



**Las nuevas perspectivas
de la ordenación urbanística
y del paisaje: *smart cities*
y rehabilitación**
Una perspectiva hispano-italiana

Claves 23

Serie Claves del Gobierno Local

Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: *smart cities* y rehabilitación Una perspectiva hispano-italiana

Fernando García Rubio (coord.)

Presentación de Ramon Camp i Batalla
Prólogo de Luciano Vandelli

María Rosario Alonso Ibáñez
Marina Caporale
Anabelén Casares Marcos
Juan Ramón Fernández Torres
Susana Eva Franco Escobar
Judith Gifreu Font

María Luisa Gómez Jiménez
Encarnación Montoya Martín
Juana Morcillo Moreno
Paolo Tanda
José Tortosa



15 ANIVERSARIO

Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
Velázquez, 90, 4.º - 28006 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Estilo Estugraf Impresores, S.L.

Depósito legal: M-29352-2017

ISBN: 978-84-943793-6-9

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

- 9 **Presentación**
RAMON CAMP I BATALLA
- 13 **Prólogo**
LUCIANO VANDELLI
- Estudio introductorio**
- 21 Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: *smart cities* y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana · FERNANDO GARCÍA RUBIO
- Primera parte: La rehabilitación urbana**
- 45 Realización de reestructuración de edificios y remodelación urbana en Italia tras el Decreto Legislativo 222/2016 · PAOLO TANDA
- 59 Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística · JUDITH GIFREU FONT
- 95 La viabilidad económica de los procesos de regeneración urbana · MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ
- 111 El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana · ANABELÉN CASARES MARCOS
- 135 La regeneración de las zonas mineras: aspectos ambientales y territoriales · ENCARNACIÓN MONTOYA MARTÍN
- 163 El proyecto de nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid · JOSÉ TORTOSA
- 181 El Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid, entre la continuidad y el cambio · JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES

Segunda parte: Las *smart cities*

- 205 El régimen de las *smart cities* en Italia
· MARINA CAPORALE
- 221 Sostenibilidad ambiental, energía y movilidad
urbana: a propósito de las ciudades inteligentes ·
JUANA MORCILLO MORENO
- 245 La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo
reto para el derecho urbanístico e inmobiliario ·
MARÍA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ
- 259 Luces y sombras de la administración electrónica
para las *smart cities* · SUSANA EVA FRANCO ESCOBAR

Presentación

Para la Fundación Democracia y Gobierno local que me honro en dirigir es un honor publicar el resultado del seminario sobre urbanismo organizado por la propia Fundación bajo la dirección del profesor García Rubio, con la colaboración indispensable del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el patrocinio de la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS). A todos ellos, junto a los profesores intervinientes y asistentes, debo expresar mi agradecimiento, pues gracias a su entrega y dedicación podemos presentar hoy este estudio.

El seminario «Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: *Smart cities* y rehabilitación». Una perspectiva hispano-italiana», celebrado en la sede del INAP en Madrid, el 26 de junio de 2017, fue un foco de reflexión y encuentro sobre la realidad actual y el futuro inmediato de la ordenación urbana, cuyo fruto son las ponencias que se publican en el presente trabajo.

Este libro no es una publicación más de urbanismo, puesto que tiene un doble enfoque, a nuestro entender, original. Por un lado, se centra en una comparación con el sistema italiano, con las ponencias de los profesores Ca-

porale y Tanda; y, por otro, aborda una perspectiva muy actual tanto desde la óptica de las denominadas *smart cities* o ciudades inteligentes, como desde la superación de la expansión urbana y la opción por un modelo de regeneración desde el prisma de la rehabilitación urbana.

Junto al conjunto de trabajos de 11 profesores de otras tantas universidades y el director general de Urbanismo de la Comunidad de Madrid (cuya nueva Ley urbanística, por cierto, está en tramitación parlamentaria), debemos destacar el prólogo del profesor Luciano Vandelli, máximo experto ítalo-español en derecho local, como muestra significativa de la calidad del volumen.

Los trabajos se estructuran en dos grandes apartados. El primero, relativo a la rehabilitación urbana, caracterizado por el estudio de las funciones y técnicas rehabilitadoras de carácter urbanístico, máxime tras la integración de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en la legislación urbanística estatal con el vigente texto refundido de la Ley de Suelo, esto es, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, todo ello en un marco de referencia netamente autonómico. Se incluye aquí también una reflexión sobre un ejemplo concreto de modelo autonómico, que es el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, cuya nueva Ley urbanística, en su versión anterior a la tramitación parlamentaria, fue presentada por el director general del ramo, y analizada por el catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, D. Juan Ramón Fernández Torres.

El segundo prisma de desarrollo del seminario, y de esta subsiguiente publicación, pone su énfasis en el concepto de ciudad «inteligente», es decir, el uso de las TIC para la mejor gestión y gobierno de las poblaciones, redundando en una mayor calidad de vida con una menor contaminación por los aspectos del desarrollo urbano, el cual está siendo cada día más incorporado a las realidades municipales de España y el resto de los países, en especial los de la Unión Europea.

Bajo el término de *smart cities*, o ciudades inteligentes, se conoce un fenómeno de implantación en el entorno urbano de una serie de avances tecnológicos y disposiciones técnicas, que permiten una mejor relación con el entorno de la ciudadanía.

En este libro se abordan trabajos muy diversos, que partiendo de la experiencia italiana comprenden las cuestiones referentes a las relaciones de los nuevos métodos «inteligentes» con la inspección de edificios, o la planificación y rehabilitación urbana, pero también las consecuencias en la gestión municipal y en sus procedimientos administrativos.

El conjunto de todas estas reflexiones académicas entendemos que son de un enorme interés para el mundo local, que constituye el objeto principal de interés de esta Fundación. Con la presente publicación pretendemos proyectar la máxima difusión posible del seminario celebrado en el INAP.

Espero que el formato y contenido del trabajo despierten el máximo interés de los lectores, a los que animo, desde aquí, a una lectura reflexiva y resiliente, que acabe poniendo en marcha en nuestras entidades locales las novedosas ideas aquí plasmadas.

RAMON CAMP I BATALLA

Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

Prólogo

El tema de las *smart cities* es ahora central para las perspectivas de desarrollo de los Gobiernos locales.

Ciertamente, su precisa definición y delimitación aún presenta márgenes de incertidumbre; y de manera significativa, en el debate que se está llevando a cabo en los Estados Unidos, pueden contarse al menos una veintena de significados diferentes.

En cualquier caso, la idea de *smart city*, de ciudad «inteligente», se refiere a un impulso hacia el cambio, un cambio total, que implica estructuras, relaciones, servicios, gobernabilidad, utilizando las tecnologías, pero no solo las tecnologías¹.

Tecnologías ciertamente imprescindibles, pero cuyo uso sigue siendo instrumental para un objetivo de cambio que aspira, en mi opinión, a una visión orgánica de reorganización urbana.

1. *Cfr.*, en particular, las consideraciones de J-B. AUBY, *Droit de la ville*, LexisNexis, París, 2.^a ed., 2016, p. 18, que define la dinámica de la «ville intelligente»: «un mouvement qui pousse à potentialiser l'infrastructure de la ville en usant des techniques les plus contemporaines, notamment les technologies de l'information et de la communication, avec un objectif constant de développement durable».

Con una nueva capacidad de utilizar las competencias, los recursos, las estructuras existentes, incluso más allá de las tradicionales separaciones que a menudo han caracterizado y caracterizan las acciones de las instituciones públicas, en las relaciones entre ellas y con los particulares.

En este sentido, la idea de «*smart city*» puede estar estrechamente relacionada con otro término derivado del mundo anglosajón: «*sharing*». Término que implica y contiene una exigencia –explícita, por ejemplo, en las políticas administrativas de Obama– de cooperación, interacción, integración: combinando y mezclando las potencialidades y los medios de los diferentes actores, públicos y privados, la aportación de los ciudadanos y la *governance* de las instituciones.

Por otra parte, sobre todo donde –como en España o en Italia– los efectos de la crisis estallada en 2008 han tenido el impacto más grave, los cambios del contexto económico han determinado nuevas necesidades y nuevas demandas sociales a las que el sistema debe encontrar nuevas respuestas.

Ahora, particularmente en este contexto, marcado por una profunda evolución y una compleja problemática, precisamente las ciudades desempeñan un papel destacado de innovación y de dinamismo.

No es sorprendente que, precisamente en esta fase y en este contexto, haya surgido una perspectiva de «derecho de la ciudad» («*droit de la ville*», para usar la expresión de J-B. AUBY); perspectiva que –en vista de los retrasos y de las dificultades del Estado y de la ley que de este emana– subraya la capacidad de las realidades locales para comprender los cambios que tienen lugar, y para adaptar las acciones y formas de funcionamiento a los impulsos y a los estímulos procedentes de la sociedad y de la economía. Experimentando y desarrollando nuevas formas de colaboración y asociación y, en general, asumiendo una «subjetividad de innovadores»².

De hecho, la proximidad a los problemas, la insuficiencia de recursos, la insuficiencia de los instrumentos tradicionales, inducen a administradores y alcaldes, en primer lugar, a buscar nuevas respuestas, incluso renunciando al

2. La expresión es de M. CAMMELLI, en «Governo delle città: profili istituzionali», en G. DEMATTEIS (dir.), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011, p. 336.

ejercicio exclusivo de las funciones públicas, para apuntar en cambio a una compartición con una pluralidad de sujetos, públicos y privados.

Si las transformaciones económicas y sociales (y también culturales y antropológicas: baste pensar en las próximas generaciones de «nativos digitales»), inevitablemente, tienden a producir transformaciones en las instituciones, en las políticas y en la política, las ciudades se presentan como organismos sensibles y receptivos, capaces de corresponder de manera más eficaz y rápida a la aparición y al cambio de las necesidades contextuales.

Por lo demás, las reflexiones sobre las ciudades involucran desde hace tiempo a los principales organismos internacionales³ y a todos los niveles de Gobierno dentro de los Estados. En todo el mundo, las tendencias confirman la afluencia a las ciudades de un número creciente de población, con porcentajes que alcanzan hasta el 70 % de concentración urbana, mientras se despueblan las zonas rurales y los pequeños centros.

Esta dinámica no ha sido interrumpida por la crisis económica, que asimismo ha tenido muchas repercusiones y un impacto significativo en los centros urbanos y sus respectivas Administraciones. En particular, la crisis económica en los Estados Unidos y, en Europa, en España más que en otros países, se originó en el sector inmobiliario, que ha constituido durante mucho tiempo el remolque y el signo evidente de un modelo económico que ha marcado durante décadas el destino de estos países. Sin embargo, las medidas para contrarrestar la crisis, aun intentando también reactivar este sector, no han invertido en el sector inmobiliario y, en general, de la construcción como sector de rescate económico, sino integrándolo en una perspectiva más amplia de intervención en las áreas urbanas. De esto, mucho se ha ocupado el derecho urbanístico en España y, un poco menos, en Italia. Donde, por otra parte, también bajo la presión de las políticas europeas en estos ámbitos (piénsese solo en la llamada Agenda Urbana), se han incluido progresivamente nuevas perspectivas en el debate, se han involucrado y utilizado nuevos ámbitos disciplinarios, desarrollando nuevas ideas basadas en la afirmación de un modelo de ciudad sostenible.

3. Piénsese en la Agenda Urbana (Hábitat III) de la ONU de octubre de 2016, en el precedente de la Carta Urbana Europea, adoptada por el Consejo de Europa en 2008 (modificando el precedente texto de 1992), y en la Agenda Urbana Europea, adoptada con el Pacto de Ámsterdam de mayo de 2016.

El Seminario celebrado en el INAP el 26 de junio de 2017, por tanto, ha conjugado dos perspectivas esenciales para comprender la particular fase que atraviesa el debate sobre nuestras ciudades: por un lado, el concepto de rehabilitación urbana y por tanto de una relación diferente con el territorio, promoviendo redes, incluso sociales, que funcionan en las ciudades. Por otro lado, la trama sobre la que las nuevas tecnologías, las TIC, parecen establecer esta relación y, más en general, facilitar el ejercicio de las competencias y la prestación de los servicios a los ciudadanos bajo el paradigma de la sostenibilidad y la participación. Estas ideas parecen ser filtradas también en el concepto de *smart cities*; que en su flexibilidad y sus múltiples puntos de vista, sin embargo, tiende a utilizar las nuevas tecnologías como un requisito previo que permite un nuevo proyecto de desarrollo urbano, en todos sus ámbitos: movilidad, energía, prestación de servicios, gobierno y desarrollo territorial, participación ciudadana.

En todas estas pistas, el jurista (y, en particular, el estudioso del derecho administrativo y del urbanístico) está obligado a hacer frente a problemas reales y complejos, en contextos de áreas urbanas cada vez más pobladas, bajo presión por falta de recursos, necesidad de innovación en los servicios, insuficiencias administrativas, exigencias de participación ciudadana en particular. Todos, factores que necesitan encontrar una composición equilibrada.

Los instrumentos que los ordenamientos, en particular el español y el italiano, están preparando, nos dan una idea de la complejidad de esta búsqueda y, al mismo tiempo, de la importancia de perseguir soluciones capaces de hacer frente adecuadamente a las exigencias con las que las Administraciones cada vez más deben enfrentarse.

Los impulsos y los objetivos que animan la perspectiva de las *smart cities* conciernen por tanto, particular e incisivamente, al urbanismo. Como es evidente en la cuestión de la «rehabilitación urbana». Locución que en España, así como en Italia, es recurrente en la normativa urbanística reciente y, sin embargo, permanece sin una connotación única. En este sentido, el Real Decreto-ley 8/2011 (como evidencia Judith GIFREU FONT en su contribución en este mismo volumen), bajo esta definición, incluye la conservación, mejora y regeneración urbana; pero esta primera definición se solapa con la normativa posterior de la Ley 8/2013 «de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas» y posteriormente del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, así como de la Ley 2/2011 «de Economía Sostenible», que dedica el Capítulo IV a la «Rehabilitación y vivienda». El dato que aquí nos interesa destacar de este

conjunto de normas es la afirmación de un modelo urbanístico que, más allá de introducir términos y correspondientes regímenes reguladores nuevos, integre en una dimensión unitaria intervenciones que no solo encuentren aplicación con referencia al contexto material, de gestión física de los espacios y de las correspondientes infraestructuras, sino que tengan cada vez más en cuenta la dimensión social, económica, ambiental (así, el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020).

En Italia, la expresión «rehabilitación urbana» nace en un sentido limitado por la Ley 166/2002 (el art. 27 identifica con este término los programas destinados a la rehabilitación de inmuebles y equipos a nivel local, y a la mejora de la accesibilidad y movilidad urbana, denominados «programas de rehabilitación urbana»). La jurisprudencia administrativa (TAR Puglia sent. 1845/2011) ha entendido estos programas como un instrumento de programación, no sin reflexiones sobre la ordenación del territorio y sobre las correspondientes decisiones de planificación, destinado a favorecer las iniciativas de los entes locales, como entes promotores, para la mejora de la movilidad urbana y para la recuperación de áreas degradadas; instrumento a cuya formación y aplicación los municipios contribuyen, junto con todas las Administraciones centrales y periféricas competentes para expresarse sobre la realización de las intervenciones específicas. Con mayor amplitud y más cerca del concepto determinado por el legislador español parece encontrarse el concepto de «recuperación» o de renovación urbana, que incluye hoy día varios tipos de programas o proyectos de intervención sobre el tejido urbano. Entre estos encontramos instrumentos como los programas de rehabilitación urbana y otras medidas, incluyendo los programas de recalificación urbana (Ley 179/92), los programas de recuperación urbana (Ley 493/93), contratos de barrio (D. M. 1071 y 1072 de 1994), o los programas de recalificación urbana y desarrollo sostenible (Decreto 1169 de 1998)⁴. En tiempos más recientes se une a estas definiciones el concepto de «regeneración urbana», que implicaría un conjunto coordinado de intervenciones capaces de hacer frente, de manera integrada, a problemas de degradación material, social y económica de determinadas áreas, en que parece afirmarse una orientación neta hacia una recuperación de lo existente más que hacia la expansión edificatoria y el consiguiente consumo del suelo.

