

o, por el contrario, estamos ante una nueva modalidad de gestión. La falta de estudio sobre la cuestión desde el punto de vista de Derecho tiene como consecuencia la duda de si la solución de equiparar el concierto como un instrumento no contractual resulta suficiente para ofrecer un tratamiento favorable al tercer sector frente a las entidades con ánimo de lucro, comprometiendo los principios de concurrencia o el de igualdad entre proveedores. Tras ordenar, resumir y someter a crítica muchas de las especialidades del régimen jurídico del concierto, se extrae la conclusión de que éstas se han justificado en la medida que contribuyen a que los servicios sociales se presten con mayor calidad; sin embargo, es posible que esto no sea argumento sólido como muy bien advierte la autora, siendo una señal el actual acuerdo de elevar una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el decreto del Consell 181/2017, de 17 de noviembre de 2017, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales por unidades de iniciativa social como fundaciones, organizaciones de voluntariado, asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana admite, de esta forma, la necesidad de recabar la interpretación de la institución judicial europea, a fin de determinar si una norma, que permite a la Administración autonómica y las administraciones locales adjudicar la prestación de toda suerte de servicios sociales a entidades sin

ánimo de lucro, con la consiguiente exclusión de esa acción concertada de empresas como potenciales prestatarias, se ajusta al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y a las Directivas sobre contratación pública.

CLAUDIA HERNÁNDEZ LÓPEZ

Prof.<sup>ª</sup> Dra. de Derecho Administrativo  
Universidad de La Laguna  
chernanl@ull.es

DOI:

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.119.2021.12>

SIMOU, Sofía: *Derecho local del cambio climático*. Marcial Pons, Madrid, 2020. 492 págs. ISBN 978-84-9123-759-4

El cambio climático es uno de los temas transversales que ocupa las agendas políticas, académicas y sociales de muchos países. Naciones Unidas señala que existe una diferencia creciente entre la senda real de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y las obligaciones asumidas por los Estados Parte con el Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático. En este mismo sentido, el 29 de mayo de 2020, el Congreso de los Diputados remitía a las Cortes el Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética. Precisamente, el artículo 1 —Objeto de la Ley— señala que es necesario «asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por

España el 22 de abril de 2016 [...] y facilitar la *descarbonización* de la economía española, de modo que se garantice el uso racional y solidario de nuestros recursos; promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente».

Cabe otrosí mencionar que precisamente la actual pandemia debida a la COVID-19 sienta una de las bases para captar los fondos europeos necesarios para la denominada «transición verde» que desde luego deberá considerar el cambio climático como uno de sus ejes vertebradores. El reto es enorme. Las instituciones deberán cerciorarse de que sus políticas se dirijan hacia un cambio de paradigma en el tratamiento del medio ambiente y del cambio climático.

En esta senda, las Comunidades Autónomas se han anticipado al Ejecutivo central estableciendo su propia hoja de ruta con miras a los objetivos 2030.

De la misma forma las Administraciones locales participan activamente en este cambio de rumbo. Los Alcaldes y las Alcaldesas se convierten así en los intérpretes del cambio climático a nivel local. Es de ellos y de ellas la difícil tarea de entregar a las nuevas generaciones unas ciudades que, en los distintos sectores, hayan redundado en la mitigación del cambio climático.

Ciertamente la investigación, en todas sus disciplinas, no se queda

ajena al estudio del cambio climático y de sus efectos. No importa si la aproximación a esta materia llega a través de las ciencias exactas, abstractas o sociales. Lo que importa es que el cambio climático en todos sus aspectos, se convierte en el foco de atención de un gran número de investigadores e intelectuales.

Este antecedente parece obligado ya que el texto de Sofía Simou toma conciencia de los elementos que hemos intentado poner de manifiesto en esta premisa. Una cognición que, con sabiduría, la autora transporta a la realidad local. De esto nos relata el Profesor Francisco Velasco Caballero que en su brillante prólogo de la obra reseñada hace hincapié en la capacidad de la autora de desenvolverse entre cuestiones multidisciplinarias sin por eso perder la mira *iuspublicista* que la obra, jurídica, debía de mantener.

