

Seminario de formación en Derecho Ambiental de la Unión Europea
EUEL, Universitat de Barcelona, 4 de junio de 2020

MITIGACIÓN EN EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

José Francisco Alenza García
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra





SUMARIO

- **I. El cambio climático como hecho jurídico**
- **II. El imprescindible papel de la ordenación de las ciudades en la lucha contra el cambio climático**
 - **1. En la legislación urbanística**
 - **2. En la legislación climática**
- **III. El apoyo a las energías renovables desde el planeamiento territorial y urbanístico**
 - **1. El principio pro renovables**
 - **2. La (tímida) primacía de las energías renovables**
- **IV. Una edificación climáticamente eficiente**
- **V. Impulso de la movilidad urbana sostenible**
- **VI. Conservación y constitución de sumideros urbanos de CO2 urbanos**
- **VII. Coherencia y perspectiva climática en la planificación territorial y urbanística**
 - **1. Perspectiva (interiorización) climática de la planificación**
 - **2. Coherencia (control) climática de la planificación**
- **VIII. Tres conclusiones y una reflexión**



I. EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO HECHO JURÍDICO



• *El mayor desafío que ha enfrentado el género humano*

• (Informe PNUD 2007-8)

Graves amenazas sobre elementos esenciales de la civilización

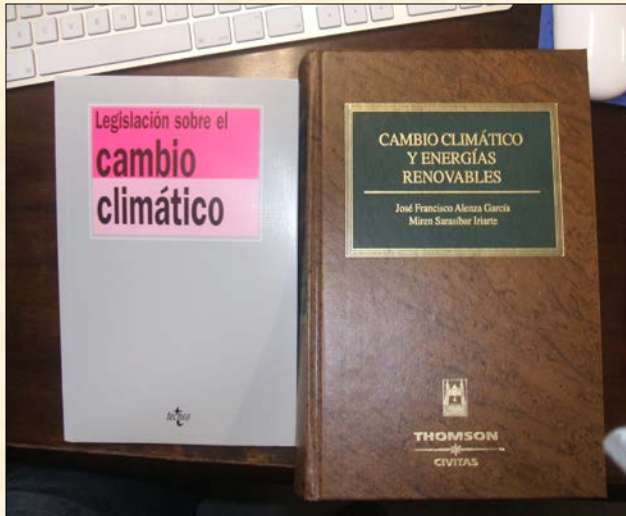
- Recursos alimenticios
- Agua
- Ecosistemas y biodiversidad
- Costas
- Salud
- Patrimonio cultural
- Seguridad internacional

- Conflictos bélicos por recursos escasos
- Desplazados/refugiados climáticos

I. EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO HECHO JURÍDICO

- *Certeza científica*

- 5º Informe IPCC: el CC es inequívoco, de origen humano e inexorable
- Origen antropocéntrico del CC en 97'5% estudios científicos (ISI Web of Science, Thomson Reuters)



- *Certeza legislativa*

- **Certeza jurídica** sobre
 - Los GEI producen un calentamiento global y son responsables de un cambio climático
- **Concepto** o definición jurídica de CC
- **Estrategias** (mitigación y adaptación) e **instrumentos jurídicos** (objetivos vinculantes, planes, controles, mercados regulados, etc.)
- **Transversalidad** (principio legislación residuos, transformación legislación energética)

- *Certeza jurisprudencial*

- El cambio climático es un **hecho jurídico**
 - La jurisprudencia lo acepta y extrae consecuencias jurídicas

I. EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO HECHO JURÍDICO

- **STSJ Castilla y León 8/01/2008**
 - **Modificación PORN para estación de esquí en LIC**
 - Necesidad de acreditar cambio en las circunstancias ambientales que justificaron el régimen de protección
 - Dudosa viabilidad económica por el CC



