

PUBLIC ADMINISTRATION AT THE BOUNDARIES
Studies and Perspectives on an Evolving Public Law

N. 6

Dirección

Elsa Marina Álvarez González

Coordinación

Adriana Antúnez Sánchez

LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL TERRITORIO

RETOS PARA UNA GOBERNANZA MULTINIVEL
EN MATERIA DE TRANSPARENCIA
Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA



Wolters Kluwer

CEDAM

PUBLIC ADMINISTRATION AT THE BOUNDARIES
Studies and Perspectives on an Evolving Public Law

————— 1 —————

SCIENTIFIC DIRECTION

Marcos Almeida Cerredá, Antonio Barone, Antonio Cassatella, Emilie Chevalier,
Pedro Costa Gonçalves, Elise Degrave, Manuel Fernández Salmerón,
Cristina Fraenkel-Haerberle, Emiliano Frediani, Anna Maria La Chimia,
Rubén Martínez Gutiérrez, Eva María Menéndez Sebastián, Viviana Molaschi,
Angelo Giuseppe Orofino, Olivier Renaudie, Joe Tomlinson, Julián Valero Torrijos

SCIENTIFIC COORDINATION

Angelo Giuseppe Orofino

SCIENTIFIC COMMITTEE

Jean-Bernard Auby, Concepción Barrero Rodríguez, Paul Craig, Patrizia De Pasquale,
Marina D'Orsogna, José Esteve Pardo, Loredana Giani, Alejandro Huergo Lora,
António Cândido Macedo de Oliveira, Elisenda Malaret García, Aristide Police,
Mauro Renna, Maria Alessandra Sandulli, Stephanie Schiedermaier,
Francisco Velasco Caballero, Piera Maria Vipiana, Alberto Zito

EDITORIAL BOARD

Fabiola Cimbali, Andrea Circolo, Angela Correra,
Raffaella Dagostino, Luna Felici, Laura Maccarrone, Marco Mongelli

*The volumes published in this series
have been subject to a double blind review procedure*

PUBLIC ADMINISTRATION AT THE BOUNDARIES
Studies and Perspectives on an Evolving Public Law

N. 6

Dirección

Elsa Marina Álvarez González

Coordinación

Adriana Antúnez Sánchez

LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL TERRITORIO

RETOS PARA UNA GOBERNANZA MULTINIVEL
EN MATERIA DE TRANSPARENCIA
Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA



Wolters Kluwer

CEDAM

Copyright 2024 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via Bisceglie n. 66, 20152 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org

Questo titolo può essere acquistato direttamente su shop.wki.it

You can buy this book directly on shop.wki.it

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato da GECA s.r.l.
Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

TABLE OF CONTENTS

Introduzione. <i>Diego J. Vera Jurado</i>	VII
1. Trasparencia administrativa y datos abiertos: una introducción desde la perspectiva italiana. <i>Angelo Giuseppe Orofino</i>	1
2. Participación pública y protección del medio ambiente. <i>Adriana Antúnez Sánchez</i>	13
3. Hacia una gobernanza sostenible del territorio y su impacto en los entes locales. <i>Elsa Marina Álvarez González</i>	43
4. La protección jurídica del paisaje en España. <i>Esther Rando Burgos</i>	71
5. La dialettica tra territorio ed energia: problemi e rimedi del Diritto Amministrativo. <i>Stefania Peduto</i>	99
6. La città come ecosistema e il suo governo: i conflitti della transizione ecologica e la glocalizzazione. <i>Dario Bevilacqua</i>	125
7. La necesaria conjugación de medio ambiente y urbanismo: un reto inmediato. <i>Salvador Martín Valdivia</i>	149
8. Renaturalización urbana y ciudadanía: su necesaria imbricación en las agendas locales. <i>Manuel Moreno Linde</i>	173
9. Gli enti locali e la transizione ecologica in Italia. <i>Marina Caporale</i>	203

NOTA INTRODUCTORIA

DIEGO J. VERA JURADO

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga

Este trabajo tiene la intención de abordar los problemas que presenta el territorio desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental. Se trata, por un lado, de analizar cómo la ordenación del territorio contempla la protección del paisaje, el suelo rural, los recursos naturales, la transición ecológica; por otro lado, de estudiar los desafíos que la sostenibilidad ambiental presenta para las comunidades autónomas y los entes locales que deben atender a estas cuestiones en sus agendas urbanas y, en particular, a través de la transparencia y la participación pública.

En efecto, el territorio, la ciudad, la sostenibilidad, la energía, los recursos naturales son realidades y conceptos vinculados, cuyo análisis correcto solo se puede realizar desde una visión sistémica e interdisciplinar. Y aunque es cierto que todos ellos pueden ser objeto de una inicial acotación, incluso de una explicación individualizada, su adecuada interpretación debe transcurrir de manera transversal e interrelacionada. Dicho en otras palabras, no se puede entender la ciudad al margen del territorio, ni ambos se comprenden desvinculados de los diferentes procesos de sostenibilidad o transición energética. A ello se une, además, la complejidad que aportan los diferentes niveles de poder y de gestión que actúan en esta realidad (administración general, comunidades autónomas, entidades locales, incluso estructuras comunitarias) que, aun teniendo escenarios competenciales propios

y definidos, tienen una clara tendencia a solaparse o generar conflictos.

La Unión europea ha establecido una serie de líneas de actuación que no plantean muchas dudas. Las estrategias europeas implican, en cualquier caso, la superación de la perspectiva propia de las políticas sectoriales para asumir la situación global del territorio europeo y sus diferentes oportunidades de desarrollo. Se trata de que la colaboración interterritorial produzca la cooperación entre las políticas sectoriales y, por tanto, el abandono de mecanismos independientes y poco armonizados. Consiste la estrategia, por tanto, en la consecución de tres metas: la cohesión económico-social, la sostenibilidad y la competitividad del territorio. Es innecesario recordar que estos criterios no constituyen simples propuestas de ordenación. Más bien al contrario, las comunidades autónomas y las entidades locales tienen la obligación de desarrollar de manera concreta los diferentes objetivos marcados por las instancias comunitarias.

En este contexto complejo y diverso, la participación ciudadana y la transparencia constituyen principios y mecanismos de primera escala. La solución de los problemas tiene un primer paso a partir de conocer la opinión de los sujetos que están en el territorio, y esta opinión solo se puede construir eficazmente a partir de un conocimiento cierto (y transparente) de la realidad. La participación, como instrumento de control jurídico, es una vía especialmente recurrente en la gestión de los intereses territoriales y la sostenibilidad. Y ello por el lógico protagonismo que la participación ciudadana tiene a la hora de gestionar intereses de personas y entidades públicas y privadas, además del interés indirecto que la decisión implica en el resto de los intereses generales. Es necesario un compromiso social amplio y, consecuentemente, es imposible de acometer una plena y eficaz gestión del territorio de espaldas a los colectivos y ciudadanos implicados.

Todo ello da lugar a un nuevo escenario conceptual y de actuación plenamente dinámico, en el que los conceptos de *gobernanza ambiental*

(transparencia, participación, ordenación...), transición ecológica y energética, renaturalización, ecosistemas, paisaje, entre otros, toman carta de naturaleza en relación con la ciudad, el territorio y los recursos naturales, sustituyendo a conceptos estáticos que quedan superados por los acontecimientos.

Pues bien, sobre todas estas cuestiones, y otras vinculadas, han reflexionado los autores de este trabajo colectivo, intentando ofrecer diversas visiones de una misma realidad: la sostenibilidad ambiental, el territorio y la ciudad, como los objetos de transformación; las comunidades autónomas y las entidades locales, como los sujetos de la actuación; y la participación y la transparencia, como instrumentos de intervención. Y esta reflexión se ha realizado, además, aportando las experiencias de España e Italia, contraste que ofrece un escenario rico en matices jurídicos que nos facilita una reflexión de más recorrido, y una detección de las carencias (o virtudes) de cada sistema.

Para finalizar, agradecer a los autores el interés y buen hacer a la hora de elaborar estos capítulos, resultado de años de actividad universitaria y profesional, que nos permite presentar un trabajo de estas características. A nuestros queridos colegas italianos (Angelo Giuseppe Orofino, Stefania Peduto, Dario Bevilacqua y Marina Caporale) y a mis compañeros y amigos de las universidades de Málaga y Jaén (Elsa Marina Álvarez, Manuel Moreno, Esther Rando, Adriana Antúnez y Salvador Martín). Mi enorme satisfacción por compartir con ellos este proyecto de reflexión y debate. Espero que vengan otros.

Málaga, enero 2024.

TRASPARENCIA ADMINISTRATIVA Y DATOS ABIERTOS: UNA INTRODUCCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA ITALIANA

de *Angelo Giuseppe Orofino*

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Lum
Giuseppe Degennaro

SUMARIO: 1. La transparencia como instrumento de la democracia administrativa. – 2. Transparencia administrativa en la era de la desconfianza. – 3. Los datos abiertos como instrumento de transparencia. – 4. Los datos abiertos como herramienta para una buena administración. – 5. Algunas observaciones finales. Bibliografía.

1. *La transparencia como instrumento de la democracia administrativa*

Se ha hecho imprescindible garantizar la transparencia en la acción pública y en la forma en que las administraciones desempeñan sus funciones. Esta necesidad es el resultado de la evolución jurídica y social que ha caracterizado a determinados países de Europa Occidental, como Italia¹, España², Francia³ y, en menor medida,

¹ A.G. Orofino, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Bari, Cacucci, 2020.

² J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coord.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014; I.M. Delgado (ed.), *Transparencia y acceso a la información pública de la teoría a la práctica*, Madrid, Iustel, 2019; E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2020.

³ G.J. Guglielmi y É. Zoller (eds.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, París, Editions Panthéon-Assas, 2014.

Alemania⁴. Estos países, a diferencia de los anglosajones⁵ o los escandinavos⁶, no contaban en el pasado con normativas que implementaran medidas generales de transparencia administrativa.

En los últimos diez años se han promulgado diversas leyes y reglamentos para reforzar la transparencia administrativa y fomentar la participación ciudadana. Este movimiento, que dio lugar a una «explosión» de normativas de transparencia⁷, ha dado un vuelco a las tradiciones jurídicas basadas en el secreto y la impenetrabilidad de los poderes públicos.

El año 2013 parece haber sido fundamental en este ámbito, con la promulgación de la Ley española n° 19/2013, de 9 de diciembre de 2013, titulada «Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», y la adopción en Francia de la loi organique n° 2013-906, de 11 de octubre de 2013, relativa a la «Transparence de la vie publique».

El año 2013 fue importante incluso en Italia porque el Gobierno promulgó un Decreto Legislativo relativo a la transparencia administrativa⁸. Este Decreto se aprobó siguiendo un camino que comenzó tímidamente en 2009 con las reformas «Brunetta»⁹, y fue promulgado gracias a una delegación contenida en una Ley

⁴ J. von Luche y K. Gollasch, *Open Government. Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln - Leitbilder, Ziele und Methoden*, Cham, Springer, 2022, 25. Adde F. Schoch y M. Kloepfer, *Informationsfreiheitsgesetz (IFG-Projekt): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, Duncker & Humblot, 2002.

⁵ P. Birkinshaw, *Libertad de información. The Law, the Practice and the Ideal*, 4 ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

⁶ D.E. Pozen y M. Schudson, *Troubling Transparency. The History and Future of Freedom of Information*, Nueva York, NY, Columbia University Press, 2018.

⁷ J.M. Ackerman e I.E. Sandoval-Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, en *Administrative Law Review*, vol. 58, 2006, 85.

⁸ Decreto Legislativo n° 33 de 14 de marzo de 2013.

⁹ Ley n° 15 de 4 de marzo de 2009 y Decreto Legislativo n° 150 de 27 de octubre de 2009.

promulgada en otoño de 2012¹⁰ (la «Ley Anticorrupción») para contrarrestar la proliferación de prácticas corruptas.

Este Decreto Legislativo presenta una cierta idea de transparencia que rompe con la tradición italiana anterior, según la cual el acceso era necesario para proteger a los particulares desde el poder de las autoridades públicas. Al contrario, el nuevo tipo de acceso previsto por el Decreto Legislativo n° 33/2013 permite amplias formas de transparencia y encarna la idea de colaboración con las administraciones, basada en una democracia participativa y administrativa¹¹.

La anterior Ley italiana sobre el derecho de acceso¹² prohibía expresamente las solicitudes generales destinadas a controlar todo el trabajo de las administraciones¹³. En cambio, el nuevo marco normativo establece un principio general de transparencia y especifica que este principio implica la libertad de acceso a los datos, la información y los documentos en poder de las administraciones. Esta forma de transparencia pretende proteger los derechos de los ciudadanos, promover la participación de las partes interesadas en la actividad administrativa y fomentar formas generalizadas de control sobre el ejercicio de las funciones institucionales y el uso de los recursos públicos¹⁴.

2. *Transparencia administrativa en la era de la desconfianza*

El Decreto Legislativo n° 33/2013 ha cambiado profundamente el

¹⁰ Ley n° 190 de 6 de noviembre de 2012.

¹¹ J.-B. Auby, *Remarques préliminaires sur la démocratie administrative*, en *Revue française d'administration publique*, 2011, 137; J. Chevallier, *De l'administration démocratique à la démocratie administrative*, en *Revue française d'administration publique*, 2011, 217.

¹² Véanse los artículos 22 y siguientes de la Ley n° 241 de 8 de agosto de 1990.

¹³ A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci, 2012.

¹⁴ Véase el art. 1 del Decreto Legislativo n° 33/2013.

significado de la transparencia en Italia.¹⁵ Lo ha hecho al permitir el acceso no solo a los documentos administrativos, como se hacía antes, sino también a los datos y la información detenidas por las administraciones¹⁶.

Esta forma de transparencia responde a varios objetivos, expresamente indicados en los textos del Decreto Legislativo. En particular, debe contribuir a la aplicación de diversos principios, como los principios democráticos y constitucionales de igualdad, imparcialidad, responsabilidad, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, y como los principios de integridad y lealtad al servicio de la nación.

También es una condición para garantizar las libertades individuales y colectivas, así como los derechos civiles, políticos y sociales. Por último, la transparencia integra el derecho a una buena administración y contribuye a la consecución de una administración abierta al servicio de los particulares. En consecuencia, las nuevas disposiciones sobre transparencia se aplican no sólo a quienes sufren un perjuicio derivado de la adopción de actos administrativos. Por el contrario, se aplican a todos los individuos entendidos como titulares de la soberanía que la Constitución reconoce a cada ciudadano. La transparencia se convierte así en una herramienta a través de la cual los particulares pueden enfrentarse y dialogar con las administraciones.

La necesidad de esta nueva forma de transparencia viene motivada por una profunda desconfianza en las instituciones¹⁷, que se ve agravada por las dificultades a las que se enfrentan los ciudadanos

¹⁵ Sobre la existencia de distintas manifestaciones del principio de transparencia, véase R. Feik, *Zugang zu EU-Dokumenten. Demokratie durch Transparenz*, Vien-Graz, Neuer Wiss, 2002 , 13.

¹⁶ C. Colapietro, *La 'terza generazione' della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2016 .

¹⁷ P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, París, Seuil, 2006 .

como consecuencia de la crisis económica y social que caracteriza el periodo actual¹⁸.

En Italia, al igual que en otros países, la promulgación de leyes que establecen medidas para aumentar la transparencia se ha visto justificada también por la revelación de escándalos en los que han sido implicadas importantes figuras políticas. Los parlamentos han sentido la necesidad de promulgar ciertas normas en respuesta a estos escándalos¹⁹, que han hecho el juego de los populistas²⁰ y han alimentado sentimientos «antipolíticos» que, en última instancia, han socavado la legitimidad democrática de las instituciones.

En una sociedad cada vez más dividida y deconstruida²¹, la confianza basada en el consenso y la credibilidad de las administraciones y sus representantes ha sido sustituida por una nueva forma de confianza basada en la posibilidad de control y verificación directos. Todo ello puede interpretarse como un signo de la nueva debilidad de las instituciones²².

¹⁸ A.G. Orofino, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, 13. Italia.

¹⁹ A.G. Orofino, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, Cacucci, 2013, 97. Véase también B. Nabli, *Fondements de la « moralisation-juridicisation » de la vie politique*, en *Pouvoirs*, n° 154, 2015, 149: « À la suite de l'« affaire Cahuzac », le président François Hollande en a appelé à un « choc de moralisation » qui s'est traduit juridiquement par l'adoption des lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ».

²⁰ P. Rosanvallon, *Le Siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, París, Seuil, 2020.

²¹ J. Chevallier, *L'État post-moderne*, IV ed., París, Lextenso, 2017, 91.

²² J. Bröhmer, *Transparenz als Verfassungsprinzip Grundsatz und Europäische Union*, Mohr Siebeck, 2004, 8: «Das Aufkommen des Transparenzthemas in der öffentlichen Diskussion hat auch zu tun mit einer zu beobachtenden Veränderung der Rolle des - westeuropäische - Staates. Der Staat verliert zunehmend seine Rolle als Prinzipale politische Gestaltungsinstanz».

3. *Los datos abiertos como instrumento de transparencia*

Del mismo modo que la antipolítica ha utilizado Internet como medio de expresión de la disidencia, los poderes públicos también han tenido que recurrir a los canales de comunicación online para reforzar el consenso político y, en consecuencia, la legitimidad de las autoridades públicas. Por estas razones, la reciente normativa italiana sobre transparencia prevé la difusión en Internet de datos, documentos e información inherentes al ejercicio de las funciones públicas.

El Decreto Legislativo n° 33/2013, en particular, ha canonizado el acceso cívico. Como se ya se ha dicho, esta tipología de acceso ofrece a los ciudadanos la posibilidad de acceder a determinados documentos, datos o información en poder de las administraciones. Esto es posible incluso cuando la solicitud no está motivada por un interés o razón particular.

En algunos casos, el acceso requiere una solicitud de los ciudadanos. En otros casos, y para determinadas informaciones mencionadas en el Decreto Legislativo, la difusión se realiza mediante publicación en Internet. En este caso no es necesaria ninguna solicitud de los ciudadanos para obtener las informaciones o los documentos difundidos online.

En virtud del Decreto Legislativo n° 33/2013, las administraciones tienen la obligación de publicar una amplia gama de datos e informaciones. Estos se refieren a los contratos firmados por las autoridades públicas, la organización de las oficinas, la información sobre cuestiones urbanísticas y medioambientales, etc.

Se trata de una gran cantidad de datos. Cuando su publicación sea obligatoria, estos datos deberán ser difundidos en formato abierto²³ y ser reutilizables²⁴. La reutilización puede hacerse sin más restricciones que la obligación de citar la fuente y respetar la

²³ Art. 7 del Decreto Legislativo n° 33/2013.

²⁴ Decreto Legislativo n° 36 de 24 de enero de 2006.

integridad²⁵ de la información. Todos los datos deben procesarse de forma que puedan ser indexados y rastreados por los motores de búsqueda²⁶.

También el Código de la Administración Digital se ocupa datos abiertos²⁷, y los define como aquellos que: (a) están disponibles bajo licencias o disposiciones normativas que permiten su uso por cualquier persona, incluso en formato desagregado, (b) sean accesibles en formatos abiertos y aptos para su tratamiento automático por programas informáticos, (c) y se pongan a disposición de todos a través de redes informáticas de forma gratuita o coste a muy bajo. Se dedica una sección entera a los datos de las administraciones públicas (Capítulo V, Sección I). En ella se establece la obligación de gestionar los datos que obran en poder de las administraciones de forma que se permita su reutilización por distintas administraciones cuando su uso sea necesario para el desempeño de determinadas tareas institucionales. Esto debe hacerse dentro de los límites establecidos para la protección de la privacidad por el GDPR o por otras normativas. Esta disposición implica, por tanto, que todos los datos publicados por las autoridades públicas se consideran datos abiertos, a menos que estén expresamente exentos²⁸.

Por tanto, la legislación italiana parece expresar la idea de que los datos abiertos son una herramienta que ayuda a aumentar la transparencia de las administraciones, como ya se puso de manifiesto en la Carta de Datos Abiertos firmada en 2013 por los líderes del G8²⁹.

²⁵ Art. 7 del Decreto Legislativo n° 33/2013.

²⁶ Art. 7 *bis* del Decreto Legislativo n° 33/2013.

²⁷ Art. 1, lett. i), del Decreto Legislativo n° 82 de 7 de marzo de 2005.

²⁸ Art. 52 del Decreto Legislativo n° 82/2005.

²⁹ La Carta de Datos Abiertos afirma que «open data can increase transparency about what government and businesses are doing. Open data also increase awareness about how countries' natural resources are used, how extractives revenues are spent, and how land is transacted and managed. All of which

4. *Los datos abiertos como herramienta para una buena administración*

Los datos abiertos contribuyen sin duda a la creación de administraciones participativas. Gracias a un conocimiento más profundo de los hechos sobre los que las instituciones deben decidir, también pueden utilizarse como herramienta para garantizar una mayor eficiencia en el desempeño de las actividades. Esta perspectiva es claramente notoria en los recientes actos de la UE relativos a la reutilización de la información del sector público³⁰.

La importancia de la actividad cognitiva llevada a cabo por las administraciones ha sido destacada en varias ocasiones por los juristas, incluidos los que analizaron este tema en las primeras décadas posteriores a la promulgación de la Constitución italiana³¹. El uso de potentes herramientas de conocimiento hace que esta actividad cognitiva sea más eficaz. Dichas herramientas presentan ventajas evidentes en cuanto a la calidad del trabajo realizado por las administraciones y también aumentan la transparencia de las actividades llevadas a cabo. De hecho, el principio de transparencia es aplicable a las normas destinadas a garantizar una adecuada

promotes accountability and good governance, enhances public debate, and helps to combat corruption. Transparent data on G8 development assistance are also essential for accountability» (el documento está disponible en <https://opendatacharter.net>).

³⁰ Véase, en particular, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 19 de febrero de 2022, COM(2020) 66 final, sobre una estrategia europea de datos. Véase también la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Encontrará más información sobre la Estrategia Europea de Datos en el sitio web de la UE: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en#data-governance.

³¹ V. Ottaviano, *La comunicazione degli atti amministrativi*, Milán, Giuffrè, 1953; F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Turín, Giappichelli, 1967.

investigación y valoración de los hechos que permita tomar decisiones conscientes y cuidadosas³².

Por eso la legislación italiana prevé la creación de varias bases de datos, para facilitar el intercambio de información entre administraciones. La más importante de ellas es probablemente la «Piattaforma digitale nazionale dati» (Plataforma digital nacional de datos). Su objetivo es servir y facilitar el intercambio de información pública por parte de todas las instituciones que necesiten acceder a ella para llevar a cabo sus tareas.

También está previsto crear bases de datos sectoriales, como el registro nacional de personas asistidas por el servicio nacional de salud³³. Esto permitirá controlar el gasto en el sector sanitario, acelerar el proceso de automatización de la gestión de las necesidades sanitarias y mejorar los servicios de protección de la salud. Como prueba de la eficacia de estos instrumentos, baste pensar en el número de modelos y predicciones algorítmicas que se han utilizado durante la emergencia sanitaria para prever la evolución de las curvas pandémicas. Otras bases de datos sectoriales son la Base de Datos Nacional de Contratación Pública³⁴ y la Base de Datos de Educación³⁵.

La disponibilidad de información dentro de plataformas compartidas requiere la identificación de soluciones técnicas que garanticen la accesibilidad, protección, integridad y confidencialidad

³² A. Police, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, en *Diritto amministrativo*, 1996, 229.

³³ Art. 62 *ter* del Decreto Legislativo n° 82/2005.

³⁴ Art. 62 *bis* del Decreto Legislativo n° 82/2005.

Puede ser oportuno señalar que también en Francia, el artículo L. 3131-2 du Code de la commande publique establece que el concesionario de un servicio público debe proporcionar al poder adjudicador, en formato electrónico y en formato abierto libremente reutilizable, los datos y bases de datos recogidos y producidos durante la ejecución del contrato. Véase T. Bassi, *Les données collectées par le concessionnaire de service public*, en *Aida*, 2019, n° 9, 496.

³⁵ Art. 62 *quater* del Decreto Legislativo n° 82/2005.

de los datos, así como la continuidad operativa de sistemas e infraestructuras. A tal fin, la Agenzia per l'Italia Digitale (Agid) debe desempeñar un papel especialmente importante, tanto mediante la adopción de directrices adecuadas para regular la producción y el intercambio de datos públicos como mediante una actividad de supervisión y apoyo a las distintas administraciones³⁶.

5. *Algunas observaciones finales*

El debate hasta ahora muestra claramente que el tema de la transparencia está vinculado al de los datos abiertos desde dos perspectivas.

En primer lugar, desde el punto de vista de los ciudadanos, para quienes la transparencia se convierte en un instrumento de participación y control cívico. Éste se ejerce unas veces directamente y otras a través de operadores como periodistas y asociaciones que persiguen objetivos estatutarios de protección cívica en determinados sectores.

En segundo lugar, hay que considerar que es una herramienta fundamental para las administraciones poder tratar los datos tanto manual como digitalmente. Les permite tomar decisiones mejor informadas y más cuidadosas y, en consecuencia, mejor verificables.

El entorno administrativo se caracteriza a menudo por el aislamiento de los poderes públicos, que trabajan sin diálogo ni intercambio de experiencias. Así, la falta de transmisión de información ha estado a menudo en el origen de los errores cometidos por las instituciones, así como de episodios de mala administración. Por lo tanto, el intercambio de datos útiles para mejorar el desempeño de las funciones públicas sólo puede beneficiar a las propias administraciones.

³⁶ Para conocer las diversas iniciativas emprendidas por Agid en este ámbito, véase la página: www.dati.gov.it

Bibliografia

- A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci, 2012.
- A. Police, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, en *Diritto amministrativo*, 1996, 229.
- A. G. Orofino, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Bari, Cacucci, 2020.
- A. G. Orofino, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, 13, Italia.
- A. G. Orofino, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, Cacucci, 2013, 97.
- B. Nabli, *Fondements de la « moralisation-juridicisation » de la vie politique*, en *Pouvoirs*, n. 154, 2015, 149.
- C. Colapietro, *La 'terza generazione' della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2016 .
- D. E. Pozen y M. Schudson, *Troubling Transparency. The History and Future of Freedom of Information*, Nueva York, NY, Columbia University Press, 2018.
- E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2020.
- F. Schoch y M. Klopfer, *Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, Duncker & Humblot, 2002.
- G. J. Guglielmi y É. Zoller (eds.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, París, Editions Panthéon-Assas, 2014.
- I. M. Delgado (ed.), *Transparencia y acceso a la información pública de la teoría a la práctica*, Madrid, Iustel, 2019.
- J. Bröhmer, *Transparenz als Verfassungsprinzip Grundsatz und Europäische Union*, Mohr Siebeck, 2004, 8.
- J. Chevallier, *De l'administration démocratique à la démocratie administrative*, en *Revue française d'administration publique*, 2011, 217.
- J. Chevallier, *L'État post-moderne*, IV ed., París, Lextenso, 2017, 91.
- J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coord.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- J. von Luche y K. Gollasch, *Open Government. Offenes Regierungs- und*

- Verwaltungsbandeln - Leitbilder, Ziele und Methoden*, Cham, Springer, 2022, 25.
- J. B. Auby, *Remarques préliminaires sur la démocratie administrative*, en *Revue française d'administration publique*, 2011, 137.
- J. M. Ackerman e I.E. Sandoval-Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, en *Administrative Law Review*, vol. 58, 2006, 85.
- P. Birkinshaw, *Libertad de información. The Law, the Practice and the Ideal*, 4 ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006 .
- P. Rosanvallon, *Le Siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, Paris, Seuil, 2020.
- R. Feik, *Zugang zu EU-Dokumenten. Demokratie durch Transparenz*, Vien-Graz, Neuer Wiss, 2002 , 13.
- T. Bassi, *Les données collectées par le concessionnaire de service public*, en *Aida*, 2019, n° 9, 496.
- V. Ottaviano, *La comunicazione degli atti amministrativi*, Milán, Giuffrè, 1953; F. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Turín, Giappichelli, 1967.

Otras referencias

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 19 de febrero de 2022, COM(2020) 66 final, sobre una estrategia europea de datos.

- Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Encontrará más información sobre la Estrategia Europea de Datos en el sitio web de la UE: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en#data-governance.

- Carta de Datos Abiertos. <https://opendatacharter.net>

- Agenzia per l'Italia Digitale (Agid) <https://www.dati.gov.it>

PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

de *Adriana Antúñez Sánchez*
Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad de Málaga

SUMARIO: 1. La participación ciudadana y su especial significación en el ámbito del medio ambiente 2. Mecanismos para hacer efectiva la participación pública en los asuntos medio ambientales: derechos de los ciudadanos 2.1 El derecho de acceso a la información medio ambiental 2.1.1 Alcance del derecho de acceso a la información ambiental en la modalidad activa 2.1.2 Contenido del derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud 2.2 El derecho de participación pública en asuntos de carácter medio ambiental 2.2.1 La participación funcional en materia ambiental: participación en planes, programas y disposiciones de carácter general 2.2.2 La participación de carácter orgánico: órganos colegiados de participación social 3. Una atención especial a la protección ambiental en materia climática 3.1 La participación en materia climática: las asambleas por el clima 3.2 Perspectivas de futuro en el resto de los niveles territoriales: el ámbito municipal 4. Conclusiones Bibliografía.

1. *La participación ciudadana y su especial significación en el ámbito del medio ambiente*

Nuestro ordenamiento jurídico contiene numerosas referencias al derecho de participación ciudadana, entendido como el derecho a participar y ser informado de los asuntos públicos. Este múltiple reconocimiento encuentra su fundamento en diversos preceptos consagrados a nivel constitucional. Así, el artículo 9.2 establece que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y

social, a la vez que el artículo 23.1 reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representante. Además, el artículo 105 traslada con mayor detalle ese derecho de participación al ámbito administrativo, en tanto reconoce la existencia de diversos trámites en el procedimiento para favorecer la participación de la ciudadanía en su conjunto y del interesado específicamente, a través de la denominada información pública y el trámite de audiencia.

No obstante, en los últimos años la concepción de la participación pública se ha ido extendiendo a otros ámbitos que no estaban expresamente reconocidos en la Constitución, aunque su interpretación extensiva así lo justifica, al erigirse como el cauce necesario para dotar de efectividad el ejercicio de ciertos derechos. Es este el caso del principio consagrado en el artículo 45 de la carta magna: el derecho a un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo.

Ello tiene sentido si analizamos el contexto actual, en el que la configuración jurídica de la participación ambiental ha experimentado una evolución intensa y ascendente tanto a nivel internacional, como en lo que respecta al ámbito europeo y a su traslación a la legislación nacional. Así, la Declaración de Río de 1992 ponía de relieve la necesidad de propiciar la participación de los ciudadanos interesados en las cuestiones de naturaleza ambiental en cualquier nivel de gobierno, de modo que también las comunidades locales dispongan de herramientas para participar en la ordenación del medio ambiente y en la consecución de un desarrollo sostenible. El ejercicio del derecho de participación se concretaba en tres pilares, que como veremos, se mantienen en la actualidad, aún con matices: el acceso a la información ambiental, la participación en los procesos de toma de decisiones y la existencia de herramientas procedimentales que permitan a los ciudadanos oponerse a las vulneraciones de las normas de carácter ambiental.

Posteriormente, se adoptó en el marco de la Organización de las Naciones Unidas el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la

justicia en materia de medio ambiente, comúnmente denominado “Convenio Aarhus” -en referencia a la ciudad donde tuvo lugar su celebración- y cuya ratificación asumió España en el año 2004.

La Unión Europea también acometió la firma del citado Convenio, aunque condicionó su ratificación a la adaptación del derecho europeo a los principios proclamados en Aarhus. La plena adecuación tuvo lugar a través de la promulgación de sendas directivas -Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE- que fueron incorporadas al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante, Ley 27/2006).

La ley 27/2006 hace propias las previsiones contenidas en los instrumentos internacionales a la hora de dimensionar el contenido del derecho a la participación ambiental, de modo que establece como su objeto regular los siguientes derechos:

“a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre.

b) A participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas.

c) A instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental

2. Esta ley garantiza igualmente la difusión y puesta a disposición

del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible.”

La Ley aumenta este listado en el artículo 3, reconociendo una serie de derechos que implican la concreción en mayor detalle de los vistos con anterioridad, así:

“1. En relación con el acceso a la información:

a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.

b) A ser informados de los derechos que le otorga la presente ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio.

c) A ser asistidos en su búsqueda de información.

d) A recibir la información que soliciten en los plazos máximos establecidos en el artículo 10.

e) A recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos, en los términos previstos en el artículo 11.

f) A conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquellos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formato solicitados.

g) A conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

2. En relación con la participación pública:

a) A participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.

b) A acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos planes, programas y disposiciones de carácter general.

c) A formular alegaciones y observaciones cuando estén aún abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados planes, programas o disposiciones de

carácter general y a que sean tenidas debidamente en cuenta por la Administración Pública correspondiente.

d) A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.

e) A participar de manera efectiva y real, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable, en los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, para la concesión de los títulos administrativos regulados en la legislación en materia de organismos modificados genéticamente, y para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental reguladas en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental, así como en los procesos planificadores previstos en la legislación de aguas y en la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente.

3. En relación con el acceso a la justicia y a la tutela administrativa:

a) A recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos que esta Ley reconoce en materia de información y de participación pública.

b) A ejercer la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental en los términos previstos en esta Ley.

4. Cualquier otro que reconozca la Constitución o las leyes.”

A nivel de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, establece una serie de garantías en materia de información ambiental que implican, además, el reconocimiento del derecho de acceso a la información relacionada con esta materia, así como a participar en los procesos de toma de decisión que se realicen en Andalucía, de conformidad con la legislación estatal a la que ya hemos hecho referencia.

2. *Mecanismos para hacer efectiva la participación pública en los asuntos medio ambientales: derechos de los ciudadanos*

Como ya hemos tenido ocasión de reflejar, la legislación nacional adoptada en España como resultado de la transposición de las Directivas comunitarias, asume básicamente el mismo esquema que la normativa de ámbito internacional. Estos derechos se configuran como mecanismos dirigidos no sólo a hacer efectiva la participación pública en materia medio ambiental, sino que, en última instancia, tienen como fundamento alcanzar la efectiva consecución de un derecho constitucional, que ampara y reconoce el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado. Veamos a continuación cuáles son las garantías que facilitan el correcto ejercicio de este derecho.

2.1 *El derecho de acceso a la información medio ambiental*

La legislación básica que con carácter general regula el acceso a la información pública, se encuentra representada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Esta norma configura el ejercicio del derecho de acceso desde una doble perspectiva: por un lado, los poderes públicos están obligados a poner a disposición de los ciudadanos determinada información de oficio -lo que ha sido denominado publicidad activa- y por otro, los ciudadanos tienen derecho a acceder al contenido de la información pública a través de la presentación de la correspondiente solicitud, sin que deba exigírseles una relación concreta con el asunto al que haga referencia la información. No obstante, este derecho de acceso no se configura como un derecho absoluto, sino que ya la Constitución establece una serie de límites en el artículo 105 b) -seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas- y que son concretados por el artículo 14 de la Ley 19/2013, incluyendo en lo que aquí nos ocupa y a título de ejemplo, la protección al medio ambiente. La restricción deberá

estar justificada y ser proporcionada a la finalidad de protección y en todo caso atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la existencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Concretamente el derecho de acceso a la información medio ambiental reconocido en la Ley 27/2006, adopta una sistemática idéntica, pues regula la obligación de las autoridades públicas de poner a disposición del público determinada información de forma voluntaria, sin que exista un previo requerimiento por parte del ciudadano y a su vez, también incluye la posibilidad de que se solicite el acceso a la información ambiental previa presentación de la correspondiente solicitud.

En el cumplimiento de esa obligación de publicidad activa, el artículo 5 de la Ley delimita una serie de obligaciones más concretas en materia de información ambiental, entre las que se comprenden: informar al público de manera suficientemente adecuada sobre los derechos reconocidos en la Ley, así como sobre las vías para ejercitarlos; facilitar información para su correcto ejercicio, así como consejo y asesoramiento en la medida en que resulte posible; elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, que deberán estar publicadas y ser accesibles – para dar cumplimiento a esta última previsión, es necesario que exista al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma-; también existe el deber de garantizar que el personal asista al público cuando se trate de acceder a la información ambiental; fomentar el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información; y garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso a la información ambiental.

Para hacer efectivo el ejercicio de este derecho de acceso, las autoridades deberán adoptar una serie de medidas tales como la designación de unidades responsables de información ambiental, la creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada y la creación de registros o listas de la información

ambiental que obre en su poder o los puntos de información existentes.

2.1.1 *Alcance del derecho de acceso a la información ambiental en la modalidad activa*

Ya hemos destacado como una de las significaciones del derecho de acceso a la información ambiental de los ciudadanos conlleva la puesta a disposición de determinada información por parte de los poderes públicos. Para asegurar su efectividad, la Ley 27/2006, se encarga de determinar la información que con carácter mínimo debe publicarse para entenderse cumplida la obligación a la que hacemos referencia. Así, se establece que dicha información deberá ofrecerse a los ciudadanos por medio de las TIC, siempre que sea posible. En particular, mediante bases de datos electrónicas de fácil acceso a través de redes públicas de telecomunicaciones.

En cuanto al contenido mínimo de la información que las autoridades deben difundir, el artículo 7 de la Ley 27/2006 incluye:

- Los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, estatales, autonómicos o locales sobre el medio ambiente o relacionados con la materia.
- Las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, así como sus evaluaciones ambientales cuando proceda.
- Los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los elementos anteriores, cuando hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en dicho formato por las autoridades públicas.
- Los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente.
- Las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente. En su defecto, la referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información
- Los estudios sobre el impacto ambiental y evaluaciones del riesgo relativos a los elementos del medio ambiente o, en su defec-

to, una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar esa información

La Ley impone a las Administraciones Públicas la obligación de elaborar y publicar informes sobre el estado del medio ambiente de manera continuada, de modo que anualmente deberá publicarse un informe de coyuntura y con una periodicidad no superior a cuatro años un informe completo. Dichos informes deberán elaborarse y publicarse a nivel nacional y autonómico y en su caso, local. En cuanto a su contenido, la Ley dispone en su artículo 8, que deberán incluir datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que éste sufra, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público.

En lo que respecta a la aplicación de tal previsión en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la ya mencionada Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, dispone que la competencia para elaborar el informe sobre el estado del medio ambiente corresponde a la Consejería competente por razón de la materia, para lo que será necesario que las Administraciones públicas, organismos y demás entes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía le faciliten los datos ambientales de que dispongan. Además, esta Ley prevé la creación de la Red de Información Ambiental de Andalucía, que tiene por objeto la integración de toda información sobre el medio ambiente generada por cualquier tipo de centro productor de información ambiental en la Comunidad. La gestión de dicha Red corresponde igualmente a la Consejería competente en materia de medio ambiente, que puede suscribir convenios de colaboración con otros entes públicos y privados al objeto de ampliar y mejorar la información que ofrece esta herramienta.

Por último, en aquellos casos en los que se constate una amenaza inminente para la salud humana o para el medio ambiente, se deberá difundir inmediatamente y sin demora toda la información que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, a fin de posibilitar que el público que pueda resultar afectado adopte las medidas necesarias para prevenir o limitar los

daños que pudieran derivarse de dicha amenaza. Esta información se diferenciará por razón de sexo cuando suponga un factor significativo para la salud humana.

2.1.2 Contenido del derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud

El derecho de acceso comprende la posibilidad de solicitar el acceso a la información ambiental que se encuentra en poder de las autoridades públicas.

La solicitud debe dirigirse a la autoridad pública competente, que la resolverá previa tramitación de un procedimiento que debe respetar las garantías que se establecen en el artículo 10 de la Ley 27/2006:

- Cuando una solicitud de información ambiental esté formulada de manera imprecisa, la autoridad pública pedirá al solicitante que la concrete, asistiéndole para ello en el menor plazo posible.
- Si la autoridad pública no posee la información requerida debe remitir la solicitud a aquella que la posea y dará cuenta de ello al solicitante. Si ello no es posible, debe informarle directamente sobre la autoridad pública a la que ha de dirigirse para solicitar dicha información.
- La autoridad pública competente para resolver debe facilitar la información ambiental solicitada o comunicar al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla. El plazo para suministrar la información es, con carácter general, de un mes desde la recepción de la solicitud. Si por el volumen y la complejidad de la información resulta imposible cumplirlo, el plazo se amplía un mes más.
- La negativa a facilitar todo o parte de la información debe notificarse al solicitante en los plazos que se acaban de señalar, con indicación de los motivos de la denegación (art. 13.6 de la Ley 27/2006).

La información debe facilitarse en el formato que solicite el interesado, salvo que ya haya sido difundida en un formato distinto al que se pueda acceder fácilmente, o que la autoridad considere razonable ponerla a su disposición en una forma distinta, decisión

que deberá estar suficientemente motivada. Sin embargo, como ya hemos podido adelantar, el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos no es absoluto, pues se establece un listado bastante amplio de limitaciones al derecho de acceso, lo que implica que en unos supuestos determinados la Administración no estará obligada a facilitar la información ambiental solicitada, aunque sí deberá responder a la solicitud informando de las razones que motivan tal denegación. Las causas que la Ley configura como excepciones a la obligación de facilitar información se dividen, por un lado, en una serie de circunstancias que hacen referencia a aspectos formales de la solicitud y por otro, en aspectos que aluden a cuestiones de fondo, pues se refieren al contenido de la solicitud en sí mismo. Dentro del primer grupo, se recogen como causas de denegación de la solicitud de acceso la constatación de una serie de hechos, entre los que se encuentran que la información solicitada a la autoridad pública no obre en su poder, que la solicitud sea manifiestamente irrazonable o esté formulada en un modo excesivamente generalista, se refiera a materia en curso de elaboración, a documentos o datos inconclusos o a comunicaciones internas. En lo que respecta a las cuestiones de fondo de la solicitud cuya apreciación justifica la denegación del acceso a la información ambiental, la Ley incluye un elenco de causas tasadas¹.

¹ Las causas de denegación de la solicitud por cuestiones de fondo aluden a las siguientes cuestiones:

A las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública.

A causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria.

A la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.

A la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria.

2.2 *El derecho de participación pública en asuntos de carácter medio ambiental*

La participación pública en asuntos de carácter medio ambiental se hace efectiva a través de dos vías que implican, en último término, el modo en el que los ciudadanos pueden realizar una participación real en los asuntos públicos que tengan incidencia en el medio ambiente. Estos modos de participar representan dos técnicas habituales en términos de participación, y por ello no solo están presentes en la materia que nos ocupa, sino que suelen ser comunes a la práctica totalidad de las normas que regulan aspectos participativos de la sociedad. Nos referimos a la participación funcional y a la participación orgánica.

La primera de ellas tiene como objeto propiciar y favorecer la participación de cualquier ciudadano en los procesos de toma de decisión de carácter administrativo, aun no ostentando un derecho o interés legítimo en el asunto de que se trate y, por tanto, sin necesidad de que el ciudadano deba tener condición de interesado en el procedimiento. Como tendremos ocasión de ver con mayor detalle, la participación funcional se identifica esencialmente con el trámite de información pública, un trámite previsto en la legislación básica sobre procedimiento administrativo común, que adopta una especial significación en los procedimientos administrativos que versan sobre cuestiones ambientales. La segunda de estas vías, la participación funcional, conlleva el reconocimiento de la posibilidad de que los ciudadanos directamente o a través de sus representantes

A los derechos de propiedad intelectual e industrial, salvo que el titular haya consentido en su divulgación.

Al carácter confidencial de los datos personales, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.

A los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente, salvo que la persona hubiese consentido su divulgación

A la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada. En particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción.

pasen a formar parte de órganos administrativos colegiados. Todas estas manifestaciones del principio de participación han sido recogidas en la Ley 27/2006, como veremos a continuación.

2.2.1 La participación funcional en materia ambiental: participación en planes, programas y disposiciones de carácter general

La materialización de esta participación funcional encuentra fundamento en el artículo 16 de la Ley 27/2006, al establecer una serie de pautas e indicaciones que las Administraciones tendrán que respetar en los procedimientos de elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente -que la misma Ley se encarga de detallar- con la finalidad de promover una verdadera y efectiva participación en este tipo de procedimientos.

Una de estas pautas obliga a la Administración a informar a los ciudadanos, mediante avisos de carácter público u otros medios apropiados -como los electrónicos-, sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o disposiciones de carácter general o del acometimiento de sus modificaciones o revisiones y de que la referida información sea inteligible, incluida la información referida al ejercicio del derecho a formular alegaciones. Además, la Administración debe posibilitar que los ciudadanos ejerzan el derecho a expresar observaciones y opiniones con carácter previo a la adopción de la decisión final, y que dichas observaciones y opiniones sean tomadas en cuenta a la hora de resolver el procedimiento. La decisión final a la que llegue la Administración deberá ser comunicada a los ciudadanos, así como los motivos y consideraciones que le sirvan de fundamento.

No obstante, tampoco aquí nos encontramos ante un derecho de carácter absoluto, pues la Ley se ocupa de matizar lo anteriormente descrito, al disponer que no todos los ciudadanos necesariamente se encontrarán legitimados para ejercer el derecho de participación. Para ello, la Administración deberá determinar con antelación suficiente al inicio de estos procedimientos, los miembros que

tendrán condición de interesados, dentro de los cuales deberán estar necesariamente los incluidos en la definición de interesados que con carácter básico establece la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, además de las entidades sin ánimo de lucro.

La Ley realiza estas previsiones sin perjuicio de que puedan ser mejoradas por otras leyes más específicas. Así, es bastante común que la legislación sectorial reconozca con carácter general la posibilidad de participación de los ciudadanos en el trámite de información pública.

La Ley también se ocupa de concretar el ámbito de aplicación de estas garantías, circunscribiendo el ejercicio del derecho de participación en la tramitación de planes y programas que versen sobre una serie de materias: residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases y residuos de envases, calidad del aire, y aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica. En lo que respecta a la participación en la tramitación de planes y programas que afecten a las aguas y a los procedimientos de evaluación ambiental, se estará a lo que establezca la normativa específica. Además, se establece un ámbito concreto de exclusión al derecho de participación, que afecta a los planes y programas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil en situaciones de emergencia.

La determinación del ámbito de aplicación del derecho de participación también es concretada por la Ley en los procedimientos de elaboración, modificación y revisión de disposiciones de carácter reglamentario que versen sobre las siguientes materias: protección de las aguas, protección contra el ruido, protección de los suelos, contaminación atmosférica, ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos, conservación de la naturaleza, diversidad biológica, montes y aprovechamientos forestales, gestión de los residuos, productos químicos, incluidos los biocidas y plaguicidas, biotecnología, otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente, evaluación de impacto medioambiental, acceso a la información,

participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente y cualquiera otras materias que establezca la normativa de las Comunidades Autónomas.

De igual modo, se establece una serie de exclusiones al ejercicio del derecho de participación en estos procedimientos: aquellos que tengan por objeto la regulación de materias relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, la seguridad pública, la protección civil en casos de emergencia o el salvamento de la vida humana en el mar; las modificaciones de las disposiciones de carácter general de carácter organizativo o procedimental, siempre que no impliquen una reducción de las medidas de protección del medio ambiente, y los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general que tengan por único objeto la aprobación de planes o programas, que se ajustarán a lo establecido en su normativa específica.

2.2.2 La participación de carácter orgánico: órganos colegiados de participación social

La participación en los asuntos de carácter ambiental también puede materializarse a través de la incorporación de la ciudadanía en órganos colegiados de participación social. En la actualidad existen muchos órganos de esta tipología, tanto a nivel estatal, como a nivel autonómico y como podremos ver, también se prevé su presencia a nivel local. La Ley 27/2006, aborda la regulación de uno de estos órganos a nivel estatal, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, órgano colegiado que tiene por objeto la participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible, adscrito al Ministerio con competencias en materia de medio ambiente.

Los órganos colegiados que tienen por objeto favorecer la participación en la toma de decisiones ambientales, cuentan con especialidades en cuanto a su composición y funciones que los diferencian del resto de órganos colegiados de participación administrativa. Así, en lo que respecta a su composición, estos órganos suelen contar entre sus miembros con representantes de las

Administraciones, pero también con una pluralidad de actores sociales cuyos intereses se relacionan de manera más o menos directa con aspectos relacionados con el medio ambiente: organizaciones sindicales, organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones ecologistas, organizaciones que representan los intereses de consumidores y usuarios, y como no puede ser de otro modo, aquellas que defienden los intereses del sector primario, como la agricultura, la ganadería o la pesca.

3. Una atención especial a la protección ambiental en materia climática

La necesidad de proteger el medio ambiente ocupa en el contexto actual un protagonismo incuestionable. A ello ha contribuido el incremento de la concienciación social e institucional que ha marcado el devenir de los últimos años. La protección ambiental es hoy una cuestión transversal que condiciona el alcance de muchas de las actividades y programas de carácter público que se pretenden implantar, así como la valoración que de los mismos tiene la sociedad.

Debido a la amplitud de todo aquello que concierne o puede tener un efecto negativo en el medio ambiente, la protección que se le brinda a esta materia se ha visto diversificada. Así, por ser una cuestión con particularidades específicas y por su repercusión directa en la degradación del medio ambiente, la protección climática ocupa un lugar independiente y privilegiado en las agendas de los distintos organismos internacionales y gubernamentales de ámbito nacional, que han incrementado sus esfuerzos por mantener unos niveles climáticos que se correspondan con un verdadero desarrollo sostenible.

A nivel institucional, el interés por la protección del clima ha culminado en la consecución de distintos acuerdos que tienen por objeto reducir las emisiones de carbono y el calentamiento global. Así, desde la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático celebrada en 1992, se han sucedido una serie de tratados internacionales -el Protocolo de Kioto en 1997 y el

Acuerdo de París en 2015- que conforman el actual marco legislativo internacional en materia de protección climática. A ello debemos unir las restantes Cumbres del Clima que han venido celebrándose con carácter periódico en los últimos años y que tienen por finalidad revisar el alcance de los objetivos fijados en los mencionados instrumentos por parte de los países firmantes. Este marco se complementa con los objetivos recogidos en la Agenda 2030, en tanto se recoge como objetivo específico la acción conjunta por el clima.

En el ámbito de la Unión Europea, la protección climática a nivel legislativo no es una novedad. Así, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ya incorporaba la lucha contra el cambio climático como uno de los objetivos de la política ambiental europea². Con un alcance más generalista, la Carta Europea de Derechos Fundamentales contempla la obligación de que toda política de la Unión esté orientada a un alto nivel de protección del medio ambiente y a la mejora de su calidad, con arreglo al principio de desarrollo sostenible³. Más recientemente, en el marco fijado por la Nueva Agenda Estratégica para el período 2019-2024⁴, se ha establecido como prioridad la consecución de una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, a través de una verdadera transición ecológica que sitúe a la Unión a la vanguardia mundial de una economía verde. Estas previsiones han sido recogidas de manera concreta en el Pacto Verde Europeo, que finalmente fija como límite temporal para alcanzar la neutralidad climática en el año 2050. Así, en aplicación de los criterios previstos en el Pacto Verde Europeo, se adoptó en el 2021, por parte de la Comisión Europea la nueva Estrategia de Adaptación al

² Así aparece recogido en el artículo 191.1 TFUE.