Ahora bien, parece necesaria una previa explicación acerca de la estructura de la obra. Debido a su extensión material y conceptual, la obra de Sofía Simou se desdobra sapientemente en dos partes que finalmente ofrecen al lector cierto orden durante la lectura. Así, tras el «Prólogo» (págs. 21-28) y una «Introducción» (págs. 29-45), existe una «Parte General» titulada «Fundamentos, herramientas y límites a la actividad local para la lucha contra el cambio climático», compuesta por cinco apartados (págs. 47-127) y una «Parte especial» que, sin identificar un título, se organiza en dos partes, referenciadas con las letras A y B. La letra A

(págs. 131-242), desarrolla un único capítulo organizado en apartados y subapartados. La letra B, a su vez, desarrolla tres capítulos estructurados en apartados y subapartados (págs. 243-468). Finalmente, la obra termina con la reseña bibliográfica que se extiende de la página 469 hasta la página 492.

Tras identificar los apartados y subapartados que componen la estructura descrita con una numeración arábiga clásica, la autora opta por un desarrollo de los conceptos mediante una numeración progresiva, en negrita (a través de números enteros) que finalmente esquematizan sus aportaciones en párrafos breves. Aunque no se trate de un sistema estilístico estructural común en las recientes monografías, en realidad, *a posteriori*, se agradece el uso de este formalismo ya que permite, por ejemplo, que el lector y sobre todo el investigador o investigadora pueda recopilar el dato que interesa otorgándole así mismo una ubicación exacta (por ejemplo, a modo de cita) al concepto que se quiera utilizar. En otras palabras, dentro de la parte correspondiente, el número entero permite situar precisamente el concepto que interesa (por ejemplo: en materia de «políticas públicas urbanísticas respetuosas con el clima», la autora introduce el concepto de «elección ecológica del lugar». Dicho concepto se encuentra en la página 143 de la obra reseñada, sin embargo, debido al uso de números enteros podemos ser más específicos y señalar que se halla en el número 26 de la misma página).

La estructura, en su conjunto, deja entrever un alcance bidireccional de la obra reseñada. Es a la vez una monografía y un manual didáctico-académico que precisamente por su estilo asiste a los estudiantes en la comprensión de cuestiones complejas.

Entrando en el *quid* de la reseña, debemos destacar, y de esto nos avisa la misma autora, que la obra reseñada identifica la culminación de la correspondiente Tesis Doctoral de la que trae su origen. Este dato, que reportamos por justicia académica, identifica la obra como un texto extremadamente actualizado y que tiene el propósito de convertirse en una referencia en materia de cambio climático en la realidad local.

La parte general de la obra se ocupa de identificar la definición de cambio climático, elemento portante de todo el trabajo. Así mismo cuestiona las políticas gubernamentales multinivel (internacional, europea, nacional, autonómica y local). Aunque los conceptos propuestos puedan ser considerados una etapa obligada en un trabajo de esta envergadura, en realidad la forma de aproximación parece interesante. No se trata de una mera recopilación, sino que el estudio aborda el cambio climático desde las normas existentes que finalmente necesitan de una interpretación atenta y extensiva. En este sentido, la autora hace referencia, por ejemplo, al artículo 45 de la Constitución Española. Esta norma, que reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las

personas, debe ser considerada en concordancia con las principales declaraciones, pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Así, entre otras, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 12) se convierte en una de las claves para entender el alcance del artículo 45 de la Constitución Española. Así mismo es necesario conocer los mecanismos internacionales de denuncia y protección del medioambiente para descifrar los elementos profundos de la norma constitucional que aparentemente no afronta el tema del cambio climático de la forma en la que estamos acostumbrados a tratarlo. En este mismo sentido, a nivel nacional, el tratamiento del medioambiente y por ende el cambio climático encuentran respaldo también en el Defensor del Pueblo que actúa como garante del artículo 45 CE o en la prohibición de aprobar Decretos Leyes que afecten el derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado. En el ámbito autonómico, el tratamiento del cambio climático es, en la actualidad reciente, una prioridad. La autora nos da cuenta de esto introduciendo una tabla exhaustiva en materia de «Instrumentos de políticas autonómicas de cambio climático» (Tabla 2, pág. 68).

Naturalmente, la parte general de la obra se ocupa de la «Respuesta gubernativa a la problemática del cambio climático a nivel local». La participación de las Entidades Locales en la lucha contra el cambio climático es esperanzadora. La organización territorial propuesta

por el artículo 137 de la CE, reconoce un papel activo tanto a las Diputaciones como a los Municipios. Aunque la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no reconoce fehacientemente a las Entidades Locales competencia en materia de políticas de cambio climático, es posible deducir que las normas autonómicas parecen tender la mano a las Entidades Locales. Es el caso de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. Señala el punto V.º de la Exposición de motivos de la ley andaluza: «El capítulo II está dedicado a los planes municipales contra el cambio climático, que constituyen instrumentos de planificación complementarios al Plan Andaluz de Acción por el Clima, todo ello en el ámbito de las competencias propias de los municipios». Parece claro el llamamiento a los artículos 25 y 26 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en materia de competencias y prestaciones de servicios por parte de los municipios. En definitiva, se concreta una verdadera *ósmosis* jurídica que permite afirmar que los municipios, en el seno de sus competencias, pueden desarrollar políticas de cambio climático.