Este tipo de intervenciones puede aprovechar las posibilidades que ofrecen las TIC, por lo que se habla cada vez más de rehabilitación, recalificación,

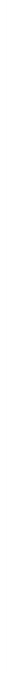
4. R. DIPACE, «La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione», en *Riv. Giur. dell'Edilizia*, 5, 2014, pp. 237 y ss.

recuperación urbana, incluso en clave *smart*, como una posible variación adicional en la implementación de las *smart cities*. En este sentido, al tema de las estructuras e infraestructuras materiales y de su regulación a través de los instrumentos del (¿nuevo?) derecho urbanístico se superpone el de las estructuras e infraestructuras digitales y su planificación para dichas ciudades inteligentes. Sin embargo, se está todavía en los primeros pasos para conjugar las nuevas tendencias que acabamos de mencionar en el ámbito urbanístico con las posibles opciones «*smart*». Si algunas acciones son de percepción e impacto inmediato (limitaciones para la construcción con el fin de programar intervenciones que tengan un menor impacto energético, establecimiento de redes e infraestructuras para tener la mejor conectividad en el ámbito urbano para ciudadanos y empresas, alumbrado público, gestión del tráfico, sensores y videovigilancia para fines de seguridad...), todavía estamos bastante lejos de una verdadera integración de las dos perspectivas. Esto también se debe a una definición incierta de la *smartness* y de las *smart cities*, y de los relativos ámbitos de intervención. En cuanto a Italia, un liso y, hasta hace poco tiempo, fragmentario marco de competencias entre nivel central y autonomías locales, y el incierto comienzo de la Agencia para la Italia Digital (AgID), designada para promover e implementar las *smart cities* en Italia, no han simplificado ni tampoco acelerado la afirmación. Aparentemente con un cierto oportunismo legislativo, orientado probablemente más a seguir algunos estímulos europeos y posibles financiaciones de este asunto, se ha adoptado una definición normativa de «comunidades inteligentes» (art. 20 Decreto-ley 179/2012), definición que no se encuentra en el sistema español. De esta definición, sin embargo, no ha resultado en absoluto un sistema coordinado de intervenciones confiado a la AgID, sino que permanece una situación confiada sustancialmente a la libre iniciativa de las autonomías, y en primer lugar de los ayuntamientos, que normalmente, en Italia, se hacen coincidir con la Administración que cuida de los intereses de las «ciudades». Un marco definitorio y de competencias aún bastante indefinido, por lo tanto, una variada gama de iniciativas, una afirmación de un modelo de ciudad según ideas e impulsos internacionales y europeos que se resumen solo en algunos y por ahora raros ejemplos virtuosos, que solo excepcionalmente se benefician también del debate y de las competencias expresadas por el derecho urbanístico.

LUCIANO VANDELLI

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Bolonia.
Presidente de la Sección Italiana de la Asociación Italo-Española
de Profesores de Derecho Administrativo*

Estudio introductorio



Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: *smart cities* y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana

Fernando García Rubio
*Técnico de Administración General
del Ayuntamiento de Madrid.
Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Rey Juan Carlos*

SUMARIO. 1. Objeto del trabajo. 2. La preservación de los inmuebles. 3. La rehabilitación. 4. Las *smart cities*. 5. El paisaje. 6. Conclusiones en un entorno mediterráneo. 7. Bibliografía.

1. Objeto del trabajo

El pasado 26 de junio de 2017 se celebró en el Instituto Nacional de Administración Pública un seminario, que tuve el honor de dirigir, cuyo resultado gráfico son las ponencias que se recogen en el presente trabajo.

El seminario se pudo celebrar por la organización de la Fundación Democracia y Gobierno Local, la colaboración indispensable del indicado Instituto Nacional de Administración Pública y el patrocinio de la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), a todos los cuales, junto a los profesores intervinientes y asistentes, debo expresar mi agradecimiento, puesto que su entrega y dedicación producen hoy este trabajo que ahora presentamos.

El propio seminario fue un foco de reflexión y encuentro sobre la realidad actual y el futuro inmediato de la ordenación urbana, que en nuestra opinión, y tras la etapa desarrollista del urbanismo, que tan acertadamente denunciara MARTÍN MATEO¹, se centra cada vez más en los modelos de sostenibilidad que preconizan una ciudad compacta, eso sí, modelo no exento de críticas, tal y como demuestra AMENÓS ÁLAMO² y explica GIFREU FONT³.

Esa nueva perspectiva de la ordenación urbana caracterizada por la sostenibilidad económica, social y ambiental tiene su plasmación concreta en los dos fenómenos que se han pretendido analizar en el trabajo que ahora se publica: la rehabilitación y las técnicas que se incorporan al fenómeno de las *smart cities*.

Esta materia de la ordenación urbana es, salvo algunas cuestiones vinculadas a competencias concurrentes sobre la misma, una competencia que el ordenamiento jurídico español atribuye a las comunidades autónomas, y por tanto, además de la diversidad de origen geográfico de los ponentes (Andalucía, Asturias, Cataluña, Castilla-La Mancha y Canarias), el seminario contó con un referente madrileño en la figura del proyecto de la nueva Ley del suelo de dicha Comunidad, que fue explicado por el director general de Urbanismo de esta y constructivamente criticado por el catedrático de la Universidad Complutense de Madrid Juan Ramón Fernández Torres.

Ahora bien, la novedad de este seminario frente a otros de características similares fue el dotar a la rehabilitación de una íntima conexión con la necesidad de sostenibilidad que nuestro modelo de convivencia urbana requiere, en un marco comparado con la experiencia italiana, que en materia de «*Beni culturali*» es muy amplia y puede complementarse con nuestro modelo urbanístico, pero con matices.

En esa línea el nuevo prisma de ordenación urbana y su imprescindible sostenibilidad tanto económica (como estudia en este volumen la profesora Rosario Alonso) como social (materia ya analizada en otros trabajos por el profesor Juli Ponce) y ambiental exigen contar con todos los medios que las tecnologías actuales permiten para disminuir el impacto que el desarrollo ur-

-
1. MARTÍN MATEO, Ramón, *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas, 2007.
 2. AMENÓS ÁLAMO, Joan, *El mito legal de la ciudad compacta*, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015.
 3. GIFREU FONT, Judith, «Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 33, 2013, pp. 30-55.

bano tiene en nuestro entorno. Estos medios están necesariamente unidos al municipio como espacio de convivencia.

En cualquier caso lo nuevo debe partir de la existencia de unos fundamentos tradicionales del urbanismo, esto es, la regulación del entorno urbano, que se adaptan a las nuevas necesidades y recursos tecnológicos.

Este bagaje tradicional del urbanismo, como ciencia pluridisciplinar, no impide que se incorporen nuevas tecnologías y desde luego las tecnologías de la información y la comunicación a su análisis, gestión y desarrollo, tal y como ya en su día describimos y como para el supuesto de nuestros días se pretende destacar en esta obra.

De hecho no se puede entender el urbanismo de nuestros días sin los sistemas de información y análisis geográfico no solo para el diagnóstico, sino también para formar parte de la propia documentación que configura el planeamiento urbanístico.

Pero debemos recordar que la moderna ordenación urbana no solo es el planeamiento tradicional en sus tres vertientes (territorial, general y de desarrollo), sino que debe contemplar toda una serie de estudios y requisitos de carácter sectorial que permitan la sostenibilidad de nuestro modelo de convivencia ciudadana.

En esencia lo limitado de los recursos territoriales como el suelo y el agua requiere la ordenación de las relaciones humanas con su entorno ambiental, bajo un prisma de sostenibilidad, lo que exige que las poblaciones existentes se ordenen de forma inteligente y preservando y recuperando las edificaciones y actuaciones ya realizadas.

2. La preservación de los inmuebles

La protección del patrimonio heredado, ya sea este de carácter inmaterial o – como en el caso que aquí nos ocupa– inmobiliario, supone uno de los valores que la sociedad en su conjunto debe tener como principio rector, debiendo en ese sentido exigir las correspondientes políticas públicas locales y autonómicas para integrar la necesaria protección de los inmuebles y conjuntos relevantes en los entornos urbanos, desde la perspectiva de un urbanismo sostenible en sus tres vertientes ambiental, económica y social ya explicitadas.

A estos efectos el urbanismo siempre ha ocupado en sus fórmulas del planeamiento, la ejecución de este y la disciplina toda una serie de especialidades y conexiones con la protección del patrimonio cultural, ya sea a nivel internacional –desde la denominada Carta de Atenas–, estatal –con la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (heredera de la Ley de 13 de mayo de 1933)–, autonómico –y así la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán– o local, esencialmente municipal.

Así, debemos destacar la importancia no solo de las declaraciones de bien de interés cultural en todas sus categorías y los catálogos de elementos protegidos de las diferentes figuras de planeamiento general previstas por las legislaciones de las comunidades autónomas, sino también de los planes especiales de protección de los conjuntos históricos y las condiciones estéticas y usos admisibles que permitan una adecuada integración del progreso y la preservación de los logros arquitectónicos del pasado. Es lo que CASSESE⁴ denominó el tránsito desde la tutela a la valorización.

Cabe recordar, tal y como ya apuntó el referido CASSESE⁵, el paralelismo de los ordenamientos italiano y español en la materia, y así: «*La storia della legislazione spagnola ed italiana in materia di beni culturali conferma quanto osservato. In Spagna, nel 1911, viene adottata una legge sul patrimonio archeologico. Nel 1915, viene approvata una legge sui monumenti, che introduce il meccanismo francese della dichiarazione. Nel 1926, il governo de Rivera adotta una legge che introduce vincoli all'uso e alla manutenzione, anche se non alla circolazione, del "tesoro artistico nazionale". Nel 1933, seguirà una nuova legge, che subirà modificazioni nel 1953, nel 1958, nel 1974 e nel 1975*».

Desde luego en este trabajo no solo se pretenden abordar las determinaciones derivadas de la convención de protección del patrimonio de la humanidad, con sus vertientes monumentales y urbanísticas, sino que, pasando por las técnicas de protección nacionales y autonómicas y la categoría de bienes de interés cultural y sus implicaciones urbanísticas, se abordarán los aspectos concretos del planeamiento territorial y local que preservan el patrimonio cultural y la herencia cultural inmobiliaria de cada municipio y su puesta en valor, no solo desde la perspectiva de los BIC.

4. CASSESE, Sabino, «I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione», *Giornale di diritto amministrativo*, n.º 7, 1988.

5. CASSESE, Sabino, «I beni culturali: sviluppi recenti», en CHITI, Mario P. (dir.), *Beni culturali e Comunità europea*, Giuffrè editore, Milán, 1994, p. 342.

Además, como consecuencia de esta legislación se producen los instrumentos y técnicas de protección no normativos y sus fórmulas en España y otros países de Europa a los efectos de obtener la adecuada visión comparada, como son los catálogos y planes especiales de protección de los cascos históricos.

Pero en general, desde la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, el urbanismo vivió de espaldas a la ciudad existente con anterioridad; ejemplo de esta perspectiva es la Ley de ensanche de 1864 y la superación de las murallas medievales de las ciudades, salvo honrosas excepciones como Ávila⁶.

Este urbanismo, que podemos denominar desarrollista, se centraba en la figura de la planificación y la remisión del estatuto de la propiedad urbana a lo establecido por el plan, con la equidistribución de los beneficios y cargas impuestos por este.

No obstante, ya desde la primera legislación urbanística se recogió para los particulares propietarios un deber de conservación de las edificaciones y urbanizaciones, sobre el que más adelante abundaremos y que hoy, tras el TRLSRU, forma la base indispensable de la normativa rehabilitadora.

Pero partiendo de esos fundamentos tradicionales sí debe reconocerse que tras la Ley de suelo 8/2007, y especialmente con la denominada Ley de las tres erres (Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), sin olvidar el periodo intermedio⁷, se ha producido una nueva perspectiva del urbanismo, que junto al necesario endurecimiento de las normas y procedimientos ambientales y la gravísima crisis económica del sector inmobiliario en el periodo 2007-2015, ha propiciado un innegable desarrollo de las técnicas rehabilitadoras.

Esas funciones y técnicas rehabilitadoras son de carácter urbanístico, máxime tras la integración de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en la legislación urbanística estatal con el vigente Texto refundido de la Ley de suelo, esto es, el Real Decreto

6. Sobre esto *vid.* BASSOLS COMA, Martín, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*, Montecorvo, 1974.

7. Al respecto, ALONSO IBÁÑEZ, Rosario, «La intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del periodo 2010-2011», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 174, 2012, pp. 639-654.

Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Pero no debe olvidarse la integración con la preservación del patrimonio cultural y las funciones municipales sobre este, y así, tal y como hemos indicado en otro reciente trabajo⁸, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español desarrolla las competencias legislativas del Estado contenidas en el art. 149.1.28.^a CE, habiendo sido interpretado por el Tribunal Constitucional en un sentido claramente favorable a las comunidades autónomas, conforme señaló Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁹.

En la citada Ley debemos destacar, toda vez que son los gestores de la política urbana, el papel esencialmente cooperador que se atribuye en el art. 7 a los ayuntamientos, especificando lo siguiente: «Los ayuntamientos cooperarán con los organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Notificarán a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de estos bienes. Ejercerán asimismo las demás funciones que tengan expresamente atribuidas en virtud de esta Ley».

Junto a esa función general de cooperación, principio esencial de las relaciones interadministrativas previstas en los arts. 3 de la LRJSP 40/2015, de 1 de octubre, y 55 de la LRBR 7/1985, la propia legislación estatal del patrimonio histórico español atribuye funciones o competencias a los ayuntamientos en las siguientes materias:

a) Procedimiento de declaración de bien de interés cultural para aquellos bienes inmuebles ubicados en su término municipal, con una audiencia preceptiva (art. 9.2 de la Ley y art. 13.1 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero).

b) Obligación de redactar un plan especial de protección del área declarada en ese término municipal como conjunto histórico, sitio histórico o zona

8. GARCÍA RUBIO, Fernando, «*The actors involved by the protection of cultural heritage in Spain*», ponencia del XII Congreso de la AIDU, Barcelona, 22 y 23 de septiembre de 2017.

9. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, «La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de situación de cara al futuro», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 69, 1978.

arqueológica (BIC), que puede ser sustituido por otras figuras análogas, lógicamente de las establecidas por la correspondiente legislación autonómica.

c) Declaración de ruina de los bienes inmuebles declarados BIC previa autorización del órgano autonómico competente en materia de patrimonio.

d) Capacidad de establecer exenciones a través de las ordenanzas municipales de carácter fiscal en los tributos e impuestos prevista en la LHL, a excepción del IBI, ya previsto en el art. 64 j) de dicha Ley.

e) Existencia de responsabilidad por otorgar licencias sin la autorización del órgano autonómico en bienes protegidos [art. 76.1 c) en relación con el 23 de la Ley, a su vez en relación con los arts. 21 y 84 de la LRBRL].

En general, las competencias y funciones de los órganos municipales derivadas de la Ley estatal 16/1985 corresponden a las relaciones de los bienes de interés cultural con su entorno, del que son inseparables (redacción del plan, ejecución de obras de remodelación o rehabilitación, licencias, y las derivadas de la disciplina urbanística en cuanto a inspección, sanción y en su caso declaración de ruina).

Aunque la Ley de patrimonio histórico español contiene el núcleo fundamental de las atribuciones municipales en materia de patrimonio cultural, no agota la legislación estatal con relación directa o indirecta en el ámbito de las funciones y capacidades municipales en esta materia.

Por otra parte, la legislación urbanística estatal de carácter básico (en especial el deber de conservación y rehabilitación del TRLSRU) y supletoria (el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) habilita a los municipios con diversos títulos para proteger las edificaciones, regular los usos y preservar la ordenación urbanística.

En esa línea debemos reseñar, tal y como destaca M.^a Jesús GARCÍA GARCÍA¹⁰, los preceptos rehabilitadores con incidencia en la protección del patrimonio histórico, cuyo punto de partida se encuentra en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio

10. GARCÍA GARCÍA, M.^a Jesús, *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Aranzadi, 2000.

residencial y urbano, y sus órdenes ministeriales de desarrollo de 21 y 30 de noviembre de 1983.

Dichas normas pueden verse complementadas con la legislación de ordenación de la edificación (art. 2 Ley 38/1999) y de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda (los diferentes planes estatales de vivienda).

3. La rehabilitación

Pero la perspectiva de conservación y lo que GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ¹¹ denominó estado de la cultura, no es por sí solo el fundamento de la rehabilitación urbana, puesto que esta no solo supone conservar las edificaciones preexistentes, sino mejorarlas, regenerarlas, cambiarlas de uso, mejorando problemas de movilidad y limitaciones «gentrificadoras», posibilitando una mejor y más viable convivencia urbana.

Así, parece evidente que la rehabilitación no es una mera restauración, materia ya muy desarrollada en Italia¹², tal y como el estudio del profesor Tanda en esta obra se encarga de resaltar, sino que supone un avance y generalización de una técnica que se había limitado a las edificaciones de valor histórico, ya desde la Instrucción de 1802, tal y como constató FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹³.