³ La Carta Europea de Derechos Fundamentales reconoce este principio en el artículo 37, dentro del Capítulo IV, titulado “Solidaridad”.

⁴ Este documento sirve como guía para orientar el trabajo de las instituciones europeas en el período de referencia.

Cambio Climático, que vino a sustituir a la anterior estrategia del año 2013.

Tal y como defienden algunos autores⁵, probablemente nos encontremos ante una de las políticas en materia ambiental más ambiciosas del mundo, pues pilota sus objetivos sobre una serie de elementos inéditos hasta el momento: la transformación de la economía europea para la consecución de un futuro basado en la sostenibilidad; el papel protagonista que adopta la Unión Europea en la consecución de estos objetivos a nivel global; y la implantación y consecución del llamado Pacto Europeo por el Clima, que sirve como plataforma social en la que se presenten iniciativas, se creen redes y se aporten soluciones por los distintos sectores de la sociedad europea sobre los problemas que irroga la actual crisis climática.

No obstante, las previsiones contempladas en los documentos anteriores no han tenido verdadera fuerza jurídica hasta la llegada de la llamada Ley del clima europea en el año 2021⁶, lo que supone un hito sin precedentes en el camino hacia la consecución de una verdadera protección climática, pues a partir de este momento todos los Estados miembros quedan obligados a cumplir con los objetivos fijados en la misma.

Además, en la actualidad son muchas las acciones que la Unión Europea está llevando a cabo para luchar contra la crisis climática. Por su inmediatez en el momento de escribir estas líneas, debemos destacar que, en octubre del año 2023, el Consejo adoptó unas Conclusiones para fijar los parámetros de negociación de la Unión en el seno de la 28ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

⁵ D. Fernández de Gatta Sánchez, *El ambicioso Pacto Verde Europeo*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, 2020, 4.

⁶ Esta es la denominación que de manera generalizada se le ha asignado al Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

Cambio Climático, que tendrá lugar del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2023.

A ello se suma el horizonte que marca otra de las Conclusiones acordadas por el Consejo a principios del año 2023, en la que se apuesta decididamente por una política exterior que sitúe en un lugar fundamental la diplomacia en materia climática y energética de la UE. Para ello, resulta indispensable apoyar activamente una verdadera transición energética y así lo ha venido ejecutando la Unión en los últimos años, pues además de ser el mayor proveedor mundial de financiación en la lucha contra el cambio climático, dedica especiales esfuerzos a la colaboración con los países menos desarrollados en la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático.

España ha asumido un papel activo en la traslación y ampliación de los objetivos establecidos en la normativa europea al ámbito nacional. Este compromiso se ha manifestado legalmente en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Especialmente destacable es la introducción en este marco legal de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, que deben aplicarse en cada uno de los Estados Miembros de la UE y que tienen por objeto la concreción de los objetivos a perseguir en cada Estado para el logro de los límites de contaminación fijados por la Unión. A ello debemos añadir otra serie de instrumentos de planificación que, junto a los anteriores, definen la firme dirección que adopta España en la lucha contra el cambio climático⁷.

⁷ En este sentido, E. M. Álvarez González, *La asamblea ciudadana para el clima: ¿un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales?*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 122, 2022, 8, apunta a instrumentos como el Plan Nacional de Adaptación del cambio climático para el período 2021-2023, que junto a los ya mencionados, se configuran como posibles responsables de la transformación de la economía y sociedad española, basada en la seguridad energética y en la innovación.

3.1 *La participación en materia climática: las asambleas por el clima*

No cabe duda de que la protección del clima constituye un reto que requiere de un compromiso firme, consensuado y común a escala global. Son muchas las implementaciones que exigen ser realizadas y muchos los sectores que deben verse implicados en una tarea que nos afecta a todos.

Precisamente, la dificultad de esta empresa exige un alto nivel de colaboración social que debe traducirse en unos elevados niveles de participación en los procesos de toma de decisión y en aquellos otros que tengan por objeto la recogida de soluciones en materia climática. Y ello porque si bien el problema es fácilmente detectable -el devenir que está adoptando el planeta nos conducirá a efectos catastróficos si no fijamos soluciones capaces de mitigar las consecuencias- las soluciones son múltiples y de muy variada índole, lo que requiere de una profunda participación de la sociedad. Los procesos participativos, además, presentan aspectos muy positivos, en tanto contribuyen a que la ciudadanía se identifique y apoye con mayor intensidad las medidas en las que ella misma ha tenido la ocasión de participar.

Tras la Declaración ante la emergencia climática y ambiental en España en el año 2020, el Gobierno se comprometió, entre otros aspectos, a reforzar los mecanismos de participación ya existentes y reconocidos por la legislación básica en materia participativa, con el decidido propósito de ampliar el espectro participativo en materia climática a través de la creación de un órgano participativo concreto a nivel nacional.

Este órgano ha recibido la denominación de asamblea ciudadana para el clima y se configura como un foro de participación ciudadana con unas características sumamente novedosas, que reflejan el carácter innovador del mismo en nuestro país⁸. Su

⁸ Como ha sido puesto de manifiesto por E. M. Álvarez González, *La asamblea ciudadana para el clima: ¿un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales?, op.*

objetivo reside en servir como un punto de encuentro en el que se favorezca el debate, la reflexión y generación de conocimiento colectivo, así como representar un espacio óptimo para conocer las valoraciones, recopilar y comunicar a las autoridades las propuestas que realiza la ciudadanía para alcanzar la neutralidad climática en el horizonte fijado para el año 2050 y mitigar, al mismo tiempo, los problemas que genera en la actualidad el cambio climático.

Para llevar a cabo estos objetivos, la asamblea se rige por una serie de principios que se aplican al ejercicio de sus funciones: representatividad, imparcialidad, independencia, transparencia, acceso a la información medioambiental sobre cambio climático con carácter previo a la participación y pluralidad de la información.

La asamblea nacional para el clima estará conformada por una representación equilibrada entre mujeres y hombres, con especial atención a la participación de los jóvenes. Las características concretas de este órgano han sido objeto de desarrollo por la Orden Ministerial TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea Ciudadana para el Clima. Esta norma reglamentaria establece que la asamblea estará compuesta por cien personas que representen la diversidad de la sociedad española⁹.

La selección de los miembros será tarea de un equipo técnico independiente de carácter privado¹⁰, aplicando una metodología que

cit., 11-18, a nivel europeo existen diversas experiencias en la creación y funcionamiento de órganos participativos similares a la concepción que en nuestro ordenamiento han adoptado las asambleas ciudadanas para el clima.

⁹ La participación y permanencia en la asamblea tiene carácter voluntario, una vez aceptada la pertenencia deberán presentar una declaración responsable exponiendo que no incurrir en ninguna causa de incompatibilidad. Para aquellos casos en los que un miembro quiera abandonar la asamblea, se prevé la formación de un listado de reserva para cubrir los puestos vacantes.

¹⁰ Este equipo técnico será seleccionado de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

asegure la aleatoriedad, que preserve la calidad y representatividad de la muestra y basada en criterios como la edad, género, nivel educativo, procedencia geográfica y residencia en área urbana o rural, entre otros. El estatuto jurídico de los miembros de la asamblea, les otorga las prerrogativas de independencia e inamovilidad y para asegurar su carácter independiente se prevén una serie de incompatibilidades¹¹.

El funcionamiento de la asamblea se circunscribe a mandatos concretos, estableciéndose una pregunta que fijará la temática de debate y de recogida de soluciones. El mandato se concretará en aspectos más detallados por un grupo de expertos independientes de carácter consultivo, que tendrá como función principal la de servir de apoyo a la asamblea. Estos aspectos concretos permitirán identificar aquellos temas que guardando relación con la neutralidad climática, resulten más relevantes para la sociedad.

El primer mandato al que debe atenderse este foro de participación ha sido fijado por la Orden TED/1086/2021: «Una España más segura y justa ante el cambio climático, ¿Cómo lo hacemos? Cuestiones clave relacionadas con las soluciones que se encuentran

¹¹ El artículo 2.3 de la citada Orden Ministerial establece que en ningún caso podrán ser miembros de la asamblea:

Los miembros del Congreso de los Diputados, Senado, Parlamento Europeo o cualquiera de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, asistentes parlamentarios acreditados y asistentes locales del Parlamento Europeo, así como el personal de cualquiera de estas cámaras, incluido el de naturaleza eventual.

Los alcaldes, concejales y miembros de las Juntas de Gobierno de los municipios. Respecto de los municipios en régimen de concejo abierto, únicamente no podrán ser miembros los alcaldes.

Las personas titulares de la Presidencia, las Vicepresidencias, los miembros de las Juntas de Gobierno y de los Plenos de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes.

Los empleados de cualquier partido político o de sus fundaciones.

Los miembros del Gobierno de la Nación o de los Gobiernos de las comunidades autónomas, así como a los altos cargos de sus respectivas Administraciones Públicas.

a nuestro alcance para que podamos construir un país más seguro con menos emisiones de gases de efecto invernadero, menos vulnerable frente a los riesgos y los impactos del cambio climático y que requieren considerar la solidaridad, la equidad, la justicia social y la transición ecológica justa».

Los resultados del debate sobre los mandatos se reflejarán en un informe público de recomendaciones elaborado por la propia asamblea, que se remitirá al Gobierno y se presentará en el Congreso de los Diputados para facilitar la toma de decisiones en materia de política sobre el cambio climático.

La asamblea cuenta con una estructura de gobernanza independiente y transparente compuesta por personas físicas o jurídicas, elegidas atendiendo a su reconocida experiencia o prestigio en materias relacionadas con el cambio climático en función de las necesidades del mandato¹².

Para facilitar la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales con el ejercicio de las tareas como miembro de la asamblea, se prevé que las reuniones se celebren preferiblemente los sábados y

¹² En este primer mandato la estructura de gobernanza ha estado conformada por:

Panel de coordinación independiente: como órgano de coordinación para facilitar la puesta en marcha y apoyo logístico a la asamblea. Han formado parte dos instituciones de carácter multidisciplinar, como el *Basque Center for Climate Change* (BC3) y la Red Española de Desarrollo Sostenible (REDS), adscrita a las Naciones Unidas.

Grupo de expertos independientes (GdEI) de carácter consultivo: compuesto por 15 personas con reconocido prestigio en el ámbito del clima, la energía, la biodiversidad, el medio ambiente y la transformación social, entre otros.

Equipo técnico independiente: conformado por dos grupos de carácter privado, el primer de ellos para la selección de personas participantes y el segundo, especializado en procesos deliberativos, cuya función primordial es diseñar y dinamizar las sesiones de la asamblea.

El Ministerio con competencias en materia de cambio climático, contribuye en la realización de los trabajos a través de apoyo técnico y administrativo a través de la Oficina Española de Cambio Climático.

los domingos. Una vez comenzados los trabajos, la asamblea dispondrá de un plazo de doce meses contados a partir de la primera sesión para elaborar su informe de recomendaciones. En la actualidad, se ha publicado el primer informe de recomendaciones al que se puede acceder en la página web de la asamblea¹³, dando cumplimiento a la publicidad y transparencia de la metodología, participantes y sistemas utilizados para llegar a las conclusiones que se presentan en el informe y, sobre todo, los resultados que se proponen por los ciudadanos para la implementación de la situación.

3.2 Perspectivas de futuro en el resto de niveles territoriales: el ámbito municipal

Si bien las Asambleas para el clima que crea la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética se circunscriben al ámbito nacional, la misma norma recomienda su creación en el resto de los niveles territoriales, por lo que se traslada la responsabilidad de crear asambleas propias para el clima a las distintas comunidades autónomas y entidades locales.

Desde la entrada en vigor de la ley estatal, las manifestaciones de esta realidad han sido limitadas, pues nos encontramos ante un escenario en el que, si bien la gran mayoría de comunidades cuentan con legislación propia en materia de participación pública, no se han realizado intentos comunes por reconocer la posibilidad de creación de un foro ciudadano de estas características.

Algunas comunidades autónomas, como es el caso de Andalucía¹⁴, cuentan con un cuerpo legislativo que, aunque no dedica ningún

¹³ Se puede acceder a toda la información relativa a los trabajos y reuniones de la asamblea a través del siguiente enlace: <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es>

¹⁴ Andalucía cuenta con la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía y 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, sin embargo, ninguna prevé de forma específica la creación de un órgano similar a las asambleas para el clima.

precepto específico a regular esta cuestión, sí proporcionaría el encaje legal de un foro ciudadano similar al ya existente en el ámbito estatal¹⁵. Así, el alcance general que otorgan los procesos deliberativos por la legislación de participación andaluza permitiría la creación de una asamblea ciudadana para el clima¹⁶. La problemática radica más bien en la falta de interés institucional por llevar a cabo la creación de este órgano. Sin embargo, detectamos otra serie de problemas que pueden estar detrás del escaso desarrollo que ha experimentado este órgano a nivel autonómico que, a resumidas cuentas, podemos concretar en un importante desconocimiento por parte de la sociedad sobre la existencia y alcance de las funciones que llevaría a cabo la asamblea. En la búsqueda de soluciones a esta problemática, juega un papel fundamental la difusión mediática a través de los medios de comunicación y redes sociales, tanto de instituciones gubernamentales como de personas con un alto nivel de capacidad de difusión de contenidos¹⁷.

En el ámbito local han sido también escasas las experiencias en este sentido, no obstante, sí encontramos algunas manifestaciones destacables en Barcelona y Mallorca.

La Isla de Mallorca ha creado su propia asamblea ciudadana para el

¹⁵ Cabe citar la experiencia de las Islas Baleares, en la que en estos momentos se ha planteado formalmente la creación de una asamblea climática a nivel autonómico.

¹⁶ Así lo ha reflejado E. M. Álvarez González, *La asamblea ciudadana para el clima: ¿un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales?*, op. cit., 31-34, resaltando, además, un aspecto muy positivo que ofrece este marco legislativo y que radica en la vinculatoriedad de las decisiones que se adoptan a través de los procesos de deliberación participativa recogidos en la legislación andaluza, pudiendo la Administración negarse a asumir los resultados únicamente de forma motivada.

¹⁷ Cada vez está siendo más recurrente la participación de creadores de contenido o *influencers* en campañas gubernamentales. Según algunos estudios publicados, los jóvenes y adolescentes constituyen el segmento de la población que menos lee la prensa y ve la televisión, siendo su principal fuente de información redes sociales como TikTok, Twitter (X) o Instagram.

clima, habiendo celebrado las sesiones correspondientes y emitido un informe final sobre las conclusiones planteadas, publicado en febrero del año 2023¹⁸. De igual modo que la asamblea estatal, este órgano funciona por mandatos, siendo el primero planteado: “¿Qué debemos hacer en Mallorca, antes de 2030, para afrontar la emergencia climática de forma efectiva y socialmente justa?”. Para decidir la participación de la asamblea, se ha realizado un sorteo cívico que ha permitido seleccionar una muestra aleatoria representativa de la realidad de Mallorca. La asamblea se ha organizado en cinco sesiones organizadas por temáticas como la energía, la movilidad, el uso del agua o la protección de los espacios naturales. Ha contado con la participación de 25 personas expertas en diferentes materias para exponer la información de base sobre los distintos temas objeto de debate. En total se han elaborado un total de 56 propuestas dirigidas a las instituciones de gobierno competentes, a las que las mismas han dado una respuesta concreta sobre la viabilidad de las propuestas y su toma en consideración para la realización de futuras políticas públicas.

En lo que respecta al ámbito estrictamente municipal, debemos citar el caso del Ayuntamiento de Barcelona, por ser el primer municipio español en crear su propia asamblea por el clima¹⁹. En este caso, el órgano cuenta con una participación de 100 ciudadanos elegidos por sorteo entre los 16 y 75 años de edad y una serie de expertos que han facilitado el desarrollo de los debates y la recogida de recomendaciones. La asamblea barcelonesa también funciona por mandatos, siendo el planteado hasta el momento:

¹⁸ Se puede acceder al contenido del informe a través del siguiente enlace: <https://assembleapelclima.uib.es>

¹⁹ En la actualidad existen otras reclamaciones ciudadanas dirigidas a la creación de asambleas ciudadanas para el clima de ámbito municipal. Un ejemplo de ello es el caso de la ciudad de Vigo, en la que distintas asociaciones ecologistas han manifestado la necesidad de crear un órgano propio. En Vitoria-Gasteiz también se han realizado distintos movimientos para la creación de una asamblea climática municipal.

“¿Qué podemos hacer para hacer frente a la emergencia climática?”. Las temáticas que se han abordado en las diez sesiones celebradas hacen referencia a cuestiones como la energía, el consumo, los residuos o la movilidad e infraestructuras. En la última sesión celebrada en diciembre del año 2022, se han acordado 34 propuestas recogidas en un informe que ha sido entregado a las autoridades municipales de Barcelona²⁰.

4. Conclusiones

A modo de comentario final, debemos destacar las dos experiencias anteriormente reflejadas a nivel local, en tanto pueden servir como modelo para el resto de entidades locales. La creación de órganos de estas características requiere de una profunda apuesta por parte de las instituciones públicas, a través del impulso real de la participación ciudadana. Especialmente en el ámbito local, debemos hacer referencia a la necesidad de disponer de fondos económicos y recursos materiales suficientes para realizar tal labor. La dificultad es mayor en aquellos municipios de escasa población o en los que no se cuenta con una financiación suficiente la creación de un órgano de estas características.

Por ello, consideramos necesario que el Estado y las distintas comunidades autónomas doten de medios suficientes a las entidades locales para implantar en sus territorios asambleas propias para el clima. Como hemos podido reflejar, la puesta en marcha de estos foros ciudadanos no solo requiere de medios de carácter económico, sino que las particularidades de su funcionamiento exigen contar con expertos en las distintas materias, capaces de asesorar y guiar el buen funcionamiento de la asamblea. Además,

²⁰ El informe final realizado por la Asamblea para el clima de Barcelona puede consultarse en el siguiente sitio web:

<https://www.decidim.barcelona/processes/AsambleaClima>

hemos reflejado cómo la difusión mediática y en redes sociales cuenta con un papel fundamental en la concienciación ciudadana sobre la importancia de crear y participar en foros de debate que traten cuestiones climáticas y cuyos resultados influyan en futuras políticas públicas. En definitiva, la implantación de asambleas para el clima a nivel local presenta grandes retos que deben abordarse a través de una gobernanza que implique a todos los niveles de gobierno. Pero que, además, sea capaz de incluir la voz de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, asegurando la mejora de nuestro entorno climático y de la ciudad en la que habitamos.

Bibliografía

- B. Soro Mateo, *Un derecho para el cambio climático*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 209, 2020.
- D. Fernández De Gatta Sánchez, *El ambicioso Pacto Verde Europeo*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, 2020.
- E. M. Álvarez González, *La asamblea ciudadana para el clima: ¿un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales?*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 122, 2022.
- F. López Ramón, *Notas a la Ley de Cambio Climático*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114, julio, 2021.
- F. López Ramón, *La nueva gobernanza climática*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2023.
- M. Moreno Linde, *La participación ciudadana en los espacios naturales protegidos inteligentes: panorama actual y algunas propuestas*, en D. J. Vera Jurado y E. M. Álvarez González (Coordinadores), *Espacios naturales protegidos en Andalucía. Impacto de las nuevas tecnologías de la información, de la comunicación y de la inteligencia artificial en su protección y conservación*, Tirant lo Blanch, España, 2023.
- M. Moreno Linde, *Lección 15. Derechos de acceso a la participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, en D. J. Vera Jurado y M. Rebollo Puig (Directores), *Derecho Administrativo. Tomo V. Urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente*, Tecnos, España, 2023.

Otros documentos:

- Informe final de la Asamblea para el clima de Barcelona: <https://www.decidim.barcelona/processes/AsambleaClima>
- Informe final de la Asamblea por el clima de Mallorca: <https://assembleapelclima.uib.es>
- Sitio web de la Asamblea ciudadana para el clima de ámbito nacional: <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es>

HACIA UNA GOBERNANZA SOSTENIBLE DEL TERRITORIO Y SU IMPACTO EN LOS ENTES LOCALES

de *Elsa Marina Álvarez González*
Profesora Titular (acred. a Catedrática) de Derecho Administrativo
en la Universidad de Málaga

SUMARIO: 1. Introducción 2. Sostenibilidad ambiental versus ordenación territorial y urbanística 2.1 La sostenibilidad ambiental del territorio en Andalucía 3. Los objetivos para un gobierno sostenible del territorio 4. Conclusiones. Bibliografía.

1. *Introducción*

Nos encontramos en pleno proceso de implantación, al menos en lo conceptual, de un nuevo modelo de desarrollo verde compatible con la conservación y protección de la naturaleza. Esta transición se está impulsando principalmente desde la Unión Europea (en adelante, UE) como una oportunidad real para la modernización de Europa y su posicionamiento a la vanguardia mundial de una economía ecológica. De hecho, han sido varias las acciones y medidas adoptadas para ello tanto por la UE como por los distintos Estados miembros desde la aprobación del Pacto Verde europeo en 2019. Este documento recoge las líneas de acción estratégicas de la política medioambiental europea y marca la hoja de ruta de las acciones que deben ponerse en marcha para conseguir los objetivos de una economía sostenible, nuevas oportunidades de trabajo, un medioambiente limpio y una mejor calidad de vida de aquí al año 2050. Para ello, es imprescindible

crear un entorno habitable que respete y preserve la biodiversidad. Lograr que la naturaleza recupere la salud es fundamental para nuestro bienestar físico y mental y ello nos ayudará a luchar contra el cambio climático. Por tanto, la protección del patrimonio natural se convierte en el fin último de la política medioambiental europea.

Este presupuesto básico debe imperar en la ejecución del resto de políticas públicas sectoriales, y, en particular, en las que inciden en el suelo como recurso natural, como son las políticas de ordenación del territorio y el urbanismo. No obstante, cuando se estudia la normativa vigente en la materia, se observa que la aplicación de medidas tendentes a la consecución de objetivos de sostenibilidad ambiental sobre el territorio produce importantes conflictos de intereses entre las Administraciones públicas con competencias en la materia. Parece que la transición ecológica que impone la UE se encuentra en nuestro país, al menos en lo que se refiere a la gestión del uso del suelo con una serie de problemas que podríamos resumir en conflictos de intereses (ambientales/económicos) y de instituciones (consecuencia de la existencia de un gobierno multinivel), algunos de los cuales son analizados en otros trabajos de esta obra.

En nuestro caso, nos planteamos analizar los conflictos que genera la aplicación de medidas de desarrollo sostenible en el territorio y, particularmente, los conflictos de intereses que generan las actuaciones de transformación del suelo rural, pues entendemos que este tipo de suelo constituye el recurso natural fundamental para alcanzar muchos de los objetivos establecidos para conseguir ese nuevo modelo de desarrollo verde que exige la UE.

2. Sostenibilidad ambiental versus ordenación territorial y urbanística

En España, la ordenación del territorio es una función pública cuya competencia legislativa y ejecutiva esta atribuida a las comunidades autónomas. La ordenación urbanística, por su parte, es también una función pública en la que la competencia legislativa recae en las comunidades autónomas mientras que el grueso de las

competencias ejecutivas está en poder de los municipios. Y ambas funciones públicas se encuentran sometidas a los postulados que establezca el Estado en el ejercicio de sus competencias con incidencia en ambas materias. En consecuencia, existen tantas normas que regulan estas cuestiones como comunidades autónomas tienen atribuida esta competencia. En concreto, 17 ordenamientos jurídicos distintos que ordenan las actuaciones territoriales y urbanísticas. De ellos, queremos destacar que, sobre todo, es en las normas (legales y reglamentarias) que se han aprobado en los últimos años en las que encontramos planteamientos que responden a objetivos de sostenibilidad ambiental.

Así, podemos destacar el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, que tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la actividad urbanística, de la utilización racional del suelo y de la conservación del medio natural, desde una perspectiva de género e inclusiva. Esta norma incluye incluso una definición sobre el desarrollo territorial y urbanístico sostenible en su art. 3, afirmando que es *“lo que garantiza la ordenación equilibrada del territorio, para distribuir de manera armónica las actividades residenciales y productivas de la población, así como los servicios y equipamientos, con los criterios de garantizar la salud y la calidad de vida de las personas, facilitando el acceso a una vivienda digna y de coste asequible, la prevención de riesgos, la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna natural y del paisaje. Para ello se satisfarán las demandas adecuadas y suficientes de suelo, de manera compatible con los anteriores objetivos, orientándolas de manera que se potencien asentamientos compactos, se minimice la ocupación de nuevos suelos, y se dé preferencia a la rehabilitación de edificios, la mejora de los espacios públicos urbanos y el reciclado de espacios ya urbanizados”*.

También el Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad de Castilla La Mancha, recoge entre sus fines la defensa y protección de los recursos naturales, así como de las riquezas de suficiente relevancia

ecológica; la utilización racional de los espacios de valor agrícola, ganadero, cinegético, forestal y piscícola, o de interés económico, social y ecológico, con especial consideración de las zonas de montaña; el uso racional de los recursos hidrológicos; el aseguramiento de la explotación y el aprovechamiento racional de las riquezas y recursos naturales y, en particular, de los mineros, extractivos y energéticos, mediante fórmulas compatibles con la preservación, la reparación y la mejora del medio ambiente y preservar las riquezas del patrimonio cultural, histórico y artístico.

Asimismo, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso y Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (en adelante, LISTA), que tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo en la comunidad autónoma andaluza, recoge entre sus principios básicos que las actuaciones territoriales y urbanísticas deberán ajustarse al principio de desarrollo sostenible y a los siguientes principios generales de ordenación:

- a) Viabilidad social: todas las actuaciones deberán justificar que la ordenación propuesta está basada en el interés general y dimensionada en función de la demanda racionalmente previsible, cumpliendo con la función social del suelo, estableciendo los equipamientos y las dotaciones que sean necesarios y tomando medidas para evitar la especulación. Se analizarán las necesidades derivadas de situaciones de emergencia y se considerarán las medidas incluidas en planes de emergencia y protocolos operativos.
- b) Viabilidad ambiental y paisajística: la ordenación propuesta deberá justificar el respeto y protección al medio ambiente, la biodiversidad y velar por la preservación y puesta en valor del patrimonio natural, cultural, histórico y paisajístico, adoptando las medidas exigibles para preservar y potenciar la calidad de los paisajes y su percepción visual. Asimismo, deberá garantizar el cumplimiento de las medidas necesarias para la adaptación, mitigación y reversión de los efectos del cambio climático.
- c) Ocupación sostenible del suelo: se deberá promover la ocupación racional del suelo como recurso natural no renovable, fo-

mentando el modelo de ciudad compacta mediante las actuaciones de rehabilitación de la edificación, así como la regeneración y renovación urbana y la preferente culminación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística ya iniciadas frente a los nuevos desarrollos.

- d) Utilización racional de los recursos naturales y de eficiencia energética: las actuaciones serán compatibles con una gestión sostenible e integral de los recursos naturales, en especial de los recursos hídricos, y se basarán en criterios de eficiencia energética, priorizando las energías renovables y la valorización de los residuos.
- e) Resiliencia: capacidad de la ciudad para resistir una amenaza y para absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, incluyendo la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas.
- f) Viabilidad económica: todas las actuaciones de transformación urbanística a ejecutar por la iniciativa privada deberán justificar que disponen de los recursos económicos suficientes y necesarios para asumir las cargas y costes derivados de su ejecución y mantenimiento.
- g) Gobernanza en la toma de decisiones: en la planificación territorial y urbanística se fomentará la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas y los diferentes actores de la sociedad civil y del sector privado, así como la transparencia y datos abiertos.

No obstante, cuando se analizan estas normas en su conjunto es fácil advertir que dichos principios no se ven siempre respaldados en las actuaciones que sobre el territorio permite la ley. Prima el concepto funcional del territorio sobre la sostenibilidad. Prueba de ello es el propio concepto de ordenación del territorio que recogen la mayoría de las comunidades autónomas, que atiende principalmente al desarrollo y ejecución de las potencialidades que presenta el territorio más que a la preservación del mismo, y quedando en un plano muy secundario el desarrollo sostenible del mismo, cuya referencia en algunas comunidades autónomas ni

siquiera se recoge en la propia definición de esta función pública¹. Esta dicotomía presenta algunas cuestiones necesitadas de reflexión, sobre todo atendiendo a las particularidades de cada comunidad autónoma. Es por ello, por lo que nos centraremos en el siguiente apartado en el caso andaluz, en el que creemos que los conflictos son más significativos que en otras comunidades autónomas.

¹ Es el caso, por ejemplo, de la LISTA que recoge en su art. 33. 1: “se entiende por ordenación del territorio, a los efectos de esta ley, la función pública cuyo contenido se establece en el apartado 3 del artículo 3, desarrollada a través de determinaciones, instrumentos de ordenación y proyectos que identifiquen y movilicen los recursos, oportunidades y potencialidades de desarrollo existentes en el ámbito territorial de referencia”. Y es cuando acudimos al art. 3.3 cuando encontramos dentro del contenido de la función pública de ordenación del territorio, que la misma comprenderá:

- Establecer el modelo y los objetivos territoriales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en función del ámbito de actuación y de los diferentes sectores de actividad, incluyendo la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley.
- Coordinar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio.
- Llevar a cabo actuaciones tendentes a mejorar la cohesión territorial y a desarrollar de forma sostenible el territorio de la Comunidad Autónoma.
- Identificar los servicios y funciones ecosistémicas de los territorios para garantizar su funcionamiento y los sistemas productivos.
- Evaluar las necesidades de la sociedad y la capacidad de acogida del territorio, planteando alternativas de ordenación que permitan cumplir con los fines de la ordenación territorial.
- Definir los instrumentos de gestión necesarios para alcanzar los objetivos territoriales.
- La disciplina territorial, incluyendo la inspección, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación territorial.
- Cualquier otro que se considere necesario para la efectividad de los fines de la ordenación territorial.

2.1 *La sostenibilidad ambiental del territorio en Andalucía*

De la regulación que hace la comunidad autónoma de Andalucía sobre la ordenación del territorio, podemos comprobar que la ley al establecer los principios que son de aplicación en este ámbito, toma como punto de partida el objetivo de propiciar la vertebración territorial de Andalucía y un desarrollo equilibrado y sostenible que mejore la competitividad económica y la cohesión social (art. 33 LISTA). Así, se recogen los siguientes:

- a) Implantación racional y equilibrada de los usos y actividades en el territorio, de forma que se garantice su diversidad y se asegure el óptimo aprovechamiento del suelo como recurso natural no renovable.
- b) Tratamiento diferenciado de las distintas zonas del territorio desde la perspectiva de la cooperación y competitividad territorial para lograr la vertebración y superar los desequilibrios.
- c) Asignación de los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y las necesidades de la población.
- d) Utilización racional de los recursos naturales, desde la perspectiva de la sostenibilidad social, ambiental y económica, en especial de los recursos hídricos, garantizando la eficiencia territorial de su uso.
- e) Utilización racional de los espacios de especial valor agrícola, ganadero, forestal, ecológico o cultural, preservándolos de instalaciones, actividades o usos incompatibles con su naturaleza y coadyuvando a la protección de la biodiversidad.
- f) Preservación de espacios adecuados para albergar usos de interés general.
- g) Preservación del patrimonio natural y cultural, como componente básico de la estructura territorial y para su puesta en valor como recurso de desarrollo local y regional.
- h) Implantación de las infraestructuras con criterios de calidad, economía y eficiencia, tanto ambientales como territoriales, con especial atención al sistema de transportes.
- i) Prevalencia de los criterios de interés general y social en la ubi-

cación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios de interés supralocal, en los términos establecidos en esta ley.

El valor de este conjunto de principios y su carácter informador para la actividad de la ordenación del territorio y para los propios instrumentos de planificación territorial previstos en la ley es innegable. De hecho, alguna referencia a ellos, y, en especial, a cuestiones relativas a la preservación ambiental y la gestión sostenible de los recursos naturales, las encontramos en la regulación de algunos de los instrumentos de ordenación territorial que hace la LISTA². Sin embargo, los problemas los encontramos cuando estos principios tienen que ser aplicados, pues, en la práctica, echamos en falta una adecuada aplicación de los mismos tanto en la elaboración como en la ejecución de los citados instrumentos, e incluso, como ha destacado la doctrina, se observa que estos principios adolecen de una adecuada precisión jurídica³.

Por ello, creemos que resulta fundamental reforzar los criterios legales en materia de sostenibilidad ambiental para que estos sean de obligado cumplimiento en los instrumentos de planificación que se dicten en desarrollo de la ley. En este sentido, pensamos que hubiera sido de gran utilidad al objeto de avanzar hacia esa sostenibilidad ambiental del territorio que nos reclama la UE introducir en la ley algo similar a lo que se recoge para la protección del paisaje y del litoral. Me refiero a esas directrices generales en materia de litoral y paisaje que incorpora la LISTA y que deben ser posteriormente recogidas en los instrumentos de

² Véase, por ejemplo, el art. 40 de la LISTA que recoge el contenido mínimo del POT.

³ Como han señalado los autores D. J. Vera Jurado y E. Rando Burgos, *La ordenación territorial*, en S. Martín Valdivia (Coord.), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz: (Análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía)*, Ed. Aranzadi, 2022, se aprecian en ellos solapamientos y repeticiones conceptuales y se recogen principios más cercanos a la definición de instrumentos de gestión y planificación territorial que a principios en sentido estricto.

planificación territorial⁴. Se trataría de algo parecido a lo que recoge el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, que ha establecido una serie de criterios para la ordenación del medio rural en su art. 11. Así, los nuevos desarrollos urbanos y la ordenación de los existentes en los municipios del sistema rural valenciano definido en la Estrategia territorial de la comunidad valenciana se adaptarán a sus condiciones históricas de escala, morfología territorial, entorno paisajístico y valor cultural, evitándose nuevas transformaciones que menoscaben el carácter rural de los asentamientos y los valores del espacio donde se enmarcan. Además, la planificación territorial y

⁴ En particular, las determinaciones para la protección del litoral se concretan en un conjunto de principios básicos para la ordenación del litoral (art. 35), junto a medidas específicas para la protección de este espacio (art. 36). Destacar el art. 35.2 que señala la necesidad de preservar el espacio litoral de actuaciones que puedan menoscabar su conservación y puesta en valor en tanto recurso territorial básico de la comunidad autónoma, apostando por una ordenación compatible con la legislación básica estatal en materia de costas, la legislación sectorial que pudiese afectarla y con un desarrollo sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio. Las determinaciones para la protección del paisaje, por su parte, se encuentran en el artículo 37, relativo al concepto y los criterios de integración paisajística y el artículo 38 en el que se regula una figura concreta: los catálogos de paisaje. El concepto de paisaje que contiene la LISTA es el que en su día ofreciera ya el Convenio Europeo de Paisaje, “cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales, humanos o de ambos”. Además, plantea la ley la formulación, por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería competente en ordenación del territorio y urbanismo, de las estrategias y directrices que permitan adoptar medidas específicas dirigidas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes y en el marco de las determinaciones del POTA y de los instrumentos de planificación ambiental. A su vez, apuesta por la transversalidad del paisaje, en tanto establece la necesidad de que el mismo se integre no sólo en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sino, en general, en todas las políticas sectoriales para conseguir unos efectivos objetivos de calidad paisajística.

urbanística: a) ordenará para cada ámbito rural los diversos usos que sean propios, compatibles o complementarios de la actividad agraria, estableciendo medidas y acciones para potenciarla y para mejorar el paisaje local; b) contribuirá al mantenimiento del equilibrio territorial de la comunidad valenciana, mejorando las condiciones de vida de la población de los municipios del medio rural, procurando la revitalización de los núcleos tradicionales y la reutilización de sus inmuebles. Y, sobre todo, la planificación e implantación de usos y actividades en el medio rural se ajustará a las siguientes directrices paisajísticas, con el fin de garantizar una adecuada integración en su entorno: a) Las características volumétricas o compositivas de las construcciones serán las propias de las zonas rurales; b) Con carácter general, se evitarán las construcciones en lugares próximos a carreteras, cauces o vías pecuarias y c) Se evitará la colocación y el mantenimiento de anuncios, carteles y vallas publicitarias, excepto los que tengan carácter institucional o indicativo y los que cuenten con expresa autorización demanial y no generen un impacto paisajístico. Se favorecerá también la reversibilidad de las instalaciones y construcciones sujetas a temporalidad empleando materiales, técnicas y recursos adecuados que puedan biodegradarse, desmontarse o ser reutilizados posteriormente. Se consideran reversibles las instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable común, siempre que no requieran fundamentaciones o tratamientos superficiales de hormigón o similares.

Unas determinaciones para la sostenibilidad ambiental del territorio que aseguraran la protección, conservación y recuperación del patrimonio natural de Andalucía con carácter transversal serían de enorme valor como resultado las acciones llevadas a cabo para conseguir la transición verde que nos reclama la UE. Quizás el nuevo POTA que se encuentra en estos momentos en fase de elaboración podría ser un buen instrumento para materializar esta idea.

Pero la realidad es bien distinta. Pareciera que la sostenibilidad ambiental no está entre las prioridades del legislador andaluz. Más

bien al contrario, se han visto fortalecidas las actuaciones desarrollistas del territorio con la regulación que realiza de las actuaciones de interés autonómico que engloban aquellas iniciativas, obras o proyectos que tienen un impacto económico, social, ambiental o logístico que supera el tradicional ámbito municipal para incidir en otro superior -de carácter territorial- que corresponde normalmente al ámbito competencial de las comunidades autónomas. Se trata de una técnica de intervención directa, excepcional y singular sobre el suelo, con el objetivo principal de implantar instalaciones, actividades o usos a que se refiera cada proyecto (cuyo desarrollo urbanístico y la ordenación del ámbito de que se trate se efectúa mediante la aprobación por la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo de un proyecto de actuación autonómico, tal y como recoge el art. 51.1 de la LISTA). Junto a ello, su carácter excepcional y singular posibilita un funcionamiento al margen de los instrumentos de planificación y ordenación urbanística y territorial, y, por ende, implica una asunción directa de las facultades decisorias por parte de las comunidades autónomas⁵.

Es fácil advertir los problemas que este tipo de actuaciones provocan por el conflicto de intereses que representa entre los municipios y las comunidades autónomas⁶. Máxime cuando el

⁵ Véase los trabajos de L. Mellado Ruiz, *Reflexiones críticas sobre las actuaciones autonómicas de interés público con fines turísticos o turísticos-residenciales*, en *Revista Internacional de Derecho del Turismo*, RIDETUR, vol. 2, n. 1, 2018, 55-89 y A. Alonso Clemente, *Proyectos singulares de interés supralocal*, en *Práctica Urbanística*, n. 94, 2010.

⁶ De particular interés sobre la cuestión, los trabajos de D. J. Vera Jurado, *Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico*, en *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 56, 2021, y *Algunas reflexiones sobre las actuaciones de interés autonómico: luces y sombras de una nueva forma de ordenación del territorio*, en *Revista de estudios locales*, Cunal, n. 36, 2020, 194-216; A. Menéndez Rexach, *Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: el control de las actuaciones de interés regional*, en *Encuentros multidisciplinares*, vol. 17, 2015, 42-49; M. Corchero

reconocimiento de la autonomía municipal en la CE garantiza un ámbito propio de actuación a los municipios e implica, además, el establecimiento de unos límites al legislador⁷.

Y todavía los problemas son mayores cuando dentro de esas actuaciones de interés autonómico se prevén (siempre previa justificación de la relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial) tanto actuaciones de carácter público contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial (que pueden ejecutarse mediante la colaboración público-privada), actividades de intervención singular, de carácter público, relativas a los ámbitos sectoriales que tengan incidencia supralocal, en los términos establecidos en esta Ley, como inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía⁸. Es

Pérez y L. Sánchez Pérez, *El control judicial del urbanismo de interés regional*, en *Práctica Urbanística*, n. 128, 2014 y M. Vaquer Caballería, *El urbanismo supramunicipal*, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 279, 2013, 13-43.

⁷ Véase al respecto D. J. Vera Jurado y E. Rando Burgos, *La ordenación territorial*, en S. Martín Valdivia, *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz, análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía*, Thomson Reuters, 2022 y en *La Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía y su impacto en los entes locales*, CEMCI, 2023.

⁸ En este sentido, es el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, el que establece en el artículo 3, la relación de actividades e iniciativas empresariales que pueden ser objeto de esta declaración: “Podrán ser declaradas de interés estratégico para Andalucía aquellas iniciativas empresariales, excluidas las residenciales, que se desarrollen en Andalucía y puedan encuadrarse en alguna de las siguientes categorías de proyectos:

a) Inversiones industriales o de servicios avanzados que generen o amplíen cadenas de valor añadido y empleo en el sistema productivo y mejoren su competitividad. b) Nuevas actividades económicas que aporten valor añadido en sectores productivos con alto potencial innovador y desarrollo tecnológico. c) Inversiones que refuercen la implantación de la sociedad del conocimiento, el sistema universitario andaluz y el potencial de innovación y de cualificación del capital humano. d) Inversiones que contribuyan a la renovación del patrón

fácil comprobar como el legislador utiliza definiciones muy ambiguas para definir lo que puede ser una iniciativa privada que reúna ese interés estratégico, lo que permite un margen de maniobra muy amplio a la comunidad autónoma, marginando posibles competencias municipales y relativizando el valor que puedan tener los instrumentos de planificación territorial y urbanísticos aprobados, pues solo quedan excluidas, de manera expresa, las iniciativas empresariales de carácter residencial.

En consecuencia, las actuaciones de interés autonómico tienen un contenido funcional amplísimo que requiere un necesario equilibrio entre la justificación de un auténtico interés singular y supramunicipal, por una parte, y la protección del resto de intereses y valores concurrentes, por otra. Y es aquí donde reside, fundamentalmente, su conflictividad: en la utilización de ambiguas alegaciones para justificar la existencia de un “interés general” para la aprobación superior (incluso a través de leyes) de proyectos

productivo en los sectores tradicionales de la actividad económica. e) Implantación de nuevas actividades económicas que puedan sustituir a sectores en declive o en reconversión. f) Inversiones que, de forma significativa, incidan en la mejora de la cohesión y vertebración territorial, y en desarrollo socioeconómico de las zonas más desfavorecidas, especialmente las relacionadas con la economía social. g) Proyectos que potencien iniciativas de economía circular, eco-innovación o que contribuyan al desarrollo energético sostenible de Andalucía, así como a la neutralidad climática, excluyendo los proyectos a los que les son aplicables las autorizaciones administrativas establecidas en el artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, a los que se les aplica el párrafo i). h) Inversiones en materia de atención a la dependencia o de carácter social y, excepcionalmente, aquellas inversiones residenciales vinculadas a estas. i) Los proyectos a los que les son aplicables las autorizaciones administrativas contempladas en el artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, relativos a los proyectos de inversión en las Redes de Transporte y Distribución de suministro eléctrico, los proyectos de valorización energética de residuos o biomasa, así como los proyectos de energía renovables que tengan significativos efectos de arrastre sobre el sector industrial andaluz, en lo relativo a los bienes de equipo utilizados en su proceso productivo, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 de este artículo”.

concretos, con desapoderamiento de las facultades urbanísticas municipales, y, en algunos casos con una vulneración directa de la normativa urbanística. El efecto transformador que conlleva la aprobación de estos proyectos en el régimen jurídico del suelo es manifiesto, en tanto que suponen la implantación no sólo de equipamientos o dotaciones, sino también la generación de oferta de suelo con destino industrial o residencial, sustrayendo a las entidades locales afectadas la decisión última, quedando limitada su participación al trámite de consultas correspondiente y a promover la alteración del planeamiento urbanístico para adaptarlo a posteriori al planeamiento territorial⁹.

La regulación de un concepto tan abierto y genérico¹⁰, casi indeterminado en su ámbito de aplicación, ha provocado una diversidad de conflictos en nuestro país y, por consiguiente, una amplia respuesta judicial. En lo que a nosotros nos interesa al objeto de este trabajo, los tribunales se han pronunciado sobre el “interés supramunicipal” que debe existir en las actuaciones de interés autonómico, considerando el TC que los proyectos de interés autonómico que tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades consideradas estratégicas, no pueden estar definidas de forma abierta o indeterminada, pues producen “un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía, ‘que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución’ (Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio).

Pero, sobre todo, y teniendo en cuenta que de estas actuaciones,

⁹ L. Mellado Ruiz, *Reflexiones críticas sobre las actuaciones autonómicas de interés público con fines turísticos o turísticos-residenciales*, op. cit., 57.

¹⁰ En algunas normas autonómicas, incluso, se ha llegado a regular la posibilidad de declaraciones implícitas de los proyectos de interés supramunicipal, es el caso del artículo 36 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

nos preocupan especialmente las que se realizan en el suelo rural, por lo que aporta este tipo de suelo a la sostenibilidad ambiental, ha sido el TS el que ha establecido alguna apreciación de gran interés, pues considera necesarios la existencia de criterios de protección en relación con el suelo rural, y por ello, afirma que todos los instrumentos de ordenación del territorio y los proyectos de interés autonómico están obligados, en virtud de los principios y directrices nucleares informadores de la legislación básica sobre suelo, a justificar adecuadamente la necesidad de la transformación del suelo rural, convirtiéndose su auténtica necesidad e idoneidad en parámetros jurídicos específico de control judicial (STS 5191/2012, de 5 de julio). Las actuaciones de interés autonómico, sin poner en cuestión su utilización por parte de las comunidades autónomas, no se pueden convertir en un instrumento que rompa con el sistema competencial ni con el resto de instrumentos urbanísticos y territoriales.

Ello significa, a nuestro entender, que estas actuaciones deben respetar los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos para la protección del suelo rural. De hecho, el propio art. 33 recoge como principio básico la utilización racional de los espacios de especial valor agrícola, ganadero, forestal, ecológico o cultural, preservándolos de instalaciones, actividades o usos incompatibles con su naturaleza y coadyuvando a la protección de la biodiversidad. Principio que responde a los objetivos para alcanzar la necesaria transición verde establecida por la UE y desarrollada por los Estados miembros, y, en nuestro caso, por el propio gobierno español.

Sin embargo, al menos en lo que se refiere a Andalucía, ese principio adolece de virtualidad práctica, pues estamos asistiendo a una expansión bastante significativa de instalaciones fotovoltaicas en suelo rural que, amparadas en un interés general (normalmente, de carácter medioambiental) e incluso contando en muchos casos con ayudas económicas de carácter público, chocan con el planeamiento urbanístico local y la protección que dichos instrumentos pudieran realizar del suelo rural para preservarlo de

su transformación urbanística y favorecer así soluciones basadas en la naturaleza (en adelante, SbN) que conserven y recuperen los ecosistemas. Es más, con la LISTA la instalación de paneles solares u otras fuentes de energía renovable en el suelo rural se convierte en uso ordinario de este tipo de suelo, lo que incentiva que las empresas fotovoltaicas alquilen terrenos cultivables para la implantación de estas instalaciones con el beneplácito de sus propietarios que a cambio obtienen un buen rédito económico.

Son muchos los problemas que ello genera, principalmente, la pérdida de ese suelo cultivable que no va a poder utilizarse como una SbN que genere nuevos sistemas de producción agrícola sostenible en aras de conseguir esas infraestructuras o corredores verdes tan reclamadas por el Pacto Verde Europeo y los instrumentos aprobados en desarrollo del mismo como son la Estrategia sobre biodiversidad o la Estrategia en favor de los bosques que han encontrado también apoyo a nivel nacional en una serie de instrumentos como son el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad o la Estrategia nacional de infraestructuras verdes.

Esas instalaciones energéticas deberían ocupar tierras degradadas en las que no sea viable ningún tipo de cultivo, o, al menos, limitar la superficie de suelo rural apto para la agricultura en el que se pueda realizar estas instalaciones como hace el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la comunidad valenciana que establece en su art. 7.7 los criterios de ocupación del suelo por centrales fotovoltaicas. Así, se establece una ocupación para implantar centrales fotovoltaicas del 3 % de la superficie de suelo no urbanizable común de cada municipio, pudiendo rebasarla ponderando el potencial de los diferentes suelos en los siguientes términos: 1.º Cuando la implantación se produzca en suelos ya degradados por usos preexistentes como por ejemplo vertederos, explotaciones mineras, suelos de muy baja capacidad agrológica y o similares, la superficie ocupada no computará de ninguna forma respecto del índice. 2.º Cuando la implantación se

produzca sobre suelos definidos en la cartografía de capacidad agrológica de usos del suelo del Instituto cartográfico valenciano como de baja capacidad agrológica, la superficie ocupada se ponderará en un 0,5. 3.º Cuando la implantación se produzca sobre suelos definidos en la cartografía de capacidad agrológica de usos del suelo del Instituto cartográfico valenciano de moderada capacidad agrológica, la superficie ocupada se ponderará en un 0,75. El cómputo de la superficie de la central fotovoltaica se realizará sobre la superficie de las unidades o subunidades de generación, en el supuesto de que la PSFV fuera discontinua, entendiéndose como tales la superficie funcional ocupada por los paneles solares, instalaciones, caminos interiores y edificaciones.

Además, a criterio del ayuntamiento, mediante acuerdo plenario, siempre que se acredite que la proximidad de la central fotovoltaica en su punto de conexión con la red eléctrica de transporte o distribución sea inferior a 15 km, el límite máximo de ocupación establecido a todos los efectos o, si procede, el que resulte de aplicar las ponderaciones establecidas en los apartados anteriores, podrá rebasarse en un 50 %, o hasta un 100 % en el supuesto de que la superficie de suelo no urbanizable protegido del término municipal supere el 75 % de la superficie del término municipal. De manera análoga, mediante acuerdo plenario, los ayuntamientos podrán exigir una aplicación estricta del umbral máximo sin ponderaciones del suelo de moderada capacidad agrológica, en todo su término municipal o en partes delimitadas de este.

Por último, señalar que alguna solución a este conflicto se propone desde lo que se ha dado en llamar agrovoltaica donde se conjuga la energía fotovoltaica y la agricultura. Francia, Alemania e Italia ya han regulado esta nueva forma de energía fotovoltaica y han financiado algunos proyectos. España, en cambio, todavía sigue sin plan específico al respecto.

3. *Los objetivos para un gobierno sostenible del territorio*

Los objetivos para un gobierno sostenible del territorio fueron marcados por el Pacto verde europeo en 2019, que, como es sabido, marca la hoja de ruta de la política ambiental europea como parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas¹¹. Para ello, recoge medidas de control de polución, políticas sociales y acciones contra el cambio climático, leyes de sostenibilidad, reducción de las emisiones de gas, eficiencia energética, economía circular y economía verde. Además, incluye acciones destinadas al crecimiento estratégico de la UE en base al desarrollo de distintas políticas medioambientales¹². En todas ellas, la sostenibilidad se convierte en un principio básico. De hecho, la idea fundamental es simple: el crecimiento económico depende de la conservación de sus bases naturales. Ello se aplica tanto al agua, el aire y el suelo como a los bosques, los mares y la estabilidad del clima. La previsión es la mejor forma de asegurar la prosperidad también en el futuro. Por ello, el Pacto Verde se centra en las tecnologías verdes y el respeto por la naturaleza y tiene en cuenta todos los ámbitos de la economía y la sociedad, desde la industria, el comercio, el transporte y la agricultura hasta la biodiversidad, el

¹¹ D. Fernández De Gata Sánchez, *El ambicioso Pacto Verde Europeo*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, 2020, 5.

