar políticas y diseñar medidas que garanticen el paso del transporte privado al transporte colectivo ya que toda la inversión en transporte público que se puede estar haciendo no soluciona los problemas si no va acompañada de actuaciones destinadas a dar prioridad al transporte público sobre los automóviles particulares o fijar objetivos en sus políticas de transporte que abarquen aspectos ambientales como la ocupación de terrenos y la contaminación.





## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN EUROPEA (s.d.) Resumen especial del informe sobre las ciudades sostenibles destinado a las autoridades locales.

<http://www.ec.europa.eu/environment/urban/pdf/locsm-es.pdf>

CÓRDOBA GONZALEZ, JOSÉ LUÍS y CÓRDOBA HERNÁNDEZ, RAFAEL (2008) “Análisis de las políticas municipales de transporte destinadas a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero”. Actas del II Congreso Internacional Los ciudadanos y la gestión de la movilidad: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana. Edita Fundación Movilidad. Madrid, septiembre de 2008. Depósito legal: M-41995-2008.

CÓRDOBA HERNÁNDEZ, RAFAEL Y HERNÁNDEZ AJA, AGUSTÍN (2008a) “Responsabilidad y práctica municipal ante el Cambio Climático” en Actas del I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Edita Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Bilbao, mayo de 2008. ISBN: 978-84-380-0385-5.

CÓRDOBA HERNÁNDEZ, RAFAEL Y HERNÁNDEZ AJA, AGUSTÍN (2008b) “La ley 7/1985, de Bases de Régimen Local como herramienta para paliar las consecuencias del Cambio Climático desde la política municipal” en Actas del III Congreso Andaluz de Desarrollo Sostenible Ambiental. El Cambio Climático. Edita la Federación Andaluza de Ciencias Ambientales. Huelva, abril de 2008. ISBN: 13978-84-97856-60-8.

CÓRDOBA HERNÁNDEZ, RAFAEL (2004) “Documentación gráfica sobre sostenibilidad” en Boletín nº34 de la Biblioteca por un Futuro más Sostenible (CF+s) Polémicas, reincidencias, colaboraciones... Edita Instituto Juan de Herrera (IJH), 2006. También en <http://aq.upm.es/habitat>

ESTADO ESPAÑOL (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. BOE de 9 de marzo de 2004, número 59; rectificaciones de 13 de marzo, número 63

ESTADO ESPAÑOL (1985) *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local*. BOE, de 3 de abril de 1985, número 80, rectificaciones BOE, de 11 de junio de 1985, número 139

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007) Estrategia española de Cambio Climático y energía limpia. Horizonte 2012. Propuesta del Gobierno para el Consejo Nacional del Clima, la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático y consulta pública. [http://www.mma.es/portal/secciones/cambio\\_climatico/documentacion\\_cc/estrategia\\_cc/pdf/estrategia\\_esp\\_ccel.pdf](http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/documentacion_cc/estrategia_cc/pdf/estrategia_esp_ccel.pdf)

RED ESPAÑOLA DE CIUDADES POR EL CLIMA (2007) *Primer Informe sobre las políticas locales de lucha contra el Cambio Climático*. Edita FEMP



RED ESPAÑOLA DE CIUDADES POR EL CLIMA (2006) *Actuaciones urbanas por el Clima*. Edita FEMP. Biblioteca Ciudades por el Clima nº5.

UNIÓN EUROPEA (2001) *VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 242