De hecho la rehabilitación ha sido ya abordada de manera exhaustiva por nuestra doctrina administrativa de forma muy exhaustiva y desde ya antiguo, por autores como LÓPEZ RAMÓN¹⁴ y QUINTANA LÓPEZ¹⁵, pero todos ellos y el concepto mismo suponen, como ya explicara PORTO REY¹⁶, el paso de una perspectiva de mera conservación e incluso adaptación a nuevos

11. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, 1998, pp. 33 y ss.

12. Así, SPERONI, Mario, *La tutela dei beni culturali negli stati italiani preunitari. L'Età delle riforme I*, Giuffrè, Milán, 1988.

13. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *op. cit.*

14. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana», *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 43, 1984, pp. 535-562.

15. QUINTANA LÓPEZ, Tomás, «Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana», *REALA*, n.º 239, 1988, pp. 1471-1490.

16. PORTO REY, Enrique, «De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 109, 1988, pp. 13 y ss.

tiempos y realidades de meros inmuebles aislados a una revisión integrada en el planeamiento urbano.

De hecho, tal y como constata GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ¹⁷, rehabilitar supone superar la concepción de la mera conservación vinculada a los centros históricos, equiparándose para todo el territorio de la ciudad con la sustitución, el saneamiento y la modernización, nivelándose –en los términos de SERRANO GUIRADO-¹⁸ a la renovación, puesto que comprende, tal y como hemos apuntado, no solo las edificaciones (y no tan solo los edificios, sino también estatuas, mobiliario urbano, fuentes, etc.), sino el espacio mismo.

Pueden dentro de ese ámbito de la renovación producirse actuaciones en que la rehabilitación implique conservación con meras sustituciones parciales, o por otro lado actuaciones rehabilitadoras que para regenerar un ámbito concreto requieran de previas demoliciones.

Estas distinciones ya fueron analizadas por la doctrina italiana desde antiguo¹⁹, pero a nuestro juicio desde una perspectiva meramente conservacionista y no rehabilitadora, aunque progresivamente, y tal y como describe GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ²⁰, de forma superpuesta a la legislación urbanística (al menos hasta la ya indicada Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), han ido ganando sustantividad propia.

Estas determinaciones sobre rehabilitación hacen que el ya clásico deber de conservación de edificaciones y urbanizaciones venga ahora complementado por el de rehabilitación, tal y como se determina en el vigente TRLSRU estatal y las diversas leyes de las comunidades autónomas, cuyo ejemplo en transformación analizado en esta obra es el de la Comunidad de Madrid, pero que los diferentes trabajos abordan desde muy diversas perspectivas autonómicas.

Así, tal y como el capítulo de la profesora Gifreu se encarga de resaltar, las actuaciones sobre el medio urbano tienen una multiplicidad de vertientes,

17. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *op. cit.*

18. SERRANO GUIRADO, Enrique, «La Administración local y los problemas de la renovación urbana», *RAP*, n.º 36, 1972, pp. 13 y ss.

19. Un panorama histórico lo encontramos en CASSESE, Sabino, «I beni culturali da Bottai a Spadolini», pp. 116 a 142 de *Rassegna degli archivi di Stato*, Roma, enero-diciembre 1975 (n.º 1, 2 y 3, año XXXV).

20. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *op. cit.*, p. 170.

que facilitan mecanismos para la actuación de los poderes públicos y singularmente los locales en aras de facilitar una mejor ordenación urbana.

Pero las funciones y técnicas de regeneración de los territorios ya sometidos a actuación o explotación humana no solo se deben centrar en meros aspectos de rehabilitación o recuperación de edificaciones, sino que deben tener una óptica integral del espacio, ya sea desde los aspectos (hoy clave) energéticos, pasando por la necesaria limitación y tratamiento de los residuos, hasta los ámbitos sometidos a antiguas explotaciones industriales o mineras, como se encarga de abordar la profesora Montoya.

Esta nueva perspectiva de la regeneración y recuperación posibilita fenómenos como Tribeca en Nueva York, los Docklands londinenses, o Cabárceno en Cantabria.

En cualquier caso, como todas las actuaciones administrativas, y en especial las de ordenación urbana, exigen de una valoración que tiene un imprescindible componente económico, sobre todo por la complementación que del art. 31 CE hace la nueva redacción desde 2011 del art. 135 de la Carta Magna, lo que es destacado en este aspecto de la renovación urbana por la profesora Alonso.

En cualquier caso, y tal y como se extrae de la experiencia italiana y de nuestro devenir histórico, es evidente que el moderno derecho urbanístico, independientemente del enfoque autonómico correspondiente, debe trasladar los esfuerzos desde una planificación y edificación *ex novo* hacia una labor rehabilitadora y regeneradora de espacios ya urbanizados o explotados, como parte de la consolidación de un modelo de desarrollo urbano y humano sostenible.

Pero eso reduplicará el papel de las poblaciones y sus organizaciones administrativas por excelencia, los ayuntamientos, en el sentido de generar soluciones y los correspondientes recursos y servicios para destacar de forma inteligente (*smart*) esa nueva perspectiva y su gestión, facilitando la vida en un mismo espacio a un creciente número de seres humanos que requieren más y mejores servicios, como son los ya referidos aspectos del suministro y tratamiento de aguas, la retirada y tratamiento de residuos o la clave movilidad urbana.

Es en este marco de nueva ordenación urbana donde debemos tratar el fenómeno de las *smart cities* o ciudades inteligentes.

4. Las *smart cities*

El concepto de ciudad «inteligente», esto es, el uso de las TIC para la mejor gestión y gobierno de las poblaciones, redundando en una mayor calidad de vida una menor contaminación por los aspectos del desarrollo urbano, está siendo cada día más incorporado a las realidades municipales de España y el resto de los países, en especial los de la Unión Europea.

Bajo el término de *smart cities*, o ciudades inteligentes, se conoce un fenómeno de implantación en el entorno urbano de una serie de avances tecnológicos y disposiciones técnicas, que permiten una mejor relación con el entorno de la ciudadanía.

Para la consecución de dichos objetivos, se creó una red española de *smart cities* que, a su vez, editó incluso un libro blanco de las *smart cities*, celebrándose anualmente en Barcelona un congreso internacional de *smart cities*.

Obviamente, como el término indica, nos encontramos con un fenómeno no puramente nacional, sino de carácter internacional, vinculado al desarrollo tecnológico de las ciudades, y que, por tanto, no toma en consideración –o al menos no es una prioridad– en cuanto a su implantación los entornos de carácter rural.

Este fenómeno, como ya hemos indicado, es internacional, existiendo multitud de ejemplos e implantaciones, en mayor o menor medida, de dichos procesos tecnológicos adaptados a la gestión y desarrollo urbano, para hacer más habitables los conglomerados de población con esa naturaleza.

Lo cierto es que, igual que hemos señalado que se dejan al margen los entornos rurales en estas implantaciones de las *smart cities* o ciudades inteligentes, también debemos destacar que las grandes conurbaciones metropolitanas o megalópolis, como puedan ser Ciudad de México, Shangai, Bombay, la propia Nueva York, etc., tampoco pueden entrar por su excesivo tamaño y dimensión en ese concepto de ciudades inteligentes, pese a la implantación de dispositivos tecnológicos por parte de las autoridades urbanas correspondientes para la gestión de sus servicios.

Así, para encontrarnos ante una *smart city*, deberemos tener en cuenta fundamentalmente cinco conceptos:

- A) Como primer requisito, encontrarnos ante un espacio urbano.
- B) En segundo lugar, un sistema de infraestructuras.
- C) En tercer lugar, un complejo de redes de plataformas inteligentes.
- D) En cuarto lugar, una ciudadanía que ejerza diferentes grados de interacción.
- E) Por último, pero no menos importante, un conjunto de mecanismos jurídicos y administrativos que permitan la utilización de esas tecnologías por los ayuntamientos con eficacia y respeto a los derechos de los ciudadanos.

Por tanto, entre los aspectos necesarios e imprescindibles para la implantación de una *smart city*, en primer lugar, como es lógico, está la existencia misma de una ciudad, y a ese respecto las ciudades lógicamente tienen que tener un tamaño mínimo, entendemos nosotros que de 20 000 a 50 000 habitantes, dependiendo de la condición que se pretenda tener, siendo por debajo de esas poblaciones meros municipios inteligentes, puesto que no llegarían al concepto de ciudad.

Pero, lógicamente, una población abultada en un entorno urbano no es en sí misma un presupuesto para la concepción como ciudad inteligente, puesto que conjuntamente a la existencia de una ciudad debemos tener en cuenta la existencia del sistema de infraestructuras correspondiente, que permita la implantación de procedimientos inteligentes de gestión para mejorar la calidad de los servicios al ciudadano y el entorno urbano con carácter general.

En buena medida, para la implantación de esos elementos e infraestructuras, y para su mejor gestión y desarrollo, será imprescindible igualmente la existencia de elementos tecnológicos vinculados a dicha gestión, que permitan una mejor gestión tanto del agua como de los residuos, de la movilidad del tráfico, etc.

Entre estos equipamientos tecnológicos pueden encontrarse medios y dispositivos de medición (los 11 000 que por ejemplo tiene dispersos en su término municipal el Ayuntamiento de Santander) para un mejor control de la contaminación, el tráfico rodado de vehículos, el suministro concreto de agua y sus volúmenes, la recogida de residuos, etc.

Partiendo de esta concepción, y de la existencia de elementos tecnológicos e infraestructuras necesarias para una mejor gestión ciudadana, y de un entorno ciudadano, pueden darse las condiciones para la implantación de una ciudad inteligente, que obviamente no es una implantación instantánea, dado que requiere de un procedimiento de previsión, planificación y desarrollo, así como de una previa fase experimental, la progresiva ejecución de estos procesos, y sistemas tecnológicos y su traslado lógicamente a la ciudadanía.

En esa línea, la colaboración e implicación de la ciudadanía, como hemos señalado anteriormente en su carácter de régimen participativo, es esencial, debiéndose dar las posibilidades al ciudadano de integrarse en estos temas; en esa línea es muy importante la implantación de sistemas wifi, de desarrollo en la comunicación, y en general la implementación al máximo de la tecnología en la comunicación y la información o TIC²¹.

En esta cuestión podemos destacar especialmente el ejemplo de la ciudad de San Sebastián de los Reyes, en la Comunidad de Madrid; en esta línea, puede incluso hablarse de un servicio público de redes inalámbricas, tal y como en su momento estudiara Mercedes FUERTES²².

Todas estas determinaciones e implantaciones deben servir para una mejora del entorno ciudadano, una mejora que se pueda hermanar en los diversos campos de actividad del propio Gobierno municipal en sus relaciones con los ciudadanos desde un punto de vista administrativo, para la presentación de solicitudes, la resolución de procedimientos, etc.; y, en esa línea, la implantación de servicios de la administración electrónica previstos por la Ley 11/2007²³ permitirá una mejor gestión y más ágil, con una consecuencia ambiental evidente, dada la eliminación en buena parte del formato papel, que, como de todos es sabido, se obtiene de la destrucción de masas forestales.

Igualmente, tendremos la implantación de actividades económicas e industriales con menor coste, así como mayor movilidad para la traslación de los productos y los servicios que se ofrezcan al mercado, y con menor perjuicio para el entorno, incorporándose, por tanto, un concepto de sostenibilidad global; no solo sostenibilidad ambiental, sino también económica y obviamente en su vertiente energética.

Es, por tanto, la sostenibilidad un elemento esencial de cualquier ciudad inteligente, y, así, la implantación del concepto de sostenibilidad de las *smart*

21. Sobre este tema, aunque ya algo desfasado, véase GARCÍA RUBIO, Fernando, *Las nuevas tecnologías ante el derecho y la organización administrativa (un estudio sobre las repercusiones en la Administración local)*, INAP, 2003.

22. FUERTES, Mercedes, *Las redes inalámbricas, un nuevo servicio municipal*, Marcial Pons, 2005.

23. Unos comentarios a la citada Ley los tenemos en TINTÓ GIMBERNAT, Montserrat, «Comentarios a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, también de aplicación a los entes locales. ¿Un avance jurídico en el camino hacia la e-administración?», *Revista de estudios locales. Cunal*, n.º 105, 2007, pp. 125-135. En cualquier caso debe recordarse que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece una opción por el procedimiento digital unívoco, lo cual se desarrolla en el estudio de la profesora Franco.

cities debe referirse a la sostenibilidad, seguridad y eficiencia de un sistema de transporte e infraestructuras, así como a la accesibilidad local nacional e internacional, siendo este el concepto de movilidad como hemos señalado en las ciudades inteligentes.

Para ello es imprescindible una previa conceptualización mediante un análisis y planificación de soluciones con respecto a los problemas existentes, los cuales se deben recoger en los denominados planes de movilidad urbana sostenibles.

Así, la determinación de la sostenibilidad en la movilidad, a su vez, es un elemento indispensable de la sostenibilidad ambiental general que toda ciudad inteligente debe perseguir, lógicamente no solo por la emisión de dióxido de carbono a la atmósfera que realizan los automóviles, sino también por los trastornos en materia de ruidos y de imposibilidad de movilidad peatonal que implica la implantación del vehículo en nuestras poblaciones.

A tal efecto, el concepto de ciudad inteligente aplicado a este ámbito puede suponer un control automatizado del número de vehículos que discurren por determinadas vías, con sus horarios y volumen, a los efectos de una cuantificación y un control exacto de dichos movimientos y sus ciclos, para un adecuado diagnóstico de la problemática, y posibilitar su resolución mediante los correspondientes aspectos de soluciones técnicas con nuevas infraestructuras, o limitaciones administrativas de dicha movilidad.

Para una adecuada movilidad sostenible, debemos destacar, junto a la planificación y el diseño urbanístico favorable, la necesidad de implantar una fiscalidad, obviamente en el ámbito municipal, pero que debería acompañarse por los otros ámbitos tributarios estatal y autonómico, al uso de la ecomovilidad, en tanto en cuanto no es lo mismo el uso de coches eléctricos que de coches de automoción tradicional, ni que esté bonificada o favorecida la implantación de puntos de recarga, etc.

Debe igualmente implantarse un cambio de los modelos tarifarios del transporte público, beneficiando al usuario habitual frente al esporádico o puntual.

Igualmente, en esa línea, debe implantarse un uso responsable de los combustibles por parte de los medios de transporte público, y en ese sentido, de la misma manera, incorporarse una mayor electrificación del transporte público y el uso de gases naturales como combustible en las flotas de autobuses de las grandes poblaciones (como el caso de la EMT madrileña).

Pero todas esas circunstancias deben ir acompañadas, con carácter imprescindible, de la aprobación de un marco normativo que regule la movilidad. Marco normativo que, a excepción de alguna determinación de la Ley de economía sostenible y, de forma igualmente enlazada, de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, no parece regulado de forma específica en nuestro Estado, a excepción de la Ley autonómica catalana sobre movilidad.

En dicha línea debe igualmente recogerse, tal y como establece el *Libro Blanco de las Smart Cities*²⁴, la implantación de servicios en los ámbitos de la innovación y la seguridad aplicados al transporte, como los análisis de los flujos de tráfico, dando prioridad al transporte de emergencias y al transporte público, la detección automática de las infracciones del código de circulación y los peligros en las carreteras, servicio de información mediante una señalización adecuada e información *online* de los accidentes producidos en la vía de circulación, un desarrollo de modelos matemáticos, y simulaciones para poder comparar distintas vías de circulación y distintos escenarios de transporte, y así poder predecir posibles efectos sociales y ambientales de cada circunstancia, como los de simulación lógicamente y con constataciones reales, en tiempo igualmente real.

En la línea de la socialización de la información, cualquier *smart city*, en los aspectos de movilidad, debe contemplar la implantación de servicios de información *online* para la ciudadanía, mediante *smartphones*, dispositivos móviles, o pantallas fijas con la información sobre conexiones, como el tiempo estimado de llegada del transporte público, servicios para compartir bicicletas o vehículos (*car sharing*), localización de puntos de recarga para vehículos eléctricos y plazas de aparcamiento disponibles, entre otros.

Así, en cuanto al transporte público, el ya señalado cambio de infraestructuras de la flota, especialmente de autobuses, de las grandes poblaciones, debe vincularse al apoyo y desarrollo de los vehículos ecológicos, tanto de carácter híbrido como eléctrico, propulsados por fuentes renovables, o de menos poder contaminante, e incluyendo lógicamente en esta flota de transporte público no solo los autobuses, sino también los taxis, elemento esencial del transporte público (aunque necesitado de la adaptación a estos fenómenos por el choque con plataformas como Cabify, etc.) y recurso intervenido en su concepción de servicio público por las autoridades municipales correspondientes.