¹² Así, los elementos que conforman el Pacto Verde Europeo son:

1. Un mayor nivel de ambición climática de la UE para 2030 y 2050;
2. Lograr una contaminación cero en un entorno sin sustancias tóxicas;
3. Suministro de energía limpia, asequible y segura;
4. Preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad;
5. Movilización de la industria en pro de una economía limpia y sostenible;
6. Logro de un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente;
7. Uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación.
8. Aceleración de la transición a una movilidad sostenible e inteligente.

patrimonio natural, el reciclaje y las transformaciones estructurales. También los impuestos y las finanzas públicas—como importantes palancas para los procesos de transformación— se diseñarán en el futuro según criterios ecológicos.

Es importante destacar que para la consecución de sus objetivos se requiere de una acción integral y coordinada en todos los ámbitos de actuación (clima, medio ambiente, energía, transporte, industria, agricultura y finanzas) pues solo con un enfoque intersectorial se conseguirá la transición ecológica pretendida. No obstante, han pasado ya cinco años desde su aprobación y aunque han sido muchos los avances normativos tanto en la UE como en España, detectamos importantes carencias en la consecución de los objetivos medioambientales establecidos, básicamente por la ausencia de una respuesta unificada e integrada desde todas las Administraciones públicas con competencias en la materia y, muy especialmente, en lo que se refiere al territorio y su sostenibilidad, que es lo que a nosotros nos preocupa en estos momentos¹³. Es fundamental que los esfuerzos que se realicen en los próximos años respondan a una idea global de gobernanza sostenible del territorio multinivel, es decir, con independencia de que la acción pública que se desarrolle sea a nivel local, autonómico o estatal. Esto constituye en estos momentos, a nuestro entender, la principal dificultad en nuestro país para poder hablar de una verdadera sostenibilidad ambiental del territorio.

Otras acciones públicas adoptadas en la UE que inciden de alguna forma en la sostenibilidad del territorio son la Estrategia sobre biodiversidad para 2030 (publicada en 2020) y la Estrategia en favor

¹³ Prueba de ello es, por ejemplo, el informe de la oficina de estadística de la UE (Eurostat) sobre “Desarrollo sostenible en la UE: informe de seguimiento sobre el progreso hacia los ODS en un contexto de la UE”, publicado en junio de 2023. El informe completo disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15234730/16817772/KS-04-23-184-EN-N.pdf/845a1782-998d-a767-b097-f22ebe93d422?version=2.0&t=1688373085450>.

de los bosques para 2030 (publicada en 2021). La primera establece los objetivos globales para proteger la biodiversidad y los compromisos para atajar las causas principales de la pérdida de biodiversidad en la UE, aumentar la cobertura de zonas terrestres y marítimas protegidas con gran diversidad a partir de la Red Natura 2000, ofrecer propuestas para hacer más ecológicas las ciudades europeas e incrementar la biodiversidad en los espacios urbanos. En concreto, los compromisos y acciones específicas para 2030 podemos sintetizarlos en dos grandes ejes¹⁴.

- a) Una red más extensa de áreas protegidas terrestres y marinas en toda la UE, tomando como base las áreas de la Red Natura 2000 existentes y con una protección estricta para áreas de muy alta biodiversidad y valor climático. La estrategia prevé la creación de áreas protegidas para al menos el 30% de la superficie terrestre y el 30% de los mares en Europa.
- b) Un plan de restauración de la naturaleza. Consiste en una serie de compromisos y acciones para restaurar los ecosistemas terrestres y marinos degradados en toda la UE, y para gestionarlos de manera sostenible, abordando la pérdida de biodiversidad actual mediante el fomento de la agricultura orgánica y los elementos característicos de la alta biodiversidad en tierras agrícolas; arrojando y revertiendo el declive de los polinizadores; reduciendo los riesgos y el uso de pesticidas en un 50% para 2030; restaurando al menos 25.000 km de ríos que fluyen en la UE y plantando 3 mil millones de árboles.

Esta estrategia pretende articular sus acciones con otras iniciativas para enfrentar los desafíos del cambio climático. El documento subraya que el cambio climático acelera la destrucción del mundo natural a través de sequías, inundaciones e incendios forestales y la pérdida de reservas naturales y su explotación insostenible, por su parte, son factores clave del cambio climático. La naturaleza regula

¹⁴ <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>

el clima y las soluciones basadas en la naturaleza, como la protección y recuperación de humedales, turberas y ecosistemas costeros, o la gestión sostenible de zonas marinas, pastizales y suelos agrarios y forestales, son esenciales para la reducción de emisiones y la adaptación al cambio climático. La plantación de árboles y el despliegue de la infraestructura verde ayudarán a enfriar las zonas urbanas y a mitigar el impacto de las catástrofes naturales.

Es importante señalar al respecto que en estos momentos se encuentra en tramitación la propuesta de Reglamento sobre la Restauración de la Naturaleza, que tiene por objeto convertir en legislación algunos de los objetivos de la Estrategia sobre Biodiversidad. Esta norma establece un objetivo vinculante a escala de la UE, que obliga a los Estados miembros a poner en marcha medidas eficaces de restauración para cubrir al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la UE de aquí a 2030. La aprobación de esta norma resulta fundamental para alcanzar los objetivos de la estrategia, ya que, hasta el momento, los Estados miembros no están obligados a adoptar planes de recuperación de la biodiversidad, ni tampoco se les exige cartografiar, seguir o evaluar exhaustivamente los servicios ecosistémicos y los esfuerzos realizados para recuperar ecosistemas y mejorar su salud. Por tanto, sin unas obligaciones claras sometidas a plazos vinculantes y unos criterios sobre recuperación o uso sostenible de los ecosistemas resulta difícil controlar su cumplimiento.

La estrategia también atiende a la degradación del suelo como consecuencia de la deforestación, un pastoreo excesivo, unas prácticas agrícolas y forestales insostenibles, las actividades de construcción y el sellado del suelo; la necesidad de la descarbonización del sistema energético, algo fundamental para la neutralidad climática, así como para la recuperación de la UE tras la crisis de la COVID-19 y la prosperidad a largo plazo; así como a la importancia de la recuperación de un buen estado medioambiental de los ecosistemas marinos y de agua dulce, y de reducir la contaminación.

Además, para contribuir a la sostenibilidad a largo plazo tanto de la

naturaleza como de la agricultura, la estrategia sobre biodiversidad se debe aplicar conjuntamente con la nueva Estrategia “de la granja a la mesa” y con la nueva PAC, en particular mediante la promoción de regímenes ecológicos y regímenes de pago basados en los resultados. Así se fomentarán prácticas sostenibles, como la agricultura de precisión, la agricultura ecológica, la agroecología, la agrosilvicultura o los pastos permanentes poco intensivos, así como a normas más estrictas en materia de bienestar de los animales.

La Estrategia en favor de los bosques, por su parte, basada en la Estrategia sobre biodiversidad, incluye un paquete de medidas para lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos un 55 % de aquí a 2030 y la neutralidad climática en 2050 en la UE. También ayuda a la UE a cumplir su compromiso de aumentar las absorciones de carbono a través de los sumideros naturales de conformidad con la Ley del Clima. Al abordar conjuntamente los aspectos sociales, económicos y medioambientales, la estrategia forestal pretende garantizar la multifuncionalidad de los bosques de la UE y destaca el papel fundamental que desempeñan los silvicultores.

En este sentido, el documento señala que los bosques son aliados esenciales en la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Funcionan como sumideros de carbono y nos ayudan a reducir las repercusiones del cambio climático, por ejemplo, enfriando las ciudades, protegiéndonos de inundaciones importantes y reduciendo los efectos de la sequía. Pero, desgraciadamente, los bosques europeos están sometidos a un gran número de presiones diferentes, incluido el cambio climático. Por ello, para aumentar la cantidad y la calidad de los bosques en la UE y reforzar su protección, restauración y resiliencia, la estrategia recoge una serie de acciones concretas. Así, las acciones propuestas aumentarán la captura de carbono gracias a la mejora de los sumideros y las reservas, contribuyendo de este modo a la mitigación del cambio climático. La estrategia se compromete a proteger estrictamente los bosques primarios y maduros, a restaurar los bosques degradados y a garantizar su gestión sostenible, con el fin de preservar los

servicios ecosistémicos esenciales que ofrecen los bosques y de los que depende la sociedad. También, se promueve las prácticas de gestión forestal más respetuosas con el clima y la biodiversidad, haciendo hincapié en la necesidad de mantener el uso de la biomasa leñosa dentro de los límites de la sostenibilidad y fomentando una utilización eficaz de la madera como recurso en consonancia con el principio de explotación en cascada. La estrategia va acompañada también de una hoja de ruta para la plantación de tres mil millones de árboles adicionales en toda Europa de aquí a 2030, respetando plenamente los principios ecológicos; el árbol adecuado en el lugar adecuado para el fin adecuado.

Si nos fijamos en las acciones llevadas a cabo en España en esta materia, debemos destacar que desde la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB), se han aprobado numerosas medidas e instrumentos para la protección de la naturaleza y la sostenibilidad ambiental, pero, en lo que a nosotros nos interesa, han sido tres los hitos fundamentales que han marcado la línea de acción en materia de sostenibilidad ambiental del territorio: el Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad para 2030, el Plan forestal español 2022-2032 y la aprobación de la Orden 735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas (en adelante, ENIV).

El Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad 2030 se configura como la herramienta para definir los objetivos y acciones para frenar el deterioro de los ecosistemas y proceder a su restauración y mejora. Aunque su aprobación llega quince años después de la LPNB, es cierto que ha recogido los compromisos de España en la materia en el ámbito internacional y de la Unión Europea, en especial los derivados del marco global sobre la biodiversidad para el periodo posterior a 2020 del

Convenio sobre la Diversidad Biológica y de la estrategia sobre biodiversidad para 2030 de la UE.

Con carácter general el plan estratégico promueve la conservación, el uso sostenible y la restauración del patrimonio, los recursos naturales terrestres y marinos, la biodiversidad y la geodiversidad. Entre las líneas de actuación prioritarias, se incluye la mejora del conocimiento sobre la biodiversidad para la elaboración de estrategias y políticas eficaces de conservación, así como para su mayor consideración e integración en las políticas sectoriales. Para ello, entre otras medidas, se implantará un sistema nacional de generación, seguimiento y gobernanza del conocimiento sobre el patrimonio natural y la biodiversidad en España que permita la obtención de información y la evaluación continua del estado de conservación de la biodiversidad y la geodiversidad, de tal manera que en 2030 ninguna especie o tipo de hábitat de interés comunitario tenga un estado de conservación desconocido. También se avanzará en la valoración económica de los servicios de los ecosistemas de España, mediante el desarrollo e inclusión de un sistema de contabilidad nacional del capital natural.

Por otro lado, el plan promueve el desarrollo e implantación de la infraestructura verde y la conectividad y restauración ecológicas, en línea con las distintas estrategias aprobadas. En conjunto, hasta 2030, se restaurará un 15% de los ecosistemas degradados. También avanza en la consideración de las interrelaciones entre el cambio climático y la biodiversidad, a través de políticas de mitigación y adaptación y de soluciones basadas en la naturaleza; refuerza la lucha contra la contaminación: acuática y terrestre, pero también lumínica, acústica y atmosférica.

El plan forestal español (en adelante, PFE) es el instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal española que se elabora para dar respuesta al mandato establecido en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. En estos momentos, se encuentra en vigor el PFE para el periodo 2022-2032 que desarrolla la Estrategia forestal española horizonte 2050 durante el próximo decenio, y que será ejecutado por las comunidades autónomas,

mediante sus propios planes forestales autonómicos o instrumentos equivalentes de planificación estratégica, conforme a sus competencias en materia forestal. Su principal objetivo es conseguir en España montes bien conservados, más resilientes frente al cambio climático, protegidos de las amenazas principales (abandono forestal, incendios, enfermedades y plagas) y que proporcionen los bienes y servicios ecosistémicos necesarios para nuestro bienestar y para hacer posible que la economía inicie una necesaria transición ecológica.

La ENIV, por su parte, tiene por objeto garantizar la conservación de la biodiversidad y asegurar la funcionalidad de los ecosistemas y sus servicios, la conectividad ecológica, la restauración del territorio español y la integración de la biodiversidad en la planificación territorial de otras políticas sectoriales. Se trata del documento de planificación estratégica que regula la implantación y el desarrollo de la infraestructura verde en España. En ella, se establece que la infraestructura verde es una herramienta que aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales y puede ayudar a comprender el valor de los beneficios que la naturaleza proporciona a la sociedad humana y a movilizar inversiones para sostenerlos y reforzarlos. Asimismo, contribuye a evitar la dependencia de infraestructuras cuya construcción es costosa y puede contribuir de manera significativa a la aplicación efectiva de todas las políticas cuando algunos o todos los objetivos deseados pueden conseguirse, parcial o totalmente, mediante soluciones basadas en la naturaleza. La esencia de la infraestructura verde es su multifuncionalidad, es decir, su capacidad para desempeñar múltiples funciones ambientales (por ejemplo, conservación de la biodiversidad o adaptación al cambio climático), sociales, y económicas en un mismo ámbito territorial. Es, por lo tanto, un instrumento esencial para la planificación sostenible del territorio.

4. Conclusiones

Como reflexión final, nos gustaría señalar que a pesar de estar claramente fijados los objetivos de sostenibilidad ambiental en distintos instrumentos jurídicos, no podemos hablar todavía de un territorio sostenible en España, y, en particular, en Andalucía, debido a la ausencia de una gobernanza territorial entre las distintas instancias públicas, lo que favorece la existencia de conflictos de intereses entre las comunidades autónomas y los municipios. Un ejemplo paradigmático es la falta de atención sobre los objetivos de transición verde que ha marcado el propio gobierno español en los distintos instrumentos que ha aprobado en esta materia en los últimos años en la política y acciones de carácter territorial.

En un gobierno multinivel como el que caracteriza a España, la toma de decisiones públicas cada vez es más compleja, por eso se hace absolutamente necesario primar la cooperación entre instituciones y gobiernos. La cooperación es la única que, entendemos, puede impulsar un nuevo modelo de desarrollo territorial sostenible basado en las localidades y el valor del territorio. El territorio y su planificación son los que permiten poner en práctica los principios de buen gobierno y de gobernanza¹⁵. Tenemos un patrimonio natural y una biodiversidad muy amenazada como consecuencia de los cambios de uso del suelo, los incendios forestales, la sobreexplotación de recursos naturales, la desertificación y degradación de las tierras, los efectos del cambio climático, el aumento de especies tóxicas invasoras, la contaminación y el comercio ilegal de fósiles y minerales. Solo introduciendo cambios en el proceso de toma de decisiones y en la forma en que se ejecutan las políticas públicas podremos hablar de una gobernanza territorial sostenible. Y para ello, debemos concebir

¹⁵ Tal y como afirma J. Farinós Dasí, *Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza*, en *Revista Dred (Desenvolvimento Regional em debate)*, vol.5, n. 2, 2015, 4-24.

el escenario europeo basado en una reconstrucción económica verde como una oportunidad única para llevar a cabo actuaciones relacionadas con la recuperación del potencial ambiental e, incluso, demográfico de las zonas rurales, mientras se mejora a su vez la sostenibilidad ambiental de las áreas urbanas. Es fundamental disponer de espacios agrícolas más saludables, donde primen modelos de movilidad sostenible, se consuma menos agua y energía, se recicle más, y se impulse el comercio local y de cercanía. Ello está íntimamente relacionado también con la necesidad de fomentar una agricultura sostenible como nueva forma de producción económica en consonancia con el planteamiento de alcanzar una Europa verde.

Bibliografía

- A. Alonso Clemente, *Proyectos singulares de interés supralocal*, en *Práctica Urbanística*, n. 94, 2010.
- A. Menéndez Rexach, *Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: el control de las actuaciones de interés regional*, en *Encuentros multidisciplinares*, vol. 17, 2015.
- D. J. Vera Jurado Y E. Rando Burgos, *La ordenación territorial*, en S. Martín Valdivia, *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz: (Análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía)*, Thomson Reuters, 2022.
- D. J. Vera Jurado, *Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico*, en *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 56, 2021.
- D. J. Vera Jurado, *Algunas reflexiones sobre las actuaciones de interés autonómico: luces y sombras de una nueva forma de ordenación del territorio*, en *Revista de estudios locales, Cunal* n. 36, 2020.
- D. Fernández De Gata Sánchez, *El ambicioso Pacto Verde Europeo*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, 2020.
- J. Farinós Dasí, *Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza*, *Revista Drd (Desenvolvimento Regional em debate)*, vol. 5, n. 2, 2015.
- L. Mellado Ruiz, *Reflexiones críticas sobre las actuaciones autonómicas de interés*

- público con fines turísticos o turísticos- residenciales*, en *Revista Internacional de Derecho del Turismo*, RIDETUR, vol. 2, n. 1, 2018.
- M. Corchero Pérez, M. y L. Sánchez Pérez, *El control judicial del urbanismo de interés regional*, en *Práctica Urbanística*, n. 128, 2014.
- M. Vaquer Caballería, *El urbanismo supramunicipal*, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 279, 2013.

LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL PAISAJE EN ESPAÑA

de *Esther Rando Burgos*
Profesora Permanente Laboral (acred. PTU) de Derecho Administrativo
en la Universidad de Málaga

SUMARIO: 1. Introducción 2. El Convenio Europeo del Paisaje 3. Marco normativo estatal en materia de paisaje 4. La apuesta normativa autonómica por el paisaje 4.1. Normativas autonómicas específicas en materia de paisaje 4.1.1. Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje 4.1.2. Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia 4.1.3. Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria 4.2. Normativas autonómicas reguladoras del paisaje en contexto con la ordenación del territorio 4.2.1. Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje 4.2.2. Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco 4.3. Previsiones normativas sobre el paisaje en el marco de las legislaciones de ordenación del territorio 4.4. El paisaje en otras normativas sectoriales autonómicas 5. Conclusiones. Bibliografía.

1. *Introducción*

El paisaje se instituye, cada vez con más fuerza, en un componente fundamental del territorio que, paulatinamente, va adquiriendo mayor protagonismo y entidad en su conformación como política propia e independiente de otras con las que tradicionalmente ha tenido, y continúa teniendo, una estrecha relación.

Sin lugar a dudas, un hito fundamental en este tránsito vino dado por el Convenio Europeo del Paisaje en el que se apuesta sin titubeos

por un paisaje con carácter propio y autónomo, ello sin obviar su interrelación con otras tantas materias pero, como se dice, dotándolo de su propia concepción, una concepción que puede definirse como amplia y que determina una reconfiguración en la visión que del mismo se tenía hasta ese mismo momento. Junto a ello, constituye otro hito, desde el punto y hora en que aboga de manera firme por comprometer a los Estados en la protección, gestión y ordenación de sus paisajes.

En el caso de España, no ratificaría el Convenio Europeo del Paisaje hasta unos años después, sin embargo, como se tendrá ocasión de analizar, el ordenamiento jurídico español se ha encargado de su incorporación, lo que ha tenido lugar de manera paulatina y labor en la que aún se continúa trabajando, a través de diferentes instrumentos pero también promulgando algunas leyes dedicadas a su regulación por parte de algunas Comunidades Autónomas.

Lo anterior, hace muy preciso conocer desde una perspectiva conjunta la situación que el paisaje presenta en España, partiendo del conocimiento de las principales aportaciones que el Convenio Europeo del Paisaje trajo consigo, indagando en los antecedentes y la evolución que la propia concepción del paisaje ha tenido en España y, fundamental, acercándonos al estado de situación que presenta en la actualidad, principalmente, en el contexto de aquellas Comunidades Autónomas que han optado por dotarse de sus propias legislaciones en la materia, bien regulando el paisaje de manera autónoma, bien regulando el paisaje de manera conjunta con otras materias afines.

Como se indica, el propósito y objeto del presente trabajo, no es otro que aproximar al contexto jurídico que en la actualidad el paisaje presenta en España, centrado, principalmente, en los mecanismos e instrumentos orientados a su protección. Ello, tratando de aunar las principales cuestiones que en su regulación se contienen, y se dice las principales ya que, la envergadura de la empresa, excedería con creces el objeto del presente trabajo. Sin embargo, es muy preciso tener una visión de conjunto y actualizada

de cómo desde el ordenamiento jurídico español se viene avanzando y estableciendo herramientas dirigidas a la protección de un bien tanpreciado como lo es el paisaje.

2. El Convenio Europeo Del Paisaje

El 19 de julio de 2000, fue adoptado, en el seno del Consejo de Europa, el Convenio Europeo del Paisaje. No fue, sin embargo, hasta el 1 de marzo de 2004, cuando el mismo entro en vigor, una vez conseguido el consentimiento de diez Estados miembros del Consejo de vincularse al mismo. En el caso de España, tardaría algunos años más, siendo finalmente ratificado el 26 de noviembre de 2007.

La adopción del Convenio Europeo del Paisaje constituyó todo un hito ya que se trataba del primer instrumento internacional centrado, de manera exclusiva e independiente, en los paisajes, sin la tradicional vinculación que hasta ese momento había tenido el paisaje a otras materias próximas, como la ordenación del territorio o el medio ambiente.

Uno de los aspectos más destacables del Convenio es que ofrece un concepto amplio pero también novedoso, de paisaje, definiéndolo como “se entenderá cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción e interacción de factores naturales y/o humano”. Un concepto que, como se verá más adelante, es acogido por la normativa posterior encargada de su regulación. En una primera aproximación es adecuado destacar, al menos, un par de aspectos. En primer lugar, el carácter novedoso de su concepción que incorpora la vertiente social desde una perspectiva que no deja de reconocer su carácter subjetivo, no en vano, señala “tal y como la percibe la población”. En segundo lugar, la amplitud del concepto, en el nuestro bien entendido de que aúna tanto el factor natural junto al factor humano presentes en el paisaje.

En este sentido, autores como Agudo González destacan como

“La Convención deja su impronta fundamentalmente a través de una definición de «paisaje» que poco tiene que ver con la noción tradicional que hemos empleado en nuestro ordenamiento vinculada a la protección de los espacios y lugares emblemáticos, así como de bellezas naturales. En otras palabras, en nuestro ordenamiento el paisaje se ha identificado con los espacios naturales protegidos y con el patrimonio histórico-cultural (paisaje natural *versus* paisaje cultural), despreciando los valores de la mayor parte del territorio nacional”¹.

Pese a la relevancia que el concepto de paisaje ofrece, el Convenio va un paso más allá y se encarga de completarlo con otras definiciones con las que trata de sentar unas bases comunes capaces de unificar el entendimiento hasta ese momento presente sobre el paisaje. De esta forma, el artículo 1 del Convenio, ofrece diferentes definiciones de trascendente interés. En primer lugar, se refiere a la “política en materia de paisaje”, conceptuándola como “la formulación, por parte, de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje”. En segundo lugar, ofrece la definición de “objetivo de calidad paisajística” como aquel que ofrece “para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno”. En tercer lugar, se centra en una cuestión esencial como es la “protección de los paisajes”, en el entendido de “las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre”. En cuarto lugar, se centra en una cuestión que se entiende fundamental para el efectivo logro que el Convenio se propone, como lo es la “gestión

¹ J. Agudo González, *Paisaje y gestión del territorio*, en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 15, 2007, 199.

de los paisajes” que conceptúa como “las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales”. En quinto y último lugar, se refiere a la “ordenación paisajística” como “las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes”.

Sin lugar a dudas, parece muy acertado que el Convenio conceptúe y precise con ello, estas cuestiones tan próximas e interrelacionadas con el paisaje con el claro objetivo de contar con una base común que posibilite un desarrollo coherente y unánime por parte de los Estados. En este sentido, Zoido Naranjo se refería expresamente al interés de estas definiciones indicando que “Estas definiciones son de interés pues el paisaje ha sido con frecuencia un hecho polisémico, ambiguo e incluso confuso. El CEP opta por un entendimiento sencillo e integrador que contiene, además, una visión dinámica y relacional del paisaje”. Lo que, a la postre, el autor pone en relación con el territorio y las sinergias entre paisaje y territorio, destacando como “otra novedad significativa introducida por el nuevo convenio es la extensión del concepto a la totalidad del territorio, pues se refiere a los espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos; incluye los ámbitos terrestres, las aguas interiores y las marítimas; concierne tanto a los paisajes que pueden ser considerados notables, como a los paisajes cotidianos y a los paisajes degradados (art. 2)”². De ahí, como sintetiza de manera magistral el autor, esa concepción amplia de paisaje en la que venimos insistiendo por la que apuesta el Convenio Europeo de Paisaje.

Adecuado parece enfatizar en el completo encaje que hace el

² F. Zoido Naranjo, *El Convenio Europeo del Paisaje: un nuevo impulso para el gobierno del territorio con sentido de futuro*, en *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n. 1, 5ª época, 2008, 14.

Convenio del Paisaje, desde la perspectiva de que no sólo se encarga de aspectos esenciales como lo son la protección o la ordenación del mismo, sino que va un paso más allá y se enfatiza en una cuestión que, como ya se adelantaba, se entiende clave para la consecución de las anteriores, esto es, una adecuada gestión de los mismos. No en vano, poco sentido tendrá proteger, preservar u ordenar un paisaje si no se complementa con una adecuada gestión del mismo.. Como ya defendiéramos en relación al territorio, pero perfectamente extrapolable en lo que aquí concierne al paisaje, es esencial una gestión territorial “referida al conjunto de instrumentos concretos dirigidos a ejecutar las propuestas del plan, mediante mecanismos propios e independientes aunque interrelacionados inexorablemente a las previsiones del instrumento de planificación, con una finalidad: hacer realidad, ejecutar las previsiones, estrategias y propuestas de la planificación en el territorio pero, además, y lo que es más relevante, transformar el territorio sobre la base del principio de reequilibrio, equidad, cohesión y desarrollo equilibrado del territorio”³.

En síntesis, el Convenio Europeo del Paisaje se instituye en la hoja de ruta y la base sobre la que los Estados puedan desarrollar de manera completa y armonizada sus marcos normativos en aras a una adecuada y eficiente protección, ordenación y gestión del paisaje.

3. *Marco normativo estatal en materia de paisaje*

Si bien a nivel estatal no existe una legislación propia e independiente en materia de paisaje, el referente normativo viene dado por las previsiones sobre la cuestión contenidas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB).

³ E. Rando Burgos, *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Tirant Lo Blanch (ed.), Valencia, 2020, 64.

En su exposición de motivos, la LPNB reconoce que si bien uno de sus principios es la protección del paisaje y que se encarga de regular aspectos puntuales relativos a la política de paisaje, no se instituye, sin embargo, en la norma con la que implementar las políticas de protección de paisaje como legislación básica en virtud del artículo 149.1.23^a. de la Constitución Española (CE). De esta forma, predica:

“Si bien la protección del paisaje se afirma como uno de los principios de la presente ley y en ella se regulan aspectos puntuales de la política de paisaje, tales como la posibilidad de proteger algunos de ellos mediante figuras más generales o específicas de espacios naturales protegidos, la necesidad de que el análisis de los paisajes forme parte del contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales, su utilización potencial como instrumento para dotar de coherencia y conectividad a la Red Natura 2000 y el fomento de las actividades que contribuyen a su protección como externalidad positiva cuando forme parte de un espacio protegido, no pretende, sin embargo, la presente ley ser el instrumento a través del cual se implantarán en España, de manera generalizada, las políticas de protección del paisaje como legislación básica del artículo 149.1.23.^a, políticas cuyo contenido técnico y enfoque general, no exento de valor paradigmático, exigen la puesta en marcha de instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos, en el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000, en el seno del Consejo de Europa y que serán introducidos en la política ambiental española en un momento posterior”.

Ahora bien, la no promulgación hasta el momento de dicha legislación básica, lleva a que, como se ha indicado, se tome como referencia el régimen jurídico otorgado al paisaje en la LPNB⁴.

⁴ Para una perspectiva de conjunto de la situación del paisaje desde el punto de vista jurídico, véase R. O. Bustillo Bolado, *Régimen jurídico del paisaje. Concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, Aranzadi, Navarra, 2022.

En primer término, coherente con lo que señala en su exposición de motivos, ya entre los principios que inspiran la LPNB, en su artículo 2.d), recoge “La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje”. Lo que se ha de poner en relación con la definición que la misma establece de paisaje. De esta forma, el artículo 3, encargado de ofrecer un conjunto abundante de definiciones, en su apartado 26, define el paisaje como “cualquier parte del territorio cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, tal como la percibe la población”. Poca novedad representa ya que prácticamente coincide con la concepción dada al paisaje por el Convenio Europeo de Paisaje, referente, como se indicaba, para el desarrollo normativo e instrumental de la política de paisaje por parte de los diferentes Estados.

Señalado lo anterior, sí es adecuado centrarse en dos aportaciones de interés que en relación con el paisaje contiene la LPNB. Nos referimos, por un lado, a la inclusión del paisaje dentro del inventario que, con carácter de mínimo, debe integrar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y, por otro, a la incorporación, dentro de la clasificación que la LPNB realiza en su artículo 30 de los espacios naturales protegidos, de una categoría propia centrada en la protección del paisaje, los denominados por la Ley “paisajes protegidos”.

En primer lugar, el artículo 20 se encarga de enumerar el contenido mínimo que deben contener los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), fijando junto a otros, el denominado “Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura”.

En segundo lugar, cabe destacar la inclusión de una categoría propia, dentro de las figuras que contiene la LPNB para los espacios naturales protegidos, como lo es la de los paisajes

protegidos. Es el artículo 35 el encargado de regular esta figura que define como “partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial”. A su vez, atribuye dos objetivos principales a la gestión de los paisajes protegidos: la conservación de los valores singulares que los caracterizan y la preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada⁵.

Por su parte, a nivel instrumental, particular interés ofrecen el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. Si bien, el marco de referencia de ambos instrumentos se encuentra en la propia LPNB, ninguna referencia expresa contienen en relación al paisaje, será en los propios instrumentos en los que se desarrollan dichas figuras en los que otorga al mismo un protagonismo propio de la materia que estamos hablando.

De esta forma, el Inventario Español de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad es definido por el artículo 9 de la LPNB como aquel encargado de recoger “la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, así como cualquier otra información que se considere necesaria, de todos los elementos terrestres y marinos integrantes del patrimonio natural con especial atención a los que precisen medidas específicas de conservación o hayan sido declarados de interés comunitario”. En relación al contenido y estructura que ha de integrarlo, la LPNB, opta por derivar el mismo a su desarrollo reglamentario, si bien establece un conjunto de información mínima, centrada en determinados Catálogos (Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición o Catálogo de Especies Exóticas Invasoras) e Inventarios (entre otros, el

⁵ Sobre el particular, véase B. Trias Prats, *De los paisajes protegidos a la protección del paisaje*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 94, 2012.

Inventario de la Estadística Forestal Española o el Inventario Español de Caza y Pesca). Ahora bien, ninguna referencia explícita contiene en relación al paisaje.

Siguiendo el mandato de la LPNB, fue promulgado el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (RD 556/2011), norma que al enumerar los componentes del inventario recoge expresamente entre los mismos el Inventario de Paisajes, destacando como contenido del mismo la “caracterización de los paisajes de España identificando la taxonomía de los paisajes españoles mediante su agregación a tres niveles: Unidades de paisaje (estructura, organización y dinámicas), Tipos de paisaje (elementos configuradores) y Asociaciones de Tipos de Paisajes (rasgos generales y diferenciales), a partir de su identificación y valoración desde una perspectiva territorial. Su marco jurídico de referencia también lo explicita la norma reglamentaria: el artículo 6 del Convenio Europeo del Paisaje. De hecho, el anexo III del RD 556/2011, enumera, siguiendo en parte la previsión del artículo 9 de la LPNB, lo que denomina “componentes fundamentales” del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y precisamente en dicho listado incorpora el Inventario de Paisajes⁶.

Por su parte, la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, es otro de los instrumentos recogidos en la LPNB para el conocimiento y la planificación natural y de la biodiversidad. El artículo 15 de la LPNB lo presenta como el instrumento cuyo objetivo es “marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que

⁶ En la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se recoge toda la información alfanumérica, cartográfica, documental y multimedia disponible sobre los diferentes componentes del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, deportada en el Banco de Datos de la Naturaleza.

Disponible: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-espanol-patrimonio-natural-biodiv.html>

componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados”, a la par, que enumera un abundante conjunto de componentes que habrá de tener en especial consideración, entre otros, los espacios protegidos, las áreas de montañas o “los instrumentos utilizados por las administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje”⁷.

Si bien, la LPNB, en el artículo 15.1., fijaba un plazo máximo para su elaboración de tres años desde la entrada en vigor de dicha Ley, no sería hasta el año 2021 cuando se aprobaría el citado instrumento⁸. La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, establece un conjunto de bases fundamentales y principios para el desarrollo de la Infraestructura Verde (IV), destacando la multifuncionalidad, esto es, su capacidad para desempeñar múltiples funciones ambientales, económicas y sociales, dentro de estas últimas señala como ejemplo los espacios de recreo o la fijación de población en el territorio o protección del paisaje identitario. También entre las bases, es fundamental la conectividad, concepto que como recoge el documento está referido a la configuración de los paisajes y cómo el mismo afecta al

⁷ Sobre el particular, véase, entre otros, los trabajos de D. Fernández de Gatta Sánchez, *La estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 81, 2018; M. Pita Fernández, *La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, en *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n. 2, 6º época, 2021; E. Rando Burgos, *Algunas notas jurídicas sobre la infraestructura verde a la luz de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 112, 2021.

⁸ Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

desplazamiento y dispersión de las especies, es más, la conectividad estructural, eje fundamental de la IV, se equipara con la continuidad del hábitat y se mide mediante el análisis de la estructura del paisaje. Además, en la identificación de los elementos que componen la IV, nuevamente el paisaje adquiere un papel protagonista, de forma que uno de los procesos metodológicos empleados es el análisis a nivel de paisaje en el que se identifican y cartografían elementos de la IV o funciones y servicios de los ecosistemas. El documento dedica un muy particular y exhaustivo análisis del paisaje, que se convierte en elemento esencial de la IV. Ahora bien, su análisis excedería con creces el objeto del presente trabajo, por ello, siquiera someramente nos centraremos en algunos de los objetivos y las líneas de actuación que, en relación con el paisaje, plantea. A modo de ejemplo, la línea de actuación 2.05 “Diseñar y ejecutar proyectos de restauración ecológica basados en el desarrollo de metodologías con criterios comunes”, entre las orientaciones para su desarrollo aboga por “diseñar la restauración a escala de paisaje”, es más entre las recomendaciones para su logro apuesta por establecer medidas correctoras asociadas a la desfragmentación de infraestructuras y a reducir los efectos negativos de ésta sobre la fauna que deben diseñarse a escala de paisaje.

4. La apuesta normativa autonómica por el paisaje

En el año 2008, Zoido Naranjo destacaba la labor llevada a cabo por algunas Comunidades Autónomas lo que ponía en relación con el artículo 6.c) del Convenio Europeo del Paisaje que reclama como imprescindible la identificación y cualificación de los paisajes propios en todo el territorio. Destacaba el autor, el desarrollo llevado a cabo a través de algunas figuras como el Atlas de los Paisajes de España, a nivel estatal, o el Catálogo de Paisajes de Cataluña, el Mapa de los Paisajes de Andalucía y el Inventario de Paisajes Singulares y Sobresalientes del País Vasco. Resaltaba, a su vez, como “estos trabajos han propiciado el desarrollo de

metodologías referidas a la valoración o cualificación de los paisajes y para el seguimiento de las dinámicas paisajísticas”⁹.

Transcurridos tres lustros, puede, en general, afirmarse que el desarrollo normativo del paisaje ha tenido un relevante impulso en algunas Comunidades Autónomas, si bien, el escenario desde una perspectiva de conjunto es dispar.

Para una mejor comprensión de la situación que en general presenta, es preciso diferenciar la opción tomada por las diferentes Comunidades Autónomas desde el punto de vista de la incorporación del paisaje a su marco normativo.

Se observa una tendencia prevalente a la inclusión de la regulación del paisaje en el marco de las legislaciones en ordenación territorial. A pesar de ello, y de manera más reciente, en los últimos años algunas Comunidades Autónomas han apostado por promulgar marcos normativos concretos dedicados al paisaje en exclusiva, bien a través de legislaciones o de desarrollos reglamentarios.

Se ha de partir de una realidad, el análisis y puesta en común de los 17 escenarios autonómicos superaría con creces el objeto del presente trabajo, sin perjuicio de que sí es preciso una aproximación al escenario que, desde una perspectiva básica, presentan las mismas. De esta forma, a efectos de facilitar la situación se engloban en los siguientes subapartados en dos grandes grupos, diferenciando en primer lugar, las Comunidades Autónomas que cuentan con normativa propia en materia de paisaje, y, en segundo lugar, las Comunidades Autónomas cuya opción ha sido incorporar su regulación en normativas compartidas con otras materias.

4.1. *Normativas autonómicas específicas en materia de paisaje*

Un primer grupo de Comunidades Autónomas ha optado por promulgar normativas centradas de manera singular en el paisaje.

⁹ F. Zoido Naranjo, *El Convenio Europeo del Paisaje: un nuevo impulso para un gobierno del territorio con sentido de futuro*, op. cit. 15.

Es el caso, sin carácter exhaustivo, de Cataluña, Galicia o Cantabria. Junto a las anteriores, es adecuado mencionar a Castilla-La Mancha que viene tramitando la que será la Ley de Protección, Gestión, Ordenación y Fomento del Paisaje de Castilla-La Mancha¹⁰.

4.1.1. *Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje*

Antes de la propia ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, ya Cataluña se encontraba dotada con un marco/ legislativo propio dedicado a la protección, gestión y ordenación de su paisaje: la Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje (LPGOP).

El concepto de paisaje que ofrece la LPGOP es el que siguen las diferentes legislaciones desarrolladas en la materia que, de idéntica forma, toman el que en su día ofreciera el Convenio Europeo de Paisaje. El artículo 3 de la Ley fija que “se entiende por paisaje, a los efectos de la presente ley, cualquier parte del territorio, tal y como la colectividad la percibe, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales o humanos y de sus interrelaciones”.

De análoga forma, se centra en tres tipos de actuaciones públicas sobre el paisaje orientadas a su protección (aquellas dirigidas a la conservación y el mantenimiento de los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificadas por los valores de este, que provienen de la configuración natural o de la intervención humana);

¹⁰ Como antecedentes del Anteproyecto de Ley que se viene tramitando, en octubre de 2020, se adoptó la Resolución del Consejero de Fomento por la que se autorizaba la iniciación del expediente de elaboración del anteproyecto de Ley del Paisaje de Castilla-La Mancha y, casi en simultáneo, la memoria justificativa y análisis de impacto del borrador de anteproyecto de Ley del Paisaje de Castilla-La Mancha. De igual forma, se realizó una consulta pública. Hasta el momento se encuentra publicado el borrador del Anteproyecto de la Ley de Protección, Gestión, Ordenación y Fomento del Paisaje de Castilla-La Mancha en el Portal de Transparencia de Castilla-La Mancha, sin que se encuentren publicados más datos sobre la norma en tramitación.

la gestión (actuaciones dirigidas a guiar y armonizar las transformaciones incluidas por los procesos sociales, económicos y ambientales); y ordenación (actuaciones que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado y que tienen por objetivo mantener, restaurar, mejorar, modificar o regenerar paisajes).

Para articular e implementar la protección, gestión y ordenación del paisaje, la LPGOP opta por crear dos instrumentos: los catálogos del paisaje y las directrices del paisaje. La LPGOP tiene en cuenta la interrelación entre paisaje y ordenación del territorio en estos instrumentos, de hecho se refiere a los mismos dentro de lo que denomina “El paisaje en el planeamiento territorial”.

Los catálogos del paisaje son definidos como los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación, a la vez que proponen los objetivos de calidad que deben cumplir. En su interrelación y coherencia con la política en ordenación territorial de la Comunidad Autónoma, se determina que su alcance territorial se corresponde con el de cada uno de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales. Como contenido mínimo de los catálogos de paisaje para cumplir los objetivos que al instrumento le atribuye la Ley, se establece el siguiente: el inventario de los valores paisajísticos presentes en su área; la enumeración de las actividades y de los procesos que inciden o han incidido de forma más notoria en la configuración actual del paisaje; el señalamiento de los principales recorridos y espacios desde los que se percibe el paisaje; la delimitación de las unidades de paisaje, en tanto ámbitos estructural, funcional o visualmente coherentes sobre los que puede recaer un régimen específico de protección, gestión u ordenación; la definición de los objetivos de calidad paisajística para cada unidad de paisaje; y la proposición de medidas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos de calidad paisajística¹¹.

¹¹ La inclusión de los catálogos de paisaje por la legislación catalana fue, sin

Por su parte, las directrices del paisaje son el conjunto de determinaciones que, basándose en los catálogos del paisaje, precisan e incorporan normativamente las propuestas de objetivos de calidad paisajística en los planes territoriales parciales o en los planes directores territoriales. Son dichos planes territoriales los que determinan los supuestos en que las directrices del paisaje resultan de aplicación directa, los supuestos en que son de incorporación obligatoria cuando se produzca la modificación o revisión del planeamiento urbanístico y los casos en que las actuaciones requieren un informe preceptivo del órgano competente en materia de paisaje.

Sin carácter exhaustivo, merece destacar la apuesta por el Observatorio del Paisaje, como entidad de apoyo y colaboración con la Administración de la Generalidad en todas las cuestiones relacionadas con la elaboración, aplicación y gestión de las políticas de paisaje o las Cartas del paisaje, instrumentos de concertación de estrategias entre los agentes públicos y los privados para cumplir actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje que tengan por objetivo mantener sus valores¹².

4.1.2. *Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia*

Galicia también se instituye en un referente en la protección de su

duda, un elemento novedoso y de gran interés, como apuntan Nogué i Font y Sala para “la incorporación del paisaje en la ordenación del territorio y elemento clave para facilitar la conexión entre el planeamiento territorial y el urbanístico en lo referente a la implementación de políticas de paisaje”. En J. Nogué i Font y P. Sala., *El paisaje en la ordenación del territorio: los catálogos de paisaje en Cataluña*, en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, vol. 43, n. 2, 2008.

¹² Sobre la política de paisaje en Cataluña, véase A. Tarroja i Coscuella, El tratamiento de la temática paisajística en Cataluña y en España, en R. Mata Olmo y A. Tarroja i Coscuella (coords.), *El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2006.

paisaje, no en vano ya en el año 2008 promulgó su legislación propia en la materia: la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia (LPPG), y lo hace sobre la base de sus competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda así como de las previsiones constitucionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, conforme al artículo 149.1.23. de la CE.

La LPPG establece un conjunto de definiciones esenciales en la materia que regula en su artículo 3, lo que hace, como el propio texto reconoce, “de conformidad con la terminología internacional definida por el Convenio europeo de paisaje”. De esta forma, el paisaje en sentido propio lo conceptúa como “cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y de la interacción de factores naturales y humanos”. Por “política de paisaje”, entiende “la expresión por parte de las autoridades públicas competentes de los principios generales y las estrategias y directrices que permiten la adopción de medidas específicas orientadas a la protección, gestión y planificación de los paisajes”, mientras que los “objetivos de calidad paisajística” son, conforme al articulado de la LPPG, “el planteamiento por parte de las autoridades competentes, para un paisaje concreto, de las aspiraciones de la colectividad en relación a las características paisajísticas de su entorno”.

Como elementos esenciales en torno a los que se desarrolla la política de paisaje en la LPPG, se diferencia entre los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje y los instrumentos de organización, sensibilización, concertación y financiación de las políticas de paisaje. Dentro del primer grupo de instrumentos se encuentran, de análoga forma a la previsión analizada en Cataluña, los catálogos del paisaje de Galicia, las directrices del paisaje, los estudios de impacto e integración paisajística y los planes de acción del paisaje en áreas protegidas. Los catálogos del paisaje están referidos a las grandes áreas geográficas establecidas en la LPPG, regulándose su contenido mínimo, la delimitación de las unidades de paisaje y la posibilidad de que en los mismos se identifiquen determinadas zonas como

áreas de especial interés paisajístico. Las directrices del paisaje fijan propuestas de objetivos de calidad paisajística para las unidades de paisaje definidas, y asimismo prevén su contenido mínimo y su aprobación por el Consejo de la Xunta de Galicia. Se prevé, por su parte, la incorporación de estas directrices con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con la consiguiente vinculación jurídica en la planificación sectorial. Por su parte, los estudios de impacto e integración paisajística, se establecen como el documento que las entidades promotoras en todos los proyectos que deban someterse al procedimiento de declaración de impacto ambiental, conforme a la legislación sectorial, deben incorporar en el estudio de impacto ambiental, un estudio de impacto e integración paisajística, en tanto documento específico en el que se evaluarán los efectos e impactos que el proyecto pueda provocar en el paisaje y las medidas de integración paisajística propuestas por dichas entidades. Por último, en el plano instrumental, se establecen los planes de acción del paisaje en áreas protegidas que serán elaborados por la Xunta de Galicia para la protección, gestión y ordenación del paisaje en aquellos territorios declarados como espacios protegidos conforme a lo dispuesto en la normativa gallega vigente en materia de conservación de la naturaleza.

Junto a los anteriores, la LPPG apuesta por los instrumentos de organización, sensibilización, concertación y financiación de las políticas del paisaje, destacando el Observatorio Gallego del Paisaje, configurado como entidad de apoyo y asesoramiento a la Xunta de Galicia en materia de paisaje. También se prevén los pactos por el paisaje como instrumentos de concertación entre las Administraciones públicas, las entidades locales y otros agentes socioeconómicos de un determinado territorio a fin de promover acciones de protección y mejora de los paisajes y de la calidad de vida de los ciudadanos.

4.1.3. *Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria*

Cantabria es otra de las Comunidades Autónomas que ha optado

por establecer el marco jurídico del paisaje autonómico de manera autónoma, lo que tiene lugar en su Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje (LPC).

Parte la LPC, de manera idéntica a las otras legislaciones analizadas, concretando su objeto y ámbito de aplicación para, a continuación, en el artículo 3 establecer un conjunto de definiciones que inspiran el texto legal. De esta forma, parte definiendo el paisaje como “cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales o humanos”. Junto a ello ofrece otras definiciones, algunas análogas a las previstas por otras legislaciones analizadas como “política en materia de paisaje” u “objetivo de calidad paisajística” y otras novedosas en el marco normativo, como “calidad del paisaje”, “fragilidad del paisaje”, “protección de los paisajes”. “gestión de los paisajes”, “ordenación paisajística” o “integración paisajística”.

Una de las principales aportaciones de la LPC es la inclusión de un conjunto de criterios orientados a la ordenación territorial paisajística, nuevamente con ello apuesta la legislación cántabra por la estrecha relación con la ordenación territorial, junto a sus propios instrumentos orientados a la protección, gestión y ordenación del paisaje.

Para la ordenación territorial paisajística, la LPC opta por incorporar tres elementos: los ámbitos paisajísticos, las unidades de paisaje y los paisajes relevantes. Los ámbitos paisajísticos son configurados por la Ley como las grandes unidades de paisaje a nivel regional a partir de las que definir unidades de paisaje a escala local, para lo cual la propia LPC en su artículo 10, concreta un total de 12 ámbitos paisajísticos en el conjunto autonómico¹³. Por

¹³ Los ámbitos delimitados en el artículo 10.2. de la LPC son: Marina Oriental; Marina Central; Marina Occidental; Liébana; Valle del Nansa; Valle del Saja; Valle del Besaya; Valle del Pas y del Pisueña; Valle del Miera; Valles del Asón; Campoo; Valles del Sur.

su parte, estos ámbitos paisajísticos se dividen en unidades de paisaje, cuyos límites se prevé que establecen el área territorial mínima que debe ser considerada y analizada en los planes de ordenación territorial y urbanística. Propiamente, el artículo 11 de la LPC define las unidades de paisaje como “el área del territorio que, como resultado de la combinación específica de componentes paisajísticas de índole ambiental, cultural y estética y de dinámicas histórica, posee un carácter particular, homogéneo, coherente y diferenciando de sus colindantes”, a la vez que se establecen los criterios para su delimitación. Por último, como paisajes relevantes, la LPC considera aquellos que, atendiendo tanto a criterios objetivos como a la percepción de sus habitantes, respondan a algunas de las condiciones que enumera, esto es: contengan uno o más hitos o singularidades paisajísticas, tanto naturales, como originados por la intervención humana; constituyen ejemplos representativos de uno o varios paisajes de mayor calidad y valor; contribuyan de forma decisiva a conformar la identidad del lugar que se encuentre bajo su ámbito de influencia; presenten cualidades sobresalientes en los aspectos perceptivos y estéticos, fruto de su especial interacción entre las composiciones naturales y antrópicos; paisajes reconocidos por la normativa sectorial.

Como instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje se establecen: los planes especiales del paisaje; las directrices del paisaje; los estudios de paisaje; los proyectos de actuación paisajística; y el análisis de impacto e integración paisajística. Los dos últimos se establecen como instrumentos de aplicación de los primeros.

Los planes especiales del paisaje son instrumentos normativos de carácter sectorial que contienen normas de directa aplicación, directrices y determinaciones orientadas a la protección, gestión y ordenación de una o varias unidades paisajísticas, los cuales tendrán el contenido que su naturaleza o finalidad demande o, en su caso, el que venga impuesto por los instrumentos de ordenación del territorio o urbanísticos. Por su parte, tanto las directrices como los estudios de paisaje, son aprobados con el rango de decreto, y se

configuran como piezas básicas con vínculos directos con otros instrumentos de planificación territorial. Las directrices tienen un carácter más estratégico y se conciben de forma que puedan ser desarrollados por los ulteriores instrumentos de planificación a los que vincula, mientras que los estudios de paisaje, por su parte, responden más claramente a una técnica de planificación que, partiendo de los ámbitos paisajísticos, descompone y caracteriza el territorio en atención a sus unidades, valores y objetivos de calidad. La estrecha relación entre el paisaje y la ordenación del territorio se refuerza permitiendo a los instrumentos de planificación territorial proponer directrices específicas.

Como instrumentos de aplicación, la LPC apuesta los proyectos de actuación paisajística y los instrumentos de análisis de impacto e integración paisajística. El primero con la particularidad de que puede ser elaborado y ejecutado por el gobierno autonómico o por los ayuntamientos, y cuya finalidad es abordar la mejora y recuperación de paisajes de interés estableciendo unos contenidos y procedimiento mínimos. En el caso de los análisis de impacto e integración paisajística, la LPC viene a concretar y sistematizar un tipo de trabajo de tanta tradición como heterogeneidad metodológica.

Por último, destacar la obligación que establece la LPC de elaboración de un catálogo de paisajes relevantes, que habrá de informar al ejercicio de la planificación y la ejecución de proyectos en sus ámbitos concretos.

4.2. Normativas autonómicas reguladoras del paisaje en contexto con la ordenación del territorio

Junto a las anteriores, otras Comunidades Autónomas han optado por regular conjuntamente o, en el marco de la ordenación del territorio, sus competencias en paisaje. Es el caso de la Comunidad Valenciana y País Vasco.