- **STJUE 1/7/2014, caso Vindkraft**
 - **Sistemas de apoyo a renovables restringen libertad de circulación pero admisibles por finalidad de protección ambiental**
 - Contribuyen a reducir GEI causantes de “los cambios climáticos”
- **STS (penal) de 13/10/2015**
 - **Delito ambiental por emisiones atmosféricas derivadas de ilegal gestión de RAEE, pero...**
 - Rechaza la indemnización fijada por el coste de emisión de GEI: no hay ni hay daños singularizados, sino difusos
- **Caso Urgenda (Sent. 24/06/2015; Sent. Apelación 9/10/2018)**
 - **El Estado debe adoptar más acciones para reducir GEI**
 - **El Estado debe asegurar que las emisiones del 2020 sean al menos un 25% más bajas que en 1990**

II. El papel de las ciudades en la lucha climática

• Ciudades como causa

- 70% emisiones GEI (y 2% superficie de la Tierra)
- Emisiones difusas

• Ciudades como víctimas

- 50% población mundial (2/3 en 2030)
- Ubicación litoral
- Otros efectos (tormentas, inundaciones, sequías)

• Ciudades como solución

- Planeamiento OT y urbanístico => ordenación de las actividades en suelo
- Instrumento clave en la lucha contra el cambio climático
 - Esencial en la adaptación
 - Fundamental en la mitigación

• CC en la legislación urbanística: sin mención al clima, pero...

– Desarrollo territorial sostenible

- Fomento de la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones y GEI
- Priorización de las energías renovables frente a las fósiles

– EIA e Informe de sostenibilidad ambiental

- No incluye clima, pero sí riesgos naturales, agua y costas

– Facilita obras de reducción de la demanda energética anual de calefacción o refrigeración

• Guía FEMC para la mitigación y adaptación al cambio climático en el planeamiento

- 1) Relación con ecosistemas del entorno
- 2) Pautas de ocupación del suelo
- 3) Distribución espacial de usos
- 4) Fomentar densidad urbana
- 5) Metabolismo energético
- 6) Metabolismo hidráulico
- 7) Metabolismo de materiales y residuos
- 8) Movilidad y accesibilidad
- 9) Regeneración urbana
- 10) Edificación y forma urbana
- 11) Espacio público
- 12) Verde urbano

II. El papel de las ciudades en la lucha climática



- **Atribución de funciones en la legislación climática**
 - Apoyo a las FER
 - Edificación climática eficiente
 - Impulso de la movilidad climáticamente sostenible
 - Sumideros urbanos de CO2
- **Diseño de la ciudad climática**
 - Perspectiva y coherencia climática de la planificación urbanística
- **Falta de coordinación con los Planes municipales sobre cambio climático**



III. EL PRINCIPIO PRO RENOVABLES

- **MARCO GENERAL**
- “Constitucionalización” del fomento de las EERR (194.1 TFUE)
- **Inclusión en los objetivos de la política integrada**
 - Objetivos 20-20-20
 - Neutralidad climática en 2050
- **Directivas 2009/28 y 2018/2001 de fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables**
 - Marco común de EERR (electricidad, carburantes, calefacción/refrigeración)
- **Admisión jurisprudencial de las medidas de apoyo**
 - STJUE 13/03/2001, caso Preussenelektra;
 - STJUE 1/07/ 2014, caso Vindkraft

- **MEDIDAS Dir EERR**
- **Sistemas de apoyo (abierto y no armonizado)**
- **Mecanismos de cooperación**
 - Transferencias estadísticas, proyectos conjuntos, sistemas de apoyo conjuntos, etc.
- **Racionalización de procedimientos**
- **Normas y especificaciones técnicas (productos, planificación urbana, códigos de construcción)**
- **Garantías de origen**
- **Acceso a redes**
- **Información, formación y sensibilización**