24. *Libro Blanco de las Smart Cities*, p. 37, disponible en www.innopro.es/pdfs/libro_blanco_smart_cities.pdf

A los efectos de una mayor optimización de los recursos de energía por el transporte público, se deben lógicamente enlazar los conceptos de transporte público con las iniciativas de desarrollo urbano, implicando a los operadores de transportes en la construcción de nuevas líneas de diseño de los intercambiadores. En este aspecto, debe tenerse en cuenta, especialmente en el marco actual de restricciones presupuestarias, una colaboración público-privada en los municipios, puesto que la mayor parte de ellos tienen concedidas sus líneas de transporte a entidades de carácter privado, mediante sociedades de economía mixta, o mediante concesiones administrativas directas.

En ese sentido, es imprescindible la ubicación, localización, diseño y construcción de intercambiadores de transporte, para facilitar la movilidad entre los diversos modos, tal y como existe en la ciudad de Madrid, entre ferrocarriles, suburbanos de carácter metropolitano, y líneas de autobuses de transporte entre las diversas poblaciones del Área Metropolitana y la capital.

Esta circunstancia debe ir acompañada en buena medida de una concienciación de la ciudadanía sobre el papel del transporte público, mediante las correspondientes campañas de *marketing* y publicitarias, en las cuales se haga énfasis en los menores costes sociales del citado transporte público, y otras formas de transporte sostenible, en comparación con el transporte privado mediante vehículo automóvil de consumo de combustibles fósiles de alto carácter contaminante y no renovables.

5. El paisaje

Junto a esta dimensión tecnológica no debe dejarse al margen un aspecto estético, la búsqueda de la belleza, por la que el ser humano ha realizado a lo largo de su existencia tantos esfuerzos y actuaciones; desde Altamira y Lascaux, en el paleolítico, hasta la Capilla Sixtina del Vaticano o los nenúfares de Monet, que se pueden contemplar en la Orangerie de Paris, la humanidad ha estado siempre en la búsqueda de la belleza y su consecución en el entorno que le rodea.

La convivencia en el seno de las poblaciones, tanto entre los seres humanos como de estos con su entorno, exige, dada la naturaleza del propio ser humano, una serie de reglas que establezcan una adecuada preservación de esta y del entorno inmediato en el que las poblaciones se asientan, y dentro de los asentamientos su impacto visual. Dicha concepción visual del entorno, con los matices que a continuación desarrollaremos, es lo que podemos

considerar como el paisaje, circunstancia sobre la que ya hemos hecho unas reflexiones generales en otros trabajos²⁵.

Así, son muchas las disciplinas que abordan el estudio del paisaje, tal y como especificó BLÁZQUEZ JIMÉNEZ²⁶: biólogos, ecólogos, arquitectos, geógrafos, sociólogos, estudiosos del arte, o incluso los autodenominados paisajistas (de hecho, existe una asociación española de paisajistas), que diseñan entornos ajardinados e incluso operaciones urbanas, algo que da pie a que el término paisaje adquiera muchos matices, todos ellos con su validez mayor o menor y siempre con campos de investigación propios: paisaje visual, paisaje geográfico, paisaje ecológico, paisaje cultural, etc. El carácter interdisciplinar de este concepto tiene sus ventajas, al quedar abierto a múltiples ideas, pero a su vez existe el reconocimiento de que este hecho puede crear ciertas interferencias en su análisis e interpretación, de modo que ciertas tipologías diferentes de paisaje pueden interpretarse de distinta manera según la disciplina que lo trate.

Igualmente, el paisaje implica una percepción visual de un hecho físico, lo que da lugar a una mezcla de elementos subjetivos (percepción) y objetivos (el hecho físico) que genera una mezcla a veces controvertida sobre qué paisajes proteger o no.

Esta circunstancia, la percepción subjetiva de hechos, implica la necesidad de abordar el parámetro de análisis de esa percepción, que es la anteriormente descrita estética, tal y como realiza GIFREU FONT²⁷.

Desde esta óptica, algunos autores consideran que el concepto de paisaje está integrado por tres elementos: el espacio físico, la referencia visual, y el factor estético. Y aluden a dos realidades distintas: por un lado, el ámbito físico natural, que reúne ciertas características singularmente protegidas por su fragilidad, rare-

25. GARCÍA RUBIO, Fernando, «Régimen jurídico particular del paisaje urbano. Entre las determinaciones de adaptación al ambiente, las normas sectoriales y la regulación de la estética en el ámbito de la autonomía local», en Gifreu Font, Judith, Bassols Coma, Martín y Menéndez Rexach, Ángel (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Fundación Democracia y Gobierno Local-INAP, 2016, pp. 499-526.

26. BLÁZQUEZ JIMÉNEZ, Antonio, «Las dimensiones del paisaje urbano», *Revista Práctica Urbanística*, 13. 1 -2016, Wolters Kluwer España.

27. GIFREU FONT, Judith, «La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho Urbanístico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. III, n.º 1, 2017, pp. 1-77.

za o belleza; y, por otro, el paisaje cultural, que puede predicarse de las áreas urbanas especialmente cualificadas por la presencia de un conjunto histórico-artístico.

En estos supuestos, el paisaje preexistente es considerado un bien jurídico que debe preservarse. En suma, la concepción subjetiva del paisaje nos conduce a su construcción conceptual como expresión estética sustentada por percepciones subjetivas y de armonía estética propias de cada tiempo y lugar, que se apoyan en los más variados elementos materiales e inmateriales.

Este renovado enfoque del paisaje hace que sea objeto de preservación no solo a través de las políticas ambientales, sino también de las territoriales. Y no solo eso. Hace que la defensa del paisaje sea también una defensa de las percepciones, y no solo de los bienes que lo integran.

En cualquier caso debe resaltarse que el paisaje, como noción, es un concepto antropocéntrico, pues presupone que alguien va a verlo o mirarlo, porque las personas van a transitar por allí para admirarlo. La protección ambiental en sí misma, el concepto centrado en la naturaleza salvaje del medio ambiente, queda al margen del paisaje, sobre todo cuando el paisaje existente no es digno de protección por sus características estéticas.

Asumiendo ya una concepción jurídico-positiva, de forma previa y con carácter general debemos entender como paisaje, tal y como se recoge en el Convenio europeo del paisaje, celebrado en el Consejo de Europa y ratificado por España²⁸, lo siguiente: «por “paisaje” se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos» (como veremos, literalmente tomado del Convenio europeo). Este concepto es asumido, como es lógico, por nuestros poderes públicos, distinguiéndose normalmente a los efectos de su regulación entre paisaje natural y monumental, no existiendo una regulación general estatal sobre la materia de paisaje urbano, por lo que las normas aplicables son de materias concurrentes sobre el propio paisaje, o de carácter autonómico y local.

28. BOE de 5 de febrero de 2008. Al respecto, *vid.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, «El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales (A propósito de la ratificación por España de la Convención europea del Paisaje, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)», en *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 140, 2008, y MATA OLMO, Rafael, «Convenio europeo del paisaje del Consejo de Europa. Notas sobre su aplicación en España», en *Patrimonio Cultural y Derecho*, n.º 18, 2014, pp. 175-206.

En ese sentido, y tal y como apunta CARBALLEIRA RIVERA²⁹, el paisaje es una preocupación reciente en el derecho español. Históricamente la mayoría de las normas sectoriales que incidían sobre el territorio, la cultura y el medio natural albergaban medidas puntuales de carácter paisajístico. Sin embargo, esto no fue sino una pequeña pincelada jurídica que en algunos casos se reveló como contraproducente, al impedir dotar de sustantividad propia a la materia. La toma de conciencia internacional sobre el paisaje, junto con la reciente legislación paisajística autonómica que desde la última década se promulgó en nuestro país, ayudó sobremanera a emancipar la disciplina, así como a diseñar un régimen jurídico autónomo que acoge la creación de estructuras organizativas, técnicas e instrumentos dirigidos específicamente a tutelarlos.

Pero debemos señalar una falta de regulación específica y general estatal del paisaje, que ha sido subsanada por algunas comunidades autónomas, y así, como define el art. 6.1 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, «paisaje es cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por sus habitantes, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos».

Como resalta la indicada CARBALLEIRA RIVERA³⁰, el paisaje es un elemento o paraje natural mitificado. De ese modo lo recoge la primera Ley italiana que lo reguló, la Ley 1497/1939 (anterior a la Ley del suelo de 1942), al definirlo como expresión de una belleza natural o artificial que se goza estéticamente, inseparable de los elementos que lo conforman³¹. Así pues, en esta primera etapa, el paisaje, en cuanto que belleza natural, se concibe como parte del medio ambiente, como un recurso natural que exige una utilización racional y un deber de los poderes públicos de protegerlo, para lo cual se conecta al artículo 45 CE.

Siguiendo a PÉREZ GONZÁLEZ³², por otra parte, el derecho urbanístico español y la propia conciencia social han ido avanzando desde una permisivi-

29. CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, «El paisaje como bien cultural», en FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, PRIETO DE PEDRO, Jesús y TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (coords.), *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota*, Tirant lo Blanch, Escola Galega de Administración Pública, 2014.

30. CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, *op. cit.*

31. Sobre esto véase CARTEI, Gianfranco, «Autonomia locale e pianificazione del paesaggio», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.º 3, 2013, pp. 703 a 743. Y en concreto, pp. 704-706.

32. PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, «Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje», *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 13, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Jul. 2008, Ref. 2322/2008, p. 2322, tomo 2, Editorial LA LEY.

dad generalizada del ejercicio del derecho a la propiedad, sin límites o limitaciones que lo acotaran, a una conciencia cada vez más notable de protección del medio ambiente y singularmente del paisaje. Todo ello, en el marco del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado enunciado por el art. 45 de nuestra Carta Magna, debiendo significarse la creciente interrelación entre lo ambiental y lo territorial y la necesidad de su adecuada coordinación, hasta el punto de que la reciente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, ha llegado a proclamar en su Exposición de Motivos «la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística». Y ello a pesar de que esta transformación ha sido más dilatada en el tiempo de lo deseado, y, evocando al anteriormente citado MARTÍN MATEO³³, podría decirse que «el hombre tiene aproximadamente 2 millones de años, la Era Cristiana, 2000, la Revolución Industrial, 200 y la Reacción Ambiental 20».

El concepto del derecho del paisaje ha evolucionado hacia posiciones sociales y participativas, partiendo a principios del siglo XX de una «concepción elitista».

En el marco de las actuaciones públicas encaminadas a la protección y mejora de la calidad de vida, se encuentra de forma singular la protección y mejora del paisaje como «un elemento esencial para el bienestar individual y social, cuya protección, gestión y planeamiento comportan derechos y deberes para todos», en la definición utilizada por el Convenio europeo del paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el día 20 de octubre de 2000 en Florencia, que ha entrado en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 2008.

Esa concepción del paisaje, que ha sido de forma tradicional vinculada a las zonas rurales y a la protección de cascos históricos, debe verse bajo la nueva perspectiva anteriormente explicada de una ciudad compacta, más habitable, disfrutable e inteligente.

6. Conclusiones en un entorno mediterráneo

Cabe por tanto, a la vista de los conceptos anteriormente apuntados, y destacando los paralelismos e influencias del derecho italiano sobre el español, la necesidad de resaltar, tal y como se ocupan de abordar los trabajos incluidos en este volumen, la importancia clave del uso de técnicas y actuaciones rehabilitadoras e

33. MARTÍN MATEO, Ramón, «La protección de la fauna y la flora», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n.º 41, 1995, pp. 647-660.

«inteligentes» para poder desarrollar una ordenación urbana «inteligente», que posibilite una concepción del urbanismo actual y de futuro bajo un nuevo prisma, que pondere la disminución del consumo energético, la disminución y valoración de la emisión de residuos y gases contaminantes, el uso más racional y eficiente del agua y la racionalización del uso de los vehículos, limitando el uso de los de carácter privado y en especial los propulsados mediante combustibles fósiles.

Todo ello posibilitará la recuperación de espacios ya vividos, pero no necesariamente perdidos, regenerando los paisajes urbanos existentes.

7. Bibliografía

- ALONSO IBÁÑEZ, Rosario, «La intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del periodo 2010-2011», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 174, 2012, pp. 639-654.
- AMENÓS ÁLAMO, Joan, *El mito legal de la ciudad compacta*, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015.
- BASSOLS COMA, Martín, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*, Montecorvo, 1974.
- BLÁZQUEZ JIMÉNEZ, Antonio, «Las dimensiones del paisaje urbano», *Revista Práctica Urbanística*, 13 .1 -2016, Wolters Kluwer España.
- CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, «El paisaje como bien cultural», en Fernández Torres, Juan Ramón, Prieto de Pedro, Jesús y Trayter Jiménez, Joan Manuel (coords.), *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota*, Tirant lo Blanch, Escola Galega de Administración Pública, 2014.
- CARTEI, Gianfranco, «Autonomia locale e pianificazione del paesaggio», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.º 3, 2013, pp. 703 a 743.
- CASSESE, Sabino, «I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione», *Giornale di diritto amministrativo*, n.º 7, 1988.
- CASSESE, Sabino, «I beni culturali: sviluppi recenti», en CHITI, Mario P. (dir.), *Beni culturali e Comunità europea*, Giuffrè editore, Milán, 1994, p. 342.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, «El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales (A propósito de la ratificación por España de la Convención europea del Paisaje, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)», en *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 140, 2008.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, «La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de situación de cara al futuro», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 69, 1978.
- FUERTES, Mercedes, *Las redes inalámbricas, un nuevo servicio municipal*, Marcial Pons, 2005.

- GARCÍA GARCÍA, M.^a Jesús, *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Aranzadi, 2000.
- GARCÍA RUBIO, Fernando, «*The actors involved by the protection of cultural heritage in Spain*», ponencia del XII Congreso AIDU, Barcelona, 22 y 23 de septiembre de 2017.
- GARCÍA RUBIO, Fernando, «Régimen jurídico particular del paisaje urbano. Entre las determinaciones de adaptación al ambiente, las normas sectoriales y la regulación de la estética en el ámbito de la autonomía local», en Gifreu Font, Judith, Bassols Coma, Martín y Menéndez Rexach, Ángel (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Fundación Democracia y Gobierno Local-INAP, 2016, pp. 499-526.
- GARCÍA RUBIO, Fernando, *Las nuevas tecnologías ante el derecho y la organización administrativa (un estudio sobre las repercusiones en la Administración local)*, INAP, 2003.
- GIFREU FONT, Judith, «Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 33, 2013, pp. 30-55.
- GIFREU FONT, Judith, «La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho Urbanístico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. III, n.º 1, 2017, pp. 1-77.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, 1998.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana», en *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 43, 1984, pp. 535-562.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas, 2007.
- MATA OLMO, Rafael, «Convenio europeo del paisaje del Consejo de Europa. Notas sobre su aplicación en España», en *Patrimonio Cultural y Derecho*, n.º 18, 2014, pp. 175-206.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, «Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje», *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 13, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Jul. 2008, Ref. 2322/2008, p. 2322, tomo 2, Editorial LA LEY.
- PORTO REY, Enrique, «De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 109, 1988, pp. 13 y ss.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás, «Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana», *REALA*, n.º 239, 1988, pp. 1471-1490.
- SERRANO GUIRADO, Enrique, «La Administración local y los problemas de la renovación urbana», *RAP*, n.º 36, 1972, pp. 13 y ss.
- SPERONI, Mario, *La tutela dei beni culturali negli stati italiani preunitari. L'Etá delle ri-forme I*, Giuffrè, Milán, 1988.
- TINTÓ GIMBERNAT, Montserrat, «Comentarios a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, también de aplicación a los entes locales. ¿Un avance jurídico en el camino hacia la e-administración?», *Revista de estudios locales. Cunal*, n.º 105, 2007, pp. 125-135.

Primera parte: La rehabilitación urbana

Realización de reestructuración de edificios y remodelación urbana en Italia tras el Decreto Legislativo 222/2016

Paolo Tanda

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Niccolò Cusano de Roma

SUMARIO. 1. Premisa. 2. El marco actual de las intervenciones de rehabilitación de edificios y la renovación urbana después de las innovaciones del Decreto Legislativo 222/2016. 3. Reestructuración de edificios y cambio del uso previsto. 4. La posibilidad de demolición y posterior reconstrucción. 5. Conclusiones.