4.2.1. *Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobaci3n del texto refundido de la Ley de Ordenaci3n del Territorio, Urbanismo y Paisaje*

La Comunidad Valenciana fue una de las Comunidades Aut3nomas pionera en legislar en materia de paisaje lo que ya tuvo lugar con su Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenaci3n del Territorio y Protecci3n del Paisaje, posteriormente derogada por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenaci3n del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. En su caso, ha optado por legislar sobre la materia junto a otras tan afines como la ordenaci3n del territorio y el urbanismo, opci3n del legislador valenciano que se mantiene en el vigente Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobaci3n del texto refundido de la Ley de Ordenaci3n del Territorio, Urbanismo y Paisaje (DL 1/2021).

Una de las novedades que incorpora la legislaci3n valenciana en relaci3n con otras normativas auton3micas es la regulaci3n junto al paisaje de la infraestructura verde, entendiendo conforme a la definici3n dada por el art3culo 4.1. del DL 1/2021 como “el sistema territorial b3sico compuesto por los siguientes espacios: los 3mbitos y lugares de m3s relevante valor ambiental, cultural, agr3cola y paisaj3stico; las 3reas cr3ticas del territorio cuya transformaci3n implique riesgos o costes ambientales para la comunidad; y el entramado territorial de corredores ecol3gicos y conexiones funcionales que pongan en relaci3n todos los elementos anteriores”, adem3s precisa los espacios que forman la infraestructura verde de la Comunidad Aut3noma.

En relaci3n al paisaje, se encarga de definirlo como “cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por quien lo habita, cuyo car3cter resulta de la interacci3n de factores naturales y humanos”, a la vez que establece un conjunto de instrumentos de paisaje, esto es: los estudios de paisaje, orientados a analizar la ordenaci3n urbana y territorial y los procesos que inciden en el paisaje, fijando objetivos de calidad paisaj3stica y estableciendo medidas destinadas a su protecci3n, ordenaci3n y gesti3n, lo que

completa con un anexo I en el que detalla el contenido que ha de integrarlo; los estudios de integración paisajística, en los que se valoran los efectos sobre el carácter y la percepción del paisaje de planes, proyectos y actuaciones con incidencia en el paisaje y se establecen medidas para evitar o mitigar los posibles efectos negativos, el contenido de estos estudios, de igual forma, se encarga la norma de concretarlos en el anexo II de la misma; y los programas de paisaje destinados a concretar las actuaciones necesarias para garantizar la preservación, mejora y puesta en valor de paisajes que requieran intervenciones específicas e integradas, precisados de igual forma, en el anexo III de la norma.

4.2.2. Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco

País Vasco también cuenta con legislación específica en paisaje, lo que viene dado por el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 90/2014). Si bien también contiene referencias expresas al paisaje en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

El Decreto 90/2014 establece instrumentos concretos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, en concreto: los catálogos del paisaje, las determinaciones del paisaje; los planes de acción del paisaje; estudios de integración paisajística; y medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo.

En primer lugar, los catálogos del paisaje conforme a la normativa vasca son los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que abarcan la totalidad de cada área funcional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme a la definición de las mismas en las Directrices de Ordenación Territorial. En segundo lugar, las determinaciones del paisaje son criterios extraídos de los catálogos del paisaje, que desarrollan los objetivos de calidad paisajística e identifican las medidas para su consecución, con vocación de

incorporarse al correspondiente Plan Territorial Parcial (instrumento de planificación territorial subregional previsto en la legislación vasca). En tercer lugar, los planes de acción del paisaje son herramientas de gestión que, basándose en los catálogos y las determinaciones, concretan las acciones a llevar a cabo en el marco de las actuaciones para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje. En cuarto lugar, los estudios de integración paisajística son los documentos técnicos destinados a considerar las consecuencias que tiene sobre el paisaje la ejecución de proyectos de obras y actividades, así como a exponer los criterios y las medidas adoptadas para la adecuada integración de las obras y actividades en el paisaje. Por último, las medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo son el conjunto de actuaciones que, desde la Administración pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las entidades de su sector público, se llevan a cabo orientadas a la sensibilización, formación, investigación y apoyo sobre la trascendencia y el alcance de una adecuada protección, gestión y ordenación del paisaje en el marco de una ordenación del territorio equilibrada y sostenible.

4.3. Previsiones normativas sobre el paisaje en el marco de las legislaciones de ordenación del territorio

Pese a lo anterior, la opción mayoritaria que se observa desde una perspectiva conjunta del marco regulador del paisaje a nivel autonómico es su inclusión en las legislaciones de ordenación del territorio. Es el caso de Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura, Navarra, Región de Murcia y La Rioja.

En Andalucía, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) opta por fijar un conjunto de determinaciones para la protección del paisaje, conceptuándolo, estableciendo una serie de criterios de orientación paisajística, así como una figura concreta: los catálogos de paisaje.

Aragón, en el marco del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de

Ordenación del Territorio de Aragón (TRLOTA), dedica su título VI a regular los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje, abogando por la política de paisaje y la integración del paisaje en las políticas públicas. Como instrumento establece los mapas de paisaje, documentos de carácter descriptivo, analítico y prospectivo que identifica los paisajes de las diferentes zonas del territorio aragonés, analiza sus características y las fuerzas y presiones que los transforman, identifica sus valores y estado de conservación, y propone los objetivos de calidad paisajística que deben cumplir.

La Ley 4/2017, de 13 de junio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSEPC), establece, dentro del planeamiento de los espacios naturales, la figura de los planes especiales de los paisajes protegidos.

Extremadura en la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUSEX) posibilita que los planes especiales, entre otras finalidades, se orienten a la protección del paisaje. Por su parte, el Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, se establece la necesidad del denominado estudio de integración paisajística entre la documentación precisa para la tramitación de la calificación rústica.

En Navarra, el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral apuesta, en su disposición adicional decimoprimer, por la Estrategia Navarra del Paisaje, a elaborar por el Gobierno de Navarra con la finalidad de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística adopten la variable paisajística.

Por su parte, la Región de Murcia, en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, se encarga de establecer diferentes instrumentos dirigidos a la protección del paisaje en el marco de la ordenación territorial. Es el caso de la Estrategia del Paisaje que pretende reconocer el paisaje

como expresión de la diversidad del patrimonio común, cultural y natural, aplicar políticas de protección, gestión y ordenación del paisaje, establecer procedimientos de participación pública e integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística. También contempla los estudios de paisaje con el objeto de analizar y evaluar el impacto que sobre el paisaje podría tener una actuación, actividad o uso concreto sobre el territorio, así como las medidas a adoptar para su correcta integración, lo que habrá de llevarse a cabo en los supuestos que así lo prevea la normativa de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. La tercera figura que recoge es la Agenda del Paisaje de la Región de Murcia, cuyo objeto es reconocer el paisaje como expresión de la diversidad del patrimonio común cultural, residencial, industrial y natural; aplicar políticas de protección, gestión y ordenación del paisaje; establecer procedimientos de participación pública; e integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística.

En el caso de La Rioja, en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, contiene algunas previsiones y plantea, a colación de la regulación del suelo no urbanizable la especial protección del paisaje por la Estrategia Riojana del Paisaje o la Ley del Paisaje de La Rioja.

4.4. *El paisaje en otras normativas sectoriales autonómicas*

Por último, existen otras Comunidades Autónomas en las que la opción del legislador ha sido incorporar algunas referencias al paisaje en normativas sectoriales, esencialmente en las encargadas de regular la protección y conservación de la naturaleza y el patrimonio natural.

Es el caso de Asturias que recoge el paisaje en la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, así como en la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural; Baleares, que únicamente contiene concretas menciones en la Ley 12/2007, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears; Castilla y León que

en la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, dedica su título II al paisaje; o Madrid en la que también se encuentra alguna referencia en la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

5. Conclusiones

El paisaje va adquiriendo paulatinamente una posición singular en nuestro ordenamiento jurídico. Sin duda, y pese a los antecedentes, el Convenio Europeo del Paisaje supuso un punto de inflexión tanto en la protección, como la gestión y ordenación del paisaje, referente, además, en el desarrollo normativo de esta materia en nuestro ordenamiento jurídico.

Pese a la prevalencia aun de su regulación en las legislaciones de ordenación territorial, lo que ya venía acaeciendo con anterioridad a la promulgación del Convenio, se han incrementado las figuras orientadas a su protección, ordenación y gestión en las mismas, incluso en las últimas legislaciones promulgadas.

No obstante, algunas Comunidades Autónomas, y esta tendencia es la que se observa en los últimos tiempos, han optado por regular el paisaje de manera independiente y autónoma a otras competencias estrechamente relacionadas con la misma, lo que da cuenta del incremento del interés por la misma. Lo cual parece una posición acertada, pues, sin perjuicio, lo que no es óbice que se produzca de manera simultánea, de su regulación en las legislaciones de ordenación territorial, el establecimiento de un régimen jurídico propio así como de los correspondientes criterios e instrumentos en aras a su efectiva implementación, parecen esenciales para alcanzar una adecuada política de paisaje que preserve, proteja y ponga en valor el mismo.

Pese a ello, como se ha podido observar, y fruto, posiblemente, de su carácter reciente y la tradición de englobarlo con otras materias afines, aún se observa un importante camino por recorrer, fundamentalmente, por parte de algunas Comunidades Autónomas

al objeto de poder contar con un marco normativo acorde con la creciente importancia que el paisaje presenta.

Bibliografía

- J. Agudo González, *Paisaje y gestión del territorio*, en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 15, 2007.
- R. O. Bustillo Bolado, *Régimen jurídico del paisaje*, en *Concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, Aranzadi, Navarra, 2022.
- D. Fernández de Gatta Sánchez, *La estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 81, 2018.
- P. Nogué i Font, J. y Sala, *El paisaje en la ordenación del territorio: los catálogos de paisaje en Cataluña*, en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, vol. 43, n. 2, 2008.
- M. Pita Fernández, *La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, en *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n. 2, 6^o época, 2021.
- E. Rando Burgos, *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.
- E. Rando Burgos, *Algunas notas jurídicas sobre la infraestructura verde a la luz de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 112, 2021.
- A. Tarroja i Coscuella, *El tratamiento de la temática paisajística en Cataluña y en España*, en R. Mata Olmo y A. Tarroja i Coscuella (coords.), *El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2006.
- B. Trias Prats, *De los paisajes protegidos a la protección del paisaje*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 94, 2012.
- F. Zoido Naranjo, *El Convenio Europeo del Paisaje: un nuevo impulso para el gobierno del territorio con sentido de futuro*, en *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n. 1, 5^a época, 2008.

LA DIALETTICA TRA TERRITORIO ED ENERGIE: PROBLEMI E RIMEDI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

di *Stefania Peduto*

Dottoranda di ricerca presso l'Università degli Studi di Parma

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. Le opposizioni ai procedimenti di autorizzazione all'installazione di nuovi impianti FER 2.1 Come si manifesta la conflittualità? 3. I possibili rimedi ai conflitti tra territorio ed energie 3.1 L'individuazione delle "go-to areas" 3.2 La partecipazione e i conflitti di prossimità 4. Conclusioni. Bibliografia.

1. *Introduzione*

Il Rapporto annuale "*Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*"¹ realizzato dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente², ha messo in evidenza, in continuità quanto emerso nei rapporti degli anni precedenti, che la sola installazione di pannelli fotovoltaici sui tetti degli edifici³ e su aree già impermeabilizzate, con-

¹ M. Munafò, (a cura di), 2023. *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2023. Report SNPA 37/23, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.snambiente.it/snpa/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2023/>

² Conosciuto anche con l'acronimo SNPA, è stato introdotto dalla l. n. 132/2016.

³ Come indicato nel Rapporto di cui sopra (p.232) dalla superficie totale disponibile sono stati esclusi i centri storici "*in cui l'installazione dei pannelli può essere inopportuna o soggetta a vincoli di natura storico-paesaggistica*".

sentirebbe di generare un quantitativo di energia *green* capace di aumentare il ricorso a fonti rinnovabili, come fissato dal Piano della transizione ecologica per il 2030, senza compromettere una risorsa considerata di fondamentale importanza: il suolo⁴ e i connessi servizi ecosistemici⁵.

Tuttavia, non si può non riconoscere che, specialmente negli ultimi anni, la corsa all'installazione di pannelli fotovoltaici a terra, soprattutto in aree a forte vocazione agricola, abbia mostrato *ictu oculi* la tensione che può generarsi tra la necessità di aumentare la produzione di energia rinnovabile per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione⁶ e l'esigenza di tutela del suolo, attuabile grazie a un'attività di corretta gestione del territorio.

L'urgenza di realizzare impianti di produzione di energia rinnovabile solare a terra, si scontra con i dati italiani relativi al consumo di suolo⁷, i

⁴ Per una definizione di consumo di suolo si rinvia a: P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, 227 ss. in cui si afferma che “per consumo di suolo s'intendono quegli interventi che producono l'impermeabilizzazione o sigillazione (nonché la desertificazione e la salinizzazione) della superficie, creando una alterazione spesso irreversibile delle caratteristiche ambientali delle originarie superfici verdi ed una sottrazione progressiva della superficie agricola, naturale o seminaturale.

⁵ Sui servizi ecosistemici si rinvia a: *Millenium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-being. A framework for assessment*, Island Press, Washington, D.C., 2003, 3: “Ecosystem services are the benefits people obtain from ecosystems. These include provisioning services such as food and water; regulating services such as regulation of floods, drought, land degradation, and disease; supporting services such as soil formation and nutrient cycling; and cultural services such as recreational, spiritual, religious and other nonmaterial benefits”. Si veda anche: S. Civitarese Matteucci e M. De Donno, *Governo del territorio*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 226.

⁶ Sul tema della decarbonizzazione si rinvia a: E. Bruti Liberati, *la strategia di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla luce dell'emergenza ucraina*, in *Riv. Giuridica della regolazione dei mercati*, 2022, 3, si veda anche Id., *Le politiche di decarbonizzazione e i loro riflessi sulla costituzione economica e sulla governance europea e nazionale*, in *Diritto Pubblico*, 2021, 2, 415 ss.

⁷ Il fenomeno del *soil sealing* collegato alla installazione di pannelli fotovoltaici a terra, in Italia, risulta in peggioramento rispetto a quanto emerso dal Rapporto del 2021: si è passati, infatti, da 70 a 243 ettari di suolo consumato (un dato però coe-

quali mettono in evidenza che, solo nel 2023⁸, questo fenomeno ha riguardato circa 77km² di superfici naturali. Un contributo in questa direzione è dato dai sistemi agrovoltaici⁹ i quali, adottando soluzioni innovative che prevedono il montaggio dei moduli fotovoltaici elevati a terra, permettono – nel rispetto della necessità di ridurre al minimo l'impermeabilizzazione del suolo e il dissesto idrogeologico che ne consegue – di generare energia attraverso i raggi solari, senza rinunciare alle potenzialità agricole del terreno così assicurando “*la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale*”¹⁰. Si tratta, pertanto, di sistemi riconducibili a un modello *win-win* in quanto consentono di coniugare tutela del clima, approvvigionamento energetico verde e vantaggi economici per gli agricoltori, i quali, in questo modo, riescono a generare una fonte di reddito ulteriore.

Questi vantaggi, qui sinteticamente riportati e su cui si ritornerà, messi in evidenza di recente anche dal Consiglio di Stato¹¹, non hanno evitato che l'installazione di tali impianti generasse ugualmente contenziosi dinnanzi al giudice amministrativo¹² la cui analisi, che sarà

rente con quelli del 2020 e 2019), anche a causa un aumento dell'entrata in funzione dei grandi impianti (superiori a 5MW). Va quindi ribadita la necessità di sfruttare prioritariamente i tetti degli edifici nonché tutte le altre superfici già sottoposte a processi di impermeabilizzazione.

⁸ In base ai dati raccolti nel Rapporto (p.74), vi è un aumento di suolo impermeabilizzato pari al 10% in più rispetto al dato, già in crescita, del 2021. Inoltre, il suolo consumato è arrivato a coprire il 7,14% del territorio italiano (pari a circa l'intero territorio della Regione Emilia-Romagna), con valori che non accennano a diminuire.

⁹ Termine utilizzato per la prima volta da C. Dupraz, H. Marrou, G. Talbot, L. Dufour, A. Nogier e Y. Ferard, *Combining solar photovoltaic panels and food crops for optimising land use: towards new agrivoltaics scheme*, in *Renewables Energy*, vol. 36, 2725-32, 2011.

¹⁰ Così il comma 1-quater dell'art. 65, introdotto dall'articolo 31, comma 5, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

¹¹ Sulle differenze tra fotovoltaico ed agrovoltaico: Cons. Stato, sez. IV, n.8029/2023.

¹² T.A.R. Lecce, Sez. II, n. 586/2022.

svolta nel prosieguo del contributo, porterà alla luce l'esistenza di una duplice tensione: da un lato, vi è l'opposizione da parte delle popolazioni che risiedono nei territori interessati all'installazione dei nuovi impianti, dall'altro, si determina anche una tensione tra i vari livelli di governo, che si palesa soprattutto durante le fasi autorizzatorie, sovente ostacolate dalle amministrazioni locali e regionali e che determina rallentamenti al processo di transizione energetica in corso.

Questa dialettica, peraltro, si origina a partire da un'altra, che coinvolge direttamente gli interessi e le finalità che caratterizzano le politiche della transizione ecologica: da una parte vi è il *favor* verso la produzione di energia da fonti rinnovabili al fine di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili¹³, sostenuta del legislatore europeo e nazionale; dall'altra vi è la necessità di proteggere il suolo, il paesaggio e la biodiversità, che coinvolge le regioni e i comuni, che spesso intervengono in modo ostativo, anche con norme *ad hoc*¹⁴, all'installazione di impianti FER sul proprio territorio.

Ma quali sono gli effetti reali di simili interventi normativi? Anticipare i conflitti facendo ricorso all'individuazione *ex ante* delle aree idonee può accelerare gli *iter* autorizzativi? La partecipazione, nelle fasi che precedono l'assunzione della decisione finale (che deve rimanere in capo all'amministrazione procedente, come si dirà *infra*), può contribuire ad attenuare la conflittualità e velocizzare il processo di transazione energetica in corso?

Dopo aver indagato le ricadute di tali tensioni sull'attività di *permitting* ambientale, l'analisi si focalizzerà su due strumenti che operano nelle fasi che precedono l'assunzione della decisione conclusiva sul procedimento autorizzatorio: l'individuazione preventiva delle aree

¹³ Tale obiettivo di decarbonizzazione ha subito un'accelerazione a seguito del mutamento del quadro geopolitico dovuto all'invasione russa dell'Ucraina.

¹⁴ È questo, ad esempio, il caso del regolamento della regione Umbria n. 4 del 12 luglio 2022, che ha introdotto dei limiti, più stringenti di quelli previsti a livello nazionale, per l'installazione di pannelli agrivoltaici, con lo scopo dichiarato di tutelare il proprio territorio.

idonee e il coinvolgimento attivo dei privati come soluzione ai “*conflitti di prossimità*”¹⁵.

Come si avrà modo di accertare, seppur con le loro specificità, entrambi i meccanismi sono funzionali ad anticipare e contemperare i contrasti che possono generarsi in questa materia.

L’assunzione della decisione, invece, deve rimanere in capo all’autorità competente che, facendo ricorso agli strumenti di semplificazione (conferenza dei servizi e procedimento unici), deciderà tenendo conto anche delle risultanze emerse dal dialogo con tutte le parti coinvolte.

Se, al contrario, il decisore pubblico procede secondo il modello di azione conosciuto con l’acronimo “*DAD*” (ovvero decidi, annuncia e difendi) potrebbe essere difficile arginare le successive ripercussioni causate dal mancato coinvolgimento preventivo dei soggetti a vario titolo coinvolti¹⁶, perché tale approccio alimenta un nutrito contenzioso e, a cascata, anche un allungamento dei procedimenti autorizzatori.

La seguente disamina cercherà di mettere in luce che la pianificazione e la partecipazione non si pongono necessariamente in contrapposizione con gli obiettivi perseguiti dagli strumenti di semplificazione¹⁷ ma, al contrario, possono assumere un ruolo di supporto e sostegno a questi ultimi nel mitigare la conflittualità prima che si manifesti ed anticipare le opposizioni (anche della cittadinanza): trattandosi di strumenti che internalizzano e collocano il conflitto all’inizio del processo decisionale, così concorrono a limitare l’eventualità di una contestazione nelle fasi successive di autorizzazione.

In conclusione, l’operatività sinergica di questi strumenti appare il

¹⁵ P. Mele, *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, 2013, 8 ss.

¹⁶ E. Carloni e F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, 2020, 363-364.

¹⁷ La semplificazione in materia ambientale è una novità, infatti, in passato tale materia si riteneva impenetrabile dagli istituti di semplificazione (Cfr. A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Bari, 2018, 199.).

modo più adeguato a migliorare il *policy making*, con ricadute positive sul processo di transizione ecologica.

2. *Le opposizioni ai procedimenti di autorizzazione all'installazione di nuovi impianti FER*

L'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili si scontra con vari fattori ostacolanti: nelle pagine che seguiranno si porrà l'attenzione, in particolare, su due tipologie specifiche di conflitti.

Primariamente, l'antagonismo delle popolazioni locali causato dalla difficile accettazione sociale degli impianti, infatti, le comunità locali osteggiano la costruzione di nuove infrastrutture a causa di timori sull'impatto ambientale e sui rischi legati alla sottrazione di territorio (specialmente agricolo).

Secondariamente, vi è in conflitto tra i vari livelli di governo: da una parte lo Stato si impegna, anche vincolandosi a livello europeo¹⁸ ed internazionale¹⁹, a ridurre le emissioni climalteranti fino ad azzerarle, un obiettivo molto ambizioso che potrà essere raggiunto solo abbandonando le fonti fossili a favore di quelle rinnovabili²⁰, attraverso l'installazione di un numero consistente di impianti di energia rinnovabile, dall'altra le regioni e gli enti locali che, dal canto loro, sovente si

¹⁸ Nel contesto europeo la legge europea sul clima (Regolamento (UE) 2021/1119) ha trasformato in legge l'obiettivo previsto dal *Green deal* affinché l'Europa diventi climaticamente neutra entro il 2050.

¹⁹ A partire dall'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici (2016) e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, gli stati firmatari si sono impegnati a mettere in atto strategie nazionali di decarbonizzazione (cd. NCDs ovvero *Nationally Determined Contributions*) per ridurre le emissioni in modo trasversale.

²⁰ La transizione verso fonti *green* renderebbe l'Italia anche più indipendente dai paesi esteri produttori di gas e petrolio. Si veda: M.G. Fantini, *La guerra russo-ucraina e l'approvvigionamento dell'energia: una rassegna delle misure contenute nei decreti legge n. 14/2022, n. 17/2022 e n. 21/2022, tra logica emergenziale e prospettive di sostenibilità*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2023, 42 ss.

oppongono all'installazione di impianti FER, raccogliendo anche le istanze dei propri cittadini-elettori, in quanto ritengono che possano provocare pregiudizi al suolo e all'agricoltura oltre che al paesaggio²¹ e al turismo. Questo conflitto è strettamente collegato al primo: infatti, i livelli di governo più vicini ai cittadini, sia per la maggior vicinanza sia per finalità meramente elettorali, tendono a farsi portavoce delle preoccupazioni di questi ultimi in relazione alla realizzazione di nuove infrastrutture energetiche.

Tali istanze non vanno ignorate proprio perché, come statuito anche in giurisprudenza, permettono di rendere le decisioni «*compatibili con le esigenze di chi abita nei siti interessati*»²² evitando il sorgere di contestazioni successive.

Nell'ambito di tale dialettica, spesso conflittuale, si incrociano diversi interessi (energetico, paesaggistico, ambientale) tutti di rilevanza pubblica e perseguiti dalle politiche del *green deal*, facendo emergere così le contraddizioni²³.

2.1 Come si manifesta la conflittualità?

La vicenda posta alla base della sentenza n. 586/22 del TAR Lecce si pone in continuità con lo schema sopra delineato: l'amministrazione precedente ha emesso un parere negativo nell'ambito di un procedimento volto all'ottenimento di un provvedimento autorizzatorio unico regionale²⁴ motivando la propria decisione ostativa con l'esigenza di tutelare il territorio²⁵, sebbene il privato avesse presentato un pro-

²¹ Gli impianti per la produzione di energia rinnovabile “*mutano la forma visibile del territorio*”, S. Amorosino, *Beni naturali energie rinnovabili paesaggio*, studio in itinere, Jovene, 2012, 21.

²² Tar Liguria, sez I, n. 877/2018.

²³ D. Bevilacqua, *Consumo di suolo e transizione energetica: i conflitti «ambientali» alla prova della Corte costituzionale* in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2/2023, 853.

²⁴ Conosciuto con l'acronimo PAUR, è disciplinato dall'art. 27-*bis* del d.lgs. 152/2006, a cui si rimanda.

²⁵ I motivi ostativi all'accoglimento della richiesta sono i seguenti: “*l'inserimento di*

getto atto a garantire nuova produzione di energia rinnovabile senza rinunciare alla conservazione del territorio e delle sue potenzialità agricole e paesaggistiche.

Infatti, il privato, in sede di partecipazione alla fase di valutazione preliminare del progetto, in accoglimento delle osservazioni esposte dall'amministrazione, ha modificato il progetto prevedendo l'installazione di un impianto agri-ovo- voltaico²⁶.

Le migliorie applicate al progetto, tuttavia, non sono state ritenute soddisfacenti: l'amministrazione, non rispettando i principi che permeano l'azione amministrativa ovvero leale collaborazione e buon andamento, non ha tenuto conto del contributo del privato e ha emesso un provvedimento sfavorevole in via definitiva. Al contrario, la giurisprudenza²⁷ è conforme nel ritenere che nella fase successiva all'inoltro del preavviso di rigetto, prima dell'emissione del provvedimento definitivo, l'amministrazione sia tenuta a effettuare una nuova istruttoria al fine di valutare la permanenza degli elementi ostativi inizialmente prefigurati.

Il giudice amministrativo adito, dopo aver sottolineato la carenza di istruttoria ed aver affermato la doverosità della valutazione in concreto, da parte dell'amministrazione, dei progetti che le vengono presentati così da valutarne l'effettivo impatto sul territorio, ha chiarito anche le differenze evidenti che sussistono tra fotovoltaico tradizionale e agrivoltaico, quest'ultimo, infatti, non determinando l'impermealizzazione del terreno sottostante, permette lo svolgimento di attività agricole e di allevamento. Al contrario, il parere negativo è stato motivato

impianti fotovoltaici in area agricola è considerato [...] un elemento di criticità in relazione all'occupazione di suolo ed allo snaturamento del territorio agricolo?

²⁶ Il progetto, così come riconfigurato, avrebbe consentito di utilizzare più dell'80% della superficie interessata dall'impianto per attività agricole e di allevamento e si prevedeva, altresì, la piantumazione di vegetazione autoctona in prossimità della recinzione per ridurre al minimo l'impiatto visivo sul paesaggio.

²⁷ Si veda, *ex multis*, T.A.R. Milano, sez. II, n.1200/2015. Sulle finalità del preavviso di rigetto: T.A.R. Napoli, sez. VI, n. 2093/2020.

ponendo alla base della propria decisione la normativa relativa al fotovoltaico tradizionale²⁸.

Il caso giurisprudenziale analizzato anticipa i risultati a cui si giungerà nei paragrafi successivi: a fronte del conflitto tra energia e territorio, il dialogo preventivo tra amministrazione e privati può agire come antidoto placando le tensioni nascenti, nondimeno, questo è possibile solo se l'amministrazione tiene conto, nell'assunzione della sua decisione, delle risultanze emerse dal confronto con i privati, in caso contrario, la partecipazione si riduce a mera formalità, aggravando inutilmente il procedimento.

Nel caso di specie, il proponente ha individuato, nel tentativo di evitare il ricorso alla tutela giurisdizionale, una soluzione di compromesso capace di coniugare entrambi gli interessi in competizione, che ha presentato all'amministrazione in sede di integrazione, la quale però non ha tenuto conto dell'apporto partecipativo del privato che, se valorizzato, avrebbe consentito di superare, già in una fase preliminare, il conflitto che si era venuto a creare.

A nulla sono valse le modifiche effettuate al progetto sulla spinta delle osservazioni negative dell'amministrazione: quest'ultima, infatti, ha deciso, irragionevolmente, di procedere con un diniego non riconoscendo che la tecnologia proposta dal privato (l'agrivoltaico) era in grado di consentire una combinazione tra produzione di energia pulita e le esigenze di tutela del territorio.

L'amministrazione si è quindi opposta aprioristicamente all'installazione dell'impianto e tale scelta discrezionale è stata sanzionata dal giudice proprio perché carente di una motivazione adeguata e adottata in violazione del principio di proporzionalità, con effetti deleteri anche sulla stessa transazione energetica in corso.

²⁸ I provvedimenti di diniego sono stati ritenuti illegittimi dal giudice proprio per impossibilità di applicare, tramite *analogia legis*, la normativa relativa al fotovoltaico in quanto inconferente nel caso di specie.

3. I possibili rimedi ai conflitti tra territorio ed energie

La localizzazione di nuovi impianti di energia rinnovabile genera conflitti tra l'amministrazione e soggetti privati o portatori di interessi diffusi che si oppongono alla realizzazione di queste nuove infrastrutture nei territori in cui risiedono, specialmente se percepiscono tale decisione come calata dall'alto.

Si tratta di un fenomeno conosciuto con il termine *Nimby* (*Not In My Back Yard*)²⁹ e che, se non opportunamente controllato, incide negativamente sulle procedure autorizzatorie, con effetti anche paralizzanti³⁰.

A questo proposito, come evidenziato anche in sede europea³¹, la *lentezza* e la *complessità* delle procedure autorizzative possono porsi come intralcio al processo di transizione ecologica in corso che richiede, per essere raggiunto nei termini fissati, l'indispensabile contributo dei privati che, operando in tale settore, contribuiscono alla concreta realizzazione degli obiettivi di rilievo pubblico di riduzione delle emissioni climalteranti ed incremento della produzione di energia pulita³².

Posta quindi l'importanza del ruolo dei privati in questo settore e l'esigenza di raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione, non si può rischiare che le lungaggini, spesso causate dalle tensioni tra le varie amministrazioni competenti e tra queste ultime e i privati, scorragino gli investimenti ed è perciò determinante, in questo senso, l'apporto fornito dagli strumenti intervengono nel tentativo di anticipare tale conflittualità.

²⁹ I fenomeni di opposizione alla realizzazione delle opere nel proprio territorio (*NIMBY – not in my back yard*) o, persino, in qualsiasi luogo (*BANANA – build absolutely nothing anywhere near anything*) si veda: A. Airoidi, T. Cini, R. Zucchetti, *Introduzione del “dibattito pubblico” in Italia: motivi, obiettivi, rischi e proposte operative*, CERTeT, Milano, 15/2017, 9-10.

³⁰ Per un'analisi sull'estensione del fenomeno si rimanda a: Osservatorio Nimby Forum. XIII edizione (2017-2018).

³¹ *Piano REPowerEU: un piano per ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde*, 18 maggio 2022, 12.

³² Sul ruolo dei privati si veda: C. Mari, *Iniziativa privata e interessi pubblici nei procedimenti di autorizzazione per la transizione ecologica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

Nei paragrafi che seguono l'attenzione sarà posta su due strumenti che condividono questa *ratio*: pianificazione *ex ante* delle aree idonee e *stakeholder engagement* ovvero dialogo partecipativo con le popolazioni coinvolte dall'intervento infrastrutturale; il fine di tale analisi sarà valutare gli elementi comuni a questi due strumenti e la loro efficacia nel migliorare l'azione amministrativa.

3.1 L'individuazione delle "go-to areas"

Tra gli strumenti di programmazione e pianificazione finalizzati a favorire la rapida diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili va annoverata la determinazione delle "go-to areas" in quanto l'anticipazione del bilanciamento degli interessi confliggenti, tramite l'individuazione *ex ante* di aree idonee alla localizzazione degli impianti, consente di semplificare e accelerare i relativi procedimenti autorizzativi.

Nonostante le potenzialità di questo strumento, non mancano le criticità, spesso causate dal ritardo del legislatore italiano nel recepimento di direttive di matrice europea, pertanto, non si può prescindere, per compiere un'analisi completa di tale strumento, dal prendere in esame la normativa in materia per poi valutarne l'effettiva capacità di incidere sugli ostacoli e risolvere i problemi che lo sviluppo delle fonti rinnovabili si trova ad affrontare.

Il primo intervento normativo, in ordine cronologico, risulta essere il d.lgs. n. 397/2003 che, ha previsto l'adozione, avvenuta con d.m. 10 settembre 2010, di linee guida finalizzate ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, tramite l'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

La competenza ad individuare tali aree è attribuita alle Regioni che, nell'esercitare il compito loro attribuito, devono operare all'interno di uno specifico perimetro fissato dalla norma³³.

³³ Per quanto qui rileva, la decisione deve risultare da una istruttoria avente a oggetto "la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del pa-

Il principio che permea tale norma è quello del *burden sharing*³⁴: le regioni possono esercitare la loro discrezionalità, nel rispetto delle linee guida statali, nell'individuazione delle aree non idonee e sono libere di esprimere un *favor* per una specifica tipologia di impianto, anche sulla base del contesto territoriale, sono però tenute a rispettare la ripartizione regionale relativa agli obiettivi italiani di incremento delle fonti rinnovabili.

Lo strumento delle aree non idonee va oggi coordinato con il disposto dell'art. 20 del d.lgs. 199/2021³⁵, il quale ha introdotto una disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili. La novità risiede quindi nell'individuazione non più in negativo bensì in positivo, delle aree idonee alla localizzazione; invece, in continuità rispetto alla norma precedente, la competenza rimane in capo alle regioni che, però, interverranno con legge regionale e non più con regolamento³⁶.

L'attribuzione di tale competenza alle Regioni è una scelta funzionale a limitare gli scontri che potrebbero generarsi su due diversi fronti: da un lato, se la competenza fosse stata attribuita allo Stato, le determinazioni che ne sarebbero seguite avrebbero trovato sicura e ferma opposizione da parte delle popolazioni locali che le avrebbero percepite come calate dall'alto e imposte da un centro decisionale troppo lontano

rimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento" (cfr. art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003 e punto 17.1 delle linee guida ministeriali).

³⁴ In giurisprudenza: Corte cost. n. 77/2022.

³⁵ In attuazione della direttiva UE 2018/2001 relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

³⁶ Cfr. art. 20 comma 4 del d.lgs. 199/2021. Tale individuazione avviene nel rispetto del riparto di funzioni che *ex art.* 117 comma 3 riconosce una competenza legislativa regionale concorrente nella materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", in dottrina sul punto: S. Cassese, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n.3/2001*, in *Federalismi.it*, 2002; L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011, C. Mainardis, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel "governo" delle energie rinnovabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1330 e ss.

ed incapace di tener conto delle loro istanze; dall'altro lato, se la localizzazione degli impianti FER fosse stabilita, *a contrariis*, da un livello di governo troppo vicino ai cittadini, essendo più stretto il rapporto tra cittadini e governanti, questi ultimi si sarebbero potuti, anche per fini elettorali, porre in maniera ostruzionistica ed estendere eccessivamente le aree considerate non idonee, paralizzando le così nuove installazioni.

Alla luce di queste considerazioni il livello regionale è verosimilmente quello più adeguato ad assumere decisioni relative alla localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

A questo proposito, il d.lgs. n. 199/2022 riconoscendo alle regioni la possibilità di intervenire sulla base di principi e i criteri omogenei fissati a livello statale³⁷, oltre a ottimizzare i rapporti dialettici tra i vari livelli di governo competenti, dovrebbe contribuire anche a ridurre l'eccessiva eterogeneità che si è venuta a creare sul piano normativo tra le varie regioni a seguito del d.m. 10 settembre 2010.

Si tratta di una norma potenzialmente in grado di dare una svolta, sotto il profilo acceleratorio, ai procedimenti autorizzativi e che però ad oggi è soltanto una bozza³⁸, nonostante il termine per l'adozione dei decreti attuativi sia spirato il 15 giugno 2022; questo ha determinato a sua volta, un ritardo nell'adempimento, da parte delle regioni, della loro attività di inventario delle aree idonee³⁹.

³⁷ Le regioni, nel compiere tale attività, devono tenere conto, in virtù del comma 3 dell'art. 20, “*delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili*”.

³⁸ Il decreto merita attenzione nella parte in cui fissa i criteri sulla base dei quali le Regioni e le province autonome andranno a individuare le aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, agrivoltaici ed eolici (titolo II). Il principio cardine nell'attività di localizzazione di detti impianti è quello di minimizzazione sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio, sempre nel rispetto degli obiettivi di decarbonizzazione.

³⁹ Ad oggi, il Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, ha provvede-

A ciò va aggiunto che, nel contesto europeo, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, la Commissione, in una comunicazione dell'8 marzo 2022 “REPowerUE: Azione europea comune per un'energia più conveniente, sicura e sostenibile”, ha previsto varie misure finalizzate a ridurre la dipendenza dal gas russo e a diversificare l'approvvigionamento energetico, tra queste è incluso un invito rivolto agli stati membri a mappare, valutare e garantire aree terrestri e marittime idonee per la realizzazione di progetti di energia rinnovabile al fine di ridurre i tempi di autorizzazione e velocizzare il processo di transizione energetica⁴⁰.

Al termine di tale mappatura, il territorio nazionale dovrebbe essere ripartito come segue: aree idonee (sulla base dei criteri di cui al d.lgs. 199/2021), aree non idonee (*ex DM* 10 settembre 2010 aggiornato), e una categoria residuale di aree soggette ai regimi autorizzativi ordinari.

Vengono poi individuate una serie di aree considerate idonee *ex lege*⁴¹ in continuità con il Decreto Aiuti⁴² e il Decreto PNRR 3⁴³ che erano intervenuti estendendo l'elenco di tali aree rispetto a quanto già previsto dall'articolo 20 comma 8 del d.lgs. 199/2021, tuttavia, più che a tale catalogo, l'attenzione dovrebbe essere rivolta alla disciplina delle aree agricole considerate idonee *ope legis*⁴⁴ in quanto, in tale contesto, è massima la tensione dialettica tra territorio ed energia⁴⁵.

duto a adottare uno schema di decreto nel luglio 2023, il quale deve ancora essere oggetto di discussione in Conferenza unificata.

⁴⁰ Cfr. Comunicazione REPowerUE, 9.

⁴¹ Per una disamina delle aree considerate idonee *ex lege* si rimanda all'art. 8 della bozza del decreto attuativo del d.lgs. n. 199/2021.

⁴² d.l. n. 50/22 convertito in l. n. 91/22.

⁴³ d.l. n. 17/22 convertito in l. n. 34/22.

⁴⁴ Per l'elenco delle aree idonee agricole *ope legis* si rimanda a: art. 8 comma 6 del decreto attuativo del d.lgs. n. 199/2021.

⁴⁵ Questo meccanismo di ulteriore semplificazione dell'*agere* amministrativo previsto per le aree agricole è conosciuto come *solar belt*, ed è finalizzato ad incentivare fenomeno di autoconsumo e la diffusione delle Comunità Energetiche rinnovabili (CER). Le CER sono regolate a livello comunitario da due atti normativi: Direttiva

In conclusione, lo strumento di individuazione preliminare delle aree idonee ha almeno tre vantaggi.

In primo luogo, l'individuazione *ex ante* di criteri sulla base dei quali le regioni potranno andare ad individuare le aree idonee, all'interno del proprio territorio, è utile al superamento dei conflitti tra interessi e tra livelli di governo. Si tratta di una soluzione normativa e di attribuzione delle competenze, perché la scomposizione del procedimento in due fasi, che interessano governo e regioni, permette a entrambi di contribuire alla decisione finale.

In secondo luogo, lo strumento in parola, che si svolge come una programmazione pubblica⁴⁶ delle attività da porre in essere, ha un effetto positivo diretto sui procedimenti autorizzatori, i quali saranno più snelli grazie allo spostamento del conflitto in una fase precedente, così migliorando i rapporti tra i vari livelli di governo e velocizzando le procedure.

In terzo luogo, gli effetti positivi riguardano altresì l'efficienza e la certezza giuridica. Gli operatori privati, infatti, saranno spinti a incrementare gli investimenti se supportati da una pianificazione che preveda l'individuazione preventiva *ope legis* delle aree in cui sarà possibile la realizzazione di impianti, in questo modo, infatti, potranno organizzare con maggiori sicurezze i loro investimenti relativi alla nuova costruzione di impianti a energia rinnovabile, con risultati positivi in termini di accelerazione del processo di decarbonizzazione.

2018/2001/UE (RED II) e 2019/944/UE (IEM). Per una disamina sul contenuto delle direttive di cui sopra si rinvia a F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Diritto dell'economia*, n. 101 (1 2020), 506-13. Sulle CER: C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche e sviluppo locale*, in *Amministrazione in cammino*, 13/05/2020.

⁴⁶ Si veda: M. S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 991; M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione* (voce), in AA.VV., *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, V, 4298 ss. Sulla pianificazione nella risposta europea al Covid-19 si rinvia a G. Sabatino, *Covid-19, European Law and the Geo-Policy of Aids. The incomplete structures of European Development Planning*, in *Concorrenza e Mercato*, 26-27/2019- 2020, 2020, 65-92; N. Rangone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, il Mulino/Ricerca, 2007.

3.2 *La partecipazione e i conflitti di prossimità*

Come evidenziato in premessa, le opposizioni delle popolazioni locali sono una delle cause più frequenti di rallentamento degli *iter* autorizzativi delle infrastrutture energetiche. Pertanto, nella trattazione che seguirà si tenterà di fare il punto sull'applicazione del principio della partecipazione nel contesto italiano e sull'effettiva adeguatezza di questo nell'attenuare tale conflittualità.

Preliminarmente, va sottolineato che la partecipazione, soprattutto in un settore come quello ambientale, svolge un'importante funzione di “*supporto e orientamento all'autorità decidente*”⁴⁷ ai fini dell'individuazione della scelta migliore da assumere e contribuendo, in tal modo, ad aumentare la legittimazione democratica dell'azione amministrativa e l'accettabilità sociale dei progetti.

Infatti, se i decisori pubblici non riescono a intercettare il consenso delle popolazioni locali, queste possono porsi in maniera ostruzionistica, andando a generare contenziosi sui provvedimenti finali di autorizzazione, provocando a cascata un blocco nell'esecuzione delle decisioni e così vanificando gli obiettivi di semplificazione ed accelerazione perseguiti a livello europeo.

Al contrario, una apertura del procedimento autorizzatorio ai privati, già in una fase introduttiva, ovvero quando tutte le alternative sono ancora praticabili (inclusa la c.d. opzione zero⁴⁸) e il conflitto è solo potenziale, consente l'emersione anticipata di quest'ultimo e gli

⁴⁷ M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, 2010, 139.

⁴⁸ Un intervento partecipativo tardivo è controproducente perché non in grado di incidere in modo effettivo, al contrario garantendo una concreta possibilità di intervento si può giungere ad una decisione che soddisfi le esigenze di tutti i soggetti coinvolti. A questo proposito si veda: G. Gardini, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, relazione presentata al convegno Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato, Urbino, 18-19 maggio 2006, in www.astrid-online.it

strumenti partecipativi possono contribuire alla giusta composizione tra interessi pubblici e privati⁴⁹.

Oltre ad anticipare i conflitti (con ricadute positive anche in termini di deflazione dei contenziosi) e a favorire la legittimazione delle scelte amministrative⁵⁰, la partecipazione contribuisce ad aumentare la trasparenza del processo decisionale così migliorando l'*accountability* delle amministrazioni con effetti positivi sulle politiche pubbliche e sulla stessa tutela dell'ambiente⁵¹.

La consapevolezza dell'importanza della partecipazione nel settore ambientale si è diffusa nell'ordinamento italiano a partire dall'influenza della disciplina internazionale⁵² ed europea⁵³, nella quale emerge che "*environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level*"⁵⁴.

Nonostante gli aspetti positivi sopra analizzati, il coinvolgimento

⁴⁹ La partecipazione, nella sua componente collaborativa, contribuisce positivamente sulla qualità del provvedimento amministrativo finale. Sul punto di veda: R. Ferrara, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico* in *Diritto amministrativo*, n. 2/2017, 209.

⁵⁰ L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4/2006, 11-26.

⁵¹ S. Grassi, Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, 309.

⁵² Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, ratificata in Italia con l. 16 marzo 2001, n. 108. Su quest'ultima si veda: E. Scotti, *Partecipazione e ambiente: la Convenzione di Aarhus*, www.apertacontrada.it, 11 giugno 2010.

⁵³ Nell'ordinamento europeo, la Convenzione di Aarhus è stata recepita con la direttiva 2003/4/CE (sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), la direttiva 2003/35/CE (che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale), e con il regolamento CE n. 1367/2006 (sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus).

⁵⁴ Convenzione sulla Diversità Biologica, conosciuta come "*Convenzione di Rio de Janeiro*" (1992), principio n. 10.

degli *stakeholders* nei processi decisionali può determinare anche criticità.

In primo luogo, il coinvolgimento delle comunità territoriali nei processi di *policy making* infrastrutturale, se non inserito in una definita cornice procedurale⁵⁵, potrebbe paralizzare l'adozione della scelta finale; è un fenomeno definito in dottrina con l'espressione "*polverizzazione del dibattito*"⁵⁶ che potrebbe mettere a repentaglio le stesse finalità dello strumento partecipativo. Invece, il rischio che la partecipazione vada ad aggravare il procedimento decisionale, può essere ridotto fissando tempi contenuti per la durata dal processo partecipativo⁵⁷.

In secondo luogo, la partecipazione presuppone una "*autoselezione dei partecipanti*"⁵⁸, così determinando il rischio di una sovra-rappresentanza di alcuni interessi⁵⁹: tendenzialmente sono i soggetti portatori di una posizione contraria che partecipano più numerosi e con più motivazione⁶⁰.

Proprio con il tentativo di tenere sotto controllo le criticità messe in luce *supra*, riuscendo al contempo a sfruttare le potenzialità della partecipazione nel porre rimedio ai fenomeni di conflittualità, discendenti dai processi di localizzazione e realizzazione di grandi opere pubbliche, è stato introdotto nell'ordinamento italiano, a partire dall'e-

⁵⁵ A. Averardi, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del «dibattito pubblico*, in *Munus*, 2018, 8.

⁵⁶ G. Pepe, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 5/2019, 29.

⁵⁷ Sui vantaggi della concentrazione del dibattito si veda L. Bobbio, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. italiana di politiche pubbliche*, 2010, 8.

⁵⁸ L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, *op. cit.*, 11-26.

⁵⁹ V. Manzetti, *Dibattito pubblico nel nuovo codice dei contratti*, in *Federalismi.it*, n. 5/2018, 17.

⁶⁰ Sul dibattito pubblico posto in essere la realizzazione della nuova diga foranea del porto di Genova si rimanda a: L. Bobbio, *Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. il caso della variante autostradale di Genova* in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, 285 e ss.

sperienza francese del *débat public*⁶¹, l'istituto del dibattito pubblico⁶², che presenta caratteri innovativi in quanto supera l'approccio *top-down*⁶³ prevedendo il confronto con le comunità locali come strumento per acquisirne il consenso ed appianare i contrasti⁶⁴.

Anche questo strumento non è esente da problematicità, in particolare, al termine delle attività di partecipazione, le osservazioni raccolte confluiscono e sono oggetto di dibattito all'interno della conferenza dei servizi, che, come è risaputo⁶⁵, prevede al suo interno esclusivamente il confronto tra pubbliche amministrazioni, ed esclude la partecipazione attiva dei privati, di conseguenza, è assente un soggetto deputato a farsi portavoce delle risultanze emerse dal dibattito.

Il dibattito pubblico è stato di recente modificato a seguito dell'ap-

⁶¹ S. Cassese, *la partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Ricerche IRPA*, 2007, 13 ss.; G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, Milano, 2010; M. Timo, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *Saggi – DPCE online*, 2019/2; P.M. Rosa Salva, *Il principio di partecipazione nella sfida della sostenibilità territoriale: Italia e Francia a confronto*, in *Saggi – DPCE online*, 2/2021.

⁶² G. Manfredi, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome NIMBY*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 5/2018, 604 e ss.; F. Sciarretta, *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, fasc. n.3/2020, 40 e ss.

⁶³ Sul rapporto tra cittadinanza e democrazia in merito al principio di partecipazione si veda: V. Molaschi, *La cittadinanza come partecipazione tra diritto e politiche pubbliche*, in S. Grassi, M. Morisi (a cura di), *La cittadinanza tra giustizia e democrazia. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso*, Firenze University Press, 2023, 75-92.

⁶⁴ La disciplina nazionale sul dibattito pubblico è stata introdotta successivamente a normative analoghe regionali (la l. reg. Toscana n. 56/2013, la l. reg. Emilia-Romagna, n. 3/2010 e la l. reg. Umbria n. 14/2010).

⁶⁵ I soli privati legittimati a partecipare alla conferenza sono i soggetti richiedenti, i quali però possono limitarsi a consultare la documentazione e presentare osservazioni scritte senza che tale facoltà partecipativa possa effettivamente dirsi incisiva (partecipazione solo formale). Alla base di tali norme vi è, infatti, la convinzione che la partecipazione sia uno strumento non conforme agli obiettivi di semplificazione e che vada, di conseguenza, limitata al minimo.

provazione del nuovo codice dei contratti pubblici⁶⁶, il quale prevede che la sua applicazione sia facoltativa, eccetto che per alcune tipologie di opere espressamente previste⁶⁷. Tuttavia, già ad una rapida analisi delle infrastrutture per cui il dibattito pubblico è obbligatorio, si nota l'assenza degli impianti energetici anche se, ad avviso di chi scrive, un'estensione dell'applicazione di questo strumento anche in tale settore⁶⁸ determinerebbe giovamenti, in considerazione del fatto che, secondo dati aggiornati⁶⁹, queste ultime sono le più coinvolte da fenomeni di *Nimby*.

Lo strumento della partecipazione, se sapientemente utilizzato, nelle mani degli amministratori pubblici può trasformarsi in un meccanismo di accelerazione delle decisioni: il coinvolgimento preventivo dei privati ha, sotto questo profilo, una duplice utilità: da un lato, rafforza il consenso sulle decisioni prese e, dall'altro, nel caso in cui dovessero ugualmente sorgere contestazioni, vi saranno meno margini per il giudice amministrativo di sindacare la decisione assunta, soprattutto se questa è frutto delle risultanze emerse dal confronto con tutti i soggetti coinvolti e motivata anche sulla base di queste ultime, in tal modo, limitando il rischio che la decisione possa essere successivamente oggetto di annullamento.

⁶⁶ Cfr. art. 40, d.lgs. n. 36/2023.

⁶⁷ Allegato I.6 del d.lgs. n. 36/2023.

⁶⁸ In materia ambientale l'art. 24-bis, d.lgs. 152/2006, prevede lo strumento dell'inchiesta pubblica le cui attività terminano con una relazione sui lavori svolti e un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall'autorità competente (l'amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA). Su questi due istituti e sulla loro *ratio* si è espressa la Corte costituzionale, con sentenza n. 235/2018, che li ha classificati come istituti di democrazia partecipativa, "*tappa fondamentale nel cammino della cultura della partecipazione, rappresentata da un modello di procedimento amministrativo che abbia, tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione [...] e i soggetti, pubblici e privati, [...] interessati e coinvolti dai suoi effetti [...] alimentandosi così un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall'altra, disinnesci il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio*".