III. EL PRINCIPIO PRO RENOVABLES

- **Principio “pro renovables”**
 - **Basado en**
 - Beneficio global que aportan
 - TFUE, Dir 2009/28, objetivos programáticos, etc.
 - **Justificación de medidas de apoyo**
 - **Prevalencia de las renovables sobre otras actividades en caso de conflicto con otros bienes o actividades**
- **Debilidades**
 - **Rechazado por la jurisprudencia**
 - **Espacios naturales** (LIC y ZEPAS) *adversus* ER
 - **Suelo rural** *adversus* ER
 - Protección de sus valores
 - Reservado a actividades no industriales
 - **Distancias mínimas a viviendas**
 - **Sistema europeo de fomento no armonizado y multiforma**
 - Obligaciones de resultado y no de medios
 - Sin garantías de estabilidad regulatoria
- **Proyecto Ley CTE**
 - Prioridad en concesiones hidráulicas (art. 6.1)
- **Ley catalana**
 - Promoción de EERR, cuando sea posible, en espacios ya alterados para minimizar la ocupación innecesaria del suelo
 - Régimen urbanístico específico (RDL 16/2019)
 - Para la implantación de producción de energía eólica y solar fotovoltaica
 - Aprovechamiento de energía solar y rehabilitación de edificaciones
- **Ley andaluza**
 - Promoción genérica de renovables sin alusión al urbanismo
- **Ley baleares**
 - Primacía de instalación sobre las que se basan en combustibles fósiles (42.2)
 - Instalaciones de energías renovables
 - Uso compatible con los usos propios del suelo rústico de régimen común (45)
 - Uso admitido en zonas de desarrollo prioritario (46)
 - Exención de declaración de interés general en suelo rústico para algunas instalaciones de renovables (48.3)
 - No computan urbanísticamente (ni ocupación, ni edificabilidad) las instalaciones ER en aparcamientos o sobre cubierta (art. 54)

IV. EDIFICACIÓN CLIMÁTICAMENTE EFICIENTE

- **Dir 2009/28 ER**
 - Obligación de aumentar la cuota de ER en la construcción
 - Niveles mínimos de ER en edificios nuevos
 - *Ejemplaridad de los edificios públicos* (edificios de consumo de energía casi nulo)
 - Calefacción y refrigeración con ER
- **Dir 2010/31 EE de edificios; RRDD 235/2013 y 56/2016**
 - Metodología común de cálculo EE de edificios
 - Requisitos mínimos de EE de edificios nuevos (o para reformas importantes)
 - Edificios de consumo de energía casi nulo
 - Certificación energética
 - Inspección de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado
 - Sistemas de control independiente de los certificados de EE
- **LOE**
 - **RD 235/2013 certificación de la eficiencia energética de los edificios**
 - **CTE: DB HE Ahorro de Energía**
 - Exigencia básica HE 0: Limitación del consumo energético
 - Exigencia básica HE 1: Condiciones para el control de la demanda energética
 - HE 2: Condiciones de las instalaciones térmicas (RITE)
 - HE 3: Condiciones de las instalaciones de iluminación
 - HE 4: Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria
 - HE 5: Generación mínima de energía eléctrica
- **Ley de Propiedad Horizontal**
 - **Establecimiento de equipos que mejoren EE**
 - 3/5 propietarios que representen 3/5 cuotas participación (incluso si modifica título constitutivo o estatutos)
 - 1/3 si el aprovechamiento es privativo

IV. EDIFICACIÓN CLIMÁTICAMENTE EFICIENTE



- **Proyecto Ley CCTE**
 - Promoción de uso eficiente de la energía y el uso de energías renovable en la edificación (7)
- **Ley catalana**
 - Fomento y promoción (art. 27)
 - De EERR en la edificación priorizando las que no generen trasvase hacia otros contaminantes con impactos locales
 - Construcción bioclimática
 - Rehabilitación energética del parque de viviendas
 - Implantación directa (sin modificación del plan) de instalaciones de aprovechamiento de energía solar
 - Edificios de la Generalidad: Plan de ahorro y eficiencia
- **Ley balear**
 - Fomento de ahorro de emisiones en el proceso constructivo, de la rehabilitación
 - Fomento de rehabilitación para mayor eficiencia energética, y para calefacción energética superior
 - Autoconsumo obligatorio en suelo rústico (art. 51.1)
- **Ley andaluza**
 - Impulso de rehabilitación sostenible, minimización huella de carbono de nuevas construcciones, fomento de eficiencia energética y de eerr en instalaciones de servicios públicos

V. MOVILIDAD SOSTENIBLE

- **Movilidad \approx eje de la sostenibilidad ambiental**

- **Necesidad de políticas públicas de movilidad sostenible**

- **40% (creciente) de emisiones GEI**

- **Objetivos de movilidad sostenible**

- **Ambiente urbano, salud y seguridad**
 - Reducción del 90% emisiones en 2050
- **Disminución consumo energía y mejora de EE**
- **Trasporte de menor coste social**
- **Innovación empresarial y tecnológica**