La parte especial (parte A) de la obra reseñada abre con una disquisición puntualizada sobre las «Políticas y técnicas jurídicas locales de ordenación urbanística: hacia un modelo de planteamiento urbanístico *filoclimático*». Resulta intere-

sante este aparente cambio de paradigma. Ahora, la atención de la autora se dirige al binomio cambio climático-urbanismo. Avisamos de que este cambio es solo aparente. En realidad, Sofía Simou estudia y critica los elementos típicos de la actividad urbanística como elemento esencial de las políticas locales de cambio climático. En otras palabras, la autora traslada al lector la idea que el urbanismo es una de las herramientas que colaboran con la lucha contra el cambio climático. Lo hace detenidamente en el apartado titulado «Políticas públicas para el establecimiento de un modelo urbanístico municipal respetuoso con el clima» (p. 136). Es aquí, en donde Sofía Simou aboga por una reversión de los modelos urbanísticos actuales a favor de modelos sostenibles. Compartimos esta visión. Se trata de proponer un nuevo enfoque de ocupación y distribución en el territorio urbano en el que las viviendas, equipamientos sociales, actividades e infraestructuras en general deberán considerar las características actuales y futuras del clima y los efectos que estas producen sobre el cambio climático. Un paradigma que modifica la estructura y el *metabolismo* urbano adaptándolo a las condiciones de constante cambio del clima. En definitiva, Sofía Simou *dibuja*, casi de forma arquitectónica, una nueva ciudad. En las páginas de la obra, el *pincel* de la autora proyecta nuevos espacios que aúnan características dinamizadoras: elementos «libres y zonas verdes» y nuevas formas de materializar infraestructuras, equi-

pamientos, servicios («Sistemas o redes generales y locales»). Así mismo, la autora replantea la forma de entender los aparcamientos o analiza las denominadas «Incentive zoning» que como señala —parafraseando J.C Jurgensmeyer y T.E. Roberts— consisten «en apremiar a ciertos propietarios/promotores a que se vinculen a proporcionar a un área ciertos espacios públicos o materializar beneficios de carácter público adquiriendo a cambio un *bonus* de densidad o intensidad edificatoria».

La parte B —según la organización anteriormente mencionada— se ocupa de un tema trascendental. La autora, sin perder de vista el planeamiento urbanístico, indaga acerca del derecho de propiedad. Se trata de un estudio que inicia poniendo el foco en el artículo 33 de la CE. Se nos avisa de la naturaleza compuesta de la norma y es a través de esta interpretación que Sofía Simou estudia lo que ella define como la «Reserva de ley flexibilizada/relativa» en materia de derecho de propiedad. En definitiva, así como lo indican distintas Sentencias del Tribunal Constitucional, el derecho de propiedad no es ilimitado. Así el suelo, por ejemplo, es objeto de un juicio de prevalencia y de proporcionalidad que deberá responder al interés general.

Precisamente este arquetipo, limitador de la propiedad privada, debe ser utilizado como instrumento de realización de la configuración *filoclimática* de la propiedad. Configuración de la que la autora dejó

precisamente constancia en un precedente trabajo titulado «La configuración filoclimática del derecho de propiedad» publicado en el número 3-2017 de *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*.

La obra continúa desarrollándose a través del mismo hilo conductor. Ahora lo hace a través del tratamiento de la energía y de la energía renovable, asumiendo una vez más la importancia de las políticas locales en la materia. Sofía Simou resalta el valor de los instrumentos jurídico-locales en materia de energía con vistas a la reducción de los gases de efecto invernadero. Esta última materia es, naturalmente, de significativa redundancia en cualquier texto sobre cambio climático. En la obra que nos ocupa, la autora hace hincapié en el papel del derecho administrativo local. Precisamente el derecho administrativo local se ocupa de las licencias, autorizaciones y resuelve las evaluaciones ambientales. En este sentido, los municipios normalizan la intervención jurídico-administrativa en la regulación *filoenergética* de las ciudades. Una intervención que obligatoriamente debe pasar, según la autora, por ordenanzas que favorezcan un uso sostenible de la energía y que consideren también la rehabilitación como medida de lucha contra el cambio climático.