⁶⁹ Osservatorio Nimby Forum. XIII edizione (2017-2018): Il settore che riceve più opposizione è quello energetico (57,41%), fra gli impianti di produzione elettrica contestati, il 73%, riguarda gli impianti da fonti rinnovabili.

Tuttavia, è bene ribadire che il coinvolgimento dei privati nell'individuazione della scelta più idonea da adottare nel caso concreto non debba mai sfociare in codecisione: l'amministrazione deve conservare il suo ruolo di decisore e, facendo uso degli strumenti di semplificazione, è tenuta ad assumere la decisione finale, in quanto rimane il soggetto deputato a meglio ponderare i diversi interessi in gioco.

In chiusura, come si è avuto modo di osservare, la partecipazione dei *cives* può migliorare la qualità dei processi decisionali e dell'azione amministrativa⁷⁰, riducendo la conflittualità che alimenta il contenzioso e fa lievitare i tempi (e i costi) di realizzazione delle infrastrutture, creando un impatto fortemente negativo sul processo di transizione ecologica e sulla competitività del nostro paese⁷¹. Pertanto, nonostante le criticità dell'attuale modello di procedimento amministrativo partecipato, questo se ben strutturato⁷², potrà contribuire a ricomporre la conflittualità che si genera intorno all'individuazione delle aree idonee alla realizzazione di nuovi impianti di energia rinnovabile, necessari per completare il processo di decarbonizzazione, attraverso un approccio partecipato all'esercizio delle funzioni pubbliche.

4. Conclusioni

Come rimedi alla conflittualità, in questa sede, sono stati analizzati alcuni degli strumenti che intervengono anticipando le tensioni, così consentendo al privato interessato di prevedere in anticipo la possibilità di acquisire un'autorizzazione e le relative tempistiche (pianifica-

⁷⁰ L. Carbonara, *Il principio di partecipazione nel procedimento ambientale*, in *Giust. amm.*, *Rivista di diritto pubblico*, 16-12-2012, 2.

⁷¹ F.F. Tùccari, *Dibattito pubblico e partecipazione dei portatori di interesse*, AIAPDA, *Sección doctrina especial*, 80.

⁷² Che presuppone un bilanciamento tra le esigenze di partecipazione e quelle di semplificazione che non necessariamente si pongono in un rapporto dialettico, come si vedrà *infra*.

zione) ed evitando lo scontro diretto – e i possibili contenziosi – con le popolazioni locali (partecipazione).

A questo proposito, dunque, la pianificazione consente di individuare *ex ante* i nodi critici che si generano nella localizzazione degli impianti ad energia rinnovabile, nel tentativo, annunciato, di superare a monte i conflitti che potrebbero generarsi. A ciò si aggiunga che il modello della programmazione contribuisce a rendere la decisione pubblica più chiara, più trasparente e meglio organizzata tra i diversi soggetti e interessi coinvolti.

In secondo luogo, la partecipazione, intesa come il coinvolgimento delle comunità territoriali nei processi di *policy making* infrastrutturale, può avere l'effetto, se inserita in una fase introduttiva e opportunamente regolata, di evitare – o quanto meno limitare – i fenomeni di opposizione relativi alla realizzazione di nuove infrastrutture energetiche, con il rischio di dare vita a contenziosi che rallentano le fasi autorizzatorie. Inoltre, anche nel caso in cui non dovesse riuscire a porsi come argine alla conflittualità, la partecipazione rafforza il potere decisionale delle amministrazioni, dunque, esaurito il momento partecipativo, queste potranno assumere una decisione che, tenendo conto delle risultanze emerse e motivata sul punto, sarà, in una certa misura, “*blindata*”. Vista da questa prospettiva, quindi, la partecipazione può porsi in continuità con gli istituti che perseguono gli obiettivi di semplificazione.

In conclusione, questi due strumenti sono stati oggetto di una trattazione unitaria perché accumulati da una medesima logica: ridurre il conflitto a monte, internalizzandolo e anticipandolo, cosicché, durante l'espletamento delle fasi autorizzative si possa procedere spediti evitando intoppi e inefficienze, nel tentativo di garantire, al contempo, un equilibrio tra tutte le dimensioni della sostenibilità⁷³ (non solo ambientale ma anche sociale ed economica⁷⁴).

⁷³ Sul principio di sviluppo sostenibile: F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in Rossi G. (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2011; F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1/2022.

⁷⁴ R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno e E. Picozza (a

Bibliografia

- A. Airoidi, T. Cini, R. Zucchetti, *Introduzione del “dibattito pubblico” in Italia: motivi, obiettivi, rischi e proposte operative*, CERTeT, Milano, 15, 2017.
- A. Averardi, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del «dibattito pubblico»*, Munus, 2018.
- A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Bari, Ed. Laterza, 2008.
- C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche e sviluppo locale*, in *Amministrazione in cammino*, 13/05/2020.
- C. Dupraz, H. Marrou, G. Talbot, L. Dufour, A. Nogier e Y. Ferard, *Combining solar photovoltaic panels and food crops for optimising land use: towards new agrivoltaics scheme*, in *Renewables Energy*, vol. 36, 2725-32, 2011.
- C. Mainardis, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel “governo” delle energie rinnovabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1330.
- C. Mari, *Iniziativa privata e interessi pubblici nei procedimenti di autorizzazione per la transizione ecologica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.
- D. Bevilacqua, *Consumo di suolo e transizione energetica: i conflitti «ambientali» alla prova della Corte costituzionale* in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2/2023.
- E. Bruti Liberati, *la strategia di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla luce dell'emergenza ucraina*, in *Rivista Giuridica della regolazione dei mercati*, 2022.
- E. Bruti Liberati, *Le politiche di decarbonizzazione e i loro riflessi sulla costituzione economica e sulla governance europea e nazionale*, in *Diritto Pubblico*, 2021.
- E. Carloni e F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, 2020.
- E. Picozza, *Le nozioni giuridiche di ambiente e la disciplina generale*, in Id. (a cura di), *Nozioni fondamentali di diritto dell'ambiente*, Roma, 2016, 11.
- F. Sciarretta, *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, fasc. n.3, 2020.

cura di), *Trattato di diritto ambientale*, Cedam, 2012, I, 192, nel quale l'autrice evidenzia che il principio dello sviluppo sostenibile è stato rafforzato con l'art. 3, par. 2, del Trattato di Lisbona, nel senso onnicomprensivo di sostenibilità economica, sociale ed ambientale; M. Interlandi e C. Guadagnuolo, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in A. Buonfrate e A. Uricchio (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Cedam, 2023, 226-227.

- F. F. Tùccari, *Dibattito pubblico e partecipazione dei portatori di interesse*, AIAPDA, *Sección doctrina especial*, 80.
- F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Diritto dell'economia*, n. 101 (1 2020), 506-13.
- F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1/2022.
- G. Gardini, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, relazione presentata al convegno "Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato", Urbino, 18-19 maggio 2006.
- G. Manfredi, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome NIMBY*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 5/2018, 604 e ss.
- G. Pepe, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 5/2019.
- G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, Milano, Ed. Giuffrè, 2010.
- G. Sabatino, *Covid-19, European Law and the Geo-Policy of Aids. The incomplete structures of European Development Planning*, in *Concorrenza e Mercato*, 26-27/2019- 2020, 2020.
- L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n.4, 2006.
- L. Bobbio, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 8, 2010.
- L. Bobbio, *Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. il caso della variante autostradale di Genova* in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010.
- L. Carbonara, *Il principio di partecipazione nel procedimento ambientale*, in *Giustizia amministrativa: Rivista di diritto pubblico*, n. 10, 2012.
- L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011.
- M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, Cedam, 2010.
- M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione* (voce), in AA.VV., *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Ed. Giuffrè, 2006.
- M.G. Fantini, *La guerra russo-ucraina e l'approvvigionamento dell'energia: una rassegna delle misure contenute nei decreti legge n. 14/2022, n. 17/2022 e n. 21/2022*,

- tra logica emergenziale e prospettive di sostenibilità*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2023, 42 ss.
- M. Munafò, (a cura di), 2023. *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2023. Report SNPA 37/23.
- M. S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 991.
- M. Timo, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, Saggi – DPCE online, 2, 2019.
- N. Rangone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Ed. Il Mulino/Ricerca, 2007.
- P. Mele, *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Ed. Rennes, 2013.
- P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Milano, Giuffrè Editore, 2016.
- P.M. Rosa Salva, *Il principio di partecipazione nella sfida della sostenibilità territoriale: Italia e Francia a confronto*, in *Saggi – DPCE online*, 2, 2021.
- R. Rota, *L'incidenza della novella costituzionale degli articoli 9 e 41 sul bilanciamento degli interessi*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2023, 1.
- S. Amorosino, *Beni naturali energie rinnovabili paesaggio, studio in itinere*, Napoli, Ed. Jovene, 2012.
- S. Cassese, *L'energia elettrica nella legge costituzionale*, in *Federalismi*, n. 3, 2002.
- S. Cassese, *la partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Ricerche IRPA*, n. 1, 2007.
- S. Civitarese Matteucci e M. De Donno, *Governo del territorio*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Ed. Giappichelli, 2021.
- S. Grassi, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990.
- V. Manzetti, *Dibattito pubblico nel nuovo codice dei contratti*, in *Federalismi*, n. 5, 2018.
- V. Molaschi, *La cittadinanza come partecipazione tra diritto e politiche pubbliche*, in S. Grassi, M. Morisi (a cura di), *La cittadinanza tra giustizia e democrazia. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso*, Firenze University Press, 2023.

LA CITTÀ COME ECOSISTEMA E IL SUO GOVERNO: I CONFLITTI DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA E LA GLOCALIZZAZIONE

di *Dario Bevilacqua*

Ricercatore in Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Modena
e Reggio Emilia

*“Viaggiando ci s'accorge che le differenze si perdono:
ogni città va somigliando a tutte le città, i luoghi si scambiano forma ordine distanze,
un pulviscolo informe invade i continenti”*

I. Calvino, *Le città invisibili*, Torino, Einaudi, 1972, p. 145.

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. I “conflitti ambientali” 2.1 Rinnovabili e tutela dei beni paesaggistici o culturali 2.2 Infrastrutture verdi e agricoltura 3. Soluzioni negoziali ai “conflitti” in luogo di “conglitti”: la galassia globale del Green Deal 3.1 Il Green Deal goes local 3.2 Il patto dei sindaci per il clima e l'energia 3.3 L’“Ondata di ristrutturazioni” e le smart cities 4. Conclusioni: conflitti ambientali e soluzioni concertative globali. Bibliografia.

1. *Introduzione*

Il termine ecosistema, elaborato da Arthur George Tansley nel 1935¹, definisce l'insieme degli elementi viventi e non viventi che, in uno stesso spazio fisico, sono legati tra loro e tenuti in equilibrio da varie relazioni complesse che li rendono interdipendenti. L'ecosi-

¹ A.G. Tansley, *The Use and the Abuse of Vegetational Concepts and Terms*, in *Ecology*, 3, 1935, 284-307.

stema è un modello multidimensionale e composito, aperto, ma definito e basato sull'interazione tra i soggetti che lo popolano.

Il concetto può essere esteso anche alla città², ancorché in tale contesto vi sia una prevalenza – se non altro in termini quantitativi e di spazio occupato – di elementi non viventi (e artificiali) rispetto a quelli viventi. La comparabilità dell'ecosistema urbano con gli ecosistemi naturali si ravvisa nel fatto che la città, pur essendo una costruzione dell'uomo, per funzionare ha bisogno di essere alimentata da continui flussi di materia e di energia dal territorio che la circonda, così come i sistemi naturali sono alimentati dall'insieme di popolazioni vegetali e animali e dalle relazioni che queste hanno fra loro e con le componenti fisico-energetiche dell'ambiente in cui vivono. Inoltre, come gli ecosistemi naturali, anche quelli cittadini subiscono gli scompensi ambientali e climatici di questi anni, ai quali, peraltro, a loro volta contribuiscono. Parimenti, anche gli ecosistemi urbani sono regolati e funzionano grazie a norme, di natura tecnica, ma, soprattutto, giuridiche.

Occorre pertanto soffermare l'attenzione su come sono governati e organizzati gli ecosistemi cittadini, segnatamente in merito alla salvaguardia della vita e della salute dei soggetti che li popolano e ai rapporti con istituzioni e centri di potere esterni ad essi. A riguardo, rilevano tre aspetti importanti e problematici.

Il primo riguarda l'equilibrio dell'interazione intra-sistemica di cui si è detto sopra, che a oggi mostra uno stato di entropia: in molte città gli elementi non solo non viventi, ma anche artificiali, predominano su quelli naturali. Ciò produce effetti negativi sulla salute della natura, consumo di suolo e di risorse e alterazione del clima di origine antropica. Gli squilibri naturali che si registrano all'interno delle città rendono tali contesti territoriali il primo avamposto della transizione ecologica che si vuole portare avanti, giacché questa va costruita dal bas-

² In tal senso P. Bevilacqua, *La città. Un ecosistema di beni comuni*, in *Scienze del territorio*, n. 3/2015, 17-26.

so, nei territori e coinvolgendo tutti gli attori: pubblici e privati, sovranazionali, statali e locali.

In secondo luogo, i vari ecosistemi sono aperti e comunicano tra di loro. Il contesto urbano e la sua gestione pubblica non sono isolati, ma – segnatamente in merito alle politiche ambientali e di difesa del territorio – devono interagire e cooperare o sono condizionati da altri sistemi istituzionali, come gli Stati nazionali, altre città, o regimi sovranazionali e globali. I cambiamenti climatici ne danno conferma: l'inquinamento urbano contribuisce al surriscaldamento globale e gli effetti di quest'ultimo riverberano in modo evidente negli spazi cittadini³. Da questa interazione, che è sia fisica, riguardando fenomeni atmosferici e naturali, sia giuridica e convenzionale, coinvolgendo attori istituzionali e le loro regole, dipendono le scelte sulle misure della transizione ecologica e possono scaturire conflitti e contrasti.

In terzo luogo, non sempre i rimedi allo stato di disequilibrio menzionato riescono a essere efficaci, andando invece a creare nuova entropia, ulteriori disequilibri. È ciò che accade con i conflitti tra nuove e vecchie politiche ambientali: tra misure che promuovono le energie rinnovabili, favorendo la creazione di infrastrutture che consumano suolo non costruito; tra strumenti che promuovono i trasporti elettrici, impoverendo le risorse naturali; tra azioni a sostegno dell'edilizia verde che compromettono l'agricoltura biologica. Per citare solo alcuni esempi. Le attività volte a fronteggiare la crisi ambientale, in modo particolare quella climatica, non sono prive di conseguenze negative su beni ricompresi all'interno della stessa macro-materia ambiente,

³ “Lo scenario climatico che le conoscenze scientifiche del nostro tempo hanno squadernato davanti a noi ci mostra oggi un altro aspetto di legame sistemico tra la città, i suoi attori naturali, e il più vasto spazio planetario. Le città ci fanno sperimentare la nuova mondialità del locale. Mai come oggi esse erano apparse così nitidamente quali punti interconnessi di una rete a scala globale. Com'è largamente noto, è lo smog cittadino, sono gli scarichi urbani e i fumi industriali per produzioni destinate alle città a determinare una percentuale rilevante d'immissione di gas serra nell'atmosfera”, *Ibidem*, 25.

spesso tutelati dalle amministrazioni locali: biodiversità, paesaggio, agricoltura sostenibile, tutela delle foreste e delle risorse naturali.

Le problematiche evidenziate impattano sulla *governance* e sulla gestione dei territori – segnatamente nelle città, giacché le politiche pubbliche adottate a livello locale, sebbene estese a spazi circoscritti, producono effetti anche su scala più ampia e perché le stesse riescono a condizionare attività a forte impatto ambientale e climatico, come l'edilizia, la mobilità urbana, la gestione del verde, l'autorizzazione di impianti industriali. Di qui, il sistema di governo cittadino e locale, in quanto ecosistema comunicante con l'esterno, dovrebbe condividere obiettivi, finalità e approcci sovranazionali o globali. Ma, come intuibile, non è sempre così: se l'Ue ha interesse a promuovere le rinnovabili anche a discapito del paesaggio e dei terreni non costruiti, i governi municipali avranno una maggiore attenzione alla valorizzazione dei beni culturali e del territorio e alla tutela del suolo⁴.

Si genera così un conflitto, non solo tra interessi, ma anche tra livelli

⁴ In merito ai confini e alla pluralità di materie componenti il settore ambientale è stato evidenziato che quest'ultimo è intrinsecamente composito, plurisenso, polivalente e multidimensionale, in grado di comprendere aspetti tra loro eterogenei. Quindi ha un contenuto sfuggente, non rigidamente delimitato o delimitabile a priori. Sul punto, si rinvia a M. Cecchetti, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. Corso - V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano 2006, 315-316 e 307 ss. e A. Bonomo, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legittimità della transizione ambientale*, Bari, Cacucci, 2023, 13 ss. Lo stesso problema è menzionato da A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma 2018, 3 ss. Con riferimento al clima, inoltre, la questione è ancor più complessa, perché vi è chi ritiene che tale disciplina sia da tenere distinta da quella a tutela dell'ambiente: L. Butti e S. Nesper, *Il diritto del clima*, Milano 2022, 11 ss. e *passim*. Sul tema dei conflitti che possono scaturire tra vecchie e nuove norme a tutela dell'ambiente si veda J.B. Ruhl e J. Salzman, *What Happens when the Green New Deal meets the Old Green Laws?*, in *Vermont Law Review* 2020 44, 4, 713: «renewable energy of all varieties has faced stiff opposition in many instances from a broad span of interests attacking on many fronts. Local NIMBY opposition has been a prominent battleground. Commercial-scale solar and wind power projects, which take up large areas and are highly visible, have enjoyed no "halo effect" at the local level».

di governo e poteri pubblici, che operano su scale territoriali differenti: quale autorità amministrativa deve scegliere se rinunciare a un nuovo impianto eolico o compromettere un paesaggio di importanza naturalistica?

Gli strumenti politici e giuridici, nonché istituzionali, per superare tali controversie sono molteplici. Tra i tanti, un prototipo efficace per raggiungere un equilibrio tra obiettivi e approcci comuni e scelte e interessi dei territori è costituito da una forma di regolazione condivisa e composita, incentrata sul concetto di “glocalizzazione”⁵: la *governance* glocale mette in comunicazione attori locali e attori sovranazionali e può costruire un sistema che rende più omogenei e dialoganti i poli costitutivi di un modello multilivello⁶ e policentrico⁷, scongiurando

⁵ L'espressione trae origine dal termine giapponese “*dochakuka*”, usato per tradurre il concetto relativo alla mitigazione delle difficoltà concettuali nelle relazioni tra globale e locale (H.H. Khondker, *Glocalization as globalization: evolution of a sociological concept*, in *Bangladesh e-journal of sociology*, 2004, 7). Analogamente, si veda la descrizione contenuta in *Glocalizzazione. Lessico del XXI Secolo* (2012), Treccani online, https://www.treccani.it/enciclopedia/glocalizzazione_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/, che si rifà all’“applicazione a livello locale dei prodotti o servizi creati grazie alla globalizzazione, attraverso un processo che mette in relazione le specificità delle singole realtà territoriali con il contesto internazionale”. Sul tema, tra i tanti: Z. Bauman, *Globalizzazione e glocalizzazione. Saggi scelti*, a cura di P. Beilharz, Roma, Armando Editore, 2005, 336 ss.; F. Patel, *Deconstructing internationalization: Advocating globalization in international higher education*, in *Journal of International and Global studies*, 2017, 8(2), 64 ss.

⁶ “The term ‘multi-level governance’ is today widely used in the literature to conceptualize the various linkages between different actors and institutions in a given policy domain or in the whole global governance system. Originally introduced and used by scholars dealing with the European Union to account for the complex relations between local, national, and European levels of decision-making (Hoogbe & Marks, 2001; Marks, 1993), authors dealing with environmental politics have subsequently adopted the concept and applied it on national and global climate governance”, T. Hickmann, *Locating Cities and Their Governments in Multi-Level Sustainability Governance*, in *Politics and Governance*, Volume 9, Issue 1, 2021, 213. Sulla *governance* multilivello è utile richiamare: I. Pernice, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited*, in *Common Market Law Review*, 1999, vol. 36, n. 4, 703 ss. e Id., *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, vol. 27, n. 5, 511 ss.

⁷ Il termine “policentrismo”, usato per la prima volta nei saggi di Michael Po-

corse al ribasso e rafforzando invece l'attuazione delle misure nei territori in chiave competitiva o cooperativa, per il perseguimento di obiettivi comuni⁸.

Il presente lavoro prende in esame i temi tratteggiati ed è organizzato come di seguito.

La prima parte (§ 2 ss.) concentra l'attenzione su alcuni casi giurisdizionali per fotografare i conflitti ambientali e tra livelli di governo: le attuali politiche pubbliche a tutela dell'ambiente e del clima non sono sempre pacifiche, scontrandosi non solo con interessi ad esse tradizionalmente contrapposti, come lo sviluppo economico e industriale, ma anche con interessi di natura ambientale, legati alla protezione del suolo, della biodiversità, del paesaggio. Questi sono preminenti a livello locale, producendo quindi un conflitto anche tra istituzioni

lanyi in *The Logic of Liberty* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1951 è stato adottato da Vincent Ostrom *et al.* (*The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, in *American Political Science Review* 55: 1961, pp. 831-42) per descrivere una forma di organizzazione nella *governance* dell'area metropolitana caratterizzata da una molteplicità di unità politiche sovrapposte. Sostenevano, inoltre, che questa configurazione apparentemente inefficiente delle unità politiche avrebbe potuto raggiungere una maggiore efficienza nella produzione e nella fornitura di beni e servizi pubblici rispetto a un governo centralizzato. Il tema è stato ripreso e analizzato abbondantemente dalla letteratura, soprattutto politologica. Si veda, ad esempio, C. Skelcher, *Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance*, in *Governance*, 2005, 18, 89, che descrive la *polycentric governance* come un sistema in cui “*political authority is dispersed to separately constituted bodies with overlapping jurisdiction that do not stand in hierarchical relationship to each other*”. Si rinvia, tra i tanti, a: K. Carlisle e R.L. Gruby, *Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons*, in *Policy Studies Journal*, Vol. 47, No. 4, 2019; P. Aligica and V. Tarko, *Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond*, in *Governance*, 2012, 25 (2), p. 237 ff. and M. McGinnis (eds), *Polycentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999, *passim*; M. McGinnis and D. Michael, *Polycentric Governance in Theory and Practice: Dimensions of Aspiration and Practical Limitations* (Feb 29, 2016), 7.

⁸ “*The local is not annihilated or absorbed or destroyed by globalization but, rather, operates symbiotically with globalization and shapes the telos or end state or result*”, V. Roudometof, *Theorizing glocalization: Three interpretations*, in *European Journal of Social Theory*, 2016, Vol. 19(3) 399.

operanti su livelli di *governance* differenti, con un effetto sull'amministrazione delle città.

Nella seconda parte (§ 3 ss.) si prende in esame un tipo di strumento – di organizzazione amministrativa – per superare questa *impasse*: il modello di *glocal governance* mira a comporre i vari interessi in conflitto attraverso un raccordo tra attori e funzioni sovranazionali e attori e funzioni locali e quindi a superare anche la dialettica tra gli interessi, bilanciando o scegliendo la gerarchia tra questi ultimi in un momento di azione comune o negoziata.

In sede di conclusioni (§ 4) si tirano le somme dell'analisi svolta, valutando gli effetti degli strumenti presi in esame e la capacità del sistema di *governance* globale di realizzare una sinergia tra poteri sovranazionali e territori in grado di superare i conflitti a favore di una combinazione tra interessi pubblici e regolare efficacemente l'entropia che caratterizza gli ecosistemi urbani.

2. I "conflitti ambientali"

La tutela dell'ambiente è sempre meno conservativa, ossia finalizzata a proteggere beni o risorse contro altri interessi in conflitto o di difesa dall'aggressione dell'uomo⁹. Così come si basa sempre meno sull'eccezione e sulla deroga ad altre norme generali, ad esempio in tema di sviluppo o commercio. Essa è invece, in misura crescente, una politica proattiva, che mira a prevenire i danni, più che a ripararli. Ed è una politica intraprendente e innovativa, perché adopera l'ambiente come un'opportunità per la crescita economica, come una leva, un *driver* per creare sviluppo e ricchezza, invece che come limite. Il

⁹ Sul tema è utile riprendere la tripartizione elaborata da M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, ora in *Scritti 1970-1976*, Milano 2002, 469 ss., che accanto alle funzioni di conservazione di parti circoscritte di territorio e di gestione del territorio, individuava una funzione di tutela finalizzata a prevenire e reprimere l'azione aggressiva dell'uomo.

caso delle rinnovabili lo esemplifica perfettamente: fonti di energia non inquinanti, inesauribili, disponibili per tutti con i soli costi di installazione e manutenzione e sfruttabili senza limiti. Mentre, in parallelo, i combustibili fossili divengono sempre più costosi e inefficienti. Si conferma quindi la connotazione plurale e multidimensionale della stessa materia ambientale: non solo tutela delle risorse e limitazione di emissioni inquinanti, ma anche sviluppo economico ecologicamente compatibile e investimenti sulle *green public utilities*.

Nondimeno, la *nuova* politica ambientale talvolta entra in collisione con la *vecchia*¹⁰, ma non può accantonarla. Almeno non nel breve periodo: se la transizione ecologica muove dinamicamente verso l'economia circolare, le infrastrutture verdi e i trasporti a emissioni zero, ciò non può avvenire a discapito delle misure a tutela della biodiversità e degli ecosistemi, del suolo non edificato, del paesaggio. Questi aspetti – che pure non sono estranei nemmeno alle nuove politiche ambientali – possono essere compromessi dalle misure per la sostenibilità competitiva, centrali negli approcci regolatori oggi dominanti¹¹.

Ne consegue che il bene giuridico ambiente va comunque bilancia-

¹⁰ Si richiamano ancora J.B. RUHL e J. SALZMAN, *What Happens when the Green New Deal meets the Old Green Laws?*, *op. cit.*, 698: «*can we plan, site, and construct all the Green New Deal infrastructure in the timeframe needed to effectively abate and adapt to climate change and ensure the Green New Deal's commitment to environmental protection, distributive justice, and public participation? Can all these goals be harmonized and accomplished with synergy, or are there trade-off's between them requiring that we strike some balance?*».

¹¹ «L'attività economica deve essere maggiormente conforme alle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva, ossia la sostenibilità ambientale, la produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica (Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, Bruxelles, 17.12.2019 COM(2019) 650 final). Queste quattro dimensioni non devono essere considerate in modo isolato, in quanto si rafforzano a vicenda ed hanno un obiettivo comune: la transizione verso un modello economico sostenibile, resiliente e inclusivo, reso possibile da una più ampia diffusione e adozione delle tecnologie digitali e verdi», Commissione Ue, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti. Analisi annuale della crescita sostenibile 2022*, Bruxelles, 24.11.2021, COM(2021) 740 final, 1.

to e fatto coesistere con altri beni della medesima natura, ma concernenti interessi diversi, e a tali fini occorre una politica ambientale plurale, equilibrata e coerente al suo interno. Come si prevede nel *Green Deal* europeo (GDE)¹². In seno a quest'ultimo, nondimeno, non mancano le contraddizioni, perché programmando che l'intero continente consegua la neutralità climatica entro il 2050, la strategia dell'Ue stabilisce un obiettivo ambizioso e difficile da raggiungere, che si traduce in una progressiva eliminazione delle emissioni climalteranti. Ciò comporta scelte regolatorie non prive di *trade-off*, come il nocumento causato dall'installazione di impianti per l'energia solare o eolica ad altri interessi meritevoli di tutela, anche di natura ambientale (suolo, biodiversità, ecosistemi naturali, ecc.).

Queste problematiche non riguardano solo due approcci contrapposti e una dialettica tra diversi interessi pubblici, ma interessano anche differenti livelli di governo, andando quindi a incidere su scelte, misure e politiche stabilite dai governi locali, segnatamente quelli cittadini. Lo confermano alcuni recenti casi, che testimoniano l'emersione dei conflitti interni alle politiche ambientali: se ne prendono in esame quattro, ma il quadro è decisamente più ampio e variegato.

2.1. *Rinnovabili e tutela dei beni paesaggistici o culturali*

Nel settembre del 2022, il Consiglio di Stato¹³ ha accolto il primo ricorso di un comune molisano, censurando la scelta del governo centrale a tutela del patrimonio culturale che impediva l'installazione di

¹² *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. Sul tema si rinvia a E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review* 2022, 19 ss.; A. Bongardt e F. Torres, *The European Green Deal: more than an exit strategy to the pandemic crisis, a building block of a sustainable European economic model*, in *Journal of Common Market Studies* 2022, 170 ss.; E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico* 2021.

¹³ Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 8167 del 23 settembre 2022.

un impianto eolico, sia per il mancato superamento del test di proporzionalità, sia per la violazione del principio di integrazione delle tutele, funzionale al perseguimento dello sviluppo sostenibile¹⁴. I giudici amministrativi hanno rimarcato come, dei due interessi pubblici in gioco, quello alla tutela del patrimonio culturale non avesse il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica. Ma, soprattutto, hanno ribadito la necessità di pervenire a soluzioni che siano, da un lato, rispettose dei principi e delle garanzie formali da assicurare in ogni decisione pubblica (imparzialità, ragionevolezza, proporzionalità, ecc.), dall'altro, attente a svolgere un'adeguata ponderazione tra diversi interessi pubblici.

In senso diverso come esito, ma analogo nel ragionamento, è intervenuto il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia¹⁵, stabilendo che le disposizioni di legge che regolano la materia non escludono il potere del Comune di disciplinare l'uso del territorio al fine di scegliere come distribuire in modo equilibrato e razionale gli impianti per le rinnovabili. Inoltre, gli stessi giudici hanno sancito che la realizzazione di tali impianti impone un temperamento tra i due interessi in conflitto, non essendoci dubbio, infatti, che gli impianti eolici incidono negativamente sul paesaggio: come è noto, le zone di maggiore ventosità sono proprio quelle dei crinali, delle colline e delle montagne.

All'interno della conflittualità tra i diversi approcci, le attuali norme sulla transizione ecologica traducono una scelta politica, che, in nome della neutralità climatica, dà priorità all'avvio di impianti di fonti rinnovabili e semplifica i procedimenti decisionali pubblici per le relative

¹⁴ “La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati). E che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione ‘totalizzante’ come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto”, *Ibidem*, § 3.4. Sul tema dello sviluppo sostenibile si veda, *ex pluribus*, B.G. Matarella (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2023.

¹⁵ T.A.R. Sicilia, sede di Catania, sentenza del 24 febbraio 2017, n. 372.

autorizzazioni, anche sacrificando altri interessi. Come notato, nondimeno, non mancano le resistenze a valle del percorso, da parte di enti territoriali e locali, che vanno superate con strumenti negoziali e concertativi, ma anche giuridici, come il rispetto di criteri di ragionevolezza e proporzionalità nella scelta tra i due percorsi. Questo aspetto, oltre a evidenziare una dialettica tra beni giuridici e tra poteri pubblici, mostra un problema di inefficienza, perché i tempi per la realizzazione degli impianti si allungano in modo significativo, segnatamente se occorre passare per una soluzione giudiziale dei conflitti.

2.2. *Infrastrutture verdi e agricoltura*

Alcune associazioni ambientaliste hanno dato inizio a un'azione legale¹⁶ contro la Regione Molise e Enel Produzione S.p.A., per chiedere l'annullamento della Determinazione Dirigenziale della Regione n. 4198 del 20 luglio 2022, con la quale è stata autorizzata la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico e relative opere di connessione da ubicarsi nel Comune di Larino.

L'installazione dei pannelli fotovoltaici dovrebbe infatti insistere su alcuni terreni agricoli fertili, collocati nel Basso Molise, anche se, nella medesima regione, esistono circa 36.000 ettari di terreni classificati come non agricoli, dove l'installazione di pannelli fotovoltaici potrebbe avvenire senza danno per la collettività. Il caso è ancora in decisione.

Un'altra vicenda, su temi analoghi, ha visto prevalere le prerogative attinenti all'installazione di pannelli fotovoltaici sugli interessi agricoli: il Consiglio di Stato¹⁷, nel conflitto tra i livelli di governo, ha avallato l'autorizzazione da parte della Regione Lazio, contro le determinazioni del Ministero dei beni culturali, con effetti – negativi – nei confronti del Comune di Tuscania. Nel considerare come non vincolante un parere negativo del Ministero e legittime le varie determinazioni as-

¹⁶ Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica Italiana ex art. 8 D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

¹⁷ Consiglio di Stato, sentenza n. 2983/2021, del 12 aprile 2021.

sunte in sede regionale e di Conferenza di servizi, i giudici hanno respinto l'appello e, pur non negando, come asseriva la stessa Regione, che vi era un rilevante impatto su un'ampia superficie a destinazione agricola e sul paesaggio agrario, hanno confermato la decisione del Tribunale di primo grado in quanto basata su una ponderazione discrezionale degli interessi, conforme a legge e non sproporzionata.

I casi appena citati mostrano il conflitto tra politiche per la creazione di infrastrutture energetiche verdi e misure a tutela del suolo agricolo. Da questo tipo di dialettiche emerge un'ulteriore *impasse* alla transizione ecologica, che sovente viene risolta con riferimento ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità per valutare le varie misure adottate o tramite situazioni di compromesso, come il ricorso all'agrivoltaico¹⁸. Tuttavia, anche in questo caso, non viene meno la dialettica tra interessi ambientali contrapposti e tra diversi livelli di governo, con tutte le conseguenze negative che essa comporta.

3. *Soluzioni negoziali ai conflitti: la galassia globale del Green Deal*

Le politiche e le misure previste e promosse dal *Green Deal* europeo per realizzare la transizione ecologica ed energetica non sempre riescono a superare le contraddizioni insite in una politica ambientale eterogenea. Di qui, si scontrano con interessi contrapposti, che coinvolgono i governi locali, segnatamente delle città, ove la necessità di tutelare il territorio e i suoi beni a fruizione comune dà luogo a forme di resistenza o conflitto nei confronti della citata strategia europea. A tal riguardo, si è notato che in sede giudiziale le corti hanno trovato soluzioni ai conflitti, adoperando i vari strumenti giuridici disponibili: dalle attribuzioni di competenza, all'applicazione dei principi generali, passando per il rispetto delle garanzie procedurali.

¹⁸ Grazie alla tecnica i pannelli fotovoltaici non sono posti a terra e consentono invece di sfruttare il terreno dal punto di vista agricolo. Su questo strumento si veda quanto riportato *supra*, nel saggio di Stefania Peduto.

Al contempo, un'altra possibile via per superare a monte i conflitti e dare comunque seguito all'attuazione delle politiche ambientali e climatiche comuni, passa attraverso il contributo attivo, con un coinvolgimento nel *rule-making*, proprio degli attori locali, segnatamente delle città. All'interno del quadro regolatorio che si delinea – che è eterogeneo, disordinato e multiforme – si deve sviluppare – come in parte sta già avvenendo – un rapporto tra istituzioni europee e amministrazioni locali, che non è di mera sovra-ordinazione ma, basandosi sul negoziato¹⁹, realizza invece un sistema armonico di *governance*, per lo più di natura informale, che combina e rende coerenti il livello di governo sovranazionale e quello locale e si caratterizza come “glocale”.

Esperimenti di tale modello sono già esistenti. Sono molteplici ed eterogenei, per cui si è scelto di parlarne come di una galassia: non vi è una struttura ordinata e organizzata secondo un disegno predefinito, ma una serie di iniziative – per lo più di carattere volontario e incentivate da azioni dell'Ue – che si sommano e si affiancano dando vita a forme di trasformazione in senso ecologico delle città. Vi sono quindi collegamenti e sinergie tra istituzioni europee e governi locali; accordi negoziali e collegamenti orizzontali, tra più città, coordinati dalla Commissione europea; interventi e iniziative, per coinvolgere i privati, posti in essere nei territori, in esecuzione di norme e indirizzi sovranazionali.

La *governance* glocale porta avanti la transizione ecologica per affrontare quel legame sistemico tra ciò che accade nelle nostre città e ciò che accade nel resto del mondo, che la crisi climatica e ambientale sta rendendo evidente. Tale modello è innovativo perché da un lato va oltre e anzi si distingue rispetto all'approccio dall'alto verso il basso in cui la città svolge un'azione meramente esecutiva (o di op-

¹⁹ Come evidenziato da Nicola Verola, il negoziato è un processo decisionale distinto da altri, più comuni, molto diffuso nell'Ue e basato sull'assenza di rapporti gerarchici tra componenti, sull'obiettivo di addivenire a una soluzione concordata attraverso un processo di avvicinamento delle diverse posizioni, sull'assenza di criteri maggioritari e sul consenso di tutte le parti in causa, N. Verola, *il punto di incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, 2020, 21 ss. e *passim*.

posizione, come si è avuto modo di osservare); dall'altro, la sua azione non è nemmeno meramente locale e territorializzata perché l'autorità comunale o regionale produce politiche e iniziative che si raccordano con i livelli di *governance* superiori, segnatamente quelli sovranazionali, e hanno un effetto di integrazione e armonizzazione delle politiche comuni. Ma, soprattutto, riesce a superare i potenziali conflitti in una fase a monte, addivenendo a scelte di regolazione condivise e all'adozione di misure attuate a livello locale ma a impatto transnazionale che contribuiscono a realizzare la transizione ecologica.

3.1. *Il Green Deal goes local*

Il “*Green City Accord*”²⁰ è un accordo tra organismi locali all'interno dell'ordinamento europeo e rientra nell'iniziativa “*Green Deal Going Local*”²¹, promossa dal Comitato delle Regioni europeo con lo scopo di mettere al centro della transizione verso la neutralità climatica gli attori regionali e locali. Ha una marcata connotazione politica e promozionale, ma prevede altresì strumenti giuridici per l'attuazione delle misure del GDE e per accelerare la transizione verde nei territori. Si tratta di un *network* informale, ad adesione volontaria, che impegna le città ad affrontare la gestione ambientale. Con la firma dell'accordo – su iniziativa del sindaco e approvazione del Consiglio comunale – i membri si impegnano a stabilire livelli di riferimento e fissare obiettivi ambiziosi che vanno oltre i requisiti minimi stabiliti dalla legislazione dell'UE, ad attuare politiche e programmi in modo integrato per raggiungere i loro obiettivi entro il 2030, a relazionare sull'attuazione e sui progressi compiuti ogni tre anni²².

²⁰ https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/green-city-accord_en.

²¹ <https://cor.europa.eu/it/engage/Pages/greendeal.aspx#:~:text=Green%20Deal%20Going%20Local%20is%20an%20open%20call%20to%20local,problem%20that%20needs%20local%20solutions>.

²² https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/green-city-accord/monitoring-framework_en.

Le città parti dell'accordo sono chiamate a fornire un *Report* iniziale, che deve contenere: informazioni sulla situazione di riferimento al momento dell'adesione; gli obiettivi (qualitativi o quantitativi) da raggiungere entro il 2030; una panoramica dei prossimi passi (misure e azioni) che la città intende intraprendere per raggiungere gli obiettivi. Parallelamente, all'interno del medesimo *framework* organizzativo sono previsti dei requisiti tecnici vincolanti, che – per ognuna delle aree elencate – influenzano l'agire dei Comuni partecipanti²³. Infine, le stesse città aderenti possono accedere a forme di finanziamento provenienti dalle Istituzioni europee²⁴.

Un altro esempio di *Green Deal* globale è quello che riguarda i piani con cui i comuni sottoscrivono impegni di medio e lungo termine che integrano obblighi normativi per migliorare la qualità dell'aria e ridurre la CO₂. Hanno natura volontaria e prevedono il confronto con altre istituzioni, nonché l'adesione a reti e iniziative internazionali: il *network* “*C40 Cities Climate*”, la “*Urban Agenda Partnership for Air Quality*”, la rete “*100 Resilient Cities (dal 2020 Resilient Cities Network)*” e l'iniziativa “*EIT Climate-KIC*”.

I Piani si conformano ai criteri previsti dal progetto della Commissione per le “città intelligenti”²⁵, in base al quale queste devono governare una serie di settori chiave nelle aree urbane, come la mobilità e la gestione dei rifiuti; sono responsabili del controllo dell'uso del suolo e della pianificazione urbana; sono chiamate a sviluppare strutture e reti di *governance* adatte a tali funzioni. Attingono, inoltre, a una serie di finanziamenti europei finalizzati alla realizzazione di un *Local Green Deal*, proprio al fine di riunire insieme e coordinare le varie politiche,

²³ Green City Accord, *Nota esplicativa su monitoraggio e rendicontazione e Serie di indicatori obbligatori*, Set 02 May 2022.

²⁴ https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/green-city-accord/funding-opportunities_en.

²⁵ Commissione europea e European Innovation Council and SMEs Executive Agency (EISMEA), *The European Commission's Intelligent Cities Challenge. A Blueprint for action*, Brussels, 2021, p. 7.

secondo un disegno comune, europeo, così da sfruttarne l'impatto in modo più efficace.

Si prevede, quindi, una duplice attività, volta a mappare il quadro politico locale e a predisporre azioni in grado di produrre un suo allineamento strategico alle finalità comuni²⁶. Il progetto redatto dalla Commissione individua poi una serie di modalità operative e di criteri fondamentali da applicare per porre in essere le politiche del GDE in ambito locale²⁷.

3.2. *Il Patto dei sindaci per il clima e l'energia*

Un esempio di *glocal governance* per l'attuazione delle politiche del *Green Deal* consiste nel "Patto dei sindaci per il clima e l'energia"²⁸: un'iniziativa volontaria – promossa dalla Commissione europea e dalla stessa finanziata – che coinvolge varie città europee e mira a raggiungere e superare gli obiettivi prefissati, sui temi che ha ad oggetto, affidando alle autorità locali un ruolo di propulsione e innovazione. Ogni città, infatti, è chiamata a sviluppare un inventario delle emissioni inquinanti e a presentare un piano d'azione per l'energia sostenibile, che delinea i diversi approcci e le politiche che intende attuare per rag-

²⁶ *Ibidem*, 12.

²⁷ Ad esempio: mantenere un raccordo tra i diversi livelli di governo coinvolti; diffondere le buone pratiche; garantire la cooperazione integrata tra i vari organismi competenti, assicurare dialogo con gli *stakeholders* e l'utilizzo di partenariati con gli operatori privati, *Ibidem*, 13-18.

²⁸ Si rinvia a <https://eu-mayors.ec.europa.eu/it/home?etrans=it>. Sul tema V. Heyvaert, *The Transnationalization of Law: Rethinking Law through Transnational Environmental Regulation*, in *Transnational Environmental Law*, 2017, 6(2), p. 209-210; Id., *The Covenant of Mayors and the challenge of transnational regulation*, in N. Rangone e J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo sostenibile*, Napoli. Editoriale Scientifica, 2013, 56 ss. e A. Lumericis, *Il patto dei sindaci. Le città come protagoniste della green economy*, Milano, Ed. Ambiente, 2013. Dal 2017 sono stati istituiti uffici regionali del Patto in Nord America, America Latina e Caraibi, Cina e Asia sud-orientale, India e Giappone ad integrazione di quelli esistenti.

giungere l'obiettivo minimo di riduzione delle emissioni di anidride carbonica del 20%. Se un membro non è in grado di raggiungere i criteri e gli obiettivi stabiliti riceve una valutazione negativa, con due conseguenze: un accesso ridotto alle opportunità di finanziamento del Patto e la sospensione della *membership*.

Il sistema delinea un quadro in cui attori locali con poteri amministrativi – *rectius*: politici e amministrativi – si accordano per lo svolgimento di funzioni pubbliche all'interno della cornice regolatoria europea, che indirizza e influenza questi stessi soggetti tramite le proprie politiche di finanziamento. Inoltre, pur vincolando i comuni allo svolgimento di determinate funzioni, il sistema descritto li lascia liberi di stabilire il contenuto delle decisioni e usa, come sanzioni per la non conformità alle disposizioni comuni, strumenti di *naming and shaming*, riduzione dei finanziamenti o sospensione dei membri, nei casi in cui questi non ottemperino ai piani di intervento presentati.

Si tratta quindi di un modello organizzativo che mette in comunicazione e cooperazione una serie di enti locali, realizzando una “rete urbana di città a rilevanza europea”²⁹ e mantiene altresì un dialogo istituzionale con l'Ue, che permette di configurarlo come un sistema amministrativo composito e misto (locale-sovranaZIONALE), transnazionale³⁰, che connette attori esponenziali di collettività e con competenze amministrative operanti in sede locale e organismi sovranazionali con poteri esecutivi, come la Commissione europea.

²⁹ E. Tati, *L'Europa delle città*, op. cit., 271. Più diffusamente, sul tema, 270 e ss.

³⁰ K. Kern e H. Bulkeley, *Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks*, in *Journal of Common Market Studies*, 2009, Volume 47, number 2, 309-310: “*Transnational municipal networks (TMNs) are a particularly interesting subject of investigation because they have a long tradition dating back to the 13th century in the High Middle Ages (e.g. the Hanseatic League) and are an increasingly prominent feature of European governance (Ewen and Hebbert, 2007). TMNs have three defining characteristics. First, member cities are autonomous and free to join or leave. Second, because they appear to be non-hierarchical, horizontal and polycentric, such networks are often characterized as a form of self-governance. Third, decisions taken within the network are directly implemented by its members*”.

3.3. L'“Ondata di ristrutturazioni” e le smart cities

Il Comitato europeo delle regioni e la Commissione europea hanno avviato una cooperazione informale per accelerare il rinnovamento e la decarbonizzazione del parco immobiliare dell'UE all'interno della programmazione denominata ondata di ristrutturazioni³¹. La forma giuridica è quella dell'accordo negoziale tra soggetti di natura pubblicistica: un partenariato, che mira a sostenere gli enti locali e regionali nel rinnovamento del loro parco immobiliare facendo leva sul fatto che il programma di riammodernamento e ristrutturazione degli edifici dell'UE rappresenta un fattore chiave per contribuire al progetto di transizione ecologica³².

La Comunicazione sulle ristrutturazioni mira a rilanciare nuovi investimenti, creare posti di lavoro, risparmiare energia e ridurre le emissioni di gas a effetto serra. In tale processo, l'Unione europea finanzia³³ e stabilisce la linea e le finalità³⁴ e fornisce assistenza tecnica³⁵, ma sono poi gli enti territoriali e locali a realizzare in concreto le

³¹ Commissione dell'Unione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: investire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*, Bruxelles, 14.10.2020 COM(2020) 662 final. La Comunicazione della Commissione si pone, come obiettivo principale, quello di migliorare l'efficienza energetica degli immobili attraverso investimenti, incentivi e nuove regole in tema di costruzione e ristrutturazione degli edifici.

³² In merito allo strumento del partenariato, è stato osservato che, se “se si guarda all'Agenda urbana come all'ombrello della politica urbana europea, la Commissione è l'organizzazione che ne dirige i lavori, servendosi di uno speciale rapporto di *government* con le reti urbane di città. Nelle *partnerships*, così, si garantiscono sia i tradizionali rapporti di potere verticali tra l'Unione europea e gli enti locali, sia quelli orizzontali in cui organizzazioni dello stesso livello interagiscono tra di loro (sia istituzionali, come tra gli Stati membri o tra le città, sia della società civile, come tra le associazioni e gli altri *stakeholders*)”, E. Tati, *L'Europa delle città*, *op. cit.*, 294.

³³ Commissione europea, *Ondata di ristrutturazioni*, *op. cit.*, 14 ss.

³⁴ *Ibidem*, 3 e § 2.

³⁵ *Ibidem*, 6: “la Commissione amplierà l'assistenza tecnica e la avvicinerà agli attori regionali e locali, in particolare rafforzando l'assistenza energetica europea a li-

attività di cambiamento, presentando progetti per ottenere i fondi, dando attuazione alle direttive sovranazionali, creando il quadro normativo, le condizioni di mercato e le competenze necessari, nonché coinvolgendo i privati operanti sul territorio, per la realizzazione delle opere.

A conferma, il parere d’iniziativa rilasciato proprio dal Comitato europeo delle regioni sull’Ondata di ristrutturazioni rivendica come sia “sul territorio – nelle regioni, nelle città e nei comuni – che hanno luogo l’attuazione operativa e il finanziamento [del *Green Deal*], per cui il quadro europeo deve essere adeguatamente flessibile e tener conto delle differenze, ad esempio tra le zone rurali e le grandi città”³⁶.

Gli strumenti descritti prevedono un coinvolgimento diretto delle città e dei loro organi di governo. Le *policies* sono volontarie e vengono decise, nelle misure, nell’intensità e nei tempi, dalle stesse amministrazioni locali. Che godono quindi di un certo margine di discrezionalità, condizionato da requisiti, linee guida e standard stabiliti a livello di Unione europea. Quest’ultima, inoltre, svolge un ruolo di finanziamento dei progetti. La linea è quindi comune, ma concordata e decisa a livello locale: ciò, come intuibile, anticipa il confronto e la dialettica tra visioni contrapposte, evitando o limitando i conflitti nelle fasi successive.

4. Conclusioni: conflitti ambientali e soluzioni concertative locali

La regolazione ambientale e climatica e la transizione ecologica al centro dei nuovi programmi ambientali, come il *Green Deal*, incontrano numerose resistenze. Tra queste, spiccano quelle di natura “ambientale”, connesse alla tutela di beni come il suolo non costruito,

vello locale (ELENA, *European Local Energy Assistance*) e utilizzando il filone d’intervento “assistenza tecnica” del Fondo per la ripresa e la resilienza”.

³⁶ COR, *Parere. Un’ondata di ristrutturazioni per l’Europa: investire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*, 143^a sessione plenaria del 17-19 marzo 2021, Enve-VII/008, 4.

la biodiversità, il paesaggio, l'agro-ecologia. Questi interessi sono spesso difesi dagli attori locali, tra cui anche le città, perché si tratta di beni che compongono il patrimonio delle comunità urbane e locali. Emerge quindi una dialettica, che non è solo tra interessi, ma anche tra poteri pubblici. Che rallenta il processo di cambiamento. Le scelte politiche degli ultimi anni hanno acuito tali contrapposizioni, con un *favor* per le politiche di conversione alle rinnovabili, di creazione di infrastrutture verdi e di sostenibilità competitiva, mentre in ambito locale si ergevano baluardi di natura conservativa a difesa del territorio e delle risorse dei luoghi interessati.

Questa entropia, che caratterizza il governo della città-ecosistema, può essere superata o quanto meno affrontata sul piano organizzativo e della *governance*, sviluppando un legame diretto tra sfera extra-nazionale e sfera locale, in taluni casi anche bypassando il ruolo degli Stati nazionali. In questo modo l'attuazione delle politiche pubbliche sul territorio non si limita a subire o ad eseguire le determinazioni sovranazionali, magari contestandole, a detrimento dell'efficienza, ma consta di decisioni che perseguono fini comuni, giacché proprio le azioni adottate a livello locale riverberano in modo significativo sia orizzontalmente, in altri territori, sia verticalmente, nella stessa arena sovranazionale.