1. Premisa

En Italia, el anterior sistema normativo regulaba la categoría de la reestructuración de los edificios en el artículo 31, apartado *d*, de la Ley número 457/1978, que definía *las intervenciones en materia de remodelación de edificios* como «aquellas orientadas a la transformación de los edificios mediante una serie de obras que pueden convertir a los mismos, en su totalidad o en parte, en algo diferente a lo anterior. Tales intervenciones incluyen la restauración o sustitución de algunos elementos constitutivos de la construcción, la eliminación, la modificación y la inserción de nuevos elementos e instalaciones». Ya la legislación anterior distinguía la anteriormente mencionada tipología de intervenciones de la *reestructuración urbana*, definida –por el apartado *e*

del mismo artículo 31– como «las intervenciones destinadas a reemplazar el tejido urbano existente con otro diferente mediante una serie de modificaciones en los edificios e incluso con la modificación de las manzanas, bloques y carreteras».

2. El marco actual de las intervenciones de rehabilitación de edificios y la renovación urbana después de las innovaciones del Decreto Legislativo 222/2016

La diferenciación en la Ley anterior se mantiene en la actual Ley 380/2001 sobre el desarrollo urbano¹, que en el artículo 3, párrafo 1, apartado *f*, defi-

1. CERULLI IRELLI, «Modelli procedimentali alternativi in tema di autorizzazione», en *Dir. amm.*, 1993, p. 60; FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padua, 1996; CHITI, «Atti di consenso», en *Dir. amm.*, 1996, p. 186; FALCON, «L'autoamministrazione dei privati», en *Atti del convegno di studi di scienza dell'amministrazione su «Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale»*, Milán, 1997, p. 158; BOSCOLO, *Diritti soggettivi a regime amministrativo. L'articolo 19 della legge 241/90 e altri modelli di liberalizzazione*, Padua, 2001; ACQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milán, 2000; LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Nápoles, 2000; GAFFURI, «La denuncia di inizio attività dopo le riforme del 2005 alla legge numero 241 del 1990: considerazioni sulla natura dell'istituto», en *Dir. amm.*, 2007, p. 369; GIULETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Turín, 2008; POLICE, «Contributo allo studio della dichiarazione di inizio actividad e della loro natura giuridica», en *numero aut.*, 2008, p. 20; GIULIETTI, PAOLANTONIO, «La segnalazione certificata di inicio actividad», en M. A. Sandulli (dir.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milán, 2011, p. 750; MARTINES, *La segnalazione certificata di inicio actividad. Nuove prospettive del rapporto pubblico privato*, Milán, 2011; PAOLANTONIO, «Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici», en SCOCA (dir.), *Diritto amministrativo*, III ed., Turín, 2008, p. 366; SCOTTI, «La segnalazione di inicio actividad», en ROMANO (dir.), *L'azione amministrativa*, Turín, 2016, p. 584; ANTONIAZZI, «La nuova definizione di ristrutturazione edilizia prevista dal testo unico, nell'interpretazione della dottrina e della recente giurisprudenza: utili spunti ricostruttivi», en *Riv. giur. urb.*, 2004, p. 64; ANTONUCCI, *Manuale di diritto urbanistico*, Nápoles, 2004; AZZENA, «Per una meditazione dell'orientamento giurisprudenziale in tema di ristrutturazione di edificio preesistente», en *Riv. giur. urb.*, 1989, p. 173; BEFFA, «Il nuovo testo unico dell'edilizia: prime considerazioni su alcune delle innovazioni maggiormente rilevanti», en *Il not.*, 2003, p. 57; BERRA, «Ancora incertezze in ordine al regime giuridico delle opere di demolizione e fedele ricostruzione di fabbricato preesistente», en *Giur. cost.*, 1993, I, p. 565; BIGOLARO, «I limiti estremi della ristrutturazione edilizia: demolizione, ricostruzione e trasportazione di volumi», en *Riv. giur. urb.*, 1993, p. 97; BORELLA, «Ancora in tema di ricostruzione e ristrutturazione: incertezze e novità nella giurisprudenza», en *Riv. giur. urb.*, 1989, p. 483; BREGANZE, «Permesso di costruire: novità (e conferme) nell'ambito di applicazione», en *Riv. giur. urb.*, 2004, p. 86; CALICE, «Fedele ricostruzione di immobile demolito e sua circolazione», en *Not.*, 2004, p. 1; CHINELLO, «Ristrutturazioni e distanze legali nel nuovo testo unico sull'edilizia», en *Dir. e giust.*, 2003, número 40, pp. 74 y ss.; D'ANGELO, *Vigilanza, sanzioni e sanatorie nell'edilizia*, Rimini, 2006; DELLO SBARRA, «Gli elementi distintivi della ristrutturazione edilizia», en *Riv. giur. ed.*, 2009, I, pp. 348 y ss.; FIALE, *Diritto urbanistico*, Nápoles, 1998,

ne las *intervenciones de reestructuración urbana* de la misma manera que la normativa anteriormente descrita. En este caso, el elemento esencial está constituido por la pluralidad de acciones que serán puestas en marcha, ya que las iniciativas individuales no pueden ser incluidas en la noción de reestructuración urbana.

Es, pues, el apartado *d* del artículo 3, párrafo 1, del Texto único citado, el que define, incluso en este caso de forma análoga al sistema preexistente, las *intervenciones de reestructuración urbana*: estas intervenciones incluyen la restauración o sustitución de algunos elementos constitutivos del edificio, la eliminación, la modificación y la inserción de nuevos elementos e instalaciones².

Concretamente, a este último punto se ha referido recientemente el Decreto Legislativo número 222/2016, cuya tabla A indica que se encuadran dentro de las intervenciones de reestructuración urbana incluso las que con-

2002 y 2003; FODERINI, «La ristrutturazione edilizia mediante l'integrale demolizione e ricostruzione delle opere», en *Riv. giur. ed.*, 2000, II, p. 65; GRISAFI, «Brevi osservazioni sulla ristrutturazione edilizia», en *Giur. amb.*, 1994, p. 338; LAURICELLA, MARABINI, *Il permesso di costruire*, Padua, 2004; LEONDINI, «Sulla disciplina applicabile alla ricostruzione di edifici distrutti», en *Riv. giur. urb.*, 1989, p. 183; MANDARANO, «Demolizione e ricostruzione: l'impervio confine tra ristrutturazione e nuova edificazione», en *Urb. amb.*, 2000, p. 1125; MONACO (dir.), *Il nuovo testo unico in materia di edilizia*, Nápoles, 2003; MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milán, 2003; NICOLINI, «Ritorno la sagoma nella ristrutturazione lombarda», en *Riv. giur. ed.*, 2011, I, p. 1449; NICOLINI, «Demolizione e ricostruzione: quando è un intervento di ristrutturazione?», en *Riv. giur. ed.*, 1998, II, p. 99; PICARDI, «La sostituzione edilizia. Demolizione e ricostruzione di opere nella giurisprudenza: tra manutenzione, ristrutturazione e nuova opera», en *Riv. dir. civ.*, 1997, II, p. 247; PIFFERI, «Abbattimento e ricostruzione di edificio: non costituiscono ricostruzione edilizia», en *Ammin. it.*, 1986, p. 506; RODELLA, «Il concetto di ristrutturazione edilizia e le incertezze e oscillazioni in giurisprudenza», en *rass.*, 1990, p. 1089; SANDULLI, «Brevi riflessioni sul regime della demolizione-ricostruzione di fabbricati preesistenti», en *Riv. giur. ed.*, 1991, I, p. 255; SCISCIOLI, «Se i limiti di cubatura e sagoma sono rispettati l'intervento è considerato una ristrutturazione» (nota en Tribunal Administrativo Regional, Puglia, Bari, secc. III, 22 julio 2004, número 3210), en *Guida dir.*, 2004, número 32, p. 90; TANDA, «Rassegna di giurisprudenza delle opere edilizie soggette a concessione», en *Riv. pen. econ.*, 1991, p. 195; VIPIANA, «La rovina integrale dell'edificio vanifica la possibilità di ristrutturarlo», en *Dir. pen. e proc.*, 1997, p. 340.

2. Corte Suprema, secc. III, 16 diciembre 2015, número 49582, en *Riv. giur. ed.*, 2016, número 1: ha declarado que las intervenciones de renovación de edificios (en este caso consistieron en una intervención en un preexistente local destinado a la recuperación de barcas, a través de la aplicación de una losa de hormigón – cemento de albañilería perimetral de soporte de carga, con cuatro pilares de hormigón con sección de 0,25 x 0,50 metros, con zócalos de base y con un aumento de la altura interior de 2,20 metros) integran, cuando se hayan llevado a cabo sin la autorización previa de la SCIA o de la licencia de obras, el delito reflejado en el artículo 44 del Texto único 380/2001, con la resolución de la ejecución de las obras que consistan en aumentar el volumen, así como en la restauración o sustitución de algunos elementos constitutivos de la construcción, como son la eliminación, modificación e inserción de nuevos elementos e instalaciones.

sistan en la demolición y reconstrucción manteniendo el mismo volumen de la preexistente, a excepción de las innovaciones necesarias para la adaptación a la normativa antisísmica, así como las destinadas a la restauración de edificios, o partes del mismo, que pudieran haberse derrumbado o demolido, a través de su reconstrucción, siempre que sea posible verificar la existencia anterior. Debe tenerse en cuenta que la simple coincidencia de la obra con otra ya existente no es suficiente para calificar la intervención como una reestructuración: de hecho, la intervención de renovación de edificaciones, de conformidad con el citado artículo 3, apartado *d*, debe ajustarse «a transformar las estructuras de los edificios por medio de un conjunto sistemático de obras que puedan dar lugar a una estructura completa o parcialmente distinta a la anterior». En consecuencia, en el caso de que no haya transformación de una edificación existente, sino la construcción de estructuras desmedidas, es decir, la ampliación respecto a la construcción anterior, se ha producido una intervención de nueva construcción, de conformidad con el artículo 3, apartado *e*, del Texto único anteriormente mencionado³.

La renovación del edificio no está ligada al respeto de los elementos tipológicos, de construcción formal y estructural existentes, y se diferencia –como se indica a continuación– tanto en el mantenimiento extraordinario (que no puede consistir en el aumento de la superficie útil o la forma, ni producir un cambio significativo en su uso urbano) como en las intervenciones de restauración y rehabilitación para su conservación (que no pueden alterar sustancialmente la estructura del edificio preexistente y permiten solo variaciones de uso «compatibles» con el edificio conservado).

Las mismas actividades de reestructuración, por otra parte, se pueden implementar a través de una serie de intervenciones que, consideradas individualmente, podrían atribuirse a otros tipos previamente mencionados. El elemento que lo caracteriza, en cualquier caso, es la finalidad global de las obras realizadas, que no debe ser considerada en sus partes, sino en su totalidad, con el fin de identificar si las intervenciones están orientadas o no a la reestructuración de una edificación a través de la realización de un edificio en parte o completamente nuevo⁴. En otras palabras, el común denominador de todas las intervenciones de reestructuración está constituido por la existencia de un conjunto sistemático

3. *Corte Suprema*, secc. III, 1 marzo 2012 (ud. 24 noviembre 2011), número 8021, en *Riv. giur. ed.*, 2012, número 2.

4. *Corte Suprema*, secc. III, 7 marzo 2012 (ud. 2 octubre 2011), número 8945, en *Riv. giur. ed.*, 2012, número 2.

de obras capaces de dar lugar a una edificación parcial o totalmente diferente a la anterior; cuando exista solo este común denominador, nos encontraremos ante la llamada reestructuración de edificios ligera. Se habla, sin embargo, de la reestructuración llamada pesada si existe, además de lo anteriormente mencionado, un cambio en el volumen y la elevación de la construcción, un cambio de uso urbano en relación con los inmuebles situados en los cascos históricos o un cambio en la forma de inmuebles sujetos a protección histórica, cultural y paisajística (Decreto Legislativo número 42/2004).

Las nuevas normas introducidas por el citado Decreto número 222/2016 han aportado modificaciones en la atribución de licencias de obras necesarias para los proyectos de construcción anteriores.

Concretamente, el sistema actual prevé la comunicación oficial de inicio de las obras (CILA) para las intervenciones de mantenimiento extraordinario llamado ligero (que no debe alterar el volumen total de la propiedad, no debe implicar cambios significativos del uso urbano previsto, y no debe modificar la forma del plano de construcción o las partes estructurales del edificio) y la señalización certificada de obras (SCIA) para intervenciones de mantenimiento extraordinario llamado pesado (que también afecte a las partes estructurales del edificio).

La misma diferenciación entre CILA y SCIA se dará en los casos de restauración y rehabilitación, dependiendo de si tales intervenciones se refieren o no a partes estructurales del edificio.

En cambio, para la reestructuración ligera y pesada (mencionadas anteriormente) se prevé en el primer caso la SCIA y en el segundo caso el permiso de construcción o la alternativa de SCIA.

Con la novedad introducida por el Decreto Legislativo número 222/2016, la SCIA alternativa se puede utilizar, además de para los casos de las intervenciones de la llamada reestructuración pesada, también para las intervenciones de reestructuración urbana en el caso en que se rijan por planes de acción o acuerdos comerciales que sirvan como plan de ejecución, que presenten disposiciones específicas de plano y volumen, tipológicas, formales y constructivas. En estos casos, como se observa en el Anexo de Relación que acompaña al Decreto Legislativo, la especial relevancia de las intervenciones anteriormente mencionadas requiere la existencia de una autorización previa, y no posterior, lo cual da como resultado que no sea posible comenzar a tra-

bajar de inmediato, sino solo después de al menos treinta días a partir de la presentación de la SCIA.

Las recientes enmiendas no han proporcionado novedades respecto a las obras de construcción que implican la modificación de las fachadas. El concepto de fachada no se debe confundir con el de plano de construcción. Con el concepto de plano de construcción, se entiende la estructura y volumen de la construcción y su perímetro, considerado en la dirección vertical y horizontal. La modificación de fachadas, por lo tanto, no se debe confundir con la forma de la construcción, lo que indica la forma del edificio en su conjunto, es decir, el contorno que asume el edificio. Las fachadas, en otras palabras, respetan sin alterar la forma del edificio, ya que se refieren únicamente a la apariencia externa, y por tanto al perfil estético y arquitectónico. En concreto, el tapiado de ventanas existentes y su apertura en otras partes, la apertura de balcones en lugar de ventanas, así como la ampliación de la puerta de entrada, que se relacionan con el concepto de fachada, no pertenecen al concepto de forma.

La reestructuración del edificio es diferente tanto a la restauración y rehabilitación para la conservación como al mantenimiento extraordinario. Este último supone la existencia previa de una estructura de la edificación ya concluida y en funcionamiento, que está destinada a mantener o renovar su función. En efecto, el artículo 3, párrafo 1, apartados *B* y *C*, del Texto único sobre la edificación, afirma que las intervenciones de mantenimiento extraordinario se consideran las obras y modificaciones necesarias para renovar y sustituir partes estructurales de los edificios, así como las obras de implementación e integración de servicios de saneamiento y tecnológicos, siempre que no alteren el volumen total de los edificios y no impliquen cambios de uso urbano. En cambio, con restauración y rehabilitación con fines de conservación se definen las intervenciones en las edificaciones destinadas a preservar la estructura del edificio y asegurar su funcionamiento a través de un conjunto sistemático de obras que, respetando los elementos tipológicos, formales y estructurales del edificio, consienten que se le pueda dar un uso compatible con el mismo. Tales intervenciones incluyen la consolidación, la restauración y la renovación de los elementos constitutivos de la construcción, la inserción de los elementos y las instalaciones accesorias requeridos para su uso, así como la eliminación de elementos externos del edificio.

En consecuencia, en relación con los «restos» de la construcción de edificios, ruinosos o demolidos, un mantenimiento extraordinario o incluso la restauración y la rehabilitación con fines de conservación es *in re ipsa* incom-

patible con la legislación vigente, al no ser posible mantener o consolidar una construcción demolida, desprovista de elementos estructurales.

