

## ATRIBUCIONES MUNICIPALES FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Rafael Córdoba Hernández<sup>a</sup>

Agustín Hernández Aja<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Arquitecto urbanista. Investigador. Alumno de doctorado de la Universidad Politécnica de Madrid. rafaelcordobahernandez@gmail.com

<sup>b</sup> Doctor arquitecto. Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S) de la UPM. agustin.hernandez@upm.es

### Abstract

The municipalities have the main tool to address climate change to their own municipal powers. In our country, these are defined in the Basic Law of Local Government and the Regulatory Law of Local Finances. This article analyzes the performance capability of these competencies within the field of European environmental policies, analyzing their complementarity with the Thematic Strategy VI Climate Change Action Programme Environment of the European Union (2002).

This is done by searching the areas of municipal responsibilities in the program and analyzing the importance in each of the various fields. This will define the areas in which municipalities have a greater capacity to reduce emissions under the European program.

**Keywords:** Climate Change / Cities / Municipal allocation / Urban Planning

**JEL Code:** Q56

### Resumen

Los ayuntamientos cuentan como principal herramienta para hacer frente al Cambio Climático sus propias competencias municipales. En nuestro país vienen fijadas en la *Ley de Bases del Régimen Local* y la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*.

Este artículo analiza la capacidad de actuación de estas competencias dentro del ámbito de las políticas ambientales europeas, analizando su complementariedad con la Estrategia Temática del Cambio Climático del VI Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea (2002).

La metodología consiste en buscar los ámbitos de las competencias municipales en dicho programa, analizando la importancia en cada uno de los distintos campos. De este modo se definen los campos en los cuales los ayuntamientos cuentan con una mayor capacidad para disminuir las emisiones en relación con el programa europeo.

**Palabras clave:** Cambio Climático / Ciudades / Competencia municipal / Planificación urbana

**Código JEL:** Q56

## 1. CONTEXTO

Al tener en cuenta la naturaleza de los procesos implicados en el fenómeno del Cambio Climático se aprecia que la intervención del hombre es compleja y que la mitigación será difícil y comprometerá a varias generaciones. Por ello se deben diseñar políticas que den respuestas claras a las elevadas emisiones y lograr que los sistemas se ajusten a los cambios [CÓRDOBA HERNÁNDEZ, RAFAEL; GÓMEZ MUÑOZ, GLORIA et al (2008)]. Al tratarse de un problema con múltiples causas y dimensiones resulta necesario abordarlo desde distintas perspectivas y espacios

Las ciudades albergan la mitad de la población mundial (BANCO MUNDIAL, 2002), y sus habitantes llegan a consumir cerca del 80% de los recursos del planeta, y al mismo tiempo son el primer escalón de la participación política. En ellas se produce tanto la innovación como la producción cultural, y todo lo que en ellas ocurre tiene repercusiones en todo el planeta. Por todo ello resulta conveniente pensar que en ellas deben de aplicarse gran parte de las políticas necesarias para resolver el problema del Cambio Climático.

En las ciudades, los problemas ecológicos y los problemas sociales están unidos. 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 consumir, vivir y convivir, sin poner en peligro la supervivencia del planeta. Estamos obligados a pensar la ciudad, desde diversas perspectivas, como un ecosistema humanizado.

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 su correcto

funcionamiento es necesaria la circulación de flujos (alimentos, agua, energía, información...) y estos pueden verse seriamente afectados por el Cambio Climático que podría poner en peligro las bases de sus suministros.

La pregunta es: ¿Cuáles son los campos de actuación de nuestras ciudades? ¿Se disponen de herramientas para atajar los problemas ambientales y en particular el Cambio Climático?.

En España, las atribuciones municipales vienen fijadas en la *Ley de Bases del Régimen Local* y la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, que nos define el campo de actuación con el que cuentan las ciudades para su trabajo. Si nuestro interés es determinar si son herramientas suficientes para el establecimiento de políticas y programas locales para atajar el problema del Cambio Climático, necesitamos disponer de un marco de referencia. Para ello se han escogido los objetivos y programas fijados en la Estrategia Temática del Cambio Climático de la Unión Europea, por ser la referencia para las políticas ambientales en toda Europa, y por que en aplicación del principio de subsidiariedad deberían de aplicar, en su nivel, los municipios.