Finalmente, la obra aborda otro de los ejes principales e imprescindibles de la lucha local contra el cambio climático: la movilidad urbana sostenible. Efectivamente, la movilidad urbana individualiza la hoja de ruta

de los municipios cuyas competencias en la materia son indudables. En la obra reseñada, la autora asume y desea que precisamente los municipios establezcan los estándares de la calidad climática como propósito para fundamentar políticas *filoclimáticas*. De esta manera, y a sabiendas de que la movilidad urbana representa uno de los pilares de la lucha contra el cambio climático a nivel local, Sofía Simou apuesta por relarnos acerca de las que ella define como «medidas de incentivos positivos y negativos para impulsar la ordenación *filoclimática* local de la movilidad». Así, la autora expone críticamente elementos como los peajes urbanos, la tasa de estacionamiento regulado o el impuesto de tracción mecánica para los vehículos más contaminantes. En definitiva, se trata de adaptar instrumentos conocidos o de crear nuevas herramientas que en el marco de la movilidad urbana permitan contrarrestar el cambio climático.

Debemos reconocer que, en este sentido, algunas ciudades españolas se muestran más sensibles que otras. Aunque no podamos entrar ahora en el meollo de la cuestión, pensemos, por ejemplo, en las últimas regulaciones en materia de vehículos de movilidad urbana personal (más conocidos como patinetes eléctricos —aunque la definición de VMUP es más compleja—). Las ordenanzas municipales deben moverse entre dos ejes prioritarios: el primero consiste en la regulación de la circulación de estos vehículos que garantice los derechos y la incolumidad de todos los usuarios de

los espacios urbanos. El segundo, estrechamente relacionado con el primero, consiste en abogar por políticas públicas municipales que vayan más allá de la mera regulación. Es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Sevilla. El pasado 20 de octubre de 2020, El Ayuntamiento de Sevilla aprobó un proyecto piloto autorizando la instalación en suelo público de una zona de estacionamiento y recarga de patinetes eléctricos de forma sostenible a través de energía solar. Este proyecto, aprobado por la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente mediante la autorización concedida por la Comisión Ejecutiva y por el Área de Transición Ecológica, se enmarca en los proyectos de lucha contra el cambio climático y reducción de las emisiones, en la actualidad, prioritario para la ciudad de Sevilla.

En nuestra opinión, Sofía Simou se refiere precisamente a este tipo de iniciativas que, entre otras, comprometen a las administraciones locales hacia una renovación y adaptación de los planes de movilidad urbana según las exigencias que depara la lucha contra el cambio climático.

La obra reseñada no cuenta con un capítulo conclusivo. Esto, encuentra cierta respuesta en la misma introducción de la obra. La autora informa (en la parte denominada estructura expositiva (p. 43), que el análisis de los conceptos tratados se hace a través de una visión horizontal, transversal, estática pero también dinámica (en la segunda parte de la obra). Esta transversalidad y dinamismo consiguen ofrecer unas re-

flexiones finales en cada uno de los apartados que componen la obra.

En este mismo sentido, el texto reseñado hubiera podido dividirse en por lo menos cuatro monografías separadas pero unidas por un mismo común denominador: el cambio climático. La primera inherente a la actividad local para la lucha contra el cambio climático, la segunda relativa al papel de las entidades locales en el ámbito urbanístico, la tercera referente a los instrumentos jurídico-locales en materia de energía y, por último, la cuarta, sobre políticas de movilidad urbana como cambio de paradigma hacia una movilidad sostenible. En todo caso, la obra es profunda y, al final, hemos tenido la sensación de que la autora tuvo que hacer un ejercicio de *autocontrol* para no extenderse más allá del número de páginas que finalmente componen el texto.

Charles Baudelaire decía: «Para trabajar basta estar convencido de una cosa: que trabajar es menos aburrido que divertirse». Sofía Simou, sin duda, ha trabajado en su personalísima creación. Sería interesante preguntarle si también se ha *divertido* en su labor de investigadora, profesora, escritora. Tras leer su obra todo parece apuntar que así fue.

DR. GABRIELE VESTRI

Universidad de Cádiz  
gabriele.vestri@uca.es

ORCID: 0000-0002-7959-0458

DOI:

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.119.2021.13>