Este principio no se ha confirmado si bien con ciertas aclaraciones necesarias en el aspecto de la restauración del edificio, con especial referencia a las disposiciones normativas contenidas en el artículo 30 del Decreto-ley de 21 de junio de 2013, número 69 (el llamado Decreto de Hechos), convertido en Ley el 9 de agosto de 2013, número 98. De hecho, esta última intervención reguladora ha introducido el *apartado d* del artículo 3 y el *apartado c* del artículo 10 del Texto único citado, considerando entre las intervenciones de reestructuración llamadas ligeras (sujetas, por tanto, a SCIA) no solo las que consisten en la demolición y la reconstrucción con el mismo volumen (no ya con la misma «plantilla»: esto último se manda al Tribunal Administrativo Regional de Puglia, Lecce –Sentencia de 4 de mayo de 2017, n.º 675, en *lexambiente.it*–) preexistente, sino también las intervenciones destinadas a la restauración de los edificios, o partes del mismo, que se hayan derrumbado o hayan sido demolidos, a través de su reconstrucción, siempre que sea posible determinar su existencia anteriormente; dejando a un lado los inmuebles sujetos a vínculos de conformidad con el Decreto Legislativo número 42/2004, las intervenciones de demolición y reconstrucción y las intervenciones de rehabilitación, se considerarán intervenciones de reestructuración de edificios solo en los supuestos en los que se respete la forma volumétrica del edificio preexistente. Esto ha encontrado confirmación puntual en el Anexo A de dicho Decreto Legislativo número 222/2016.

3. Reestructuración de edificios y cambio del uso previsto

Como se ha mencionado anteriormente, se puede hacer siempre, mediante SCIA, la reestructuración de edificios de menor volumen, es decir, los que a pesar de haber cambiado el orden en el que se disponen las diferentes partes estructurales, se conserva el plano urbano precedente⁵. En cambio, las medidas de reestructuración (no de volumen menor), según el artículo 10, párrafo 1, apartado c, del Texto único citado, están sujetas a licencia urbanística o SCIA alternativa, si modifican un edificio en su totalidad o en parte respecto al anterior, y si se producen cambios en el volumen global de los edificios o fachadas, o también si modifican el contorno de edificios colindantes o si,

5. *Corte Suprema*, secc. III, 5 marzo 2009, número 9894 (c.c. 20 enero 2009), en *Riv. giur. ed.*, 2009, número 3.

limitado a edificios comprendidos en zonas homogéneas A, se destinan usos urbanos diferentes a los anteriores.

También se considera una intervención de reestructuración cuando se produce un cambio de uso urbano de un inmueble mediante la realización de obras en un momento posterior a la finalización de la construcción del edificio y durante su existencia: en este caso la ejecución de las obras, aunque modesta, conduce siempre a la creación de «un edificio modificado en su totalidad o en parte respecto al anterior», con la consiguiente necesidad del permiso de construcción o SCIA alternativa⁶.

Por último, este principio fue reafirmado por la Sección Tercera de lo Penal en la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 6873/2017, de 14 de febrero.

Prácticamente, de acuerdo con este enfoque, el cambio de destino de uso urbano se considera, en cualquier caso, una intervención de reestructuración pesada.

No es solo un problema de procedimiento y de dilatar el tiempo necesario para iniciar las obras. De hecho, la cuestión de fondo es la falta de armonía que existe entre la jurisprudencia y la lógica de la disciplina y la Ley antes mencionadas, que repercute también en las leyes regionales sobre la reestructuración: como se mencionó anteriormente, la normativa se centra en la entidad de las obras de reestructuración para conceder la licencia de obras correspondiente.

Todo esto tiene consecuencias muy importantes en los municipios regulados por un plan general de ordenación urbana (PGOU) que prevea, en relación con los centros de las ciudades, solo actividades de restauración o rehabilitación para conservación de edificios, desestimando la reestructuración urbana. Prácticamente, en relación a estos municipios, la decisión anteriormente mencionada del Tribunal Supremo puede llevar, de hecho, a la creación de un punto muerto. De hecho, dado que las normas relativas a la restauración y conservación (con la SCIA) admiten un cambio de uso urbano, no podemos sino confirmar que existe un punto muerto en el casco antiguo de los municipios, ya que se afirma que incluso un cambio de uso urbano con obras de entidad modesta conlleva siempre una reestructuración del edificio, por lo que se necesitará siempre una licencia de obra o SCIA alternativa.

6. Tribunal Administrativo Regional, Emilia Romagna, Bolonia, secc. I, 29 junio 2012, número 463, en www.lexambiente.it.

La opción seguida por la jurisprudencia antes citada es un reflejo de la tendencia favorable a la salvaguardia «fuerte» de la propiedad protegida por la normativa vigente. Por otro lado, es evidente la necesidad de salvaguardar otros aspectos (en particular, la de cambiar el uso urbano previsto) que forman parte –en virtud del segundo párrafo del artículo 10 del Texto único de la construcción– de las competencias legislativas regionales.

Añádase a esto que algunos puntos del Decreto Legislativo número 222/2016 se presentan como elementos que parecen contradecir la lógica de la jurisprudencia citada reiteradamente. No hay más que comprobar, por ejemplo, la parte que se refiere a la necesidad de la existencia de un destino de uso urbano «relevante» para la reestructuración «pesada» en los cascos históricos. Con esto, se puede demostrar que el cambio de uso urbano mencionado en el artículo 23 del Texto único no conlleva el citado tipo de intervención de reestructuración.

Es en este contexto en el que encuentra un terreno fértil la reciente propuesta de modificar el apartado c del artículo 3, párrafo 1, del Texto único para la construcción, para que se pueda incluir en los procesos de restauración y conservación la modificación de uso previsto, con la condición de que sea compatible con las características del edificio y esté en armonía con el PGOU.

4. La posibilidad de demolición y posterior reconstrucción

A partir de la combinación de los artículos 3, párrafo 1, y 10, párrafo 1, del Texto único, resalta la existencia de dos tipos distintos de reestructuración de edificios: uno «con la demolición y fidedigna reconstrucción posterior», y el otro «con ampliación». El primero se caracteriza por el respeto del volumen existente, el plano de construcción y la dimensión de la fachada; el segundo, en cambio, se caracteriza por su carácter innovador, aunque dentro de los límites que no alteren radicalmente los elementos estructurales de los que se compone el edificio existente. En particular, respecto a la intervención de reestructuración de edificios mediante demolición y fidedigna reconstrucción posterior, constituyen elementos esenciales los mencionados anteriormente, en el sentido de que la ausencia de solo uno de ellos (tal como, por ejemplo, el cumplimiento con la dimensión de la fachada respecto a la forma inicial) tiene el efecto de convertir la intervención en una «nueva construcción» y no una «reestructuración del edificio», con la consecuencia de la necesidad de la licencia de obras y no la simple SCIA. Se puede recurrir a tal fin para la

renovación o reestructuración del edificio anteriormente mencionada implementada con la demolición y fidedigna reconstrucción posterior; de hecho, solo en este caso la intervención tiene propósitos conservadores, excluyendo cualquier posibilidad de que, a través de una ampliación mayor, se produzca la ocupación de zonas y espacios externos a los ya afectados por la construcción anterior.

Esta regla se aplica en cada caso, incluso –por ejemplo– en el caso de que la construcción adicional se coloque bajo el nivel del suelo, ya que viene regulado por el principio general según el cual las intervenciones de transformación urbana y edificaciones del territorio estarán sujetas a licencia de obras que comprende, también, las construcciones enterradas, ya que tienen un efecto considerable sobre el desarrollo del territorio⁷. En definitiva, la legislación mencionada se refiere a dos tipos distintos de intervenciones: 1) intervenciones de (contextual) demolición y reconstrucción de edificios (ya contempladas en el artículo 3 del Texto único), para las que ya no es necesario, siempre que la intervención no se localice en una zona restringida, el respeto de la forma volumétrica; 2) intervenciones para la restauración de edificios (ya) demolidos o derrumbados (las llamadas ruinas), del mismo modo que ahora entran en la categoría de renovación o reestructuración de edificios, por lo tanto, sin necesidad de la licencia de obras, con la condición de que sea posible determinar la existencia anterior, determinación necesaria para la evaluación del volumen (que el edificio restaurado tendrá que respetar), y la condición adicional, mediante la cual, si la intervención de renovación del edificio cae dentro de la zona restringida, deberá ser respetada la misma forma del edificio existente.

En resumen, por un lado se ha confirmado, mediante el artículo 30 del Decreto-ley número 69/2013 y con el Decreto Legislativo número 222/2016, el principio mediante el que se constituyen las intervenciones en materia de transformación urbana y edificaciones, sujetas a SCIA alternativa o licencia de obras para las reestructuraciones que comporten modificaciones en su totalidad o en parte diferentes de la construcción anterior, las modificaciones de volumen, fachadas y superficies, es decir, limitadas a los inmuebles incluidos en las zonas homogéneas A, que impliquen un cambio de uso previsto, y por otro lado han sido permitidas, considerándolas dentro de las intervenciones de reestructuración para las que es necesaria la licencia SCIA, tanto las

7. *Corte Suprema*, secc. III, 6 diciembre 2006, número 40173, Balletta, en www.ambienteditto.it.

operaciones consistentes en la demolición y la reconstrucción con el mismo volumen (no necesariamente con la misma forma) del edificio preexistente, como las medidas de reestructuración destinadas a la rehabilitación de edificios o partes de los mismos que, posiblemente, se hayan desplomado o hayan sido demolidos, a través de su reconstrucción. Sin embargo, en tal caso no se han librado de SCIA alternativa o de la licencia de obras aquellas en las que no sea posible determinar la consistencia preexistente, considerando que si la intervención se lleva a cabo en la zona restringida debe, en todo caso, ser respetada la silueta del edificio anterior, ya sea para las intervenciones de demolición y reconstrucción o para las destinadas a la restauración de edificios, o partes de los mismos, que puedan haberse derrumbado o demolido, a través de su reconstrucción.

En el caso particular de la demolición total y posterior reconstrucción, en el pasado se han creado muchos problemas de aplicación. De hecho, incluso antes de la entrada en vigor de la Ley número 457/1978, donde nunca ha habido ningún conflicto de jurisprudencia con el fin de imposibilitar que la demolición de un edificio y su posterior reconstrucción en terreno adyacente fuese encuadrada en la categoría de la reestructuración, se ha planteado, contrariamente, la cuestión relativa a la compatibilidad de la demolición y fidedigna reconstrucción posterior respecto a la renovación o reestructuración del edificio. Este problema fue resuelto por la jurisprudencia en modo no unívoco: mientras que la justicia administrativa se expresaba en un sentido positivo, la justicia penal, sin embargo, se expresaba en modo opuesto. Concretamente, la decisión de la jurisprudencia administrativa, a pesar de algunas propuestas contrarias⁸, se ha expresado siempre en el sentido de que el concepto de renovación o reestructuración de edificios citado en el artículo 31, apartado *d*, de la Ley número 457/1978 debía comprender también las intervenciones consistentes en la demolición y fidedigna reconstrucción posterior⁹. De hecho, el problema nace cuando en el citado artículo 31, en el que se regulan las reestructuraciones de edificios, no se considera expresamente la posibilidad de demolición y fidedigna reconstrucción. En relación

8. Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, secc. II, 19 noviembre 1992, en *Riv. giur. ed.*, 1993, I, p. 627.

9. Consejo de Estado, secc. V, 14 abril 2006, número 2085, en *Dir. e giust.*, pp. 83-84; Tribunal Administrativo Regional, Veneto, secc. II, 4 enero 2001, número 27, en *Riv. giur. ed.*, 2001, I, pp. 668 y ss.; Consejo de Estado, secc. V, 24 febrero 1999, número 197; Consejo de Estado, secc. V, 12 julio 1996, número 861, en Consejo de Estado, 1996, I, p. 1151; Consejo de Estado, secc. V, 29 septiembre 1994, número 1060, en *Foro amm.*, 1994, p. 2128; Consejo de Estado, secc. V, 6 diciembre 1993, número 1259, en *Riv. giur. ed.*, 1994, I, p. 334.

con la jurisprudencia administrativa¹⁰, esta se expresaba en el sentido de que si la concesión otorgada en virtud del artículo 31 no establecía expresamente la prohibición de la demolición por razones relacionadas con la preservación del edificio existente, basado en sus características intrínsecas o la necesidad de respetar específicas restricciones de seguridad¹¹, en la categoría de reestructuración se incluyen las intervenciones que consisten en la demolición y posterior reconstrucción del edificio, siempre que esta última sea «fidedigna»¹²: este requisito existía siempre que fueran respetadas y reproducidas las características fundamentales del inmueble preexistente¹³, de tal manera que el nuevo edificio fuese idéntico al demolido en cuanto a la forma y el volumen. Este requisito, sin embargo, no fue interpretado de manera uniforme. De hecho, una orientación más restrictiva¹⁴ hace referencia solamente al caso en que las características fundamentales del edificio existente y el nuevo edificio demuestren ser idénticas, en términos de volumen y forma, al demolido; en cambio, una jurisprudencia administrativa menos restrictiva engloba en el concepto de reestructuración, también, la hipótesis de la demolición y posterior reconstrucción de una propiedad con un aumento insignificante en el volumen¹⁵.

Con una visión totalmente diferente se pronunció –como se ha mencionado– la jurisprudencia penal en cuanto a legalidad, según la cual la demolición de un edificio y su reconstrucción no constituían reestructuración, incluso si el trabajo se hubiera llevado a cabo de plena conformidad con la estructura preexistente o fuese previsto en la concesión otorgada en virtud del artículo 31 anterior. En consecuencia, el titular de una licencia de obras para la reestructuración de un edificio sería considerado culpable por construcción ilegal en el caso de demolición, total o parcial, y posterior reconstrucción del mismo (aunque fuera «simbólicamente», respetando pilares de mampostería), de conformidad con el artículo 31, apartado *d*, de la Ley número 457/1978, mediante la cual solo se permite un conjunto sistemático de intervenciones

10. Tribunal Administrativo Regional, Veneto, secc. II, 4 enero 2001, número 27, en *Riv. giur. ed.*, 2001, I, pp. 668 y ss.; Consejo de Estado, secc. V, 24 febrero 1999, número 197; Consejo de Estado, secc. V, 28 marzo 1998, número 369; Consejo de Estado, secc. V, 12 julio 1996, número 1359; Consejo de Estado, secc. V, 18 diciembre 1997, número 1581.

11. *Cfr.* Tribunal Administrativo Regional, Veneto, secc. II, 11 abril 2000, número 898.

12. Consejo de Estado, secc. V, 12 julio 1996, número 861; Consejo de Estado, secc. V, 9 julio 1990, número 594.

13. Consejo de Estado, secc. V, 20 noviembre 1990, número 786.

14. En tal sentido *cfr.* Consejo de Estado, secc. V, 24 febrero 1999, número 197.

15. Consejo de Estado, secc. V, 2 diciembre 1998, número 1714.

destinadas a la transformación de estructuras de edificios existentes y no, en cambio, para crear una nueva estructura¹⁶.

5. Conclusiones

Las controvertidas disputas jurídicas mencionadas anteriormente se pueden considerar ya superadas por el Decreto-ley número 69/2013 y el Decreto Legislativo número 222/2016, así como una serie de sentencias (de mérito y legitimidad) antes de la entrada en vigor del Decreto Legislativo. De hecho, la jurisprudencia hace hincapié en que la nueva Ley sobre la construcción de edificaciones incluye la reestructuración de edificios, incluso la que consiste en la demolición y reconstrucción de un edificio con los detalles anteriormente mencionados. Con base en los principios anteriores, la sentencia de la *Corte Suprema*, Secc. III, de 9 de marzo de 2012, n.º 9894, afirmó que nos encontramos en presencia de una intervención de reestructuración de edificios con necesidad de licencia de obras (artículo 3, párrafo 1, apartado d, y artículo 10, párrafo 1, apartado c, del Texto único 380/01): en el caso de una construcción –al menos en parte– diferente de la preexistente, cuando el edificio existente, constituido por una casa rural prefabricada en madera, haya sido demolido y reconstruido en modo fidedigno en relación a volumen y forma, pero utilizando materiales completamente diferentes, tales como hormigón, se considera una construcción estructuralmente diferente, aunque reproducida en modo fidedigno respecto al original. Por lo tanto, estas intervenciones, actualmente, son reguladas mediante la licencia de obras para poder encuadrarlas en la categoría de reestructuraciones sometidas a SCIA¹⁷, si se llevan a cabo de acuerdo con el volumen existente, así como la fachada y el plano de construcción.