Il modello in parola consta di alcuni elementi distintivi, che aiutano a inquadrarlo.

In primo luogo, il rapporto tra soggetti pubblici europei e autorità locali, segnatamente comunali, è diretto: il ruolo degli stati nazionali, in tali casi, è marginale, quasi assente. Sul piano amministrativo, molte delle misure attuative e dell'attività gestionale e operativa che danno esecuzione al *Green Deal* europeo sono svolte a livello locale, su *input* e seguendo l'orientamento e le finalità predisposte a livello sovranazionale.

In secondo luogo, gli strumenti operativi predisposti in ambito europeo sono di tipo volontario: sono comunque i comuni a deliberare e definire le politiche locali per dare attuazione al GD. Emerge quindi un grado di autonomia e di scelta in capo alle amministrazioni territoriali che possono decidere *se e come* conformarsi agli obiettivi dell'U-

nione. Tanto che a volte non sono disposte a farlo. Il condizionamento delle politiche, operato dai poteri sovranazionali, avviene su un piano duplice: da un lato la possibilità di ottenere finanziamenti influenza le scelte locali, dall'altro, gli organi unionali dispongono una serie di criteri che orientano l'azione delle amministrazioni interne. Le soluzioni finali, quindi, sono spesso il risultato di procedure decisionali basate sul concordato e non su meccanismi di sovra- e subordinazione o su strumenti di voto maggioritario.

In terzo luogo, spicca il ruolo strategico dei poteri locali, considerati più adatti di altri – a dispetto di una copertura territorialmente limitata delle loro azioni – a dare esecuzione alle politiche del *Green Deal*. Questo avviene sia perché le misure adottate dalle città rientrano nei settori di interesse della transizione ecologica (efficienza energetica degli edifici, mobilità sostenibile, gestione dei rifiuti, ecc.), sia perché più agevolmente riescono a coinvolgere le collettività – tramite dialoghi partecipativi e *partnership* o con finalità di garanzia e legittimazione, nonché di rafforzamento del consenso sulle politiche decise – sia, infine, perché sono particolarmente interessate dagli effetti negativi dell'inquinamento³⁷.

Il processo di transizione ecologica è indirizzato, coordinato, sostenuto e finanziato da istituzioni sovranazionali, complesse e composite, che portano avanti obiettivi comuni, ma avviene per buona parte nei territori, a livello periferico, negli ecosistemi urbani e con l'intervento decisivo delle autorità locali. Nonché con lo scopo di superare divergenze e conflitti. Di qui, sebbene in misura insufficiente, si va sviluppando una *glocal governance* della transizione verde, che combina attori e politiche eterogenei che guadagnano importanza in modo sincronico

³⁷ Sul ruolo delle città nelle politiche di programmazione e pianificazione per l'attuazione dell'economia circolare e della transizione ecologiche si veda A. Police e R. Rota, *Economia circolare e politiche di programmazione dei sistemi infrastrutturali. Inquadramento del tema*, in E. Picozza, A. Police, G.A. Primerano, R. Rota e A. Spina, *Politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino, Giappichelli, 2019, *passim*.

e in stretta connessione, con la capacità di adattare e contestualizzare servizi, decisioni, misure e politiche pubbliche extranazionali al contesto locale.

Si delineano tipologie organizzative, a morfologia irregolare, che si innestano in modo armonico all'interno di un progetto che da un lato necessita di un indirizzo e un orientamento comuni di matrice sovranazionale e dall'altro deve essere attuato in modo diffuso e particolare in ambito locale, coinvolgendo anche soggetti privati. Dalla capacità di porre in essere e sviluppare tale modello dipende il successo delle azioni di salvaguardia della città-ecosistema.

Bibliografia

- A. Bongardt e F. Torres, *The European Green Deal: more than an exit strategy to the pandemic crisis, a building block of a sustainable European economic model*, in *Journal of Common Market Studies* 2022.
- A. Bonomo, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legittimità della transizione ambientale*, Bari, Ed. Cacucci, 2023.
- A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma, Ed. Laterza, 2018.
- A. Lumicisi, *Il patto dei sindaci. Le città come protagoniste della green economy*, Milano, Ed. Ambiente, 2013.
- A. Police e R. Rota, *Economia circolare e politiche di programmazione dei sistemi infrastrutturali. Inquadramento del tema*, in E. Picozza, A. Police, G.A. Primerano, R. Rota e A. Spina, *Politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino, Ed. Giappichelli, 2019.
- A.G. Tansley, *The Use and the Abuse of Vegetational Concepts and Terms*, in *Ecology*, 3, 1935.
- B.G. Mattarella (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, Ed. Giappichelli, 2023.
- C. Skelcher, *Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance*, in *Governance*, 2005, 18.
- E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2021.

- E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review* 2022.
- F. Patel, *Deconstructing internationalization: Advocating glocalization in international higher education*, in *Journal of International and Global studies*, 2017, 8(2).
- H.H. Khondker, *Glocalization as globalization: evolution of a sociological concept*, in *Bangladesh e-journal of sociology*, 2004.
- I. Pernice, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited*, in *Common Market Law Review*, 1999, vol. 36, n. 4.
- I. Pernice, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, vol. 27, n. 5.
- J.B. Ruhl e J. Salzman, *What Happens when the Green New Deal meets the Old Green Laws?*, in *Vermont Law Review* 2020.
- K. Carlisle e R.L. Gruby, *Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons*, in *Policy Studies Journal*, Vol. 47, No. 4, 2019.
- K. Kern e H. Bulkeley, *Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks*, in *Journal of Common Market Studies*, 2009, Volume 47, number 2.
- L. Butti e S. Nespor, *Il diritto del clima*, Milano, Ed. Mimesis, 2022.
- M. Cecchetti, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. Corso - V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, Ed. Giuffrè, 2006.
- M. McGinnis and D. Michael, *Polycentric Governance in Theory and Practice: Dimensions of Aspiration and Practical Limitations* (Feb 29, 2016).
- M. Polanyi, *The Logic of Liberty*, Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1951.
- M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, ora in *Scritti 1970-1976*, Milano, 2002.
- N. Verola, *il punto di incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, Luiss University Press, Roma, 2020
- P. Aligica and V. Tarko, *Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond*, in *Governance*, 2012, 25 (2), M. McGinnis (eds), *Polycentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999.
- P. Bevilacqua, *La città. Un ecosistema di beni comuni*, in *Scienze del territorio*, n. 3/2015.
- T. Hickmann, *Locating Cities and Their Governments in Multi-Level Sustainability Governance*, in *Politics and Governance*, Volume 9, Issue 1, 2021, 213.
- V. Heyvaert, *The Transnationalization of Law: Rethinking Law through Transnational Environmental Regulation*, in *Transnational Environmental Law*, 2017, 6(2).

- V. Heyvaert,, *The Covenant of Mayors and the challenge of transnational regulation*, in N. Rangone e J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Napoli Editoriale Scientifica, 2013.
- V. Ostrom *et al.*, *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, in *American Political Science Review* 55: 1961.
- V. Roudometof, *Theorizing glocalization: Three interpretations*, in *European Journal of Social Theory*, 2016, Vol. 19(3).
- Z. Bauman, *Globalizzazione e glocalizzazione. Saggi scelti*, a cura di P. Beilharz, Roma, Armando Editore, 2005, 336 ss.

LA NECESARIA CONJUGACIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO: UN RETO INMEDIATO

de *Salvador Martín Valdivia*

Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Jaén

SUMARIO: 1. El urbanismo, sector vicario del ambiental 2. Los instrumentos de control y prevención ambiental y su incorporación a las normas urbanísticas 3. La prevención ambiental en el urbanismo 3.1. Principios rectores 3.2. Procedimientos 3.3. El cuidado ambiental en el suelo rústico 3.4. Otras actuaciones menores sometidas a prevenciones ambientales. Bibliografía.

1. *El urbanismo, sector vicario del ambiental*

En las primeras leyes urbanísticas españolas (en realidad, hasta las del siglo XXI) pareciera como si la ordenación del territorio y la regulación iuspublicista de los derechos prediales fueran el tronco de la normativa reguladora, la esencia, el objeto y el interés general que debían abordar estas normas, en tanto que el medio ambiente, como otras tantas materias sectoriales (patrimonio histórico, arqueología, energía, carreteras, y otras también de corte ambiental tal que costas, dominio público hidráulico, vías pecuarias,...), fueran regulaciones accesorias que sirvieran para acotar o limitar la vis expansiva del urbanismo y la ordenación territorial. Esto, como resulta notorio, ha variado de forma sustancial en las últimas décadas. A ello ha contribuido muy señaladamente la creciente preocupación en el mundo desarrollado por la protección del entorno natural y la consecuente aparición de normas ambientales, en esencia las internacionales (y de entre ellas, como referente, las

européas), que han venido a propiciar la aparición de un cuerpo normativo completo, complejo y de preferente aplicación, dispuesto como una suerte de punto de referencia que opera a modo de filtro ambiental previo e insobornable sin cuya superación es imposible acometer la ordenación del territorio y el desarrollo urbanístico. A esa situación de especial sujeción ambiental ha contribuido de manera significativa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que desde muy temprano vino situando el debate en la superposición del plano ambiental frente al resto de sectores que podían inferir en la transformación y uso del suelo, de cualquier clase de suelo.

Y es que, en efecto, el Tribunal Constitucional desde la sentencia 64/1982 (pero, sobre todo, con la 102/1995), terminó por acotar el debate en sus justos términos: el artículo 45 de la Constitución ha de armonizar la utilización racional de los recursos naturales con la protección de la naturaleza a fin de conseguir el más completo desarrollo de la persona y para asegurar la óptima calidad de vida (F^o J^o 2 de la sentencia 64/1982). El concepto material de medio ambiente está conformado por los recursos naturales a los que hace referencia ese artículo 45 del texto constitucional (aire, agua, suelo, subsuelo, flora, fauna, espacios naturales y paisajes), que constituyen la vertiente estática de ese concepto. En tanto que el componente dinámico lo conforma el equilibrio que han de guardar todos esos elementos una vez puestos en relación unos con otros, lo que exige a su vez sazonar el ingrediente ambiental con otras políticas sectoriales (STC102/1995, F^o J^o 6)¹.

Y así, paulatinamente, las normas urbanísticas fueron embridándose en los términos y por los cauces marcados en aquella doctrina constitucional, por aquella conciencia naturalista, hasta ser hoy instrumentos que necesariamente sirven para acotar al

¹ J. Pérez Martos, *La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente*, en D. J. Vera Jurado (Director), *El medio ambiente urbano*, CEMCI, Granada, 2003, 43 y ss.

desarrollo ambiental del territorio. Las tornas se han invertido en tres décadas. Si ello unimos la aparición de normas cada vez más exigentes en ese ámbito, se termina por confirmar la absoluta prevalencia de este sector sobre el urbanismo. La progresiva sustitución del añejo RAMINP (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas) por las especificidades que imponen la normas sobre prevención y calidad ambiental, calidad del aire y atmósfera, residuos, energías, patrimonio natural, vías pecuarias, costas, aguas continentales, etc. hacen de esta materia un género del que el urbanismo es la especie. Así lo enseñaba tempranamente la sentencia del Tribunal Constitucional 66/1991 que, abordando la distribución competencial entre Estado y comunidades autónomas, confirma que existe un amplio sector (el ambiental) del que son vicarios otros subsectores, que actúan como coadyuvantes del primero, según contempla el artículo 149.1.23 de la CE.

Ocurre no obstante que, por la importancia y alcance del factor ambiental, nos movemos en una esfera en la que confluyen vectores ejecutivos y normativos muy diversos, que se complementan (y solapan, en ocasiones) haciendo ciertamente arduo el entendimiento global de este espacio competencial que hoy constituye el medio ambiente. Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas dictan normas que luego han de aplicar, fundamentalmente, ayuntamientos y autonomías (aunque por su carácter transversal, también las dos primeras han de someterse a sus determinaciones en su labor ejecutiva allí donde desplieguen su poder material), generando en la práctica cotidiana no pocas fricciones competenciales que sólo se resuelven por la interpretación integrada que de todo este sistema de fuentes y atribuciones nos ofrece la jurisprudencia nacional y comunitaria.

Parece ya ha zanjado desde antiguo el debate acerca del reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas en lo que al dictado de legislación se refiere. El artículo 148.1.9 CE atribuye a las comunidades autónomas las competencias en materia de gestión de protección del medio ambiente, mientras que el 149.1.23

reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre “*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección*”. La legislación básica corresponde al Estado, las disposiciones adicionales de protección se atribuyen a las comunidades autónomas², en tanto que la ejecución y gestión de esas disposiciones son también competencia de las comunidades autónomas y, naturalmente en lo que a su gestión competencial incumbe, a los municipios.

En este contexto, la normativa urbanística (también la territorial, aunque con menos presencia por la falta de desarrollo de los instrumentos de planificación recogidos en la normativa de ordenación del territorio³) opera a modo de báculo obligado en que apoyar la ensambladura de la ordenación territorial, la organización de la ciudad y la preservación del medio ambiente. Así lo lleva siendo desde hace décadas, si bien con mayor intensidad a medida que se adaptaban las normas a las exigencias ambientales derivadas, en esencia, de la transposición a España de las directivas comunitarias⁴. Por apoyarnos en el modelo andaluz (que

² Aunque como recuerda J. Pérez Martos, *La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente*, *op. cit.*, 53 y 54, no todas las comunidades asumen en un primer momento el techo máximo de las competencias en esta materia. Sí lo hicieron Andalucía, Cataluña, País Vasco y Navarra (desarrollaron la legislación básica del Estado en el marco del artículo 149 de la CE), pero el resto de comunidades no lo verifican hasta la promulgación de la LO 9/1992.

³ Como denunciaba D. J. Vera Jurado, *La ordenación territorial y urbanística en la protección del medio ambiente urbano*, en D. J. Vera Jurado (Director), *El medio ambiente urbano*, CEMCI, Granada, 2003, 209.

⁴ Todo comenzó con la elevación del concepto de desarrollo sostenible a la categoría de principio en el Tratado de Ámsterdam (1997) y su inclusión en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000). Pero la producción normativa europea que vino a moldear en los albores del derecho ambiental andaluz es prolija, ciertamente; en la redacción de esa norma esencial en nuestro panorama autonómico -aún hoy vigente- se cuentan desde la

tomaremos como patrón de normativa autonómica y que nos servirá de guía en este trabajo, conociendo que el desarrollo legislativo y reglamentario de esta materia es casi especular en el resto de las comunidades autónomas), a las Leyes 1/1994 de 11 de enero, *de ordenación del territorio de la Comunidad autónoma de Andalucía* y 7/1994, de 18 de mayo, *de Protección Ambiental*, les siguieron la Ley 7/2002,

regulación de la participación social y el acceso de los ciudadanos a una información ambiental (Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE), hasta la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (y la transposición a nuestro derecho interno que efectúa la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación), pasando por otra muchas que abarcan casi todos los aspectos que conforman el magma jurídico ambiental: las Directivas 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la anterior; como instrumento de prevención y control ambiental, la LGICA pasó a regular la evaluación ambiental de planes y programas, siguiendo las determinaciones de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, incorporada a nuestro ordenamiento a través de la Ley 9/2006, de 28 de abril; en cuanto a la calidad del aire, la normativa andaluza se adaptó a los objetivos marcados por la Directiva 96/62/CE, del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, relativa a evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, y a la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. En cuanto a calidad de las aguas, se desarrollaba allí lo dispuesto en la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, así como un régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

de *ordenación urbanística de Andalucía* (LOUA) y, en su desarrollo y complementación, el *Plan de ordenación territorial de Andalucía* (POTA), aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, que durante un largo periodo de tiempo han venido modulando el derecho urbanístico y la ordenación del territorio a las exigencias ambientales⁵. La concreción definitiva en la tendencia arriba apuntada vino de la mano de la Ley 7/2007, de 9 de julio de *Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía* (en adelante, LGICA), norma en la que la Administración andaluza se dota de instrumentos que permitan conocer los posibles efectos sobre el medio ambiente y la calidad de vida derivados de determinados planes, programas, proyectos de obras y actividades, entre los que indudablemente se encuentran los de naturaleza urbanística.

A tales efectos, son seis los instrumentos de prevención y control en planes, proyectos y programas que puedan tener incidencia ambiental: a) la autorización ambiental integrada, b) la autorización ambiental unificada, c) la evaluación ambiental de planes y programas, la calificación ambiental, y e) las autorizaciones de control de la contaminación ambiental, a la que debe unirse el documento preciso que se emplea para garantizar la obtención de algunas de esas actuaciones previas, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de determinados proyectos, como lo define la LGICA en su art. 19.5 (ej. instrumentos de ordenación del

⁵ El juego ambiental opera tanto en materia urbanística como en el plano superior que armoniza la ordenación del territorio, que a través de los planes que la conforman; en Andalucía, lo era el POTA y, de manera más pormenorizada, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional -POTS-, uno de cuyos principales objetivos es “*propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio y de sus recursos naturales, tanto por parte de las Administraciones públicas y entidades públicas, como por los agentes privados*”, conforme nos recuerdan D.J. Vera Jurado y E. Rando Burgos, *La Ordenación Territorial*, en S.M. Martín Valdivia (Director), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía)*, Thomson Reuters, Navarra, 2022, 124.

territorio y urbanísticos) que se someterán a evaluación ambiental estratégica, con la elaboración de ese EIA y de acuerdo con lo previsto en la legislación ambiental y en los arts. 34.3 y 62.3 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, *de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (en adelante, LISTA).

Y esos instrumentos se han ido implementando en la aplicación práctica del urbanismo de la mano de la LOUA, primero, y después con la LISTA y su Reglamento, aprobado por Decreto 550/2022 (RLISTA). Son estas las normas de corte urbanístico que sirven de vehículo para la aplicación de aquellos filtros ambientales a los planes, proyectos y actuaciones que de un modo u otro afecten al suelo y subsuelo con potencial afectación del entorno ambiental en su más amplio espectro.

2. Los instrumentos de control y prevención ambiental y su incorporación a las normas urbanísticas

La LGICA estableció un marco normativo muy concreto por el que el resto de normas -en esencia, las urbanísticas- debían discurrir en la puesta en escena de instrumentos, herramientas y operativas que, con mayor o menor rigor, afecten al medio ambiente.

a.- De entre los medios de control arriba indicados, la “autorización ambiental integrada” (AAI) se perfila como el mecanismo idóneo para la prevención y el control ambiental integrado de las actividades especialmente degradantes del entorno natural. Conforme a las definiciones que ofrece la LGICA, la AAI es el instrumento con que cuenta la autoridad ambiental competente por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas -contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, conforme al art. 21 LGICA-, explotar la totalidad o parte de las actividades sometidas a dicha autorización conforme a lo previsto en esa ley y lo indicado en su anexo I. Los potenciales impactos que una instalación energética, industrial o de tratamiento de residuos vaya a tener en los diferentes elementos naturales exigen un análisis

conjunto, haciendo efectivo el principio ambiental de enfoque integrado⁶.

b.- El artículo 27 LGICA aborda las actuaciones para las que es preciso el segundo de los instrumentos de control ambiental, la “autorización ambiental unificada” (AAU), a las que se someterán las actuaciones (o sus modificaciones), tanto públicas como privadas, así señaladas en el anexo I, adoptada como técnica de intervención en Europa por la Directiva 85/337/CEE, de 27 junio. En esencia y por lo general, la autorización ambiental unificada tiene por objeto evitar o, cuando esto no sea posible, reducir en origen las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo y otras incidencias ambientales de determinadas actuaciones de cierto porte en suelos rústicos referidas, conforme a las indicaciones de ese Anexo I LGICA.

c.- La “evaluación ambiental” (EA) definida en el artículo 36 LGICA⁷ sujeta a los grandes planes y programas que puedan desarrollarse a posteriori referidos a casi la totalidad de materias relacionadas con el ámbito natural⁸, así como sus modificaciones que elabore o apruebe la Administración de la Junta de Andalucía o que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000 y, sobre todo, los instrumentos de planeamiento urbanístico⁹ -general- que de una

⁶ J. M. Ayllón Díaz-González, *Instrumentos de prevención y control ambiental integrados (III): la autorización ambiental integrada y los instrumentos previstos en la legislación de Andalucía*, en D. J. Vera Jurado y M. Rebollo Puig, *Derecho Administrativo, Tomo V (Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente)*, Tecnos, Madrid, 2023, 369.

⁷ La Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente fue la primera norma que la reguló en Europa. La Transposición española se produce por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA).

⁸ “...agricultura, ganadería, selvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo”.

⁹ La repercusión que estas exigencias ambientales arrojan sobre el urbanismo las explica muy bien, J. M. Ayllón Díaz-González, *Instrumentos de prevención y control*

u otra forma afectan al suelo rústico y los proyectos de urbanización que no se hubieran sometido antes a evaluación de impacto ambiental (*ratione temporis*)¹⁰. Esta evaluación ambiental es a la que casi en su integridad difiere la normativa urbanística andaluza en materia de control ambiental previo, y que atañe con carácter imperativo a las reglas de tramitación de planes, proyectos y grandes actuaciones en suelo rústico, como luego iremos comprobando.

d.- Para actuaciones con menor huella ambiental, la LGICA (arts. 41 y ss.) define y configura el trámite de calificación ambiental (CA), con el ámbito señalado para cada una de las actividades definidas en el Anexo I y cuya calificación favorable constituye requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal correspondiente o como presupuesto para la operatividad de la declaración responsable pertinente. Tiene como finalidad la evaluación de los efectos ambientales de determinadas actuaciones menores (supermercados, almacenes, hostelería en general, usos culturales, deportivos y recreativos..), así como la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas y de las condiciones en que deben realizarse.

e.- Y, en fin, las autorizaciones de control de la contaminación ambiental, cuyo procedimiento de resolución se registrá por lo dispuesto en su normativa específica, y que son las siguientes:

- a) Autorización de emisiones a la atmósfera.
- b) Autorización de vertidos a aguas litorales y continentales.
- c) Autorización de producción de residuos.

ambiental integrados (III): la autorización ambiental integrada y los instrumentos previstos en la legislación de Andalucía, op.cit., 363: “Es un ámbito, además, que condiciona enormemente las formas de vida de la ciudadanía, con lo que con la EA se obliga al planificador a que la calidad ambiental de nuestras ciudades sea un factor que se integre en el proceso de toma de decisiones urbanísticas. La perspectiva ambiental en la planificación urbanística sirve, además, para modular, corregir o moderar la influencia de otros intereses que también concurren en el proceso urbanístico, frenando iniciativas que pueden ser quizás muy atractivas desde una óptica economicista pero que resultan ambientalmente inviables”.

¹⁰ Que son los señalados en las categorías 12.3, 12.4, 12.5, 12.6, 12.7 y 12.8 del Anexo I de la LGICA.

d) Autorización de gestión de residuos.

Todos esos instrumentos de intervención ambiental, que ya eran enteramente operativos incluso estando en vigor la LOUA -anterior a la LGICA-, se incardinan como parte del contenido normativo de la LISTA, imponiéndose a modo de *conditio iuris* en la tramitación y aprobación de todo tipo de proyectos. No sólo ya en los aprobatorios del planeamiento, sino también en proyectos para actuaciones específicas y puntuales que deban ejecutarse en entornos especialmente sensibles o que puedan acarrear afecciones al entorno natural. Los planes de ordenación territorial y los urbanísticos han de contar con su correspondiente evaluación ambiental estratégica, con severos controles para su aprobación que se imponen como exigencias previas insoslayables para el planificador. En tanto que los proyectos de ejecución exigen otros instrumentos, que son los referidos en el Anexo I de la LGICA: grandes infraestructuras e industria pesada. Pero todos esos instrumentos ambientales vienen ya normalizados y positivizados en la norma urbanística de aplicación con exigencias, cauces y efectos distintos, como pasamos a estudiar.

3. *La prevención ambiental en el urbanismo*

3.1. *Principios rectores*

La LISTA se ha diseñado bajo una esforzada perspectiva ambiental. No sólo las numerosas referencias al medio ambiente que trufan su Exposición de Motivos, sino incluso la expresa mención a la “sostenibilidad” que opera a modo de frontispicio, de verdadera declaración de intenciones, en su misma denominación, hacen de este bien jurídico el denominador común básico de la formulación de planes y programas y también de las reglas que deben operar en el manejo de los distintos instrumentos que trazan el uso del suelo y subsuelo, del paisaje, de los entornos naturales, de la ciudad compacta... El medio ambiente como referente, como

germen, como rudimento, pero también como consumación de toda empresa urbanística¹¹.

Ya el art 4 de la LISTA impone el deber general a todas las actuaciones territoriales y urbanísticas de ajustarse al principio de desarrollo sostenible y, en concreto, a los de viabilidad ambiental y paisajística. Toda una declaración de intenciones. También con carácter casi programático, el art. 17 LISTA proclama (no otra cosa me parece la exigencia de este requisito condicionante en todo procedimiento urbanístico, conforme a la orientación impuesta por la LGICA) que para la obtención de autorizaciones, concesiones o licencias resulten exigibles las previas conformidades ambientales. Ninguna de las actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental podrán ser objeto de licencia municipal de funcionamiento de la actividad, autorización sustantiva o ejecución sin la previa resolución del correspondiente procedimiento regulado en la LGICA, que se vierte en su completitud en el artículo de la norma urbanística.

Cuando el legislador aborda la presencia de estos principios desde la perspectiva del planeamiento territorial y urbanístico, aquellos que al inicio aparecen genéricamente formulados terminan por concretarse de manera más precisa con la enunciación contenida en

¹¹ Como significativa e ilustrativamente nos enseña T. R. Fernández Rodríguez, en su *Prólogo*, S.M. Martín Valdivia (Director), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía, op. cit., 25-26*, esta Ley "...para evitar cualquier equívoco al respecto ha incorporado la palabra de moda a su propio título, utilizándola luego con profusión en su *Exposición de Motivos* y en su propio articulado. Si el ordenador no yerra, el adjetivo "sostenible" aparece veintisiete veces en aquella y catorce en éste; el sustantivo "sostenibilidad", catorce y dieciocho respectivamente". Aunque luego le reproche que no llegue a definir en ningún lugar qué es lo que en realidad entiende por desarrollo sostenible: "*Limitarse a remitir a los Planes de ordenación urbana el establecimiento de directrices y estrategias que eviten la dispersión urbana, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional y favorezcan la economía circular, como hace el artículo 61.1, me parece muy poco, muy poco realmente*".

el artículo 33 LISTA, en el que (según se dice) “...con el fin de propiciar la vertebración territorial de Andalucía y un desarrollo equilibrado y sostenible que mejore la competitividad económica y la cohesión social, se establecen los siguientes principios para la ordenación territorial”¹²:

- la utilización racional de los recursos naturales, desde la perspectiva de la sostenibilidad social, ambiental y económica, en especial de los recursos hídricos, garantizando la eficiencia territorial de su uso.
- la utilización racional de los espacios de especial valor agrícola, ganadero, forestal, ecológico o cultural, preservándolos de instalaciones, actividades o usos incompatibles con su naturaleza y coadyuvando a la protección de la biodiversidad.
- la preservación de espacios adecuados para albergar usos de interés general.
- y la implantación de las infraestructuras con criterios de calidad, economía y eficiencia, tanto ambientales como territoriales, con especial atención al sistema de transportes.

¹² Principios entre los que a juicio de algún sector doctrinal parecen haber perdido fuerza aquellos que deberían garantizar la preservación del paisaje como elemento vertebrador de un desarrollo territorial y urbanístico verdaderamente sostenible. Así lo denuncia A. H. Scheid, *La LISTA: una reflexión crítica centrada en la ordenación del territorio, el paisaje y la gobernanza*, en S.M. Martín Valdivia (Director), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía, op. cit., 629 y ss, se reconoce la protección al paisaje en los arts. 37 y 38, pero “la ausencia en la LISTA de un instrumento de control de calidad paisajística de las intervenciones sobre el territorio es inconcebible. Contar con un instrumento de este tipo siempre es necesario, si se desea asegurar un desarrollo sostenible también en términos paisajísticos. Más aun, si se tiene en cuenta que en la LISTA figuran disposiciones que hacen probable que en los años venideros en el territorio andaluz las actuaciones con repercusiones sobre paisaje se incrementarán” (págs. 629 y ss.)*.

No obstante, D. J. Vera Jurado Y E. Rando Burgos, *La ordenación territorial, op. cit.* 138 y ss., opinan contrariamente que el paisaje desde una perspectiva autónoma, global e integral, ha tenido un importante impulso en nuestro país y así parece haberse trasladado a la LISTA (arts. 37 y 38).

Como contrapunto, en el bagaje negativo del nomenclátor de lo que pudiéramos denominar “principios generales” de la ordenación del territorio, es de desatacar la ausencia de referencias concretas a la necesidad de limitar la transformación del suelo, la vis expansiva que el urbanismo aplica a la hora de abordar el crecimiento de las ciudades, al modo en que se imponía en el POT A de 2006, como ha señalado certeramente SCHEID¹³.

3.2. Procedimientos

El art. 36 de la LGICA define cuáles son los proyectos sometidos a evaluación ambiental ordinaria y los que se someten al procedimiento simplificado:

- 1.- A evaluación ambiental estratégica ordinaria:

¹³ A. H. Scheid, *La LISTA: una reflexión crítica centrada en la ordenación del territorio, el paisaje y la gobernanza*, en S.M. Martín Valdivia (Director), “Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía”, *op. cit.*, 622 y 623: “(...) la LISTA se refiere a la cuestión del consumo de suelo en su exposición de motivos, en la misma referencia que se ha señalado anteriormente en relación con el modelo de ciudad compacta. Insiste en que el suelo constituye un recurso valioso y finito que debe preservarse y, por tanto, el desarrollo urbano-territorial de Andalucía debe tener como modelo de referencia la ciudad compacta y diversificada con la que se evita un consumo innecesario de suelo. No obstante, es el único sitio en el que esta ley habla expresamente de la necesidad de evitar un consumo innecesario del suelo. En su texto articulado no figura ninguna disposición específicamente dedicada a la cuestión de la contención del consumo de suelo, para evitar un consumo innecesario de suelo al que hace alusión la exposición de motivos. Y, en consecuencia, tampoco se plantean medidas específicas para afrontar este reto. Todo lo contrario, la LISTA dispone en su Disposición derogatoria única, la derogación de la Norma 45.4.a del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se había aprobado el POT A. Con ello, elimina en un plumazo una herramienta que tenía precisamente la finalidad de contener el consumo de suelo: los parámetros cuantitativos para orientar y limitar el crecimiento de la población (no superior al 30 %) y del suelo urbanizable (no superior al 40 % del suelo urbano existente), que se habían establecido en el POT A, con carácter de norma y general para todos los municipios y con un horizonte temporal de ocho años desde la entrada en vigor del POT A”.

a) Los instrumentos de ordenación urbanística señalados en su artículo 40.2 y 40.3. Esto es:

- Los instrumentos de ordenación urbanística general: el Plan General de Ordenación Municipal, el Plan de Ordenación Inter-municipal y el Plan Básico de Ordenación Municipal.
- Los planes de ordenación urbana (art. 66 LISTA)
- Los planes parciales de ordenación (art. 67 LISTA)
- Los planes especiales que tengan por objeto el establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger servicios, infraestructuras o equipamientos; establecer medidas de adecuación ambiental y territorial para agrupaciones de edificaciones irregulares; regular el hábitat rural diseminado; y desarrollar las actuaciones propuestas por los instrumentos de ordenación territorial (conforme al contenido de los apartados b), g), i) y j) del artículo 70.3 de la LISTA)

b) Algunos otros proyectos de menor transcendencia ambiental que por decisión del órgano ambiental decida so meterlos a este trámite, de acuerdo con los criterios del Anexo V de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, evaluación ambiental o porque así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.

2.- Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada:

- a) Las modificaciones menores de los planes y programas previstos en el apartado anterior.
- b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso de zonas de reducida extensión a nivel municipal.
- c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior.
- d) Los instrumentos de ordenación urbanística de menor importancia o transcendencia ambiental, como las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación urbanística, los planes de reforma interior y los estudios de ordenación, y al resto de los planes especiales no sometidos a la ordinaria, es decir, a

los de los apartados a), c), f), h) y k) del artículo 70 de la LISTA (según lo que indica el artículo 40.4 LGICA).

La presencia del factor ambiental en la tramitación de los procedimientos de planeamiento territorial y urbanístico se hace patente desde la temprana fase de avance y consulta. Y es que para todos esos instrumentos de planeamiento el artículo 77 de la Ley (se corresponde con el art. 101 RLISTA), impone a la Administración competente la elaboración de un Avance del instrumento de ordenación urbanística en el que se describan y justifiquen las principales afecciones territoriales, ambientales y sectoriales, los criterios y propuestas generales para la ordenación, “*así como las distintas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables*”. De conformidad con la LGICA, ese Avance será preceptivo en todos los instrumentos de ordenación urbanística general y en los restantes instrumentos, cuando éstos deban someterse a evaluación ambiental estratégica. En todos se ha de incorporar una memoria de ordenación, que contendrá la descripción de las distintas alternativas de ordenación cuando deban realizarse, y la justificación de la propuesta adoptada, así como su adecuación a los principios generales de ordenación, incluyendo la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la ordenación territorial, entre las que se encuentra la ambiental, como exige el artículo 62 LISTA.

El procedimiento de aprobación de planes urbanísticos presenta también exigencias ambientales previas (artículos 78 y 102 LISTA y 57 RLISTA). De ese modo, en el trámite de aprobación inicial e información pública, y cuando el instrumento de ordenación urbanística deba someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme a la LGICA, el documento de aprobación inicial tendrá la consideración de versión preliminar del plan y se acompañará del estudio ambiental correspondiente.

En todos estos procedimientos urbanísticos aparece reseñada la importancia de la información correspondiente a la incidencia de la normativa sectorial, que debe cumplimentarse mediante la emisión de los informes correspondientes en ese trámite. Así lo exige el art. 78.4 LISTA. Y se impone el sentido positivo del silencio si en el

plazo máximo de tres meses (excepto si hubiera norma expresa en contra) no se hubieran emitido, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos. Régimen del que parece excluirse al preceptivo informe ambiental, salvo que la actividad se someta a CA.

Igual sucede con los Planes con incidencia en el territorio (art. 49 LISTA y 70 RLISTA). La transcendencia ambiental de esos instrumentos (en materia de ordenación territorial, protección del litoral y paisaje) es más que evidente por sus contenidos y su ubicación sistemática en nuestra normativa urbanística y territorial¹⁴.

En ese mismo sentido, y en lo que toca a los instrumentos de desarrollo de los planes de ordenación territorial que tanto se han reclamado por la doctrina más especializada¹⁵, en las declaraciones de interés autonómico (art. 64 RLISTA) se establece la necesidad de que a su solicitud se acompañe de un estudio previo, anteproyecto u otro documento de análogo que defina adecuadamente el objeto de la actuación, a los que se acompañará memoria justificativa en la que se acredite su especial relevancia para el desarrollo social, territorial y económico de Andalucía y la documentación necesaria para iniciar la evaluación ambiental estratégica. Estas actuaciones se contemplan en realidad como la expresión misma de la prevalencia del bien jurídico ambiental sobre las posibilidades regulatorias de los planes urbanísticos municipales como se ha encargado de ratificar de manera incesante la doctrina jurisprudencial especializada (tanto ordinaria como constitucional) y que ha sido pormenorizadamente estudiada por VERA JURADO Y RANDO BURGOS¹⁶, de donde se infiere sin mayor esfuerzo la prevalencia de los valores ambientales sobre los urbanísticos incluso en supuestos en los que se pudiera ver comprometida la autonomía local a la hora de diseñar las directrices generales de su ordenación

¹⁴ D. J. Vera Jurado y E. Rando Burgos, *La ordenación territorial*, *op. cit.*, 134 y ss.

¹⁵ E. Rando Burgos, *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

¹⁶ D. J. Vera Jurado Y E. Rando Burgos, *La ordenación territorial*, *op. cit.*, 154 y ss.

urbanística (con sus notables excepciones, sin duda, como se encargan de señalar esos autores).

En toda la tramitación seguida para la aprobación de estos planes y proyectos sobrevuela la idea de la absoluta prevalencia de la prevención ambiental sobre las necesidades de ordenación del territorio y el urbanismo. El art. 105.3 RLISTA prevé la suspensión de plazos de tramitación mientras se aprueba el instrumento de evaluación estratégica, cuando advierte que conforme al artículo 79.2 LISTA, la Administración urbanística podrá acordarla, por el tiempo que medie entre la solicitud de los informes preceptivos y la recepción de estos y, en su caso, por el tiempo que medie entre la solicitud de la declaración ambiental estratégica y su formulación.

Es tal la importancia que se imprime a la protección ambiental de zonas sensibles, que el art 110.3 RLISTA le confiere incluso la registral, cuando ya en fase posterior a la aprobación del planeamiento en suelos rústicos se indica que los acuerdos de aprobación definitiva que establezcan las categorías de suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial o preservados de su transformación mediante la urbanización o que delimiten ámbitos de hábitat rural diseminado, serán remitidos al Registro de la Propiedad junto con la correspondiente delimitación georreferenciada de su ámbito espacial.

La protección ambiental parece ir al extremo cuando incluso afecta a actuaciones de mera ejecución material de añejos planes sin sometimiento a control ambiental previo. En esos casos, el proyecto de urbanización que lo ejecute materialmente debe pasar el filtro de la autorización ambiental unificada (el art. 192.7 RLISTA).

3.3. El cuidado ambiental en el suelo rústico

La transversalidad que las normas urbanísticas imprimen al bien jurídico medio ambiente se hace aún más evidente en el tratamiento que se dispensa al suelo rústico. No sólo en la fase de planeamiento general, sino incluso cuando se trata de planes especiales que afectan al suelo rústico, o en las actuaciones sobre el

régimen del hábitat rural diseminado, conforme se determina en el artículo 23 LISTA (el art 37 RLISTA), las determinaciones son aún más específicas. Y, aunque de menor calado y con una menor profundidad, cuando se trata de ejecución de proyectos concretos que precisen de aprobación de proyectos de actuación (art. 33 LISTA) o declaraciones de asimilación afuera de ordenación para la regularización de edificaciones irregulares en suelo rústico, hay algunas referencias que merecen ser destacadas, si bien en éstas últimas, como hemos dicho, la exigencia resulta más tenue.

En efecto, el artículo 70 LISTA regula los procedimientos y exigencias documentales de los Planes Especiales (que se desarrollan en el art. 93 RLISTA), instrumento que parece ser el idóneo para el establecimiento de medidas específicas de protección ambiental con estos objetivos:

- Conservar, proteger y mejorar la situación del patrimonio histórico, cultural, urbanístico y arquitectónico, el medio ambiente y el paisaje, así como para implementar medidas contra el cambio climático en ámbitos definidos sobre cualquier clase de suelo.
- Regenerar ámbitos urbanos consolidados y degradados en su situación física, social, económica y ambiental.
- Establecer medidas de adecuación ambiental y territorial para agrupaciones de edificaciones irregulares (art. 411 RLISTA).
- Delimitar y establecer las medidas de preservación y protección en los ámbitos tradicionales de casas-cueva cuando requieran ordenación urbanística.
- Regular el hábitat rural diseminado.

En el Título VIII de la LISTA se ofrecen las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. En ese impulso se verán también comprendidas las actuaciones ambientales que puntualmente sirvan para abordar esas disfunciones. En concreto, la regularización de edificaciones alegales a través de la figura de la “asimilación a fuera de ordenación” (AFO) pretende otorgar carta de naturaleza a aquellas construcciones, instalaciones y obras que, habiéndose levantado al margen de cualquier procedimiento urbanístico de autorización y

estando en cualquier clase de suelo (incluso en algunos suelos de especial protección), se hayan consolidado tanto en su existencia como en el uso que se le confiere, en virtud del instituto de la prescripción de acciones. Y es que cuando la Administración ha dejado transcurrir el plazo normativamente previsto para actuar en el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida (en la actualidad en Andalucía, seis años), no tiene ningún sentido desde la óptica administrativa mantener una actitud pasiva e indolente, ejerciendo el dontancredismo como si la transgresión no se hubiera consolidado. Las afectaciones urbanísticas, poblacionales, sociológicas y, sobre todo, ambientales que supone la existencia de esas edificaciones levantadas de manera alegal no pueden desconocerse por la administración actuante. La opción no puede ser otra que intentar conferirles carta de naturaleza urbanística. Un reconocimiento que, lejos de otorgarles el carácter de actuaciones legales o legalizadas, al menos reconoce su existencia, su trascendencia incluso registral y la normalización ambiental del uso y de la construcción, permitiendo el establecimiento de los suministros básicos que garanticen un mínimo de habitabilidad y salubridad, a la par que evitan esas afectaciones negativas que a los recursos hídricos y a la contaminación de cauces o del subsuelo supone el mantener aquella situación irregular sin posibilidad de restituirla a los cauces legales. De eso trata la declaración de AFO, y a ello se dispone la normativa andaluza (arts. 173 y ss. LISTA)¹⁷.

Pues bien, para la declaración de asimilación afuera de ordenación de esas edificaciones irregulares habrá de estarse el correspondiente proyecto técnico ante el ayuntamiento competente al que deben acompañar informes y autorizaciones sectoriales preceptivos, entre los que no parece encontrarse ninguno del organismo autónómico

¹⁷ Para un estudio en extenso de esta regulación: M. López Benítez, *Las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares*, en en S.M. Martín Valdivia (Director), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía, op. cit., 567 y ss.*

ambiental, porque no existe ningún instrumento de prevención que pueda aplicarse con carácter previo a la autorización de esa declaración de AFO en el anexo I de la LGICA (410.5 RLISTA). Esa prevención ambiental, naturalmente, sí que aparece cuando se pretenda la regularización conjunta de esas situaciones de AFO y así se contemple en el correspondiente Plan especial de adecuación ambiental y territorial al que se refiere el artículo 175 de la LISTA.

3.4. Otras actuaciones menores sometidas a prevenciones ambientales

Desde la publicación de la Directiva de Servicios de 2006, el panorama normativo que regula el modo de intervención administrativa en las actividades privadas ha variado muy sensiblemente. La licencia, como acto de autorización previa, ha dado paso en numerosas actividades de transformación y uso del suelo a las declaraciones responsables y las comunicaciones previas. Así se ha trasladado a la normativa estatal desde las leyes de transposición de 2009 (las Leyes paraguas y ómnibus), y así aparece reflejado de manera muy especial en la normativa andaluza, tanto en la LISTA como su Reglamento, aunque es notorio que esta nueva forma de intervención administrativa se extiende por todo el territorio nacional en la aplicación que de ella hacen las correspondientes normas sectoriales.

En ese sentido, las obras de reforma en viviendas y naves o locales, incluyendo por tanto las adaptaciones de locales de negocio, ya no requieren licencia de obra. Para ello la declaración responsable del promotor de cumplir con las exigencias normativas es suficiente, con independencia de que se hayan de solicitar otras licencias que se entiendan pertinentes o presentar las declaraciones responsables que sean precisas para la instalación de la actividad. Ello no obsta tampoco a que, en caso de que sea precisa la calificación ambiental, el procedimiento para el inicio de actividad se deba someter al procedimiento establecido en la LGICA. En su Anexo I hay una relación detallada de actividades que están sometidas a declaración responsable tanto en lo que refiere a las obras como en lo que

concierna a la actividad, por cuanto bajo la nomenclatura CA-DR se incluyen en el sistema de declaración responsable ambos aspectos del proceso de transformación. La duda puede surgir acerca de qué procedimiento seguir cuando las obras tendentes a la adaptación del inmueble se sigan por declaración responsable y, por el contrario, la actividad haya de someterse al procedimiento de calificación ambiental, sin que le esté permitida también la declaración responsable a efectos ambientales. Ambos procedimientos serán coetáneos y paralelos. La obra se puede realizar presentada la declaración responsable, acompañada de cuantos documentos técnicos sean exigibles (memoria, proyecto técnico, ...), en tanto que la actividad habrá de seguir el procedimiento de calificación ambiental correspondiente. Conviene recordar que la LISTA, en su Disposición derogatoria única, declara que quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en esa Ley. Cuando el artículo 41 de la LGICA define el ámbito de aplicación de las calificaciones ambientales, dispone cuáles están sometidas a calificación ambiental y cuáles otras a declaración responsable (las así señaladas en el Anexo I y también sus modificaciones sustanciales). De ahí se sigue que la modificación de un inmueble donde se vaya a desarrollar una actividad que requiera de calificación ambiental, precisará de declaración responsable, en cuanto a las obras, y procedimiento de calificación ambiental o declaración responsable, en lo que afecta a la actividad, según lo que se refiera en el Anexo I de la LGICA (art 44). Y por tanto debe entenderse que no lo son las que estén sujetas a declaración responsable, como parece confirmar el apartado 4 de ese mismo precepto¹⁸.

¹⁸ En este extremo no hay que olvidar la advertencia que este mismo art. 138 LISTA nos opone en el apartado 4 respecto a la necesidad de “*la previa obtención y disposición de dichos informes o autorizaciones o, en su caso, del certificado administrativo del silencio producido*”. La jurisprudencia es muy exigente al respecto, como demuestra la STSJA (Sevilla) 1631/2021, de 10 de febrero (rec. 139/2018), que no admite

Otra cuestión relevante desde la perspectiva procedimental es que, en esos casos donde es suficiente la declaración responsable para la realización de las obras de adaptación del inmueble pero se precise de calificación ambiental para la actividad, para su puesta en marcha (art 45 LGICA) se impone con carácter necesario la obligación de trasladar al Ayuntamiento la certificación acreditativa del técnico director de la actuación de que la obra se ha llevado a cabo conforme al proyecto presentado y al condicionado de la calificación ambiental. Pero todo ello con la particularidad de que los aspectos procedimentales de esa autorización ambiental aún se rigen por lo dispuesto en el Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el *Reglamento de Calificación Ambiental*. Hay que precisar que este decreto desarrollaba una ley ya derogada. Pero, si bien la Ley 7/1994 ya no está en vigor, aquel Decreto de 1995 sigue vigente en todos aquellos aspectos que no se opongan a lo establecido en la LGICA, y permanecerá vigente hasta el desarrollo reglamentario de la misma, lo que hoy aún no se ha producido, a pesar de que se han ido verificando algunos cambios y adaptaciones reglamentarias del contenido del mencionado Anexo I. Pero, por lo que ahora respecta e importa, cuando la obra se rige por declaración responsable, basta con presentar la documentación precisa para comenzar con su ejecución, en tanto que para la calificación ambiental, será preciso presentar la documentación a que se refiere el artículo 9 del Reglamento citado y someterse a los procedimientos de aprobación de la calificación ambiental por parte del Ayuntamiento que, en lo que aquí atañe, tienen de sustancial dos precisiones de alcance: que habrán de resolverse en el plazo de tres meses desde que se haya entregado toda la documentación precisa para la tramitación del procedimiento y que, en caso de ausencia de resolución, el silencio es positivo, siendo este en

haber obtenido los beneficios y permisos que en teoría confiere la declaración responsable la reforma de una actividad que previamente haya de someterse a informe ambiental, si este no se hubiera obtenido favorablemente con carácter previo.

materia ambiental el único caso en el que la normativa reguladora establece el efecto estimatorio del silencio en actuaciones ambientales (art. 16)

Existen algunos antecedentes jurisprudenciales que revisten interés, aunque hayamos de matizar su aplicación a la actual regulación legal de la institución. En concreto, la STSJA (Sevilla) 1631/2021, de 10 de febrero (rec. 139/2018), no admite entender concedida una licencia de actividad sin haber obtenido previamente la calificación ambiental favorable cuando esta es exigible. Y es que, en ese caso, se había solicitado una licencia de actividad con la aportación documental que el promotor entendió oportuna, el ayuntamiento requirió la subsanación o mejora de la solicitud en diferentes ocasiones y esos requerimientos no fueron atendidos, por lo que no puede operar el plazo para la obtención de la licencia ni de la calificación ambiental por silencio. Solo es posible entender producida la resolución presunta desde la fecha de presentación correcta de toda la documentación exigida. Y, en cualquier caso, la calificación por resolución presunta "(...) *no puede amparar el otorgamiento de licencias en contra de la normativa ambiental aplicable*" (art. 16.4 del Reglamento de Calificación Ambiental).

Bibliografía

- A. H. Scheid, *La LISTA: una reflexión crítica centrada en la ordenación del territorio, el paisaje y la gobernanza*, en S.M. Martín Valdivia (Director), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía)*, Thomson Reuters, Navarra, 2022.
- D. J. Vera Jurado y E. Rando Burgos, *La Ordenación Territorial*, en S.M. Martín Valdivia (Director), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía)*, Thomson Reuters, Navarra, 2022.
- D. J. Vera Jurado, *La ordenación territorial y urbanística en la protección del medio ambiente urbano*, en D. J. Vera Jurado (Director), *El medio ambiente urbano*, CEMCI, Granada, 2003.

- E. Rando Burgos, *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- J. M. Ayllón Díaz-González, *Instrumentos de prevención y control ambiental integrados (III): la autorización ambiental integrada y los instrumentos previstos en la legislación de Andalucía*, en D. J. Vera Jurado y M. Rebollo Puig, *Derecho Administrativo, Tomo V (Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente)*, Tecnos, Madrid, 2023.
- J. Pérez Martos, *La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente*, en D. J. Vera Jurado (Director), *El medio ambiente urbano*, CEMCI, Granada, 2003.
- M. López Benítez, *Las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares*, en S.M. Martín Valdivia (Director), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía)*, Thomson Reuters, Navarra, 2022.
- T. R. Fernández Rodríguez, *Prólogo*, en S.M. Martín Valdivia (Director), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía)*, Thomson Reuters, Navarra, 2022.

RENATURALIZACIÓN URBANA Y CIUDADANÍA: SU NECESARIA IMBRICACIÓN EN LAS AGENDAS LOCALES

de *Manuel Moreno Linde*

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo en la Universidad
de Málaga

SUMARIO: 1. Introducción 2. Marco teórico y estratégico de la renaturalización urbana 2.1. Algunos conceptos previos 2.2. Instrumentos estratégicos para la renaturalización urbana 3. La articulación jurídica de la renaturalización urbana 4. La posición del ciudadano ante los procesos de renaturalización urbana 4.1. La gentrificación verde 4.2. Participación ciudadana y renaturalización 5. Consideraciones finales. Bibliografía.

1. *Introducción*

Según la ONU, en el año 2050, en torno al 68% de la población mundial vivirá en zonas urbanas¹. El incuestionable, pues, que las ciudades están llamadas a jugar un papel fundamental en la lucha frente a algunos de los grandes problemas de nuestro tiempo: el cambio climático, la destrucción de la biodiversidad y los problemas sanitarios.

Actualmente, parece claro que los entornos urbanos no están ofreciendo las condiciones necesarias para garantizar una adecuada calidad de vida al conjunto de sus habitantes en términos

¹ ONU-HABITAT. *World cities report 2022. Envisaging the Future of Cities*, 2022, XV.

ambientales y de salud. No hay más que ver que la calidad del aire ha empeorado en todos los niveles, siendo así que la exposición a la contaminación atmosférica constituye uno de los factores de riesgo vinculados a las enfermedades no transmisibles². El concepto de zonificación de la ciudad, que ha llevado a una excesiva especialización funcional de las urbes, unido a una planificación de la movilidad basada en el tráfico motorizado, son factores que han contribuido de manera determinante a esta situación.