A continuación se describen las políticas y proyectos establecidos en la Estrategia Europea, se analiza la Ley de Bases de Régimen Local española, y se comparan las competencias municipales estableciendo qué objetivos son posibles de cumplir por los municipios españoles y en qué medida son capaces de desarrollar las distintas líneas estratégicas del programa.

Las conclusiones y figuras presentadas a continuación parten de una lectura estricta de las competencias municipales, que permiten a los ayuntamientos disponer de herramientas para hacer frente al problema del Cambio Climático. Por esta razón, nuestro análisis va destinado hacia

aquellos técnicos y ayuntamientos que quizás nos sean conscientes de que cuentan con las atribuciones que suficientes para hacer frente al problema.

## 2. PROGRAMA EUROPEO DE MEDIO AMBIENTE

Europa es hacia donde han de mirar las acciones ambientales que realizan los municipios españoles (que pueden ampliar en aplicación de su autonomía), tanto por ser referencia de los planes y programas generales en los que buscan incluirse como por sus bases teóricas y la experiencia acumulada en los cinco programas anteriores. En el marco de las políticas medioambientales europeas destaca el VI Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea (2002). En él se determinan las prioridades y objetivos principales de la política medioambiental europea 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*. Indicando que 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 argumentación 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 estos ámbitos sobre los que se trabajará desde la Unión Europea hace referencia al Cambio Climático. Su principal meta es 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 su artículo 5.

El VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente para la Estrategia temática del Cambio Climático se sustenta en seis objetivos y un total de veintiuna estrategias:

---

**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.
- 

**Figura 1:** Síntesis del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente para la Estrategia temática del Cambio Climático.

UNIÓN EUROPEA (2002) VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012. Elaboración propia.

### 3. LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

El *VI Programa de Acción Comunitario* y las políticas nacionales encuadran el marco institucional y las grandes líneas de actuación, pero tienen que poder aplicarse también en el ámbito más próximo al ciudadano: el municipal. Es necesario actuar localmente y proponer, desde las ciudades, acciones que ayuden a frenar las emisiones de gases de efecto invernadero. Los ayuntamientos tienen que generar políticas complementarias a las de otros niveles de la

administración, ya que cuentan con grandes posibilidades de influir en el comportamiento cotidiano de sus ciudadanos en la escala local, y disponen de campos específicos de actuación como la planificación urbana o el transporte.

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.

Además de estas atribuciones, los municipios pueden establecer tasas e impuestos propios y desarrollar políticas complementarias en aplicación de sus competencias. 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 las mismas. La introducción de los conceptos medioambientales en la fiscalidad municipal estaría basada en la aplicación de estas medidas.

Si sumamos la competencia fiscal a las anteriores disponemos de un total de dieciséis herramientas para hacer frente al Cambio Climático. No hay que olvidar que no todos los municipios tienen las mismas posibilidades de adoptar medidas mitigadoras ante el cambio climático. El art. 26 apartado 1 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local* diferencia las atribuciones obligatorias municipales en función de la población, haciendo tres grandes grupos diferenciados (todos los municipios y exclusivas para mayores de 20.000 y 50.000 habitantes).

#### 4. INFLUENCIA DEL PROGRAMA SOBRE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Una vez conocidas las atribuciones municipales, analizaremos si con ellas se puede hacer frente a las propuestas surgidas del *VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente*.

La Figura 2 estudia la relación entre los seis objetivos de la Estrategia Europea y 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*

	Competencia	Objetivos					
		1	2	3	4	5	6
<b>HACIENDAS LOCALES</b>	Haciendas locales	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	a) Seguridad						
<b>BASES DEL RÉGIMEN LOCAL</b>	<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
<b>BASES DEL RÉGIMEN LOCAL</b>	h) Salubridad pública		SI		SI	SI	SI
	i) Atención primaria de la salud		SI		SI	SI	SI
	j) Cementerios		SI	SI		SI	SI
	k) Servicios sociales		SI		SI	SI	SI
	l) Agua, alumbrado; limpieza, residuos y alcantarillado		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	

**Figura 2:** 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.*

Fuente: Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, Real Decreto Legislativo 2/2004 y VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012. Elaboración propia

Todas las competencias municipales, salvo Seguridad, pueden reducir de algún modo las emisiones de gases de efecto invernadero. Por otro lado, Administración educativa incide en sólo uno de los objetivos europeos. El resto de las competencias municipales (87%) pueden contribuir al desarrollo de al menos cuatro de los seis objetivos marcados por el programa europeo. La figura quedaría dividida en los siguientes grupos:

- Cuatro competencias que dan cobertura a todos los objetivos (Hacienda, Tráfico, Urbanismo y Transporte Público).
- Tres competencias que los hacen en cinco del total de objetivos (Protección civil, Cementerios y Servicios urbanos)

- Cinco competencias que atienden a cuatro de los objetivos (Patrimonio, Abastos y mataderos, Salubridad pública, Atención primaria de salud y Servicios sociales)

Esto no quiere decir, como se verá más adelante, que todas las Líneas Estratégicas del VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente (los seis objetivos están divididos en 21 Líneas Estratégicas) estén cubiertas por al menos una de las competencias.

## 5. INCIDENCIA EN LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Si en el apartado anterior se analizaba la vinculación de las competencias municipales con los objetivos del programa europeo, a continuación realizamos un análisis similar para comprobar en cuantas Líneas Estratégicas influyen. En el análisis realizado en la Figura 3 se diferencian las competencias según los tamaños de población fijados en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

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, y mayor en importancia, es la capacidad reguladora de las Haciendas Locales.

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 que busquen reducir la incidencia de las ciudades sobre el medio ambiente local.

	Competencia	Línea estratégica	
		N	%
En todos los municipios	Haciendas locales	19	90%
	a) Seguridad	0	0%
	b) Ordenación del tráfico	13	62%
	d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística	10	48%
	e) Patrimonio histórico-artístico	6	29%
	g) Abastos y mataderos	8	38%
	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%

	Competencia	Línea estratégica	
		N	%
Municipio >20.000	c) Protección civil y prevención de incendios	5	24%
	k) Servicios sociales	7	33%
	n) Instalaciones culturales y deportivas	9	43%
Municipio >50.000	f) Protección Medio Ambiente	18	86%
	m) Transporte público	15	71%
<b>Total líneas estratégicas</b>		<b>21</b>	<b>100%</b>

**Figura 3:** 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

Fuente: Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, Real Decreto Legislativo 2/2004 y VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012. Elaboración propia

## 6. CAPACIDAD MUNICIPAL DE ACTUACIÓN

No todos los objetivos del Programa Europeo son fácilmente accesibles desde las políticas municipales, pero quizás sea 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 tener conciencia de la capacidad para realizarlas. 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 colaborar en la reducción de las causas del Cambio Climático, no debería dudar de su capacidad para realizarlas.

Del análisis de la Figura 4, destaca 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%). Entendemos que no se puede actuar sobre un Plan de intercambio de emisiones (0%) dado que estos han de ser llevados a cabo en la escala nacional.

Resulta también difícil que los ayuntamientos tengan capacidad suficiente para desarrollar líneas estratégicas como 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%).

Analizados los objetivos que pueden contar con mayor seguimiento por parte de los ayuntamientos, podemos valorar cuáles son las competencias desde las que se abordan cada una de las distintas líneas estratégicas planteadas.

Cada una de las dieciséis competencias municipales analizadas (quince provenientes de la

Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local y una del Real Decreto Legislativo 2/2004) pueden incidir en uno o más los objetivos marcados por el programa europeo. La Figura 5 contabiliza 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 al total de competencias que abordan un mismo objetivo.

Cada uno de estos objetivos se desgana en distintas decisiones hasta alcanzar un total de veintiuna iniciativas agrupadas en los seis objetivos. En la figura, para reducir su complejidad, no se diferencian dichas iniciativas pero sí se contabilizan. Así 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 en 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.

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

**Figura 4:** 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*.

Fuente: Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, Real Decreto Legislativo 2/2004 y VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012. Elaboración propia

	Objetivo 1 (2 estrategias)		Objetivo 2 (6 estrategias)		Objetivo 3 (5 estrategias)		Objetivo 4 (3 estrategias)		Objetivo 5 (2 estrategias)		Objetivo 6 (3 estrategias)		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>		

**Figura 5:** 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*. (Ver lista de objetivos en la Figura 4).

Fuente: Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, Real Decreto Legislativo 2/2004 y VI Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el periodo 2002-2012. Elaboración propia

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 (90% ) con la capacidad de intervenir en 19 iniciativas.