En relación con este último punto, de modo particular, debe tenerse en cuenta que la necesidad de la construcción del edificio demolido en el área de construcción original es –en opinión del escritor– un requisito inherente a la

16. *Corte Suprema*, secc. III, 25 septiembre 2000, número 3885, Moccia, en *Riv. pen.*, 2001, p. 466; *Corte Suprema*, secc. III, 20 noviembre 1998, Nardinocchi; *Corte Suprema*, secc. III, 22 mayo 1998, Regis; *Corte Suprema*, secc. III, 24 enero 1996, Oberto; *Corte Suprema*, secc. III, 17 enero 1995, Fiorini; *Corte Suprema*, secc. III, 9 junio 1994, Mencattini; *Corte Suprema*, secc. III, 10 agosto 1993, Mirarchi; *Corte Suprema*, secc. III, 29 enero 1999, Spagnuolo, en *Riv. giur. ed.*, 2000, I, p. 198.

17. *Corte Suprema*, secc. III, 6 diciembre 2006, número 40173, Balletta, en www.ambienteditto.it.

noción de reestructuración, ya que ese concepto debe ser objeto de interpretación restrictiva, debido a que su regulación es una excepción al principio general de que cualquier renovación urbana y la construcción del territorio, que implica un cambio significativo en su estructura, tiene que ser aprobada mediante una licencia de obras.

Además, se debe excluir la posibilidad de aplicar el régimen simplificado a las intervenciones realizadas en edificios no completados¹⁸: de hecho, la renovación de edificios e intervenciones urbanas presuponen un edificio ya terminado y en funcionamiento, cuya funcionalidad se pretende mantener o renovar, teniendo en cuenta que debe ser «recuperación» de los edificios existentes.

Por último, hay que considerar que la intervención de restauración de una construcción de origen ilegal constituye la recuperación de la actividad ilegal como tal, añadiendo así un nuevo delito, ya que el propietario no adquiere el derecho de reconstruir o reestructurar un edificio sin ningún tipo de licencia, aunque el delito original no haya vuelto a cometerse.

18. *Corte Suprema*, secc. III, 24 enero 2003, número 3526 (ud. 5 diciembre 2002), Castagna, en *Cass. pen.*, 2004, p. 215; *Corte Suprema*, secc. IV, 20 junio 1997, en *Riv. giur. ed.*, 1998, I, p. 1069; Consejo de Estado, secc. V, 30 enero 2003, número 469, en Consejo de Estado, 2003, p. 127; Tribunal Administrativo Regional, Liguria, secc. I, 28 mayo 2002, número 588, en *Riv. giur. ed.*, 2002, p. 1555; Tribunal Administrativo Regional, Liguria, secc. I, 24 enero 2002, número 53, en *Riv. giur. ed.*, 2002, p. 86; *Corte Suprema*, secc. II, 19 mayo 1997, número 4437.

Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística

Judith Gifreu Font

Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO. 1. La deserción legislativa del modelo de urbanismo expansionista y el estrenado protagonismo de la ciudad consolidada. 2. El interés de la normativa anticrisis por las intervenciones urbanísticas en el entramado urbano. 3. Las actuaciones sobre el medio urbano en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. 3.1. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas. 3.2. Las actuaciones de rehabilitación edificatoria: el Informe de Evaluación del Edificio y el alcance del deber de conservación. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

1. La deserción legislativa del modelo de urbanismo expansionista y el estrenado protagonismo de la ciudad consolidada

El «hacer ciudad» ha sido una constante en la evolución del Derecho urbanístico español. El modelo sobre el que, hasta hace escasamente una década, se ha ido sustentando el devenir de la actividad urbanística de este país, ha seguido sin excepciones un patrón de crecimiento palmariamente expansionista y, puestos a eludir paliativos, auténticamente depredador: primero, con un

cierto orden, siguiendo el modelo uniforme de ciudad compacta sin solución de continuidad –con un centro dominante y unos lindes netamente definidos–, y después, con una morfología más caótica puesta al servicio de una desmesurada dispersión territorial, con desarrollos suburbanos y extraurbanos de baja densidad importados de la tradición urbanística anglosajona que desdibujan la separación ancestral entre campo y ciudad¹. Si exceptuamos las actuaciones de reforma interior de poblaciones, diseñadas e implementadas en el siglo XIX, resulta que la urdimbre urbana, una vez consolidada, ha recibido escasa atención por parte del legislador. Casi como si, tras la ejecución de las pertinentes actuaciones de urbanización y edificación, el suelo clasificado por el planeamiento como urbano consolidado y la ciudad propiamente dicha no constituyeran ya objeto del Derecho urbanístico y quedaran abandonados a su suerte, ávidos de mecanismos preventivos o correctores adecuados. Con este convencimiento, la ciudad ha asistido con cierta pasividad y conformismo a su progresivo declive: colapso funcional, abandono o terciarización de centros históricos, degradación medioambiental, inseguridad en barrios vulnerables, desfragmentación de zonas periféricas e incremento alarmante de las situaciones de pobreza y exclusión social, son algunas de sus manifestaciones².

Enfrentada a la pléyade de técnicas y mecanismos ideados para facilitar la artificialización de suelo virgen, la ciudad creada ha ejercido de pariente pobre de las políticas urbanísticas. Ciertamente es que ha contado con un traje hecho a medida, los planes de reforma interior y de mejora urbana, pero su desarrollo ha sido poco más que testimonial –si se le compara con el montante de planes parciales que han dado cobertura a los nuevos asentamientos–, así como técnicamente insuficiente para ofrecer soluciones a los retos y problemáticas que las intervenciones sobre el medio urbano comportaban. Este «ninguneo» legislativo ha afectado particularmente a la regeneración y recomposición de los espacios públicos urbanos, pero también ha lastrado, en menor medida, la rehabilitación del parque de viviendas construidas³.

1. Sobre las bondades e inconvenientes de la diseminación urbana (denominada asimismo ciudad dispersa o difusa o, para los anglosajones, *urban sprawl*), puede consultarse el exhaustivo estudio de AMENÓS ÁLAMO, J., *El mito de la ciudad compacta*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.

2. A pesar de que la normativa urbanística no ha acompañado, la doctrina no ha dejado de reflexionar sobre la potencialidad de las operaciones rehabilitadoras. Puede consultarse, por ejemplo, el temprano estudio de LÓPEZ RAMÓN, F., «Perspectivas Jurídicas de la rehabilitación urbana», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 43, 1984.

3. *Vid. in totum* GIFREU FONT, J., «Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada», *Cuadernos de Derecho Local*, 33, 2013, pp. 30-55.

Coetánea al proceso de agotamiento del ciclo inmobiliario y del modelo de crecimiento que había hecho fortuna en los últimos sesenta años, y que estaba en los últimos estertores, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo alentó la reforma del marco jurídico-urbanístico, al propugnar una gestión urbana ambientalmente más racional de la mano del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 2)⁴, en respuesta a los compromisos adoptados en el marco internacional y comunitario (Protocolo de Kyoto, Estrategia Territorial Europea, Estrategia de Lisboa, Agenda de Goteborg, etc.). Con esta primera referencia legal en la normativa estatal, el principio de sostenibilidad se integraba en las políticas públicas urbanísticas con una demanda explícita de armonizar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos existentes en el medio urbano para consolidar

4. La Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, refiere lo siguiente: «Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos». Acerca del cambio de modelo, *vid.*, entre otros, QUINTANA LÓPEZ, T., «Hacia un modelo de Urbanismo Sostenible», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Urbanismo Sostenible, Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015; BASSOLS COMA, M., «La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible», en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006; AMEZCUA ORMEÑO, E., «La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 285, 2013; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Incidencia del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el urbanismo y la edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y la nueva Ley de Suelo», en ENTRENA CUESTA, R. (dir.), *El Derecho Urbanístico del siglo XXI: Libro Homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 3 (Urbanismo y Estado de las Autonomías), Madrid: Ed. Reus, 2008; BUSTILLO BOLADO, R. O., «El desarrollo sostenible como principio jurídico y como principio constitucional», en BUSTILLO BOLADO, R. O. y GÓMEZ MANRESA, M.^a F. (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2014; PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios a la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R)*, Madrid: Iustel, 2007; TEJEDOR BIELSA, J. (ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública XV, 2013; GARCÍA RUBIO, F., «Planeamiento, movilidad y sostenibilidad urbana. Un análisis desde las Smart cities», *Práctica urbanística*, 131, 2014; RAMALLO LÓPEZ, F. E., «El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 150, 2011; y ROGER FERNÁNDEZ, G., «Acotaciones al texto del Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas: Un texto manifiestamente mejorable», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 281, 2013.

un modelo de territorio globalmente sostenible, equilibrado y eficiente. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas⁵ y, más recientemente, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana no han hecho más que corroborar el fin de un ciclo. La crisis, pero también la deplorable situación del parque edificado español, necesitado de intervenciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas –para, entre otros fines, hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del sector, mediante la reducción de los consumos energéticos y la promoción de energías limpias–⁶, han propiciado el cambio de signo legislativo⁷. Aunque sin renunciar al consumo de suelo urbanizable, no es de extrañar que, en un contexto socioeconómico de postburbuja inmobiliaria, los poderes públicos hayan apostado decididamente por una reconfiguración de las políticas urbanísticas ejecutadas hasta ahora. En este nuevo escenario, la ciudad –con sus problemas estéticos, ambientales y sociales– emerge como destinataria principal de las atenciones del legislador urbanístico, que busca hacerla más atractiva y funcional para los ciudadanos que la habitan, amén de intentar solucionar situaciones de segregación espacial y de infravivienda y chabolismo. Aunque todos los núcleos urbanos en general son objeto de estos cuidados, debido al progresivo envejecimiento de construcciones e infraestructuras, son particularmente las grandes urbes las que presentan mayores problemáticas, focalizadas en los centros históricos, los barrios degradados y los polígonos de viviendas levantados en el tardofranquismo. Estas intervenciones sobre el medio urbano constituyen, pues, el paradigma del modelo urbanístico sostenible del siglo XXI, de conformidad con las exigencias europeas en materia de desarrollo urbano, y cuyas líneas maestras se desgranán en la Estrategia Española de Rehabilitación y el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 de fomento del alquiler y la rehabilitación.

5. La Ley ofrece un marco normativo idóneo para las actuaciones sobre el medio urbano que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, identificando los sujetos legitimados para participar en ellas y ofreciendo nuevos instrumentos con los que facilitar la gestión y la cooperación interadministrativa.

6. Según la Ley 8/2013, aproximadamente el 55 % del parque residencial edificado es anterior al año 1980 y casi el 21 % de los edificios tienen más de 50 años.

7. Es en este contexto en el que la rehabilitación constituye una oportunidad para incrementar la oferta de vivienda protegida mediante la recuperación de inmuebles o su recalificación. *Vid.*, en este sentido, DÍAZ LEMA, J. M., «Rehabilitación urbana, o cómo hacer de la necesidad una virtud», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 257, 2010.

El cambio de consigna obliga a desdeñar prácticas de actuación habituales en la esfera urbanística y a repensar el papel de las Administraciones públicas y del sector privado que opera en la actividad urbanística de rehabilitación⁸. Las Administraciones deben desarrollar políticas que tengan como fin un medio urbano sostenible y adecuado, de conformidad con criterios como la cohesión territorial y social y la eficiencia energética⁹. El objetivo de la sostenibilidad no se logra simplemente con una mejora de la calidad ambiental, hace falta también mejorar la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos y garantizar el acceso equitativo de los ciudadanos, además de integrar en el tejido urbano todos aquellos usos que resulten compatibles con la función residencial. Por lo que respecta al sector privado, este ha limitado sus intervenciones en la trama urbana a las rehabilitaciones de edificios y en contadas ocasiones ha participado en actuaciones focalizadas en las áreas residenciales obsoletas, vulnerables y desfavorecidas. Y es que las operaciones de regeneración y renovación urbanas no son especialmente atractivas para la iniciativa privada. La principal razón estriba en su elevado coste económico, puesto que únicamente pueden ser asumidas si se cuenta con ayuda financiera pública. Es por ello que la normativa de suelo vigente intenta contribuir a que las operaciones en suelo urbano consolidado vayan desvinculándose progresivamente de la iniciativa pública y puedan llegar a ser financieramente autosuficientes. Pero es que, además, estas intervenciones urbanísticas resultan más complejas que las de nueva urbanización, tanto por su incierta viabilidad técnica¹⁰ como por la circunstancia de que se topan con las reclamaciones de la población residente, que demanda mejoras en la calidad de vida urbana mediante la implementación de medidas transversales que aúnen diversos sectores de actividad (cultural,

8. A pesar de que los niveles de rehabilitación se encuentran muy por debajo de la media europea, la propia Exposición de Motivos de la Ley 8/2013 reconoce el potencial del sector de la construcción como dinamizador de la actividad económica, y su contribución a la reactivación del empleo y la recuperación de la economía por la vía de la rehabilitación. Asimismo, pone de relieve la oportunidad de formular un marco normativo idóneo favorable a las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, que colme las lagunas legales que actualmente existen y facilite su viabilidad.

9. *Vid. la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la edificación en España, en desarrollo del artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE (2014)*, elaborada por el Gobierno de la Nación, así como el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020, del mismo año.

10. Baste pensar, por ejemplo, en el hecho de que en el suelo urbano consolidado objeto de las actuaciones de renovación urbana es habitual que puedan existir inmuebles protegidos por la legislación sobre patrimonio histórico-artístico o catalogados por el planeamiento. *Vid. a este respecto QUINTANA LÓPEZ, T., «La ciudad sostenible: Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico», Revista Aragonesa de Administración Pública, 22, 2003, y GARCÍA GARCÍA, M.ª J., La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras, Cizur Menor: Aranzadi, 2000.*

educativo, ambiental, laboral, social, etc.). Como culmen, muchas actuaciones en la ciudad consolidada requieren el desalojo de los ocupantes legales de viviendas que constituyen su residencia habitual situados en los inmuebles que son objeto de rehabilitación. A estos ocupantes legales se les reconoce el derecho al realojo en otra vivienda disponible en el propio edificio o en edificios colindantes o cercanos –y, cuando sea posible, también el derecho de retorno—¹¹.

2. El interés de la normativa anticrisis por las intervenciones urbanísticas en el entramado urbano

El crecimiento de la ciudad ha cedido el paso a intervenciones de mantenimiento y mejora, particularmente en sus áreas más vulnerables. Estas operaciones han recibido múltiples denominaciones a lo largo de la historia (revitalización, remodelación, reforma, mejora, renovación, regeneración...), una diversidad terminológica que se hace presente asimismo en la normativa urbanística autonómica¹². Todas ellas traen causa de la técnica de gestión del espacio urbano conocida como *reforma interior* que, junto con el ensanche, señorearon la actividad urbanística decimonónica y de principios del siglo XX.

El proceso de industrialización del país fue uno de los principales inductores de la transformación de las ciudades españolas mediante las técnicas urbanísticas de reforma interior y ensanche de poblaciones, junto con otros factores que revelaron la necesidad de modernizar el urbanismo de la ciudad, como el incremento poblacional debido a la migración de residentes del campo a la ciudad. Acometidas a partir del segundo tercio del siglo XIX en las grandes ciudades españolas, las operaciones de reforma interior urbana eran mucho más que simples intervenciones singulares de poco alcance y calado. Se trataba de reformas integrales que aprovechaban el derribo de las murallas medievales, la desamortización de 1836 –que dejó numerosos solares desocupados– y la creación de nuevas dotaciones urbanas (saneamiento, pavimentación de calles, iluminación pública, abastecimiento de agua...) para cambiar la fisonomía urbana con cargo en la trama urbana histórica, posibilitando el

11. En el caso de que no se les pueda proporcionar el correspondiente realojo, tendrán derecho a una compensación económica que cubra el daño causado.

12. En los países de formación anglosajona predomina el uso de las expresiones «regeneración urbana» (Gran Bretaña) o «renovación urbana» (Estados Unidos). *Vid.* GIFREU FONT, J., *La regeneración urbana en Gran Bretaña. La experiencia de las UDC*, Madrid: Marcial Pons, 1997.

trazado de grandes vías de comunicación y la ejecución de equipamientos y espacios públicos como plazas, mercados y grandes paseos. Estas reformas interiores mejoraron la calidad de la vida urbana y acabaron con el hacinamiento y la insalubridad de los barrios y los problemas de vialidad, valiéndose para ello de la técnica de la alineación, delimitadora y separadora de los espacios públicos y privados.