Por otra parte, los recientes confinamientos forzados por la pandemia del COVID-19 han puesto de manifiesto el valor de los espacios verdes urbanos para nuestro bienestar físico y mental. Y a este respecto, aunque se ha reforzado la protección de algunos de dichos espacios, la realidad es que este tipo de zonas suelen salir perdiendo en la competencia por suelo a medida que aumenta el porcentaje de la población que vive en zonas urbanas³.

En este contexto, la renaturalización de la ciudad, por los beneficios que ofrece, se presenta como una herramienta útil a través de la cual los gobiernos locales, desde su posición, pueden hacer frente a aquellos problemas. Con esa premisa, en este trabajo analizaremos el marco teórico, estratégico y jurídico de la renaturalización urbana, así como su impacto en la ciudadanía.

2. Marco teórico y estratégico de la renaturalización urbana

En este epígrafe, en primer lugar, expondremos algunos conceptos en torno a los cuales se articula este instrumento de regeneración de la

² N. Röbbel, *Los espacios verdes: un recurso indispensable para lograr una salud sostenible en las zonas urbanas*, en *Crónica ONU*.

Disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/los-espacios-verdes-un-recurso-indispensable-para-lograr-una-salud-sostenible-en-las-zonas-urbanas>

³ Comisión Europea. *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas* (COM [2020] 380 final), 14-15.

ciudad, cuya definición consideramos conveniente para facilitar la comprensión de cuanto se expondrá en este trabajo. En segundo lugar, analizaremos distintos instrumentos estratégicos que sirven de marco para las actuaciones de renaturalización de la ciudad.

2.1. *Algunos conceptos previos*

El primero de los conceptos a los que ha de hacerse referencia es el de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN), que la Comisión Europea define como “soluciones inspiradas y respaldadas por la naturaleza, que son rentables, proporcionan simultáneamente beneficios ambientales, sociales y económicos, además de ayudar a crear resiliencia”. Estas soluciones sirven para aportar más naturaleza, así como características y procesos naturales, y con mayor diversidad, a las ciudades y paisajes terrestres y marinos, mediante intervenciones localmente adaptadas, eficientes en el uso de recursos y sistémicas⁴.

El segundo de los conceptos es el de infraestructura verde. La comunicación de la Comisión Europea “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa” define la infraestructura verde como “una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos.” La infraestructura verde incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente tanto en los entornos rurales, como en los urbanos. Como ha afirmado Cantó Pérez, la Infraestructura Verde se basa en el principio de que

⁴ Comisión Europea. *Beneficios y oportunidades de las soluciones basadas en la naturaleza*. Disponible en:

<https://cordis.europa.eu/article/id/421771-nbs-benefits-and-opportunities-wild-et-al-2020/es>

la protección y valorización de la naturaleza y los procesos naturales, y los beneficios que la sociedad puede obtener de la naturaleza, se integran de forma consciente en la planificación espacial y en el desarrollo territorial⁵. El concepto se halla estrechamente vinculado con el de Soluciones Basadas en la Naturaleza, pues las infraestructuras verdes pueden instrumentalizarse a través de dichas soluciones.⁶

Ambos conceptos, Soluciones Basadas en la Naturaleza e Infraestructura Verde, desembocan en otro que ha sido configurado desde diversas disciplinas, el de servicios ecosistémicos, que no son otra cosa que las contribuciones directas o indirectas de los ecosistemas para el bienestar humano⁷. Los servicios ecosistémicos han sido clasificados tanto por la doctrina científica⁸, como por instrumentos públicos estratégicos⁹. Partiendo de esos elementos, y

⁵ La autora define las infraestructuras verdes como “un instrumento multifuncional que aporta servicios ecológicos, económicos y sociales a la sociedad, mediante la conservación de una red interconectada de espacios, esenciales para el mantenimiento del funcionamiento de los recursos naturales que hacen posible la vida en el territorio”. M.T. Cantó López, *La planificación y gestión de la infraestructura verde en la Comunidad valenciana*, en *Revista aragonesa de Administración Pública*, vol. 43-44, 2014, 216-219.

⁶ En efecto, tal y como señala la referida comunicación de la Comisión sobre infraestructura verde, “esta es una herramienta de eficacia probada que aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales”. Comisión Europea. *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa* (COM 2013 [249] final), 3.

⁷ Definición formulada por la iniciativa global The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Vid. C. Castell Puig, *Servicios de los ecosistemas e infraestructura verde. Aplicación a nivel regional y local*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019, 39.

⁸ Así, C. Castell Puig, *Servicios de los ecosistemas e infraestructura verde. Aplicación a nivel regional y local*, *op. cit.*, 42 y M. Boada Juncà, R. Maneja Zaragoza y J. Marlès Magre, *Biodiversidad – Sostenibilidad urbana*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019, 77.

⁹ Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico. *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, 2021, 77.

aun cuando el concepto e identificación de los servicios ecosistémicos están sometidos a una continua evolución, se puede establecer la siguiente clasificación:

- a) Servicios de abastecimiento: son las contribuciones directas al bienestar humano que provienen de la estructura biótica y geótica de los ecosistemas. Fundamentalmente se refieren a los servicios que se encargan del suministro de materiales y las fuentes de energía proporcionadas por los ecosistemas. Algunos ejemplos son: agua dulce, madera, fibra, recursos genéticos, medicinas, etc.
- b) Servicios de regulación y mantenimiento: son las contribuciones indirectas al bienestar humano que provienen de las funciones clave de los ecosistemas. Ayudan a reducir los impactos locales y mundiales, modulando las variables ambientales. Por ejemplo, regulan la temperatura, la humedad urbana y la radiación solar, fijan el carbono atmosférico, absorben contaminantes y amortiguan ruidos, entre otros.
- c) Servicios culturales: son aquellas contribuciones intangibles que la población obtiene a través de su experiencia directa con los ecosistemas y su biodiversidad. Podemos incluir aquí, entre otros, los de carácter educacional que derivan de la conexión de las personas con la naturaleza, la identidad y el sentido de pertenencia, la inspiración artística y la apreciación estética, y los beneficios recreativos y para la salud mental (disminución del estrés, aumento del bienestar personal, satisfacción con el trabajo) y física.

Las infraestructuras verdes que se implantan en las ciudades son las infraestructuras verdes urbanas, que presentan también un carácter multifuncional, aportando una diversidad de servicios ecosistémicos de tipo cultural y de regulación, y en menor medida de provisión¹⁰. Así, entre esos servicios, destacan: la reducción de la contaminación atmosférica, acuática y acústica, la protección

¹⁰ *Ibidem*, 85.

contra inundaciones y sequías y la reducción del efecto “de isla calor”¹¹. Asimismo, la infraestructura verde facilita la conexión de las zonas urbanas y los entornos rurales, generando lugares con potencialidades para vivir y trabajar¹². Y, además, las infraestructuras verdes urbanas fomentan estilos de vida saludables y contribuyen a prevenir de problemas de salud mental (reducción de la depresión) y física (mejora de los resultados de los embarazos y la reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad cardiovascular, obesidad y diabetes)¹³. Se ha señalado también que el verde urbano favorece la cohesión social y que constituye una herramienta de justicia redistributiva, al tener más impacto positivo en la población con rentas más bajas que en las altas¹⁴. No obstante, ha de tenerse presente también que las estrategias de renaturalización urbana pueden facilitar o acelerar procesos de gentrificación, que suponen la expulsión de los residentes de sus barrios hacia otras zonas de la ciudad menos dotadas de espacios verdes. El fenómeno conocido como gentrificación verde, sobre el que volveremos más adelante.

2.2. Instrumentos estratégicos para la renaturalización urbana

A la hora de identificar el marco estratégico de la renaturalización urbana, es ineludible la referencia a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Son varios los Objetivos que inciden en esta cuestión y que sirven de marco e impulso a las operaciones de renaturalización urbana. Así, el ODS número 11, “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, propone, entre otras cosas,

¹¹ Comisión Europea. *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad...op. cit.*, 14.

¹² M.T. Cantó López, *La planificación y gestión de la infraestructura verde en la Comunidad valenciana*, en *Revista aragonesa de Administración Pública*, *op. cit.*, 226.

¹³ N. Röbbel, *Los espacios verdes: un recurso indispensable para lograr una salud sostenible en las zonas urbanas*, *op. cit.*

¹⁴ E. Juvillà Ballester, *La revolución verde*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019, 19-21.

proporcionar de aquí a 2030 “acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles” (objetivo 11.7). Asimismo, siendo uno de los servicios ecosistémicos que proporcionan las infraestructuras verdes urbanas, según acabamos de exponer, el fomento de estilos de vida saludables y la prevención de problemas de salud mental y física, es evidente que la implantación de infraestructuras verde urbanas sirven al ODS número 3, “Salud y Bienestar”, que precisamente incluye entre sus propósitos “reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles (...) y promover la salud mental y el bienestar” (objetivo 3.4). E igualmente, las estrategias de renaturalización están ligadas directamente con el ODS número 15, “Vida de ecosistemas terrestres”, que persigue primordialmente detener la pérdida de biodiversidad en dichos ecosistemas¹⁵.

La Nueva Agenda Urbana – Habitat III, por su parte, alienta la creación de espacios públicos verdes, que considera “zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud y el bienestar humanos, el intercambio económico y la expresión cultural y el diálogo” (párrafo 37), y que se destinan asimismo a incrementar la resiliencia de las ciudades frente al cambio climático y los desastres, como las inundaciones, los riesgos de sequía y las olas de calor, a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, y la calidad del aire en los hogares y el ambiente, a reducir el ruido y promover ciudades, asentamientos humanos y paisajes urbanos que sean atractivos y habitables. De este modo, la Agenda incorpora el concepto de espacio verde como infraestructura que ofrece una diversidad de servicios ecosistémicos¹⁶.

En el ámbito de la Unión Europea, debe destacarse la Estrategia

¹⁵ ONU. *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, adoptada por resolución de la Asamblea General el 18 de septiembre de 2015 (A/70/L.1).

¹⁶ ONU-HABITAT. *Nueva Agenda Urbana*. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución 71/256, de 23 de diciembre de 2016.

sobre la Biodiversidad de aquí 2030, cuyo apartado 2.2.8, “Ecologizar las zonas urbanas y periurbanas”, hace un llamamiento a las ciudades europeas de 20.000 habitantes o más “para que elaboren planes de ecologización urbana que incluyan medidas para crear bosques urbanos, parques y jardines accesibles y ricos en biodiversidad; granjas urbanas; muros y cubiertas verdes; calles arboladas; praderas urbanas y setos urbanos”. Además, indica que las ciudades deben contribuir a mejorar las conexiones entre espacios verdes, eliminar el uso de plaguicidas y limitar el corte excesivo del césped en espacios verdes urbanos y otras prácticas perjudiciales para la biodiversidad¹⁷.

Para facilitar esa labor, se crea la Plataforma de la UE para la Ecologización de las Ciudades, en el marco de un nuevo «Acuerdo de Ciudad Verde». Este Acuerdo reúne a los alcaldes y líderes de los gobiernos de Europa, que a través de su suscripción aceptan tomar las medidas necesarias para cumplir una serie de objetivos en 2030, entre ellos progresar en la conservación y el aumento de la biodiversidad urbana mediante el aumento de la extensión y la calidad de las zonas verdes de la ciudad y la detención de la pérdida y la restauración de los ecosistemas urbanos¹⁸.

En nuestro país también se han adoptado una serie de iniciativas estratégicas que sirven de marco a las actuaciones de renaturalización urbana. Una de ellas es la Agenda Urbana Española, cuyo objetivo específico 1.3, “Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural”, incluye una línea de actuación que propone incorporar a la planificación y a la gestión urbanística el concepto de infraestructuras verdes urbanas, como soluciones multifuncionales basadas en la naturaleza, que permiten atender a los problemas urbanos, contribuyendo no solo a mejorar la biodiversidad

¹⁷ Comisión Europea, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*, *op. cit.*, 14.

¹⁸ Comisión Europea. *Acuerdo por una Ciudad Verde. Ciudades limpias y saludables para Europa*.

y a la lucha contra el cambio climático, sino también al ocio y al disfrute ciudadano¹⁹.

Por su parte, el objetivo específico 2.4, “Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación”, comprende una serie de directrices que promueven directamente el desarrollo de actuaciones de renaturalización urbana: fomentar la creación o mejora de zonas e infraestructuras verdes, tanto a escala de barrio como de ciudad, con el objeto de favorecer la vinculación de la ciudad con la naturaleza; definir una superficie mínima de las zonas verdes con el criterio de que un mayor porcentaje de ciudadanos tenga acceso a una zona verde de proximidad, y poner en marcha medidas de reconversión de suelos urbanos degradados en zonas verdes y parques para contribuir a la mejora del medio ambiente urbano²⁰.

Por último, al Estrategia Nacional de Infraestructura Verde comprende diversas líneas de acción que fomentan la implantación de esta infraestructura en la ciudad. Así, la línea 1.06, “Fortalecer y mejorar la conectividad, así como prevenir su pérdida, en el medio urbano”, define posibles actuaciones de naturalización urbana: creación de espacios que sirvan de refugio a la fauna; naturalización de plazas con pavimentos y superficies impermeables; promover la creación de calles verdes que constituyan una red continua, coherente y completa que promueva nuevos usos, conexión entre espacios verdes y atenuación del efecto de isla térmica urbana, y renaturalizar los cursos fluviales a su paso por la ciudad y fomento de la implantación de nuevas tipologías de espacios verdes (fachadas, cubiertas y muros verdes, balcones verdes, etc.)²¹

Y otras líneas que igualmente se centran en las infraestructuras verdes urbanas son la 2.06. “Identificar y promover soluciones para la restauración ecológica entre áreas urbanas y periurbanas”²², la

¹⁹ Ministerio de Fomento. *Agenda Urbana Española*, 2019, 89

²⁰ *Ibidem*, 100.

²¹ Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico. *Op. cit.*, 140-141.

²² *Ibidem*, 165.

4.05. “Mejorar la capacidad de mitigación y adaptación de las ciudades y áreas metropolitanas por medio de la Infraestructura Verde urbana y periurbana y a través de soluciones basadas en la naturaleza”²³, y la 6.10. “Integrar la Infraestructura Verde en el planeamiento urbanístico municipal”²⁴. Sobre esta última volveremos en el epígrafe siguiente.

Parece, por tanto, que existe un marco estratégico amplio para el desarrollo de políticas urbanas dirigidas a la renaturalización de la ciudad mediante la implementación de infraestructura verde urbana.

3. *La articulación jurídica de la renaturalización urbana*

Hasta este punto hemos examinado directrices y propuestas que se contienen en instrumentos desprovistos de carácter prescriptivo, obligatorio. Para que esas directrices se hagan realmente efectivas, para alcanzar los objetivos que persiguen, deberían nutrir las normas jurídicas. En este sentido, sin perjuicio de que las estrategias de renaturalización urbana pueden ser facilitadas por otras normas sectoriales, creemos que son las normas urbanísticas las que proveen los mecanismos más idóneos para materializarlas.

La herramienta que el Derecho urbanístico viene utilizando desde hace años para asegurar la implantación de espacios verdes en las ciudades son los estándares urbanísticos. Estos pueden definirse como determinaciones de ordenación urbanística, de obligado cumplimiento para el planificador, que se dirigen a garantizar un mínimo de calidad urbana en las actuaciones urbanísticas, en relación con elementos importantes para la conformación de la ciudad, como la determinación de las zonas verdes, de los equipamientos públicos –deportivos, culturales, educativos, sanitarios, etc.– y de las infraestructuras. Se configuran como

²³ *Ibidem*, 175-177.

²⁴ *Ibidem*, 191-193.

criterios materiales que el planificador debe integrar en los planes y cuya aplicación se traduce en la necesidad de reservar proporciones determinadas de suelo a aquellos usos, de modo que los estándares urbanísticos actúan como límite a la discrecionalidad del planeamiento urbanístico.

Su inclusión en la legislación estatal de suelo de los años 70 respondió a la idea de *humanizar* las ciudades, asegurando un mínimo de calidad de vida a sus habitantes. Para ello, se consideró oportuno restringir en cierta medida el margen de maniobrabilidad del planificador, que en aquel momento no atendía suficientemente a ese aspecto en el ejercicio de su función ordenadora de la ciudad.

Los estándares urbanísticos siguen cumpliendo una función importante para garantizar una proporción mínima de espacios verdes en nuestras ciudades²⁵. No obstante, en relación con dicha función hay que hacer algunas observaciones.

De una parte, lograr una distribución equilibrada en los espacios verdes en el municipio no es fácil. Lógicamente, garantizar unas determinadas proporciones de verde urbano es más complicado en la ciudad existente, ya urbanizada y edificada en el momento en el que se determinan normativamente los estándares, que en los futuros crecimientos urbanos, que están aún “por hacer”.

De otra parte, los estándares urbanísticos, tal y como se han venido definiendo hasta ahora, no son suficientes para dar respuesta a las inquietudes que sobre el verde urbano expresan los documentos

²⁵ Por citar un ejemplo reciente de estándar urbanístico sobre espacios verdes, el art. 82.3 Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, establece: “En relación con la dotación de sistemas generales de espacios libres y zonas verdes, los instrumentos de ordenación urbanística deberán, al menos, mantener el estándar existente en el municipio, debiendo, en todo caso, alcanzar una dotación mínima de:

- a) 5 m² por habitante en los municipios de menos de 10.000 habitantes.
- b) 7 m² por habitante en los municipios de entre 10.000 y 100.000 habitantes.
- c) 10 m² por habitante en los municipios de más de 100.000 habitantes”.

que hemos analizado en el epígrafe precedente. A los espacios verdes que se implantan a través de esos estándares se les han atribuido tradicionalmente funciones meramente estéticas (de embellecimiento de la ciudad) y de esparcimiento. Sin embargo, actualmente, el concepto verde urbano trasciende al tradicional de zona verde o espacio libre, por estar llamado a cumplir otras funciones, en concreto, a proporcionar servicios ecosistémicos. En este sentido, Rosell afirma que “si no diseñamos los espacios de manera adecuada, podemos construir zonas verdes que son bonitas, pero no tienen funcionalidad ecológica”²⁶.

Se trata, en definitiva, de transitar desde el concepto tradicional de espacio verde urbano al de infraestructura verde urbana -más completo y cualitativamente diverso por tener, como decimos, otras funcionalidades- y de incorporarlo a la planificación urbanística²⁷. Precisamente, a ello apunta la Estrategia de la UE sobre biodiversidad de aquí a 2030, en la que se afirma que “la promoción de ecosistemas sanos, de la infraestructura verde y de soluciones basadas en la naturaleza debe integrarse sistemáticamente en la planificación urbanística, en particular en las infraestructuras, los espacios públicos y el diseño de edificios y su entorno”²⁸. Y en la misma dirección apuntan, según hemos podido ver, la Agenda Urbana Española y la

²⁶ C. Rosell, *Biodiversidad urbana: rehaciendo vínculos entre la fauna y las personas*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019, 91.

²⁷ A este respecto, Clergeau afirma que “el urbanismo actual sigue basándose esencialmente en conceptos clásicos impartidos en arquitectura y morfología urbana. Una transición económica, ecológica y social para una ciudad sostenible requiere una inversión completa de los paradigmas; en particular, poniendo de relieve las características geográficas y el desarrollo de la biodiversidad como fuente de servicios para el ciudadano”. P. Clergeau, *Ecología urbana: ¿nueva biodiversidad, nuevo urbanismo?*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019, 62.

²⁸ Comisión Europea. *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*, *op. cit.*, 15.

Estrategia Nacional de Infraestructura Verde. Esta última incorpora, como hemos apuntado antes, la línea de actuación 6.10 “Integrar la Infraestructura Verde en el planeamiento urbanístico municipal”, que apuesta, entre otras cosas, por²⁹:

- Reconocer la infraestructura verde como servicio público por los servicios ecosistémicos que aporta³⁰.
- Definir y regular en el ámbito competencial municipal, medidas para conservación y gestión de la Infraestructura Verde a escala local, urbana y de barrio en sus instrumentos de planeamiento urbanístico, aplicando categorías y clasificaciones del suelo incluido en la Infraestructura Verde y estableciendo una regulación de usos que contribuya a mantener y mejorar el estado de la Infraestructura Verde.
- Incorporar como criterio en la calificación urbanística las oportunidades y necesidades de restauración ecológica, tratando de proteger lo que tiene mayor valor natural, evitar la pérdida neta de diversidad biológica, recuperar biodiversidad perdida, fomentar la permeabilidad y conectividad del territorio y recuperar o potenciar los servicios de los ecosistemas³¹.

Pero, como hemos dicho, es fundamental que estas propuestas se incorporen en la legislación urbanística para que sean efectivas. A

²⁹ Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico. *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, *Op. cit.*, 192.

³⁰ A este respecto, Juvillà Ballester afirma que “la idea del verde urbano ha evolucionado desde la imagen de jardines que buscaban embellecer plazas y calles hacia el concepto de infraestructura urbana. Esto se produce con una voluntad manifiesta de equiparar la infraestructura verde con el resto de las redes de servicios que necesita la ciudad para su funcionamiento”. E. Juvillà Ballester, *Biodiversidad urbana: rebaciendo vínculos entre la fauna y las personas*, *op. cit.*, 22.

³¹ En este sentido, Castell Puig sostiene que la infraestructura verde puede se puede expresar en forma de zonificación sobre el territorio, que debería nutrir las propuestas que definan los planeamientos territoriales y urbanísticos. C. Castell Puig, *Servicios de los ecosistemas e infraestructura verde. Aplicación a nivel regional y local*, *op. cit.*, 55.

este respecto, la legislación urbanística valenciana incorporó hace algunos años el concepto de infraestructura verde. El vigente Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021 del Consell, de 18 de junio, dedica a su regulación un capítulo específico (arts. 4 y 5), que define el concepto y funciones de esta infraestructura y determina los espacios que la integran. De acuerdo con esta regulación, la infraestructura verde se configura como un sistema territorial básico que integra diversos elementos (ámbitos relevantes por su valor ambiental, paisajístico o cultural, áreas críticas cuya transformación impliquen riesgos o costes ambientales y corredores ecológicos que conecten todos esos elementos) y que se extiende al suelo urbano y el urbanizable, comprendiendo, como mínimo, los espacios libres y las zonas verdes públicas más relevantes, así como los itinerarios que permitan su conexión. La determinación concreta de la infraestructura verde forma parte del contenido de la ordenación estructural, cuando es definida a escala municipal (arts. 21 y 23), o pormenorizada, si forma parte de la red secundaria de dotaciones (art. 36).

Asimismo, el texto valenciano atribuye a la infraestructura verde una diversidad de funciones, entre las que se encuentran la mejora de la biodiversidad y la salud de los ecosistemas, vertebrar los espacios conformadores de la imagen e identidad urbana y mejorar la calidad de vida de las personas en las áreas urbanas y rurales, vinculando, por tanto, la infraestructura verde con los servicios ecosistémicos.

Precisamente, en esa línea de incorporar los servicios ecosistémicos a la regulación urbanística, como fines a perseguir mediante la ordenación e implantación del verde urbano, podemos situar el Reglamento general de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Esta norma, más allá de fijar estándares para la reserva de suelo con destino a zona verde, incorpora unos criterios de ordenación específicos del espacio público urbano expresivos del carácter multifuncional que se atribuye a la infraestructura verde, aun cuando no se haga expresa referencia a ella. Así, el artículo 80.1 del Reglamento, establece que “para

garantizar la contribución a la mitigación de los efectos del cambio climático, con carácter general, todos los elementos del espacio público urbano deberán disponer de arbolado en proporción suficiente y como mínimo el estándar establecido en el artículo 82.6.c); y que “para reducir el efecto «isla de calor urbano» se procurará el mantenimiento del suelo natural y, en su caso, la utilización de pavimentos de alta reflectancia solar”.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que la legislación urbanística ha comenzado a incorporar una idea de verde urbano que se aproxima a las directrices propuestas por las estrategias sobre biodiversidad analizadas antes, contribuyendo a generar un marco jurídico que facilite los procesos de renaturalización urbana.

Por lo demás, cabe señalar que en el momento en el que se escriben estas líneas, se encuentra en tramitación un nuevo Reglamento de la UE sobre restauración de la naturaleza que puede tendrá una incidencia directa en estos procesos. La propuesta que formuló la Comisión parte del reconocimiento de que, hasta la fecha, la UE no ha logrado detener la pérdida de la biodiversidad. Por ello, se propone como objetivo principal “contribuir a la recuperación continua, sostenida y a largo plazo de una naturaleza rica en biodiversidad y resiliente en todas las zonas terrestres y marítimas de la UE mediante la restauración de los ecosistemas, así como a la consecución de los objetivos de la Unión en materia de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo”. Además, la propuesta señala que restauración de los ecosistemas también contribuirá a prevenir posibles enfermedades transmisibles futuras con potencial zoonótico y a aumentar la resiliencia frente a las mismas -con la consiguiente reducción de los riesgos de brotes y pandemias-, conectando, por tanto, el objetivo de la restauración de la naturaleza con la protección de la salud humana y la salud animal³².

³² Comisión Europea. *Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo sobre restauración de la naturaleza* (COM [2022] 304 final).

Para alcanzar ese objetivo, la propuesta de Reglamento dispone una serie de medidas -que, obviamente, tendrán carácter vinculante en el momento en el que sea aprobado³³- dirigidas a restaurar la naturaleza en diversos ámbitos: ecosistemas terrestres, costeros, de agua dulce, marinos, agrícolas, forestales y también urbanos. Además, para lograr la implantación de esas medidas, dirige a los Estados el mandato de elaborar sus planes nacionales de recuperación.

En lo que aquí interesa, la parte expositiva del Reglamento reconoce la importancia de los ecosistemas urbanos –representan alrededor del 22 % de la superficie terrestre de la UE– y, asimismo, subraya los beneficios que proporcionan las zonas verdes urbanas: aportan hábitats importantes para la biodiversidad y prestan servicios ecosistémicos vitales, como la reducción y el control del riesgo de catástrofes naturales (por ejemplo, inundaciones, efectos de isla térmica), la refrigeración, la recreación, la filtración de agua y aire, así como la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Pues bien, como indica la parte expositiva, el aumento de los espacios verdes urbanos es un parámetro importante para incrementar la capacidad de los ecosistemas urbanos de proporcionar esos servicios (considerando 47).

Esta consideración está en la base del artículo 8 de la propuesta de Reglamento. Este precepto define unos objetivos para garantizar que no se produzcan pérdidas netas y que aumenten los espacios urbanos verdes³⁴ en las ciudades, municipios y zonas suburbanas. En concreto,

³³ Ha de indicarse que en este momento la tramitación de la norma se halla bloqueada. Aunque la Presidencia del Consejo y los representantes del Parlamento Europeo alcanzaron en noviembre de 2023 un acuerdo político provisional sobre la propuesta presentada por la Comisión, y que la Eurocámara aprobó proyecto en febrero de 2024, la tramitación no ha superado su última fase, pues la mayoría del Consejo ha rechazado el texto.

³⁴ El artículo 3.20) de la propuesta de Reglamento define «espacio verde urbano», como la superficie total de árboles, arbustos, matorrales, vegetación herbácea permanente, líquenes y musgos, estanques y cursos de agua que se

establece que los Estados miembros deben garantizar un crecimiento progresivo de la superficie total nacional del espacio verde urbano y de la cubierta arbórea urbana en las zonas de ecosistemas urbanos (que incluyen ciudades o municipios completos, o partes de ellos que comprendan los centros y núcleos urbanos), medido cada 6 años a partir del 1 de enero de 2031, hasta alcanzar unos niveles satisfactorios que determinarán los propios estados, a lo más tardar, en el año 2030 (art. 8, en relación con el 14.5 del Reglamento)³⁵.

Lo dispuesto en el artículo 6 de la propuesta de Reglamento nos resulta relevante, pues se traduce en la imposición de una verdadera obligación a los estados miembros –a satisfacer, eso sí a largo plazo– de garantizar unas proporciones adecuadas de espacios verdes urbanos en las ciudades de su territorio³⁶. De este modo, a

encuentran en ciudades o municipios y zonas suburbanas, calculados según los datos facilitados por el servicio de vigilancia terrestre de Copernicus establecido por el Reglamento (UE) 2021/696 del Parlamento Europeo y del Consejo.

³⁵ European Parliament and the Council of European Union. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on nature restoration* (2022/0195 (COD)).

³⁶ No obstante, como hemos indicado, son los estados miembros, y no la UE, los que fijan los niveles adecuados o satisfactorios de espacios verdes urbanos y cubierta arbórea urbana. A este respecto, cabe señalar que la redacción dada al Reglamento en virtud del acuerdo suscrito por el Consejo y el Parlamento rebaja las exigencias en este punto respecto de la propuesta de la Comisión, que fijaba directamente unas proporciones concretas -unos auténticos estándares urbanísticos sobre zonas verdes- a cumplir en unos plazos de tiempo (eso sí, amplios). En concreto, la propuesta de la Comisión establecía que los Estados miembros debían garantizar un aumento de la superficie total nacional del espacio verde urbano en ciudades, municipios y zonas suburbanas, que se correspondía, como mínimo, con el 3 % de la superficie total que ocupaban las ciudades, municipios y zonas suburbanas en 2021, de aquí a 2040, y como mínimo con el 5 %, de aquí a 2050. Además, los Estados miembros debían garantizar un mínimo del 10 % de cubierta arbórea urbana en todas las ciudades, municipios y zonas suburbanas de aquí a 2050; así como un aumento neto del espacio verde urbano integrado en infraestructuras y edificios existentes y nuevos, realizando, si es preciso, reformas y rehabilitaciones, en todas las ciudades, municipios y zonas suburbanas.

través de las competencias que ostenta sobre protección del medio ambiente³⁷, la UE establece unas determinaciones que presentan un componente claramente urbanístico y que son de cumplimiento obligatorio, lo que supone, a nuestro juicio, un cambio cualitativo en la política territorial comunitaria desde el punto de vista de su eficacia.

4. *La posición del ciudadano ante los procesos de renaturalización urbana*

A lo largo del trabajo se han ido exponiendo los beneficios que aportan a las personas las infraestructuras verdes urbanas. Sin embargo, lo cierto es que las operaciones de renaturalización pueden tener también impactos negativos sobre la comunidad local. En este epígrafe nos ocuparemos de ello y de cómo pueden ser mitigados a través de la participación de la ciudadanía en su planificación y gestión.

4.1. *La gentrificación verde*

La gentrificación constituye uno de los grandes males que vienen asolando últimamente a muchas ciudades de nuestro entorno, especialmente a sus centros y barrios históricos. Puede definirse como un proceso de transformación de un espacio deteriorado, mediante actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana y

³⁷ De conformidad con el artículo 4.2.e) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el medio ambiente es una competencia compartida entre la Unión y los Estados Miembros. Asimismo, el artículo 191.1 del mismo Tratado define los objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, que incluyen: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático.

edificatoria, que provoca la expulsión de las personas residentes y las actividades tradicionales debido al aumento de los costes habitacionales y de mantenimiento de dichas actividades, y su sustitución por otras personas residentes y usuarias de mayor capacidad económica³⁸.

Pues bien, diversos estudios han demostrado que la incorporación de los procesos de renaturalización de la ciudad a las estrategias de reurbanización público-privadas pueden intensificar los procesos de gentrificación, es decir, la infraestructura verde puede servir como catalizador para la gentrificación. Y el marco de sostenibilidad facilita y oculta este proceso. Se habla, pues, de gentrificación verde cuando los procesos de gentrificación se ven facilitados en gran medida por la creación o restauración de un equipamiento ambiental³⁹.

Este fenómeno revela, asimismo, una contradicción, la llamada paradoja de los espacios verdes: la creación de zonas verdes en áreas de residentes de bajos ingresos, aunque puede promoverse por un gobierno local con la loable intención de reducir la desigualdad social, al final, comporta el aumento del atractivo de la zona, el incremento, por consiguiente, del precio de la vivienda y, en consecuencia, el desplazamiento de los residentes hacia zonas menos deseadas (y con menos equipamientos ambientales)⁴⁰. En

³⁸ Este fenómeno fue percibido y descrito por el H. Lefebvre. El autor advirtió que, una vez que los ámbitos periféricos de la ciudad se saturan, se produce en el espacio central construido lo que denominó una escasez *programada*, que busca el encarecimiento de parcelas determinadas consideradas únicas, exclusivas. Pero esa subida de los precios vinculada a la escasez no se produce de manera aislada. Paralelamente se produce una estrategia de expulsión de individuos o grupos incómodos e inquietantes hacia las periferias. I. Martínez Lorea, Prólogo de H. Lefebvre, *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing, 2013, 19.

³⁹ I. Anguelosvski y J.J.T. Connolly, *Gentrificación verde en Barcelona*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019, 108.

⁴⁰ I. Anguelosvski, J.J.T. Connolly, H. Cole *et al.*, *Green gentrification in European and North American cities*, in *Nature Communication*, vol 13, 3816, 2022, 2.

este proceso de gentrificación, lo importante no es la calidad del parque o su contribución a la biodiversidad. Lo relevante es la *estilización* de lo verde a través de la incorporación de elementos de vanguardia (en la arquitectura, los arbustos, etc.) que hace que el área en que se ubica el espacio se vuelva más apetecible a los ojos del mercado.⁴¹

En realidad, aun cuando las actuaciones de renaturalización de la ciudad puedan venir motivadas en algún caso por una intención de compensar ciertas desigualdades en el acceso de los recursos de la ciudad -espacios verdes, en este caso- lo cierto es que, frecuentemente, lo que subyace a los procesos de gentrificación verde no es sino la subordinación del objetivo de la equidad social al de la obtención de un lucro mediante la creación de dichos espacios. En efecto, si en el diseño y la planificación de las infraestructuras verdes urbanas la intención prevalente es hacer más competitiva una zona desde el punto del mercado inmobiliario, se estarán creando las condiciones para que los habitantes de esa área con menos capacidad económica sean expulsados del barrio, profundizándose de ese modo en la desigualdad y en la injusticia espacial. De este modo, siguiendo la terminología empleada por Lefebvre, se prioriza el valor de cambio -la ciudad como producto- frente al valor de uso -la ciudad como obra de sus habitantes-⁴².

Este efecto indeseable de la *elitización* de las ciudades o sus barrios, en que se traduce la gentrificación verde, no es sino una consecuencia del enfoque *top-down* (arriba-abajo) desde el que tradicionalmente se han planteado los procesos de regeneración urbana. Es la administración la que dirige y controla esos procesos sin tomar en consideración, normalmente, las necesidades e intereses del

⁴¹ A. Tena, *Gentrificación verde: cuando el mercado usa los parques para subirte el alquiler*, en *Diario Público*, 10 octubre 2022.

Disponible en: <https://www.publico.es/sociedad/gentrificacion-verde-mercado-parques-subirte-alquiler.html>

⁴² H. Lefebvre, *El Derecho a la ciudad*, Madrid, Capitan Swing, 2013, 24-35.

residente medio de los barrios o centros urbanos que resultan gentrificados. Esto pone de manifiesto la importancia de que los procesos de renaturalización urbana cuenten en su diseño y gestión con los residentes de las ciudades. Como en cualquier actuación de regeneración del medio urbano, las de renaturalización deben también dar respuesta a las inquietudes y necesidades de las personas que habitan las zonas afectadas y, asimismo, deben perseguir la equidad y la justicia social. Para ello, es preciso implementar mecanismos que garanticen la participación y colaboración de todas las partes implicadas en la actuación de que se trate. A esta cuestión dedicamos las páginas siguientes.

4.2. *Participación ciudadana y renaturalización*

La participación ciudadana en los procesos de renaturalización es una cuestión que, al menos a nivel estratégico, ya ha sido abordada.

Así, la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde incorpora una línea de actuación –a la por 7.0– que tiene por objeto impulsar la participación de las instituciones, de los agentes sociales y económicos y de la sociedad, utilizando las herramientas más adecuadas, en el desarrollo y mantenimiento de la Infraestructura Verde. En particular, esta línea de actuación llama a establecer las bases para fomentar la participación social en cada una de las fases de la implementación de la Infraestructura Verde⁴³.

En lo que respecta a la fase de planificación de la infraestructura y de las operaciones de renaturalización, la participación puede producirse por las vías habituales: trámites de información de pública en los procedimientos de aprobación de los planes urbanísticos. Sin embargo, ya se sabe que estos mecanismos son insuficientes. Recordemos, en este sentido, que el Parlamento Europeo ya alertó hace años sobre las deficiencias de los

⁴³ Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico. *Op. cit.*, 199.

mecanismos de participación que en esta materia prevé nuestro ordenamiento jurídico, a través del conocido Informe Auken.⁴⁴ Y lo cierto es que existe una amplia percepción social sobre el carácter irrelevante de la participación ciudadana en estos asuntos, que se plasma en soluciones urbanísticas alejadas muchas veces de los intereses reales de los ciudadanos⁴⁵.

De acuerdo con esas consideraciones, la Agenda Urbana Española, en el marco de su objetivo específico 10.2, “asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel”, incluye varias propuestas que responden a la finalidad de mejorar la participación del público en la ordenación de la ciudad, lo que incluye sus espacios verdes. Entre ellas: “garantizar un procedimiento participativo abierto a toda la ciudadanía que sea previo al procedimiento formal de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística como forma de asegurar una verdadera participación ciudadana” e “integrar la participación en el planeamiento de manera real y efectiva durante todo el proceso y más allá de los trámites obligatorios de información pública y alegaciones”, con el objetivo de “buscar la corresponsabilidad en la

⁴⁴ Parlamento Europeo. Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas, de 18 de marzo de 2009 (2008/2248(INI)). Entre otras cosas, el informe “pide a las autoridades españolas que desarrollen una cultura de la transparencia dirigida a informar a los ciudadanos de la gestión del suelo y a impulsar mecanismos de información y participación ciudadana efectivos” (punto 5) y que consulten a sus ciudadanos y les hagan partícipes en los proyectos de desarrollo urbanístico, con objeto de fomentar un desarrollo justo, transparente y sostenible en los casos necesarios, en el interés de las comunidades locales y no en el exclusivo interés de los promotores, inmobiliarias y otros intereses creados (punto 30)”.

⁴⁵ J.A. Chinchilla Peinado, *La participación ciudadana en el urbanismo: ¿mito o realidad?*, en J. Gifreu Font, M. Bassols Coma y A. Menéndez Rexach (dirs.) *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, 248.

adopción de las decisiones, fomentar el trabajo en red y la permanente innovación social”⁴⁶.

En este contexto, los gobiernos locales han comenzado a hacer uso de herramientas adicionales de participación en la elaboración de los instrumentos de planificación urbanística. En algunos casos, esos procesos participativos son impulsados por las propias legislaciones urbanísticas autonómicas, que, tímidamente, están incorporando programas o medios complementarios de participación⁴⁷. Estas herramientas pueden implicar distintos niveles o intensidades de participación: desde la mera información a la co-decisión. Suelen consistir en la realización de encuestas, en la celebración de encuentros vecinales –por barrios– y sectoriales, y también de talleres (que incluyen una fase de formación o difusión y otra de dinámicas de grupo). Para el desarrollo de estas acciones es posible emplear la metodología DAFO (análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades que se integra en el proceso de toma de decisión).

Entre los mecanismos de participación que pueden utilizarse en la ciudad, particular interés suscitan las consultas populares, esto es, el instrumento participativo que permite conocer la opinión de la ciudadanía sobre una determinada cuestión mediante un sistema de votación. Cabe plantearse si este instrumento es idóneo para facilitar la participación en los procesos de renaturalización urbana. Al respecto, ha de tenerse presente que muchas de las decisiones que se adoptan respecto de la implantación de infraestructuras verdes urbanas se basan en criterios que por su carácter técnico o científico no pueden ser ponderados por cualquier ciudadano –por ejemplo, qué especies arbóreas o vegetales deben ser plantadas para favorecer la biodiversidad o para reducir la isla de calor. Esta

⁴⁶ Ministerio de Fomento. *Op. cit.*, 163.

⁴⁷ Un análisis de esos mecanismos complementarios de participación regulados en las leyes urbanísticas autonómicas puede verse en E. Rando Burgos, *Participación ciudadana y urbanismo. De los principios a la implementación*, en *Revista Española de la Transparencia*, vol. 10, 2020.

circunstancia, lógicamente, restringe notablemente el ámbito material de la consulta.

Entre las cuestiones que, en relación con la implementación de infraestructuras verdes, podrían someterse a consulta se podrían considerar las siguientes: la decisión sobre la ubicación del espacio verde dentro de un área de la ciudad, cuando existan distintas posibilidades; la elección del uso al que destinar una parcela vacante –espacio verde u otro distinto (recinto deportivo, aparcamiento, espacio cultural– cuando, igualmente, sea posible optar entre usos diversos; el diseño de determinados elementos de la infraestructura, o las actividades (deportivas, culturales, educativas, económicas) que los propios ciudadanos podrán desarrollar en el interior del espacio.

Como señala la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde, la participación ciudadana debe producirse en todas las fases de su implementación. A este respecto, la propia Estrategia propone, como una de las orientaciones para el desarrollo de la línea de actuación 7.03, fomentar la custodia del territorio, permitiendo que colectivos de ciudadanos, reunidos en asociaciones, se hagan cargo de espacios públicos integrantes de la infraestructura verde para su mejor gestión y cuidado⁴⁸.

Sobre la posibilidad de participación en la gestión de los espacios públicos, incluida la infraestructura verde, cabe apuntar una experiencia de colaboración público-privada que se viene desarrollando fuera de nuestras fronteras. Nos referimos al Reglamento sobre la colaboración entre ciudadanos y administración para el cuidado y la regeneración de los bienes comunes urbanos, adoptado -en primer lugar- por el municipio de Bolonia (Italia) en mayo de 2014⁴⁹.

Este reglamento constituye un instrumento innovador cuya principal

⁴⁸ Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico. *Op. cit.*, 199.

⁴⁹ Esta iniciativa normativa surge de la colaboración con Labsus –*Laboratorio per la sussidiarietà*–. Resultado de esa colaboración fue la redacción de un reglamento “tipo”, posteriormente adoptado por infinidad de municipios italianos que, evidentemente, han ido incorporando modificaciones al texto originario.

virtud es la asignación de un rol activo a los ciudadanos, el fomento de dinámicas asociativas que favorecen la colaboración público-privada y su contribución al bienestar individual y colectivo de la comunidad mediante intervenciones dirigidas al cuidado de los bienes, de modo que se garantice y mejore su utilidad y calidad, y a su regeneración⁵⁰. La piedra angular de este mecanismo de participación es el pacto de colaboración que suscriben los ciudadanos con el municipio. En este pacto, entre otros contenidos, han de concretarse las acciones a realizar por los ciudadanos que lo suscriben; acciones que pueden consistir en el cuidado de los espacios verdes, en su regeneración y también en su gestión compartida con el Ayuntamiento⁵¹. Sería interesante importar esta experiencia a los municipios españoles.

5. *Consideraciones finales*

En el actual contexto de crisis climática, las actuaciones de renaturalización de la ciudad emergen como una herramienta que sirve, además para recualificar los entornos urbanos, para mejorar su biodiversidad, para mitigar los efectos del cambio climático y para mejorar la salud física y mental y la calidad de vida de las personas que pueden beneficiarse de ellas.

En el plano estratégico existe un abundante número de instrumentos que sirven de marco para las actuaciones de renaturalización urbana y que reflejan un cambio de paradigma en la concepción de los espacios verdes urbanos: de configurarse como elementos ornamentales y de mero esparcimiento, han pasado a ser considerados

⁵⁰ G. Piperata, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, en E. Fontanari y G. Piperata, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, 2017, 31.

⁵¹ Sobre el contenido de este Reglamento, vid. G. Arena, *Un nuevo derecho para la administración compartida de los bienes comunes. La experiencia italiana*, en *Revista de Administración Pública*, vol. 203.

un elemento clave de la infraestructura urbana por la diversidad de servicios-beneficios (los expuestos más arriba) que aportan a los ciudadanos. Pero es necesario ir más allá. Es preciso que las normas jurídicas, en particular la legislación urbanística, integre esa nueva concepción del verde urbano y que, junto a la previsión de estándares urbanísticos que garanticen una proporción mínima de espacios verdes en nuestras ciudades, incorporen criterios vinculantes de ordenación para tales espacios que reflejen el carácter multifuncional que aquellos documentos estratégicos les atribuyen. Como hemos visto, ya se están dando pasos en esa dirección. No obstante, de momento, más que la regulación urbanística, el factor determinante en la programación y ejecución de actuaciones de renaturalización urbana sigue siendo el compromiso de los gobiernos locales con la mejora de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.

Sin perjuicio de todo lo anterior, las políticas sobre infraestructura verde urbana adoptadas por los gobiernos nacionales, autonómicos y, sobre todo, locales han de cuidar que en su diseño y aplicación sean tenidos en cuenta los intereses de todas las personas afectadas, y en particular, de los residentes en las áreas que van a experimentar una transformación en virtud de una actuación de renaturalización. Se trata de evitar que una excesiva orientación de esas políticas hacia la satisfacción de los intereses de la industria turística y del mercado inmobiliario produzca como efecto un aumento excesivo de los costes habitacionales y de mantenimiento de las actividades tradicionales del barrio, que termine por expulsar a los residentes de menos capacidad económica y a los titulares de esas actividades hacia otras zonas de la ciudad –el fenómeno conocido como gentrificación verde.

Al respecto, hemos señalado que la inclusión de fórmulas de participación ciudadana en los procesos de renaturalización urbana puede contribuir a la salvaguarda de los intereses de esos residentes, si bien, es claro que la participación en este tipo de operaciones queda limitada por el carácter científico o técnico de buena parte de las decisiones que han de adoptarse respecto de la implantación de las infraestructuras verdes.

En cualquier caso, aunque la participación ciudadana puede contribuir a adecuar las actuaciones de renaturalización a las necesidades de los ciudadanos residentes y a evitar que la infraestructura verde urbana sea empleada preferentemente como un instrumento para dinamizar el mercado inmobiliario, lo cierto es que una mejora sustancial de los espacios verdes en un área de la ciudad comporta un aumento del atractivo de la zona y, por tanto, del valor del suelo y de las viviendas existentes en ella. En este sentido, cierta dosis de gentrificación parece inevitable. Por ello, cuando se desarrollan actuaciones importantes de renaturalización urbana las Administraciones Públicas deberían impulsar medidas complementarias tendentes a evitar esa *elitización* del barrio, como la promoción de vivienda sometida a regímenes de protección pública y otras dirigidas a facilitar el derecho a una vivienda digna⁵², o la creación de líneas de ayuda al comercio de proximidad.

Bibliografía

- C. Castell Puig, *Servicios de los ecosistemas e infraestructura verde. Aplicación a nivel regional y local*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019.
- C. Rosell, *Biodiversidad urbana: rebaciendo vínculos entre la fauna y las personas*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019.
- E. Juvillà Ballester, *La revolución verde*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019.

⁵² En esta línea, la Agenda Urbana Española, en el marco del objetivo específico 8.1 –fomentar la existencia de un parque de vivienda adecuado a un precio asequible– propone: “Evitar la gentrificación. Delimitar ámbitos de tanteo y retracto en los que la Administración Pública pueda adquirir inmuebles para fomentar el alquiler social. También serviría a este mismo fin la adquisición finalista de viviendas dentro de los ámbitos que han sido objeto de una operación de regeneración urbana con importante financiación pública”.

- E. Rando Burgos, *Participación ciudadana y urbanismo. De los principios a la implementación*, en *Revista Española de la Transparencia*, vol. 10, 2020.
- G. Arena, *Un nuevo derecho para la administración compartida de los bienes comunes. La experiencia italiana*, en *Revista de Administración Pública*, vol. 203.
- G. Piperata, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, en E. Fontanari y G. Piperata, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, 2017.
- H. Lefebvre, *El Derecho a la ciudad*, Madrid, Capitán Swing, 2013.
- I. Angelosvski y J.J.T. Connolly, *Gentrificación verde en Barcelona*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019.
- I. Angelosvski, J.J.T. Connolly, H. Cole et al., *Green gentrification in European and North American cities*, in *Nature Communication*, vol 13, 3816, 2022.
- I. Martínez Lorea, Prólogo de H. Lefebvre, *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing, 2013.
- J.A. Chinchilla Peinado, *La participación ciudadana en el urbanismo: ¿mito o realidad?*, en J. Gifreu Font, M. Bassols Coma y A. Menéndez Rexach (dirs.) *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.
- M. Boada Juncà, R. Maneja Zaragoza y J. Marlès Magre, *Biodiversidad – Sostenibilidad urbana*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019.
- M.T. Cantó López, *La planificación y gestión de la infraestructura verde en la Comunidad valenciana*, en *Revista aragonesa de Administración Pública*, vol. 43-44, 2014.
- N. Röbbel, *Los espacios verdes: un recurso indispensable para lograr una salud sostenible en las zonas urbanas*, en *Crónica ONU*. Disponible en <https://www.un.org/es/chronicle/article/los-espacios-verdes-un-recurso-indispensable-para-lograr-una-salud-sostenible-en-las-zonas-urbanas>
- P. Clergeau, *Ecología urbana: ¿nueva biodiversidad, nuevo urbanismo?*, en E. Juvillà (dir.) *Renaturalización de la Ciudad*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2019.

Otras referencias

A. Tena, *Gentrificación verde: cuando el mercado usa los parques para subirte*

el alquiler, en *Diario Público*, 10 octubre 2022. Disponible en: <https://www.publico.es/sociedad/gentrificacion-verde-mercado-parques-subirte-alquiler.html>

Comisión Europea. *Acuerdo por una Ciudad Verde. Ciudades limpias y saludables para Europa*.

- *Beneficios y oportunidades de las soluciones basadas en la naturaleza*. Disponible en: <https://cordis.europa.eu/article/id/421771-nbs-benefits-and-opportunities-wild-et-al-2020/es>

- *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas* (COM [2020] 380 final).

- *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa* (COM 2013 [249] final).

- *Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo sobre restauración de la naturaleza* (COM [2022] 304 final).

European Parliament and the Council of European Union. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on nature restoration* (2022/0195 (COD)).

Ministerio de Fomento. *Agenda Urbana Española*, 2019.

Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico. *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, 2021.

ONU. *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, adoptada por resolución de la Asamblea General el 18 de septiembre de 2015 (A/70/L.1).

ONU-HABITAT. *Nueva Agenda Urbana*. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución 71/256, de 23 de diciembre de 2016.

- *World cities report 2022. Envisaging the Future of Cities*, 2022.

GLI ENTI LOCALI E LA TRANSIZIONE ECOLOGICA IN ITALIA

di *Marina Caporale*

Professoressa associata di Diritto Amministrativo presso l'Università di Modena e Reggio Emilia

SOMMARIO: 1. Premessa 2. Da Stoccolma a Bruxelles, passando per Rio. Principi e diritti in gioco tra tutela dell'ambiente e minaccia esistenziale 3. Principi ambientali e assetto delle competenze dopo la riforma della Costituzione (l.cost. 1/ 2022) 4. Gli enti locali e le competenze "ambientali" 5. PNRR, transizione ecologica ed enti locali 5.1. Le Comunità Verdi ("Green communities"). Risorse per nuovi modelli di collaborazione o per vecchi enti locali? Bibliografia.