- ***NORMATIVA EUROPEA***

- Directiva 2009/33/CE, de promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes
- Dir 2014/94/UE, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos
- Reglamento 2019/631/UE, sobre emisiones de CO2 de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos

- ***NORMATIVA ESPAÑOLA ESTATAL***

- Estrategia Española de Movilidad Sostenible, Plan de Acción de Impulso del Vehículo Eléctrico (Plan MOVELE); Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (MOVES)
- LES, RRDD 72/2019 y 132/2019
- **¿Futura Ley de Movilidad Sostenible?**

- ***NORMATIVA CLIMÁTICA***

- **Proyecto Ley CTE**

- Medidas de mitigación en la planificación urbana para municipios de más de 50000 hab
 - Zonas de bajas emisiones
 - Facilitar desplazamientos a pie o en bici
- Instalación de puntos de recarga eléctrica (aparcamientos de más de 20 plazas y CTE para edificios nuevos)

- **Ley catalana**

- Promoción de reserva de puntos de carga de vehículos en centros de trabajo y edificios públicos

- **Ley balear**

- Potenciación modelo transporte público colectivo e intermodal

- **Ley andaluza**

- Racionalización infraestructuras y servicios de transporte
- Apoyo a instalación de red de puntos de recarga

VI. SUMIDEROS DE CO2

Oportunidad para usar las zonas verdes como factor de regulación climática

– Sumideros y microclimas urbanos

- Incremento de zonas verdes, de densidad del arbolado e inserción del verde urbano en el tejido edificado
- Reserva de espacio suficiente para los servicios climáticos del suelo (vegetación, infiltración del agua)
- Interconexión (red de espacios verde) y zonas verdes de proximidad (dotación vegetal mínima)

– Sumideros periurbanos:

- Infraestructuras verdes conectadas (corredores ecológicos) de los espacios naturales periurbanos con las zonas verdes urbanas
- Conexión de la agricultura periurbana y la urbana

¿Captura y almacenamiento geológico?



• Tímida recepción en legislación climática

– Proyecto Ley CCTE

- Incentiva sumideros agrarios y forestales

– Ley catalana

- Toma en consideración por el planeamiento de la OMS sobre superficie de verde urbano por habitante (27.2,d)

– Ley balear

- Admisión genérica de compensación de emisiones difusas con proyectos de absorción de CO2

– Ley andaluza

- Compensación de emisiones en dominio público y en espacios naturales protegidos y autocompensación en terrenos privados (arts. 37 a 39)

VII. 2. COHERENCIA CLIMÁTICA (control)

• LEY DEL CLIMA EUROPEA

- **Medidas UE y medidas nacionales sometidas a evaluación de**
 - La coherencia con el objetivo de la neutralidad climática
 - La adecuación para avanzar en la adaptación
- **Evaluación quinquenal**
- **Recomendaciones (no vinculantes)**
 - Pueden ser públicas (¿shaming?)
 - Deben ser tenidas en cuenta (con obligación de explicar cómo se ha hecho o por qué no se ha hecho)



VIII. 1. Conclusiones: necesidad de la lucha climática desde la OT y el urbanismo

- **Emergencia climática**
 - Reducción GEI y contaminación atmosférica
- **Rehabilitación edificatoria + regeneración y renovación urbana**
 - Rehabilitación energética: eficiencia energética e implantación de EERR
- **Movilidad urbana sostenible**
 - Zonas de bajas emisiones
 - Desplazamientos a pie o en bici + transporte público
 - Movilidad eléctrica (puntos de recarga)
- **Reducción de la huella urbana**
 - Crecimiento urbano desordenado (fragmentación ecosistemas, pérdida de biodiversidad)
 - Revalorización de la infraestructura verde (sumideros, multifuncionalidad, reducción de infraestructura gris)
 - Conexión urbana con ecosistemas periurbanos