De los seis objetivos de la estrategia, en cuatro los ayuntamientos tienen competencias para actuar en todas las estrategias. Estos serían:

- Objetivo 2. Reducir las emisiones en el sector energético (6 estrategias).
- Objetivo 4. Reducir las emisiones en la producción industrial (3 estrategias)
- Objetivo 5. Reducir las emisiones en otros sectores (2 estrategias)
- Objetivo 6. Usar otros instrumentos adecuados (3 estrategias)

Mientras que en los restantes encontramos limitaciones en alguna de las atribuciones:

- Objetivo 1. Compromisos climáticos internacionales (2 estrategias)
- Objetivo 3. Reducir las emisiones en el sector de los transportes (5 estrategias)

Para el *Objetivo 1. Compromisos climáticos internacionales*, podemos aplicar, de forma limitada, nueve de las competencias municipales, que tienen a misma importancia relativa a la hora de reducir las emisiones, pero no en el Plan de intercambio de emisiones de dióxido de carbono.

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 parecerían no tener capacidad para intervenir en él. Es en este objetivo donde las competencias municipales parecen tener un mayor abanico de posibilidades para cumplimentar las distintas estratégicas.

En el *Objetivo 3. Reducir las emisiones en el sector de los transportes* inciden solo 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*, puede ser aplicado desde prácticamente la totalidad de las atribuciones municipales salvo desde Protección civil y prevención de incendios y Seguridad. 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 la competencia sobre 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 nada 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.

## 7. CONCLUSIONES

Tras el análisis anterior se concluye que los ayuntamientos cuentan con una capacidad de actuación superior en unos ámbitos frente a otros para hacer frente a las emisiones de gases de efecto invernadero.

Una una vez aceptada que tienen la capacidad de enfrentarse al problema son ellos los que han de tomar la iniciativa. Deben dotar de las herramientas adecuadas para hacer frente al problema, promulgar el mensaje de alerta a sus vecinos y desarrollar políticas activas para reducir significativamente la emisión de 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 necesario actuar también desde la pequeña escala, y es aquí donde toman relevancia las competencias municipales, que les permitirán desarrollar las herramientas necesarias para colaborar en la resolución del problema

Como se ha visto, las competencias municipales junto con la atribución de los alcaldes para la aplicación de medidas fiscales, permiten a los ayuntamientos tomar las medidas necesarias en concordancia con los objetivos propuestos por el VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente.

Del análisis de las competencias municipales se deduce que la herramienta principal serían las "Haciendas Locales", seguidas de la "Ordenación del Tráfico" y de "Agua, alumbrado, limpieza residuos y alcantarillado".

De lo anterior se deduce la especial importancia que cobran las medidas fiscales. 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. Los países del norte europeo 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, como 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. Entre estas ciudades es posible destacar a Sevilla y, en especial, el papel que la Agencia Municipal de la Energía desarrolla en este aspecto.

En este sentido, 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 programa europeo analizado son sujetos potenciales de la fiscalidad municipal.

Si nos fijamos en las Líneas Estratégicas que desarrollan los objetivos europeos, vemos que las que tienen un mayor posibilidad de desarrollarse en programas y proyectos con capacidad de éxito serían:

- Fomentar la eficiencia energética.
- Uso de las energías renovables
- Fomentar el desarrollo de alternativas respetuosas con el medio ambiente.
- Desarrollar medios para ayudar a PYMEs a mejorar su rendimiento
- Reducir las emisiones de metano procedentes de la distribución energética
- Ahorro de energía en calefacción y refrigeración

En cualquiera de estos campos los ayuntamientos cuentan con una gran capacidad de actuación, lo que no quiere decir que deban de olvidar su capacidad de actuar en otras de las estrategias, sino que deben de realizar un diagnóstico que les permita adecuar los objetivos y estrategias más adecuadas a su tamaño, capacidades y situación. No queremos dejar de citar que resulta fundamental su competencia en materia de "Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" que les permitirían redactar Planes Generales de Ordenación Urbana desde los que definir el modelo de ciudad que es necesario configurar, apostando por un 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.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÓRDOBA HERNÁNDEZ, RAFAEL; GÓMEZ MUÑOZ, GLORIA et al (2008) Propuestas para mejorar la Calidad de Vida en las ciudades. Documento de trabajo 140/2008. Edita Fundación Alternativas, diciembre de 2008. ISBN: 978-84-92424-45-0.

<http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/propuestas-para-mejorar-la-calidad-de-vida-en-las-ciudades>

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

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

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 242co. Edita FEMP. Pág. 86

---

<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