1. *Premessa*

Il quadro degli interventi normativi in ambito ambientale, in ragione anche della progressiva percezione del cambiamento climatico e del suo impatto sull'intero pianeta, è sempre più caratterizzato dal diritto sovranazionale e soprattutto da quello dell'Unione europea, che ha eretto la tutela dell'ambiente, in senso lato, a presupposto trasversale di tutte le proprie politiche di crescita e lo sviluppo. Anche la recente riforma della Costituzione italiana, che ha visto includere esplicitamente, tra i principi fondamentali, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi (art. 9 Cost.), è il portato dell'evoluzione dei principi giuridici e delle norme che, in modo sempre più incalzante, sono stati adottati sul piano sovranazionale. In questo contesto multilivello tutti sono chiamati a operare attivamente, soggetti privati e soggetti pubblici, dal livello sovranazionale al livello locale, secondo nuovi equilibri e una diversa ponderazione degli interessi in gioco.

Fonti e studi internazionali ed europei contemplanò un ruolo di rilievo anche per gli enti locali, come soggetti istituzionali piú vicini ai cittadini e al territorio. In particolare va in questa direzione l'auspicio di una lettura ecologicamente orientata della Carta delle Autonomie locali. Ci si soffermerà dunque sul ruolo che, in questo contesto, va assumendo il governo locale in Italia, soprattutto alla luce dei principi ambientali affermati a livello internazionale ed europeo e penetrati nella nostra Costituzione, in primo luogo il principio sviluppo sostenibile, anche a seguito della recente riforma e nel quadro delle iniziative attuate attraverso il Green New Deal e il Piano di Ripresa e di Resilienza, PNRR.

2. *Da Stoccolma a Bruxelles, passando per Rio. Principi e diritti in gioco tra tutela dell'ambiente e minaccia esistenziale*

Il lungo percorso che ha portato all'affermazione del diritto ambientale e alla evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile e della sostenibilità ha una forte connotazione sovranazionale e multilivello.

L'ampia parabola che comprende questo percorso è particolarmente significativa sul piano delle fonti del diritto dell'Unione europea (da ora UE), e può essere sintetizzata nel cambio di paradigma che si è registrato tra la Dichiarazione di Rio de Janeiro¹ e le piú recenti politiche "green" adottate dall'UE, che rappresentano un punto di arrivo ma anche di partenza per un nuovo approccio politico-normativo al tema².

¹ Conferenza Internazionale su Ambiente e Sviluppo (UNCED – United Conference Environment and Development) tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno del 1992.

² Impossibile, in effetti, sintetizzare questo percorso e la messe di fonti internazionali ed europee che sono intervenute in ambito ambientale. In questo contributo ci si limiterà pertanto a riferimenti bibliografici essenziali. Per una ricostruzione v. almeno G. Rossi, *Le fonti* in (a cura di), G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, 30; R. Ferrara, C.E. Gallo, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè,

Fin dal 1987, l'ONU, con il cosiddetto Rapporto Brundtland³ assumeva, da un lato, che uno sviluppo che eccede i limiti naturali danneggia l'ambiente ma, dall'altro, che un ambiente deteriorato impedisce lo sviluppo. Nel Rapporto lo sviluppo sostenibile è descritto come “uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”. Il medesimo approccio è fatto proprio dalla successiva Dichiarazione di Stoccolma⁴ ma soprattutto dalla Dichiarazione di Rio, in cui è contenuto, insieme ad altri, il principio secondo cui “gli esseri umani sono al centro delle problematiche per lo sviluppo sostenibile.... Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura” (Principio 1) e ancora “il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future” (Principio 3).

Questi principi, che a suo tempo rappresentarono una significativa evoluzione della sensibilità verso i temi ambientali, legittimavano tuttavia una lettura marcatamente antropocentrica secondo cui, anche in chiave intergenerazionale, lo sviluppo doveva essere gestito in funzione della “vita produttiva” degli esseri umani, della sostenibilità dei mutamenti imposti all'ambiente, a prescindere, quindi, da una valutazione e dal rispetto delle condizioni ambientali in sé considerate.

Nel dibattito internazionale, in generale, e in UE, in particolare,

2014; M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'Ambiente, Principi generali*, Padova, CEDAM, 2012.

³ ONU, *Our Common Future*, Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED), noto anche come Rapporto Brundtland. La prima definizione di sostenibilità è riconducibile al lavoro di L.R. Brown, *Building a Sustainable Society*, Norton for the Worldwatch Institute, New York e London, 1981.

⁴ ONU, Dichiarazione sull'Ambiente Umano, Stoccolma, 1972, <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>. La Dichiarazione esprime quali principi essenziali, “il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future”, e che “Le risorse naturali della Terra ivi comprese l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali, devono essere preservati nell'interesse delle generazioni presenti e future”.

questa prospettiva è stata successivamente modificata, se non ribaltata, alla luce dell'emergenza climatica e, in definitiva, della presa d'atto che da questa derivi un rischio per la sopravvivenza stessa dell'umanità, come emerge dai più recenti atti della UE⁵. Tra le fonti UE già la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea⁶, riconosce il diritto fondamentale all'ambiente, espresso attraverso la contestuale affermazione dei principi di integrazione e di sviluppo sostenibile⁷. Questo riconoscimento deve essere letto alla luce di quanto affermato nel Preambolo della stessa Carta, in cui si afferma l'impegno della UE (l'UE "si sforza...") a promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile. Inoltre, sempre nel Preambolo, è da sottolineare il richiamo, trasversale a tutti i diritti riconosciuti dalla Carta, che il godimento di tali diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future.

Al di là del ruolo della Carta dei Diritti Fondamentali nel diritto UE *ex art. 6* TFUE, i Trattati UE, rispettivamente, danno esplicito riconoscimento al principio di sviluppo sostenibile, affermando che questo stesso principio debba orientare le politiche e le azioni dell'Unione (art. 11, TFUE)⁸. Affermano inoltre l'impegno europeo a una crescita economica equilibrata volta al miglioramento della qualità dell'ambiente (art. 3, par. 3, TUE).

Lo sviluppo sostenibile, nel diritto europeo, viene così ad affiancare, con un ruolo preminente, si può dire, gli altri numerosi principi definiti, nel tempo, a livello internazionale ed europeo. Tuttavia la

⁵ A. Bonomo, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità nella transizione ambientale*, Bari, Cacucci editore, 2023.

⁶ 2016/C 202/02.

⁷ Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, art. 37, Tutela dell'ambiente: "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile".

⁸ Art. 11, TFUE: "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

stessa definizione di sviluppo sostenibile costituisce un difficile approdo⁹ ed è stata messa ulteriormente in discussione alla luce della mutata rilevanza che la crisi climatica ha dato alle priorità ambientali. A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza climatica, il pacchetto di misure adottate dalla UE, noto come Green New Deal, GND¹⁰, persegue, come obiettivo principale, la “neutralità climatica”, con lo scopo di proteggere la salute ed il benessere dei cittadini, realizzando una transizione ecologica, con cui si intende un processo di trasformazione del sistema economico, produttivo e sociale, che sappia tenere conto della capacità di carico dell’ecosistema e del tasso di rigenerazione delle risorse a disposizione¹¹.

La UE si è impegnata altresì a definire i principi che devono ispirare il percorso verso questo obiettivo e le condizioni da rispettare per raggiungerlo. Il processo di transizione ecologica deve preservare il benessere e la coesione sociale dei cittadini europei e costituisce contemporaneamente l’occasione per rivedere i modelli di sviluppo della UE per una società equa e prospera con un’economia moderna e competitiva, in cui la transizione verso la neutralità climatica offrirà anche opportunità di crescita economica, di nuovi mercati, di nuovi

⁹ E su cui v. almeno, G. Rossi e M. Monteduro (a cura di), *L’ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, Giappichelli, 2020; F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021; E. Ferrero, *Lo sviluppo sostenibile tra etica e diritto*, in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 5, 358.

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull’emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP)); *Il Green Deal europeo*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. Con il termine Green New Deal intendiamo in questa sede tutto il complesso di misure e azioni intraprese dalla UE per garantire la transizione ecologica nel suo complesso. V. Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (c.d. Legge europea sul clima).

¹¹ F. De Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2021, 779.

posti di lavoro e sviluppo tecnologico. In virtù di questo approccio olistico, tutti i settori strategici devono contribuire alla neutralità climatica.

In questa nuova prospettiva si spiega anche più chiaramente che lo sviluppo sostenibile non è più da intendersi come limite, in prospettiva ambientale, alla crescita economico-sociale perseguita nei paesi europei, bensì è da considerare il presupposto, il punto di partenza su cui devono essere impostate le altre politiche, consentendo una nuova interpretazione dei principi elaborati nel diritto ambientale¹².

L'UE delinea così un nuovo approccio alle politiche ambientali e allo sviluppo sostenibile, e definisce un nuovo paradigma di sostenibilità ambientale, in cui gli equilibri ambientali, in senso lato, costituiscono un valore aggiunto e una risorsa nel quadro della nuova economia europea¹³.

Cambiano così anche gli equilibri tra i principi già riconosciuti e altri ne vengono individuati, che disegnano diversamente ruolo e responsabilità dei soggetti pubblici ma anche dei privati, in particolare delle imprese.

Solo sommariamente si ricordano il principio del libero sfruttamento, da parte di ogni Paese, delle proprie risorse senza che da

¹² A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2022, 395; E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2021, 9; F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, 779. Lo sviluppo sostenibile, in questa fase, si dovrebbe confrontare con la "primazia ecologica", in ragione della quale, ove occorra scegliere tra la salute degli ecosistemi e la sostenibilità dello sviluppo, la prima debba prevalere sulla seconda. Così in particolare E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3, 2021. Diversamente S. Grassi in relazione alla interpretazione data dalla Corte Costituzionale italiana, S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, 13, 2023, 27.

¹³ Sottolinea, in termini problematici il tema della sostenibilità delle politiche di sostenibilità in UE, R. Rota, *L'incidenza della novella costituzionale degli articoli 9 e 41 sul bilanciamento degli interessi*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2023, 1.

ciò derivino danni transfrontalieri; il principio di informazione e accesso alle informazioni ambientali; il principio di partecipazione; il principio di prevenzione; il principio di precauzione; il principio chi inquina paga; il principio di correzione. Accanto a questi nuovo vigore vengono ad avere il principio di non recare danno significativo (Do Not Significant Harm), il principio di non regressione e, ancora una volta, il principio di integrazione¹⁴.

L'attuale portata e "messa a terra" di questi nuovi principi che guidano la transizione ecologica passa ora principalmente attraverso le misure adottate nell'ambito del cosiddetto Green New Deal, GND, il Pacchetto Verde Europeo ma anche attraverso il Next Generation EU e gli strumenti nazionali di attuazione tra cui, in Italia, il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza.

Questo approccio, che si rivela anche attraverso questi potenti strumenti messi in campo dall'Unione europea, costituisce inoltre un nuovo modo per tentare di comporre, a monte, in premessa, i possibili conflitti e tensioni che da sempre hanno caratterizzato la tutela ambientale e gli altri interessi e diritti espressi sul territorio, specialmente a livello locale, e quindi con un coinvolgimento diretto delle istituzioni e delle comunità locali.

3. *Principi ambientali e assetto delle competenze dopo la riforma della Costituzione (l.cost. 1/2022)*

Il dibattito internazionale e le politiche adottate sul piano europeo hanno preparato il terreno anche per la riforma costituzionale che, in Italia, nel 2022, ha portato alla modifica degli artt. 9 e 41 Cost., con cui la tutela dell'ambiente è stata ricondotta esplicitamente ai principi fondamentali, attraverso l'integrazione dell'art. 9 Cost. Inoltre, intervenendo sull'art. 41 Cost., l'ambiente è stato indicato come un limite

¹⁴ Senza potersi soffermare su origine e portata de singoli principi ci si limita a rinviare a G. Rossi, *Diritto dell'ambiente, op. cit.*

alla libertà di iniziativa economica e le finalità ambientali sono state inserite tra le finalità della programmazione e dei controlli in campo economico¹⁵.

Senza potere qui rappresentare nemmeno una porzione del dibattito a monte e a valle della riforma costituzionale, ci si limita a sottolineare che la riforma è portatrice di un cambio di paradigma, secondo cui la nostra Costituzione fa i conti con la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi, della biodiversità nel senso che non è più tanto lo sviluppo che deve essere sostenibile, ma è la sostenibilità che definisce le modalità con cui si devono svolgere l'attività economica e lo stesso sviluppo. Di per sé, peraltro, lo sviluppo sostenibile non trova esplicita affermazione nella riforma costituzionale, anche se può ritenere implicitamente richiamato dal riferimento all'equità intergenerazionale¹⁶.

Vedremo, nel tempo, come la giurisprudenza costituzionale si farà

¹⁵ Non si può qui riferire l'ampiezza del dibattito che ha preceduto, accompagnato e seguito la riforma, non esente da rilievi anche molto critici. Si rinvia a riferimenti bibliografici essenziali: AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente* (Atti del Convegno annuale organizzato da Aidambiente, Roma, 28 gennaio 2022), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; AA.VV., *Ambiente e Costituzione, in Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022 in cui v., in particolare, A. Morrone, *Fondata sull'ambiente* (editoriale), 783; M. Delsignore, *Ambiente, in Funzioni amministrative*, diretto da B.G. Mattarella e M. Ramajoli, *I tematici dell'Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 2022, III, p. 47. Il testo attuale degli articoli modificati dalla l. cost. 1/2022 è oggi il seguente: art. 9 Cost.: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali."; art. 41 Cost.: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali."

¹⁶ Come illustre dottrina ha già evidenziato: S. Grassi, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3, 2023, 216. La dottrina interpreta con una varietà di posizioni il nuovo testo costituzionale ma su questo punto pare esserci una posizione condivisa.

interprete della riforma, e come la riforma inciderà sulla definizione stessa di “ambiente” che, come noto, è stata ripetutamente affrontata dalla Corte che ne ha evidenziato la natura di *valore* costituzionalmente protetto, unitario ma poliedrico, “insieme paesistico”, tutt’uno con il paesaggio - costituzionalmente tutelato - eppure da questo distinto, ma anche ambiente salubre e quindi diritto soggettivo riconosciuto ad ogni individuo in quanto costituzionalmente fondato sul diritto alla salute, bene immateriale, ma anche “bene della vita, materiale e complesso”, di natura dinamica e relazionale, che configura interessi individuali, collettivi e pubblici¹⁷.

Ai nostri fini occorre soprattutto considerare, in queste nuove dinamiche costituzionali, l’ambiente come “materia”, per la quale definire le competenze legislative e amministrative tra livello centrale e autonomie.

In primo luogo, viste le premesse svolte sulla rilevanza delle fonti sovranazionali in ambito ambientale, è quanto mai significativo ricordare che la potestà legislativa, ripartita tra Stato e Regioni, *ex* art. 117, c. 1, Cost., deve rispettare la stessa Costituzione e i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Inoltre lo stesso articolo affida allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” (art. 117, c. 2, Cost.), che appare rafforzata dal nuovo testo dell’art. 9 Cost., che anche se con termini diversi e più ampi, afferma che “La Repubblica...tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi”... Peraltro è nell’ambito di questa attribuzione di competenze che dovrebbero tro-

¹⁷ La definizione di ambiente come valore costituzionale è stata fatta propria dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con riferimento alla tutela del paesaggio, art. 9, c. 2 Cost., e al diritto alla salute, art. 32 Cost., ma anche agli artt. 41-44 Cost., noti come “Costituzione economica”. Si richiama qui, anche se solo con un cenno, quella dottrina che, con particolare sensibilità, ha ricondotto proposto di qualificare l’ambiente come oggetto di un dovere di solidarietà, da ricondurre all’art. 2 Cost. F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell’economia*, 2002 e, più di recente, dello stesso A., *I principi generali nel codice dell’ambiente*, in *Diritto dell’Ambiente*, 3, 2021, 3.

vare collocazione anche i “programmi e controlli opportuni” per indirizzare e coordinare l’iniziativa privata, secondo il testo dell’attuale art. 41 Cost.

Sia pure nel quadro del pieno riconoscimento della competenza statale esclusiva, la giurisprudenza costituzionale, dopo avere a lungo oscillato tra accentramento statale e ampliamento dei poteri regionali, nei tempi più recenti, ha attribuito sempre più solidamente all’ambiente la natura di materia trasversale, in considerazione della complessità e delle interazioni con ambiti di competenza concorrente o residuale delle regioni. Il criterio interpretativo consolidato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, richiamando il principio di sussidiarietà, lascia allo Stato la determinazione degli standard unitari di tutela e legittima la competenza regionale nella misura in cui introduce norme di maggior tutela, che non rappresentino deroghe a quanto stabilito dalle disposizioni nazionali. Secondo la Corte, dunque, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell’ambiente, mediante la fissazione di livelli “adeguati e non riducibili di tutela” e dall’altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell’ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell’ambiente stesso¹⁸.

¹⁸ In particolare per competenze legislative e anche esercizio delle funzioni amministrative C. Cost. sent. n. 225/2009. Copiosa la giurisprudenza costituzionale; tra tutte si veda la recente sent. C. cost. n. 88/2020: “È altresì costante l’affermazione secondo la quale, in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex plurimis*, sentenze n. 129 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, [...])...la collocazione della materia “tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema” tra quelle di esclusiva competenza statale “non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l’autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell’ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell’esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate” (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2019, n. 215 del 2018, n. 77 del 2017,[...]) Questo principio è peraltro riportato nell’art.

Questa lettura che favorisce il ruolo delle autonomie regionali, ma anche locali, sia pure nella prospettiva indicata, può essere confortata dal nuovo comma dell'art. 9 Cost., laddove riconduce la tutela dell'ambiente alla Repubblica che, ai sensi dell'art. 114 Cost., 1 c., è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, e non, quindi, solo dallo Stato, inteso come apparato centrale¹⁹.

4. *Gli enti locali e le competenze "ambientali"*

Il quadro dei principi sovranazionali e la riforma costituzionale hanno una ricaduta anche sul piano delle competenze amministrative e in particolare su quelle che si esercitano al livello più prossimo ai cittadini e al territorio, considerando quest'ultimo quale elemento strutturale dello stesso concetto di ambiente ma anche, insieme alla comunità, elemento distintivo di alcuni specifici enti locali: i comuni.

Il Testo Unico degli Enti Locali, d.lgs. 167/2000, all'art. 3, definisce due degli enti locali che sono costitutivi della Repubblica *ex art.* 114 Cost. e quindi direttamente chiamati alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema secondo il nuovo testo dell'art. 9 Cost., le province e i comuni, come enti locali che rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo (per la provincia la promozione dello sviluppo è in realtà definito come coordinamento dello sviluppo). Anche se il TUEL non ha, ad oggi, recepito, del tutto, la riforma degli enti locali avvenuta con la cosiddetta Legge Delrio, l.

3 *quinquies*. c. 2, d.lgs. 152/2006. Su questi aspetti: M. Renna, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, 148; G.M. Salerno, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra stato e regioni*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3, 2023, 169 ss.

¹⁹ S. Grassi, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, *op. cit.*, 226. Riflette in particolare sull'impatto della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. sull'assetto delle competenze *ex art.* 117 Cost. G.L. Conti, *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2023, 117.

56/2014²⁰, questo dato, almeno per i comuni²¹, rimane distintivo e non può che essere interpretato nella accezione di enti chiamati a promuovere lo sviluppo *sostenibile* di quella comunità, per quel territorio.

Fatta questa premessa, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, dato il riparto delle competenze legislative, anche l'articolazione delle competenze amministrative è stata ridefinita per cui, oggi, anche quelle in materia "ambientale", non potranno che essere ricondotte all'art. 118 Cost., che le affida principalmente ai Comuni, salvo che, in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, siano conferite ai livelli di governo superiori e quindi a Province, e Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato.

La giurisprudenza costituzionale è intervenuta per precisare *in primis* che l'art. 118 Cost., pur privilegiando l'attribuzione delle funzioni verso il basso, verso il livello di governo più vicino ai cittadini, nel rispetto del principio di legalità, non esclude una diversa distribuzione delle funzioni amministrative quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In particolare, con riferimento alla tutela ambientale, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., nel rispetto di tali principi, può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere (o meno) che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali.

Vista, inoltre, la competenza legislativa esclusiva statale per la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, c. 2, lett. p) Cost.), occorre guardare alle leggi statali attributive delle funzioni

²⁰ Su cui ci si limita a richiamare, come riferimento bibliografico essenziale, L. Vandelli, (a cura di C. Tubertini), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2021.

²¹ Visto che le Province, come le Città Metropolitane, sono oggi definite dall'art. 1, l. 56/1024 come enti territoriali di area vasta.

fondamentali ai diversi livelli di governo e, nel quadro della riforma Delrio, l. 56/2014, alle leggi regionali di riordino delle funzioni non fondamentali per comprendere se e quali “funzioni ambientali” siano attribuite ai diversi livelli di governo. Dal quadro normativo emerge come l’ambito di intervento sia molto limitato e, mentre Comuni e Città Metropolitane non annoverano, tra le funzioni fondamentali, nessuna funzione “ambientale” in senso stretto, bensì alcune funzioni che, trasversalmente, intercettano la tutela dell’ambiente, le province, *ex art. 1, c. 85, l.n. 56/2014*, vedono attribuirsi la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza. La vicenda del nostro attuale assetto delle autonomie locali, come anticipato, si riflette anche in ambito ambientale e, per comprendere come siano definiti i rapporti tra i vari livelli di governo e le funzioni, occorre guardare anche all’altra fonte normativa statale, in base alla competenza legislativa statale in ambito ambientale ma anche per l’attribuzione di eventuali funzioni fondamentali agli enti locali, e cioè al d.lgs., 152/2006 (“Codice dell’ambiente”)²² e in particolare agli artt. 3 *bis* – 3 *sexies* che inquadrano i principi del Codice. Si legge quindi nel Codice che i principi ivi affermati costituiscono i principi generali in tema di tutela dell’ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117 c. 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario e che altresì costituiscono regole generali della materia ambientale nell’adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell’emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente. Si rimarca poi che le norme di cui al Codice possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e *delle competenze delle Regioni e degli Enti locali*. Gli artt. 3 *ter* e 3 *quater* fissano poi, rispettivamente, i principi di azione e di sviluppo sostenibile²³, e in entrambi emerge la

²² D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

²³ Su cui F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, *op. cit.*

partecipazione, il necessario coinvolgimento di tutte le pubbliche amministrazioni, quindi anche di quelle locali. Per cui, secondo il principio di azione la tutela ambientale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private; secondo il principio dello sviluppo sostenibile anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. Questa formulazione, ancor prima della riforma costituzionale, legittimava la lettura del principio dello sviluppo sostenibile come regola generale della materia ambientale ma, soprattutto, l'obbligo della prioritaria considerazione dell'ambiente nella valutazione comparativa degli interessi che le pubbliche amministrazioni devono compiere a fini della decisione amministrativa, da qualunque amministrazione e da qualunque livello di governo espressa²⁴.

Pregnante l'art. 3 *quinquies*, dedicato ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, che afferma che i principi contenuti nello stesso Codice costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale, confermando la consolidata giurisprudenza costituzionale sopra richiamata.

L'articolo prosegue poi affidando allo Stato l'intervento nelle questioni che coinvolgono interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati. Questa declinazione del principio di sussidiarietà opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori, legittimando anche il potere sostitutivo della Regione nelle materie di propria com-

²⁴ R. Rota, *L'incidenza della novella costituzionale degli articoli 9 e 41 sul bilanciamento degli interessi*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2023; in precedenza alla riforma M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista dell'Associazione dei Costituzionalisti*, 2, 2018.

petenza, nei confronti di un ente locale, qualora sussistano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo²⁵.

Dal quadro delineato emerge un certo accentramento nello Stato e un ambito di intervento piuttosto modesto per i poteri locali, almeno dal punto di vista del riconoscimento espresso di funzioni "ambientali" a questi attribuite.

Occorre però considerare che anche nel quadro dei principi precisati nell'attuale Codice dell'ambiente, e al di là dell'esercizio dei poteri a questi specificamente attribuiti in materia di governo del territorio e urbanistica, gli enti locali non potrebbero comunque sottrarsi dallo svolgere un ruolo attivo considerata l'accezione dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale antecedente la riforma e, come considerato, a maggior ragione a seguito di questa. Vista la loro natura di enti che promuovono lo sviluppo (sostenibile), secondo la definizione del TUEL, nell'esercizio ordinario di ogni funzione, non possono prescindere dall'applicazione dei principi europei e costituzionali in ambito ambientale, che hanno, nell'orizzonte della transizione ecologica, una valenza ancora più trasversale. Occorre comunque dare maggiore chiarezza e definire meglio le rispettive sfere di attribuzione anche per garantire il rispetto degli altri principi del diritto ambientale, e meglio definire il grado di partecipazione degli enti locali, e soprattutto dei comuni. A questo potrà giovare la giurisprudenza e la revisione del Codice dell'Ambiente, avviata per recepire appieno gli esiti della riforma costituzionale²⁶. In questa prospettiva giocheranno un ruolo fondamentale i principi di sussidiarietà e di integrazione, ma sempre da conformare al principio dello sviluppo sostenibile e alle declinazioni che viene assumendo anche nel nuovo quadro costituzionale.

²⁵ F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, op. cit.

²⁶ Con decreto interministeriale del Ministro dell'Ambiente e delle Sicurezza Energetice e del Ministro per le Riforme Istituzionali e la Semplificazione normativa del 7 novembre 2023, è stata istituita una Commissione incaricata di aggiornare il decreto legislativo 152/2006 alla luce delle modifiche costituzionali degli artt. 9 e 41 e dei principi euro-unitari e internazionali.

La sussidiarietà, principio introdotto con l'Atto Unico europeo di Roma del 1988, che per la prima volta ha anche inserito nel Trattato della Comunità europea, la "politica ambientale", parte integrante del nostro sistema costituzionale di attribuzione delle competenze *ex art.* 117 e 118 Cost., per quanto principio idoneo a definire i livelli decisionali chiamati a esprimersi in ambito ambientale²⁷.

Il principio di integrazione (art. 11 TFUE) in quanto idoneo a conformare i livelli di governo infra-statali e i rapporti con gli enti sovraordinati per l'attuazione delle politiche, o meglio, dell'approccio e del metodo che implica la transizione ecologica²⁸.

Al di là della strutturale debolezza con cui, soprattutto in Italia, si guarda a questa ulteriore fonte sovranazionale, piace sottolineare anche il potenziale espresso dalla Carta Europea dell'Autonomia locale²⁹ che afferma principi e diritti che interessano trasversalmente il ruolo e le funzioni delle autonomie anche in ambito ambientale, per la quale si vanno perfezionando anche percorsi interpretativi sempre più orientati ad una lettura in chiave ambientale³⁰. Soprattutto, visto l'accentramento che comunque si registra, in Italia, per la "materia" ambiente,

²⁷ F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, op. cit., 68; S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 4, 2017.

²⁸ Una nuova lettura del principio di integrazione individuerebbe la politica della sostenibilità come coesistente alla realizzazione delle altre politiche, in qualche modo così superando la logica del contemperamento di interessi e dei diritti ambientali, in particolare da parte delle pubbliche amministrazioni, anche locali, nei termini in cui è stato fino ad oggi considerato. V. R. Rota, ult. cit.

²⁹ Consiglio d'Europa, Carta Europea dell'Autonomia Locale, aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa sotto forma di convenzione il 15 ottobre 1985 ed è entrata in vigore il 1° settembre 1988. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia legge n. 439 del 30 dicembre 1989, ratificata l'11 maggio 1990.

³⁰ Consiglio d'Europa, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee) and Current Affairs Committee, Report "A fundamental right to the environment: a matter for local and regional authorities *Towards a green reading of the European Charter of Local Self-Government*", Resolution 489/2022 e Recommendation 484/2022.

pare opportuno richiamare l'art. 4, c. 6, della Carta, che prevede che gli enti locali dovranno essere consultati, per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna, nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che li riguardano direttamente.

5. PNRR, *transizione ecologica ed enti locali*

La transizione ecologica, oltre a rappresentare il cuore del GND, è anche uno dei pilastri del progetto Next Generation EU e il PNRR italiano³¹ – a parte i principi “green” che hanno valenza trasversale sull'intero Piano³² – dedica a questa la seconda Missione, denominata Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, che si occupa dei grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento, al fine di migliorare la sostenibilità del sistema economico e assicura una transizione equa e inclusiva verso una società a impatto ambientale pari a zero.

L'elaborazione del PNRR non ha coinvolto in modo particolare le autonomie che appaiono avere un ruolo limitato anche nella governance del PNRR³³, pur essendo però protagoniste e potenziali bene-

³¹ Su cui v. almeno AA.VV., *Transizione ecologica innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation EU*, Atti del 66° convegno di studi amministrativi - Varenna 16-18 settembre 2021, Milano, Giuffrè, 2023.

³² Si pensi al DNHS ma anche al cosiddetto principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale (“tagging”), che responsabilizzano tutti i soggetti coinvolti nel processo di realizzazione degli obiettivi del PNRR al di là degli specifici macro-obiettivi climatico ambientali che sono parte del PNRR.

³³ Nonostante gli auspici europei. V. (UE) 2023/435, 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE che, tra gli elementi necessari al funzionamento, alla preparazione, al-

ficiarie di numerosi interventi. Varie iniziative hanno riguardato i comuni più piccoli e le aree soggette a qualche tipo di svantaggio, come ad esempi le periferie urbane. In questa sede si approfondiranno in particolare le cosiddette “Green Communities” che in qualche modo rappresentano la visione che, all’interno dello scenario di ripresa e resilienza europeo, l’Italia ha del ruolo delle autonomie, specie di quelle che rappresentano le realtà di più ridotte dimensioni e il possibile modello che se ne desume per orientare i poteri locali verso una declinazione di sviluppo sostenibile perseguibile alla luce del sistema di competenze, di risorse, di ubicazione territoriale. Il ruolo che questi territori e queste comunità rivestono nelle possibili azioni in prospettiva ambientale, è diverso da quello delle città medio-grandi, che riescono ad assumere un loro peso, istituzionale e di *soft power*, nelle questioni inerenti il proprio sviluppo anche nella dialettica con lo Stato oltre che con l’UE. Più difficile che questo tipo di affermazione si possa fare per i comuni di più ridotte dimensioni e per quelli che si trovano in aree più fragili del Paese. Per questi, come nel caso considerato delle Green Communities, la risposta spesso risiede nel fare rete, principalmente usufruendo di forme di incentivazione dell’associazionismo comunale. Queste due diverse realtà – utilizzando termini anche superati, quella “urbana” e quella “rurale/montana” – sono però considerate come mondi separati, manca ad oggi una visione integrata, pure fondamentale, che li metta in relazione al di là dei modelli istituzionali della Città Metropolitana e della Provincia e secondo i rispettivi punti di forza e di debolezza. Pur essendo da tempo superata l’alternativa tra città e zone rurali non si è ancora adeguatamente sviluppato un modello istituzionale che consenta di fare dialogare questi territori e queste comunità e la compensazione delle rispettive, diverse esigenze, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, sembra affidata principal-

l’attuazione del Piano per la ripresa e la resilienza, contempla una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, nonché delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile tiene conto dei contributi dei portatori di interessi. V. anche AA.VV., *PNRR, Autonomie e Territori, Italian Paper on Federalism*, 1, 2022, numero monografico.

mente alle Regioni. Questa relazione, che era uno dei tratti costitutivi e più innovativi delle Green Communities secondo la legge che le aveva per la prima volta previste, la l. n. 221/2015, che consentiva anche di accedere a una accezione di sviluppo sostenibile da spendere in questa specifica relazione, sembra diluirsi e perdersi nell'attuazione che ne è stata data nel PNRR.

5.1. *Le Comunità Verdi ("Green communities"). Risorse per nuovi modelli di collaborazione o per vecchi enti locali?*

Nell'ambito del PNRR italiano, tra le misure di intervento previste nella "Missione 2", "Rivoluzione Verde e Transizione ecologica", è stata inserita la componente dedicata a "Economia circolare e agricoltura sostenibile" al cui interno si trova lo sviluppo di progetti integrati e, in particolare, una specifica voce di investimento per le cosiddette *Green Communities*, Comunità Verdi.

Il termine non è nuovo, compare già in una legge di qualche anno precedente, la l. n. 221/2015, art. 72³⁴, declinato al singolare, Green Community. La definizione di Green Community³⁵, in ogni caso, non è data ma è rinviata alla "Strategia nazionale delle Green Commu-

³⁴ Si tratta dell'ex "Collegato ambientale" alla Legge di Stabilità 2014, Legge 28 dicembre 2015, n. 221, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, art. 72, *Strategia nazionale delle Green community*.

³⁵ L'origine delle Green Communities in Italia si può fare risalire, idealmente, al Progetto "Green Communities nelle Regioni Obiettivo Convergenza", realizzato da UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, nel quadro del Programma Operativo Interregionale (POI) "Energie rinnovabili e risparmio energetico (FESR) 2007-2013". Sempre dell'UNCEM una iniziativa del 2011, v. al link <https://uncem.it/green-communities-cosa-sono-e-perche-sono-importanti-per-i-territori-montani-del-nel-futuro-la-scheda-uncem/>. Per una prima definizione e una riflessione sul termine v. F. Tufarelli, voce "*Green Community*", Atlante Treccani, 2020. https://www.treccani.it/magazine/atlan-te/cultura/Green_Community.html.

Su origini e natura delle Green Community vedi anche C. Losavio, C. Bugiani, C.

nity” che, secondo la stessa legge, avrebbe dovuto essere promossa dal Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport (secondo la denominazione del tempo del Dipartimento) della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero dell’Economia, sentiti anche altri ministeri, nonché la Conferenza unificata Stato-Regioni.

La Strategia avrebbe dovuto quindi definire le Green Communities attraverso, dice la legge, l’individuazione del valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della *green economy*, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico in alcuni ambiti individuati e di notevole rilevanza ambientale³⁶.

Cipolloni, A. Gentilini, *Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community*?, 2022,

<https://www.issirfa.cnr.it/wp-content/uploads/2022/09/Rapporto.pdf>.

Vedi anche A. Di Cagno, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *Ambientediritto*, 1, 2022, 1, che le inquadra nel solco degli strumenti di protezione dell’ambiente; v. anche M. Petrachi, *La tutela dell’ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Torino, Giappichelli, 2023, 208.

³⁶ Gli ambiti entro cui la Strategia dovrà promuovere le green communities riguardano, sempre *ex art.* 72, l. 221/205, a) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell’anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno; b) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l’eolico, la cogenerazione e il biometano; d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero waste production); h) integrazione dei servizi di mobilità; i) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l’uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti.

Il primo dato da evidenziare è che dal testo, molto descrittivo, non emergono elementi utili a dare puntuale operatività della disposizione, che infatti, come vedremo, fino al PNRR è rimasta sostanzialmente inattuata. Si proverà tuttavia ad interpretare le aspirazioni più meritevoli che sembrano desumersi da questa norma e che hanno preso forma, di recente, grazie al PNRR, che riprende testualmente queste disposizioni per dare ad esse seguito nei termini che si esporranno.

I territori rurali e di montagna, per come menzionati, sembrano, da un lato, oggetto passivo di individuazione nel quadro della Strategia, dall'altro soggetto attivo, che dovrà dare corpo e vita alle Green Community. Sono questi territori che devono manifestare l'intenzione di sfruttare in modo equilibrato le proprie risorse principali e aprire a una nuova dinamica di relazione con le comunità (non i territori), urbane e metropolitane. Quindi territori che dialogano con comunità ma senza una chiara individuazione dei soggetti attraverso qui questi debbano esprimere la propria voce: senza ironia si potrebbe pensare ad una denuncia inconscia del progressivo spopolamento delle aree montane e rurali (territori "senza comunità", o comunque in cui la comunità assume un peso, anche numericamente, meno rilevante) cui anche questo progetto tenta di dare una risposta. Il dato positivo, comunque, da sottolineare è nella prospettiva di realizzazione di un rapporto sussidiario e di scambio con le realtà urbane, secondo una prospettiva di collegamento tra diverse esigenze di diverse aree territoriali da più parti e da più tempo auspicata. Il secondo elemento è l'obiettivo di esprimere un piano per lo sviluppo sostenibile integrato, in una prospettiva che anticipa lo sguardo e i criteri del Green Deal europeo.

La legge 221/2015, pur non individuando soggetti pubblici o privati attuatori delle Comunità Verdi, prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possano individuare, con proprie leggi, le modalità, i tempi e le risorse finanziarie sulla base dei quali le unioni di comuni e le unioni di comuni montani promuovono l'attuazione della Strategia nazionale. Questo passaggio, eventuale, delle fonti regionali si immagina avrebbe dovuto essere successivo alla individuazione, nella Strategia, di una definizione propria delle Comunità, dei soggetti attori e animatori dei progetti all'interno delle Comunità

etc. visto che le unioni di comuni e le unioni montane si prevede che promuovano l'attuazione della Strategia, non la sua elaborazione in cui è previsto partecipi, comunque, la Conferenza unificata. Individuando, peraltro, questi specifici enti locali come possibili soggetti su cui possono intervenire le leggi regionali si tradisce un po' la definizione di territori rurali e di montagna, in quanto, soprattutto le unioni di comuni, possono essere istituite anche in aree non tipicamente rurali e anche non montane.

La Strategia nazionale prevista, però, non è stata mai adottata, anche in ragione della clausola di invarianza finanziaria che chiude l'art. 72, l. 221/2025 e quindi ogni possibilità di dare seguito al disposto normativo (il solito, laconico testo "dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"). Non si è andati al di là di una consultazione realizzata del Dipartimento per gli affari regionali³⁷. È vero che il possibile intervento di Regioni e Province autonome contemplava anche lo stanziamento, da parte di questi enti, di risorse proprie ma, anche considerando l'assenza dell'approvazione di una Strategia, non sono stati adottati provvedimenti regionali in questo senso³⁸.

Con il progresso delle politiche green e con la straordinaria apertura di prospettive e di risorse del Next Generation EU, tuttavia, l'idea delle Green Communities è stata ripresa e costituisce uno degli inter-

³⁷ Le risultanze della consultazione sono disponibili al link: <https://www.affari-regionali.it/comunicazione/notizie/2017/febbraio/consultazione-pubblica-per-la-formulazione-della-strategia-nazionale-delle-green-community/>. V. ITALIAE, Verso un Modello di Green Community: esperienze, strategie e studi di caso, 2021. ITALIAE è un progetto promosso dal Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie e cofinanziato nell'ambito del Programma Operativo "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020

³⁸ Salvo qualche riferimento contenuto, ad es. nella l.r. Piemonte n. 14 del 5 aprile 2019, Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna, art. 30, *Green Communities, cooperative di comunità, comunità energetiche*; l.r. Lazio, n. 9, del 7 agosto 2020, Tutela e valorizzazione dei piccoli comuni, art. 6, Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli comuni.

venti del PNRR italiano. Dai lavori preparatori del PNRR emerge chiaramente che l'obiettivo di questa voce di investimento è di implementare la Strategia Nazionale delle Green Community (SNGC) prevista dall'art. 72, l. 221/2015, e infatti il PNRR riprende testualmente il testo dello stesso art. 72, precisando che l'intento è di sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna, favorendo la nascita e la crescita di comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (le Green Communities), attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale³⁹. L'investimento prevede che questi piani prevedano, in modo integrato e per 30 Green Communities complessivamente, alcune azioni, che anche queste in larga parte riprendo il testo dell'art. 72 ma con alcune differenze anche indicative (ad es. scompaiono alcuni riferimenti alla dimensione locale dei progetti). La precisazione più significativa però riguarda il fatto che l'investimento è previsto si realizzi su tutto il territorio nazionale, ma con una riserva dell'80% per i territori situati in comuni classificati come "comuni montani"⁴⁰.

In via di prima attuazione di questo investimento, e con lo scopo di predisporre un modello in vista dell'adozione del successivo avviso pubblico, sono state individuate tre iniziative pilota sulla base di criteri individuati dal Dipartimento Affari Regionali e Autonomie⁴¹: l'estensione della Green Community su un ambito territoriale "intermedio" nel quale si siano sviluppate sinergie associative tra gli enti locali del

³⁹ Camera de Deputati, Dossier di Documentazione, Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, Schede di lettura, 27 Maggio 2021, Documentazione di finanza pubblica n. 28.

⁴⁰ Ancora le Green Communities alla parabola delle comunità/unioni montane in Italia F. Leonzio, *Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities*, in Piemonte Autonomie, 2, 2023, 1.

⁴¹ Dipartimento Affari Regionali e Autonomie, D.M. 30 marzo 2022, pubblicato per comunicato in G.U. n. 113, 16 maggio 2022. Il decreto individua tre specifiche iniziative per le quali sono stanziati 3 milioni di euro. Il successivo avviso stanzierà 129 milioni di euro per almeno 30 Green Communities.

luogo; l'individuazione di casi già avanzati di attività su più ambiti di cui all'art. 72, l. 221/2015; l'approccio integrato al tema dello sviluppo territoriale in ottica green; la presenza di casi di "sussidiarietà strutturata"; la presenza di territori montani; la presenza di almeno un caso di comunità situata in una area interna secondo la Strategia Nazionale delle Aree Interne; la presenza di almeno un caso insistente in una area protetta. Questi criteri riprendono gli esiti della consultazione condotta dal DARA per la realizzazione della Strategia nazionale delle Green Communities⁴² e sono stati effettivamente ripresi anche nell'Avviso successivo che ha portato alla individuazione di 36 Green Communities⁴³, ma, soprattutto alcuni, rimangono caratterizzati da qualche evanescenza.

L'Avviso stringe su alcune di queste caratteristiche e, se da un lato valorizza la dimensione sovracomunale e la flessibilità delle forme di aggregazione, dall'altro individua i soggetti che possono presentare domanda esclusivamente tra quelli definiti dal Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. 267/2000) e cioè, a pena di esclusione, Comuni confinanti della medesima Regione o Provincia Autonoma solo in forma aggregata come: 1) Unioni di Comuni *ex* art. 32 TUEL; 2) Comunità

⁴² Secondo il documento di sintesi della consultazione sono: l'integrazione, l'armonizzazione e il coordinamento con diverse altre strategie nazionali coerenti e sinergiche sugli stessi obiettivi o su obiettivi strumentali ai primi (questa integrazione era vista come indispensabile anche in ragione del vincolo finanziario posto dalla legge); necessità di definire in modo flessibile gli adeguati livelli di sviluppo delle politiche che di norma, devono avere carattere sovracomunale; necessità di fare rete, valorizzando altre esperienze, come i Gruppi di azione Locale, GAL o i Parchi, facendo riferimento anche a una dimensione territoriale di valenza territoriale intermedia, più larga delle Unioni di Comuni oppure dei GAL (si fa l'esempio, alle realtà sviluppatesi intorno all'individuazione di lunghi percorsi ciclabili).

⁴³ Per tutte le informazioni e aggiornamenti – dovuti anche ad un contenzioso - sul bando: <https://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/pnrr/attuazione-misure-pnrr/avviso-pubblico-green-communities/>. È importante sottolineare che le risorse stanziare prevedono per ogni progetto finanziato una copertura dei costi con contributo a fondo perduto pari al 100% delle spese ammissibili, caratteristica che rende queste risorse assolutamente appetibili.

Montane *ex art.* 27 d.lgs. TUEL; 3) Consorzi *ex art.* 31 TUEL; 4) Convenzioni *ex art.* 30 TUEL. Potranno anche essere coinvolti nello sviluppo delle Green Communities altri enti pubblici, con accordi di collaborazione separati.

Si intendono le ragioni per cui sono state privilegiate queste realtà, che, anche se oggetto di altri interventi e di altri strumenti di programmazione, sono in condizione di effettiva difficoltà e con una risposta istituzionale ancora debole e difforme sul piano nazionale⁴⁴. S'intende meno la scelta esclusiva di aprire questa opportunità ai soli soggetti pubblici e nelle forme tipizzate dal TUEL.

Per quanto riguarda il primo punto per quanto i comuni rappresentino la propria comunità, non si indentificano esclusivamente con questa, anche nei vari modelli di "comunità" più di recente sperimentati⁴⁵. Più che favorire forme di sussidiarietà, secondo il modello originario delle Green Communities, si favoriscono l'associazionismo e forme di collaborazione tra comuni. Si perde, peraltro, l'occasione di sperimentare nuovi modelli di intervento e di cooperazione degli enti locali in ambito ambientale.

Si perde altresì il riferimento al rapporto tra queste realtà, che saranno qualificate come Green Communities, di livello sovracomunale, e le città, lo scambio con le comunità urbane e metropolitane di cui parlava la legge 221/2015⁴⁶. La visione di cui l'originaria previsione delle Green Communities era portatrice, di un rapporto virtuoso e in chiave di sviluppo sostenibile tra queste diverse aree, se attuata in modo coerente, ben avrebbe potuto supplire e/o integrare, in attesa di una riforma del TUEL ma anche del Codice dell'Ambiente, le funzioni riconosciute alle istituzioni che includono normalmente un cen-

⁴⁴ Si allude al superamento delle Comunità Montane, al modello delle Unioni Montane e alla complessiva difficoltà di dare risposta alle specifiche esigenze di queste aree. V. A. Gentilini, *Comunità montane o Unioni di comuni montani?*, in 1, 2021.

⁴⁵ Su cui v. A. Di Cagno, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, *op. cit.*

⁴⁶ Solo qualche progetto, tra quelli approvati, si misura comunque con questo specifico obiettivo.

tro urbano di maggiori dimensioni e l'area più vasta che include comuni minori e comuni montani: province e città metropolitane. Sicuramente avrebbe potuto quanto meno costituire un esperimento utile a identificare e definire un circuito più virtuoso, anche in una prospettiva di coesione sociale e territoriale. Inoltre avrebbe potuto costituire la sperimentazione di un modello effettivamente innovativo, che avrebbe collocato in una prospettiva di sviluppo sostenibile le città / aree urbane e i territori limitrofi, ove caratterizzati da aree rurali e montane. È nel cambiamento del paradigma di questa relazione e nella rivisitazione, anche in chiave di modelli istituzionali e di collaborazione, che sembra risiedere uno snodo importante di uno sviluppo locale sostenibile.

Bibliografia

- A. Bonomo, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità nella transizione ambientale*, Bari, Cacucci editore, 2023.
- A. Di Cagno, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *Ambiente diritto*, 1, 2022.
- A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 2, 2022.
- A. Morrone, *_Fondata sull'ambiente_ (editoriale)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, 783.
- AA.VV., *Transizione ecologica innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation EU*, Atti del 66° convegno di studi amministrativi - Varenna 16-18 settembre 2021, Milano, Giuffrè, 2023.
- AA.VV., *Ambiente e Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2022.
- AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente* (Atti del Convegno annuale organizzato da Aidambiente, Roma, 28 gennaio 2022), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.
- AA.VV., PNRR, *Autonomie e Territori, Italian Paper on Federalism*, n.1, 2022.
- C. Losavio, C. Bugiani, C. Cipolloni, A. Gentilini, *Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community*.
- E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n.1, 2021.
- E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la*

- direzione del cambiamento giuridico*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3, 2021.
- E. Ferrero, *Lo sviluppo sostenibile tra etica e diritto*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5, 2021.
- F. De Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2021.
- F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2021.
- F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell'economia*, 2002.
- F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021.
- F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Diritto dell'Ambiente*, 3, 2021, 3.
- F. Tufarelli, voce "Green Community", Atlante Treccani, 2020.
- G. Rossi e M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, Giappichelli, 2020.
- G. Rossi, *Le fonti* in (a cura di), G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, 30.
- G.L. Conti, *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2023.
- G.M. Salerno, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra stato e regioni*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2023.
- L.R. Brown, *Building a Sustainable Society*, New York e London, Norton for the Worldwatch Institute, 1981.
- L. Vandelli, (a cura di C. Tubertini), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2021.
- M. Delsignore, *Ambiente*, in *Funzioni amministrative*, diretto da B.G. Mattarella e M. Ramajoli, *I tematici dell'Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 2022.
- M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista dell'Associazione dei Costituzionalisti*, n. 2, 2018.
- M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'Ambiente, Principi generali*, Padova, CEDAM, 2012.
- M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Torino, Giappichelli, 2023, 208.
- M. Renna, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021.
- P. Costa, *La Carta Europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia*.

- Appunti per una rilettura giuridica, alla luce di una giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018, 1, 63.
- R. Ferrara, C.E. Gallo, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014.
- R. Rota, *L'incidenza della novella costituzionale degli articoli 9 e 41 sul bilanciamento degli interessi*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2023.
- S. Grassi, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.3, 2023.
- S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, 13, 2023, 27.
- V. A. Gentilini, *Comunità montane o Unioni di comuni montani?*, in *Italian Paper On Federalism*, n. 1, 2021.

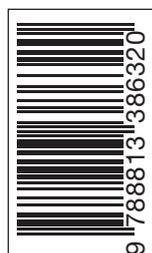
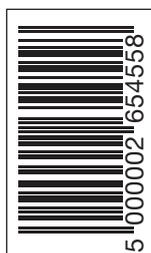
PUBLIC ADMINISTRATION AT THE BOUNDARIES Studies and Perspectives on an Evolving Public Law

- 1) Giovanni GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo* (2023)
- 2) Costanza NICOLOSI, *Antiriciclaggio e pubblica amministrazione* (2023)
- 3) Fabiola CIMBALI, *La governance della sanità digitale* (2023)
- 4) Eva M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *From bureaucracy to artificial intelligence* (2023)
- 5) Isabel Celeste FONSECA, *Smart cities and law, e-governance and rights* (2023)
- 6) Elsa Marina ÁLVAREZ GONZÁLEZ (dirección), *La sostenibilidad ambiental del territorio. Retos para una gobernanza multinivel en materia de transparencia y participación pública* (2024)

LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL TERRITORIO

This work aims to analyze the problems that the territory presents from the point of view of environmental sustainability. Thus, taking as a starting point the conception of the territory, the city, sustainability, energy, and natural resources as linked realities and concepts, special attention in this work is devoted to the existence of different levels of power and management that act in this reality that provide added complexity for the effective achievement of the objectives set by the European Union. In this complex and diverse context, citizen participation and transparency are articulated as essential mechanisms for overcoming the perspective of sectoral policies and the commitment to interterritorial collaboration as a starting point for multilevel cooperation.

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ is a Professor of Administrative Law at the University of Malaga. Her lines of research include Health Law, Underwater Cultural Heritage, Urban Planning Law and Environmental Law. In recent years she has focused on issues of legislative technique and principles of good regulation and AI. She is the author of more than a hundred publications on these subjects and has been principal investigator in several competitive projects and has participated in many others as a collaborating researcher. She is also an external evaluator of specialized journals in the field of Administrative Law; member of the Executive and Editorial Committee of the Daily Newsletter of Municipal Law of lustel; member of the Environmental Policies Observatory; Director of the I-INGOT Research Bulletin and member of the Social and Legal Sciences Evaluation Committee of the Valencian Agency for Evaluation and Prospective - Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP).



€ 32,00 I.V.A. INCLUSA