VIII. 2. Conclusiones : Incorporación definitiva de los aspectos climáticos en la planificación

• The European Green Deal

– Políticas profundamente transformadoras

- Incrementar la ambición climática: **Primera Ley Climática Europea en marzo 2020**
- **Suministro energético limpio, asequible y seguro (reducción de emisiones, EERR, infraestructuras inteligentes, etc.)**
- Economía circular limpia y climáticamente neutra
- **Construcción y edificación eficiente en energía y en recursos**
- **Acelerar el cambio a una movilidad sostenible e inteligente**
- Sistema alimentario justo, saludable y ambiental
- Preservar y restaurar ecosistemas y biodiversidad
- Cero polución para un ambiente libre de tóxicos

• Legislación climática

- **Incorporación de aspectos climáticos en la planificación territorial y urbanística**
 - Perspectiva climática
 - EERR, eficiencia energética, movilidad, sumideros
- **Tímidas exigencias y deberes de fomento**



VIII. 3. Conclusiones: Integración de la coherencia climática en la legislación urbanística

- **Interiorización de la cuestión climática en la legislación urbanística**

- **Formalmente**

- Informes climáticos, control de la coherencia climática, participación de expertos en clima

- **Sustantivamente**

- Clasificación suelo
- Zonas de bajas emisiones
- Dotaciones mínimas (zonas verdes, corredores ecológicos)
- Preservación de ecosistemas y de la biodiversidad

- **Imprescindible coordinación de la acción climática de los entes locales**

- Problema climático como problema complejo y multinivel (**pensar global y actuar localmente**)
- Sinergia del urbanismo con otras competencias locales (tráfico, movilidad, residuos, alumbrado..)

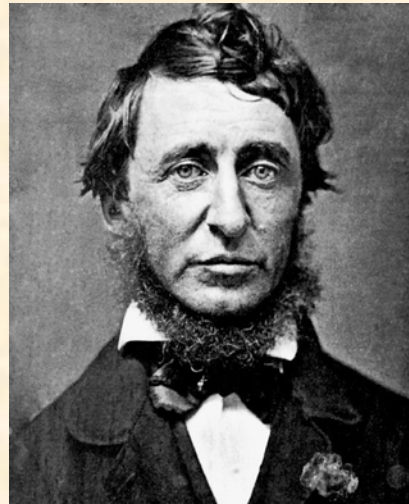
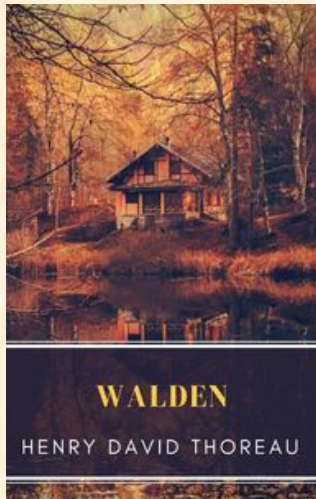


VIII. 4. Reflexión: ¿son compatibles la ciudad climática y la prevención de pandemias?

- **Necesidades post-coronavirus**
 - Ampliación espacios públicos, ciclables y peatonales
 - Nuevas zonas verdes (huertos urbanos, ejes y anillos verdes)
 - Desigualdad social y vulnerabilidad
 - Revalorización pequeños núcleos (bien conectados)
- **¿Desarrollo urbano compacto?**
 - Densidad media (ni hacinamiento, ni dispersión) y cohesión social
 - Smart cities (digitalización, autoconsumo energético, eficiencia, etc.)
 - Policentrismo: descentralización de servicios, del comercio (mercadillos) y del empleo (cerca o en la vivienda)
 - Células urbanas o barrios autosuficientes



VIII. 4. Reflexión: ¿son compatibles la ciudad climática y la prevención de pandemias?



**“Una era construye ciudades,
una hora las destruye”
Séneca**



“La verdadera jungla no está fuera, quién sabe dónde, sino en la ciudad, en la metrópoli, en aquella compleja telaraña en que hemos transformado la vida, y que sólo sirve para limitar, estorbar o inhibir a los espíritus libres”

Henry David Thoreau, *Walden*

MUCHAS GRACIAS

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Pública de Navarra

jose.f.alenza@unavarra.es