A partir de entonces, la normativa urbanística se mantuvo fiel al calificativo de reforma interior para referirse a cualquier operación urbanística que tuviera por objeto sanear barrios insalubres, resolver problemas de comunicación, estéticos o ambientales, crear dotaciones públicas y equipamientos comunitarios o realizar otros fines semejantes en los tejidos urbanos. Los instrumentos urbanísticos encargados de estas funciones eran los planes especiales de reforma interior, que desarrollaban en este aspecto las previsiones contenidas en el planeamiento urbanístico general. Más tarde, la STC 61/1997, de 20 de marzo, bendijo la coexistencia de marcos jurídico-urbanísticos particulares, y tras ella el Derecho urbanístico autonómico empezó a nutrirse con distintos términos que venían a conceptualizar la misma tipología de actuaciones de reforma interior. De resultas de ello, también la normativa estatal empieza a flirtear con nuevos títulos para las intervenciones en la trama urbana, siendo el de la «rehabilitación» el más utilizado, tanto para las operaciones que se circunscriben a la reforma de inmuebles como para las que se extienden también al espacio público.

Se ha apuntado que las primeras señales de un cambio de rumbo en relación con el exacerbado desarrollo urbanístico que constituía seña de identidad nacional las proporcionó la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Dicho texto legal impuso límites a ese crecimiento, en aplicación del principio de desarrollo sostenible¹³, y trasladó la atención hacia las mallas urbanas existentes, con permiso de los más recientes planes de vivienda, para los cuales es lugar

13. GIFREU FONT, J., «Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo de 2007 en punto al desarrollo urbanístico sostenible y la garantía del derecho a la vivienda», *Práctica Urbanística*, 146, 2017; VAQUER CABALLERÍA, M., «La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 311, 2017; SÁNCHEZ GOYANES, E. y RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, J., «El desarrollo territorial sostenible, como principio jurídico vinculante en la más reciente jurisprudencia», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 21, 2010; AMEZCUA ORMEÑO, E., «La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 285, 2013; y HUMERO MARTÍN, A. E., «Ley 8/2013 de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: Norma jurídica definitoria del contenido del artículo 47 de la Constitución Española (Hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 30, 2014.

común el impulso de medidas de regeneración y adecentamiento de las áreas degradadas y marginales de las ciudades (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, y Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas). No obstante, ha sido la legislación anticrisis la encargada de valorizar las operaciones de regeneración de la ciudad consolidada, en la medida en que pueden contribuir a la reactivación de la economía y la creación de empleo. Además, no debe olvidarse que, con los compromisos adquiridos a raíz del Paquete 20-20-20 de la UE, nuestro país está obligado a renovar anualmente un porcentaje significativo de viviendas y edificios para mejorar el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dedica el Capítulo IV del Título III a la «Rehabilitación y Vivienda» (arts. 107-111)¹⁴, imbricando ambas cuestiones para favorecer la recuperación del sector de la vivienda mediante el estímulo de actuaciones de rehabilitación y de renovación urbana en las tramas urbanas obsoletas, desfavorecidas y degradadas. Con esta regulación, la exigencia de sostenibilidad urbana experimenta un salto cualitativo, ampliando su ámbito de influencia a las políticas de ciudad no estrictamente urbanísticas¹⁵. Y en sintonía con ello, se dispone que estas operaciones han de reunir unas condiciones determinadas, contempladas pormenorizadamente en el art. 109: a) deben tener por objetivo la cualificación, revitalización y, en general, puesta en valor de las tramas y los tejidos correspondientes, así como de las áreas periféricas en atención a criterios de compatibilidad y proximidad física y funcional y aprovechamiento racional de infraestructuras, dotaciones y servicios, y garantizando en todo caso un marco urbano coherente; b) deben articularse preferentemente en planes, programas o instrumentos integrales que combinen las medidas de creación o mejora del espacio urbano con las de reequipamiento en dotaciones y servicios, y que garanticen su coherencia y eficacia; y c) han de contribuir, cuando tengan carácter aislado, al objetivo a que se refiere la letra anterior y a un marco urbano coherente, en el que se aborde la mejora y refuerzo de dotaciones y servicios y se consideren cuantas

14. Artículos 107 a 111 derogados por el apartado 5.º de la disposición derogatoria única de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

15. El art. 107 de la Ley 2/2011 establece lo siguiente: «Los poderes públicos, de acuerdo con los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional, formularán y desarrollarán las políticas de su respectiva competencia al servicio de un medio urbano sostenible».

variables de naturaleza socioeconómica son inherentes al proceso rehabilitador. El art. 110 define las actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas –sin distinción entre ambas– como las que supongan la reforma de la urbanización o de las dotaciones y la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial, en ámbitos urbanos donde se desarrollen procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y/o del patrimonio arquitectónico, especialmente cuando una parte significativa de la población residente se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas. Estas actuaciones tienen, en términos urbanísticos, la consideración de actuaciones de transformación urbanística, ya se trate de actuaciones de urbanización o de dotación, en función de cuál sea su objeto. La Ley 2/2011 era consciente de la necesidad de garantizar la efectiva ejecución de estas actuaciones y posibilitaba, mediante convenio, la ejecución privada de la rehabilitación por empresas que, sustituyendo a la propiedad del inmueble, asumieran la realización a su costa de la totalidad de las obras a cambio de la cesión de parte determinada del edificio rehabilitado.

Mayor concisión terminológica ofrece el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Su Capítulo IV («Medidas para el fomento de las actuaciones de rehabilitación», arts. 17 a 22) mantiene el impulso de las actuaciones de rehabilitación, entendidas como un concepto global dentro del cual se incluyen actuaciones de conservación, de mejora y de regeneración urbana¹⁶. Así, el término «rehabilitación» comprende las siguientes actuaciones (art. 17): a) las *actuaciones de conservación*, esto es, las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en condiciones legales de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato; b) las *actuaciones de mejora*, entendidas como las que se realizan por motivos turísticos o culturales o, más generalmente, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación cuyo fin sea garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, el cumplimiento

16. Los arts. 17 a 22 han sido derogados por el apartado 6.º de la disposición derogatoria única de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

de todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación; y c) las *actuaciones de regeneración urbana*, es decir, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, pudiendo afectar tanto a la urbanización y a las dotaciones como a los edificios, y que tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible¹⁷. Cuando estas operaciones vengán referidas exclusivamente a la rehabilitación de edificios, las obras que se realicen serán las necesarias para lograr los fines propios de las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano a que se refiere la letra anterior¹⁸. Nótese que la norma no alude en ningún momento a la renovación urbana como posible actuación sobre el medio urbano, aunque su contenido se corresponde con las actuaciones de regeneración. El Real Decreto-ley 8/2011 también contemplaba las actuaciones de rehabilitación de carácter integrado, en la medida en que articularan medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico¹⁹.

Posteriormente, en una nueva vuelta de tuerca terminológica, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Rehabilitación Urbanas, realiza una distinción entre las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las que supongan una regeneración y renovación urbanas. Aun así, se echa en falta una delimitación mucho más precisa de los términos en liza, en línea con el anteproyecto de la Ley 8/2013, delimitación que debe corresponder no al legislador autonómico sino al estatal, dado que su significado

17. Para un estudio del marco en el que se desarrollan las operaciones de rehabilitación, *vid.* ALONSO IBÁÑEZ, M.^a R., «Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas de 2011», *Ciudad y Territorio*, 174, 2012, pp. 639 y ss.

18. La Administración competente debe delimitar el ámbito de las actuaciones de regeneración urbana, que podrá ser continuo o discontinuo, así como de mera rehabilitación edificatoria, pudiendo incluirse en este ámbito intervenciones de demolición, renovación o sustitución de viviendas o edificios completos, siempre que no afecten a más del 50 % de los edificios, de las viviendas o de la edificabilidad.

19. El Real Decreto-ley 8/2011 identifica los sujetos que están obligados a la realización de actuaciones de rehabilitación y los legitimados para participar en ellas, explicitándose además las facultades reconocidas a las comunidades de propietarios, agrupaciones de estas y cooperativas que pudieran constituirse al respecto. También se implanta con carácter generalizado la inspección técnica de edificios, presente ya en las legislaciones de la mayoría de comunidades autónomas.

debería ser idéntico para todo el territorio nacional²⁰. El art. 7.1 establece, a este tenor, que «las actuaciones sobre el medio urbano se definen como aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos»²¹. Queda claro, pues, que las actuaciones de rehabilitación edificatoria son actuaciones aisladas que no son objeto de las determinaciones del planeamiento y se integran en el ámbito de la intervención administrativa en el uso del suelo, subsuelo y edificaciones (ya sea por la vía de la licencia urbanística o el requerimiento mediante orden de ejecución)²². Por el contrario, las actuaciones de regeneración y renovación

20. Algunas comunidades autónomas han acomodado su ordenamiento urbanístico a la dicción de esta Ley. Así, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación, modifica la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, para integrar medidas específicas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, actuaciones que define en los siguientes términos (arts. 151 a 153):

a) Las actuaciones de rehabilitación tendrán por objeto la rehabilitación de edificios, incluidas sus instalaciones y sus espacios privativos vinculados, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, accesibilidad y habitabilidad. Estas actuaciones se configuran como actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado.

b) Las actuaciones de regeneración urbana tendrán por objeto la rehabilitación de edificios, en los mismos términos que las actuaciones de rehabilitación, junto con la mejora de la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano, incluidos los espacios libres, servicios urbanos e infraestructuras, cuando existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de áreas urbanas, o situaciones graves de pobreza energética. Las actuaciones de regeneración urbana podrán abordarse bajo las modalidades de actuación aislada o integrada, según se les aplique el régimen del suelo urbano consolidado o del suelo urbano no consolidado.

c) Las actuaciones de renovación urbana tendrán por objeto la rehabilitación de los edificios y la mejora del medio urbano, en los mismos términos que las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, junto con la renovación y mejora de los equipamientos y demás dotaciones urbanísticas, cuando existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de barrios o conjuntos urbanos homogéneos, o converjan circunstancias singulares de deterioro físico y ambiental que hagan necesarias acciones de demolición, sustitución o realojo de residentes. Las actuaciones de renovación urbana se configuran como actuaciones integradas en suelo urbano no consolidado.

21. Para facilitar la ejecución de actuaciones de este tipo, la Ley 8/2013 amplía las facultades reconocidas a las comunidades de vecinos, las agrupaciones de propietarios y las cooperativas de viviendas, para actuar en el mercado inmobiliario al objeto de dar cumplimiento al deber legal de conservación, a la vez que proporciona mecanismos de cooperación interadministrativa e instrumentos jurídicos para la gestión de tales operaciones, sin olvidar el tema de la financiación, que también recibe una atención particular.

22. Sobre la evolución del término rehabilitación, *vid.* QUINTANA LÓPEZ, T., «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 24, 2011, y, del mismo autor, «La ciudad sos-

urbanas constituyen actuaciones integrales de transformación urbanística sustentadas necesariamente en la ordenación que proyecta el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico²³.

La realización de estas actuaciones corresponde a los propietarios y titulares de derechos de uso otorgados por ellos –en la proporción acordada en el contrato–; a las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios y cooperativas de viviendas, con respecto a los elementos comunes de la construcción, el edificio o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios; y a las Administraciones públicas, cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando estas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados. Como decíamos al principio de este escrito, uno de los principales hándicaps que acompañan a las intervenciones en los tejidos urbanos es el coste de estas operaciones. La propia Ley realiza una auténtica declaración de principios al respecto, al afirmar su voluntad no solo de colmar «las lagunas legales actualmente existentes, sino que remueva los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas». Por este motivo, la Ley no cesa en su intento de buscar mecanismos para hacerlas económicamente viables, y más allá de las formas de financiación más usuales para acometer actuaciones de rehabilitación, como las subvenciones a fondo perdido o las desgravaciones fiscales, prevé la celebración de convenios entre las Administraciones actuantes, los propietarios y otros sujetos intervinientes en la ejecución, que podrán incluir distintas previsiones: cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros de fincas urbanas, a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda abonar a los propietarios de las fincas; permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura; arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda u otros elementos de un edificio por plazo determinado a cambio del pago por el arrendatario o cesionario de todos o de alguno de los

tenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 22, 2003.

23. Un estudio sobre las novedades de la Ley 8/2013, puede hallarse en FERNÁNDEZ TORRES, J. R., «La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 30, 2014. *Vid.* asimismo ROGER FERNÁNDEZ, G., «Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 285, 2013.

siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación, etc.; explotación conjunta del inmueble o de partes del mismo; y constitución de consorcios o sociedades mercantiles de capital mixto, con participación privada minoritaria²⁴.

3. Las actuaciones sobre el medio urbano en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

En 1968, H. LEFEBVRE publicaba su trabajo *El derecho a la ciudad* como una crítica al sistema capitalista que convertía las ciudades en un producto modelado por los intereses del mercado, ajeno a las necesidades de la gente que las habitaba. El autor reivindicaba la necesidad de que los residentes volvieran a tomar el control de los entornos urbanos, convirtiéndose en protagonistas, en parte de los mismos, y no en simples espectadores de su evolución. El derecho a la ciudad como derecho colectivo de los habitantes de las ciudades propone ver la ciudad desde una nueva perspectiva, como un lugar en el que se puede aspirar al ejercicio pleno de la ciudadanía, a su gestión democrática a través de la participación y a vivir dignamente, proporcionando una especial protección a los grupos e individuos en situación de vulnerabilidad. Como parte de este derecho, la ciudad debe poder transformarse para generar escenarios de encuentro que respondan a las necesidades humanas y permitan la construcción de la vida colectiva y la convivencia, en beneficio de la cohesión social. El desarrollo urbano equitativo y sustentable y el reconocimiento de derechos vinculados que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes (vivienda digna, suministro de dotaciones y servicios públicos adecuados, medio ambiente sostenible, movilidad, seguridad, salubridad, eliminación de barreras arquitectónicas...) son objetivos del derecho a la ciudad que se adaptan como un guante a los cambios estructurales del Derecho urbanístico del siglo XXI. Por este motivo, el derecho a la ciudad emerge, a través del activismo ciudadano representado por los movimientos sociales y la participación pública en los procesos de toma de decisiones planificadoras, como uno de los impulsores de este cambio en las políticas públicas relativas a la ciudad. El derecho a la ciudad no solo comprende el derecho a disfrutar de lo que

24. Aun cuando continúa siendo manifiestamente insuficiente. Así lo señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 28, 2013, p. 14.

ya existe en el entorno urbano, sino también el derecho a su transformación cualitativa en aras de acceder a mayores libertades individuales y colectivas y a un mayor confort residencial. El modelo urbanístico que propugna la legislación de suelo vigente –con fundamento en los antecedentes normativos examinados *supra*– va en esa dirección de transformación urbana y social propiciada por el avance de los procesos de democratización y apertura de los Gobiernos locales. En este nuevo escenario, las políticas públicas persiguen la creación de ciudades más inclusivas, con mejora de las condiciones de habitabilidad del parque residencial y de los espacios urbanos públicos, en detrimento de la secular colonización de espacios vírgenes que ha imperado monolíticamente hasta hace bien poco. Frente al declive urbano del pasado, la ciudad debe poder mostrar su cara más atractiva y contribuir al crecimiento económico.

En esta línea, el Real Decreto Legislativo 7/2015 asume los objetivos de la Ley 8/2013, al disponer que «los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional» (art. 3.3). Sin duda, estos objetivos actúan como pauta hermenéutica que condiciona desde ahora mismo la configuración del modelo de desarrollo urbano en una triple dimensión de sostenibilidad: ambiental, social y también económica –no en vano, los requerimientos procedentes de las instancias europeas demandan ciudades globalmente más competitivas y eficientes–.

3.1. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas

A pesar de contemplar el desarrollo sostenible urbano como objetivo de las políticas urbanísticas, la Ley de Suelo de 2007 no reguló la regeneración y renovación urbanas, limitándose, como ya sucedía en la normativa urbanística precedente, a los aspectos referidos a la rehabilitación edificatoria, entendida como actuación aislada. No obstante, el deterioro del patrimonio inmobiliario y la pérdida de calidad ambiental del espacio habitado ya habían alertado al legislador mucho antes, moviéndole a proveer herramientas jurídicas para la mejora y rehabilitación de viviendas y equipamientos así como de espacios urbanos. Los antecedentes más pretéritos, vinculados al sector de la vivienda, aglutinaron las diversas actuaciones sobre la ciudad bajo el rótulo de actua-

ciones de rehabilitación, con independencia de su mayor o menor intensidad interventora sobre el medio urbano. Así, el Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, sobre actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo, introdujo la posibilidad de dotar de protección oficial a la rehabilitación de viviendas y al equipamiento comunitario primario –en desarrollo del mismo, el Real Decreto 375/1982, de 12 de febrero, concretó las condiciones técnicas y financieras para dicha rehabilitación–, mientras que el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, se encargó de arbitrar medidas para la rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos. Dada la poca efectividad de esta normativa, el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, de protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, hizo un nuevo intento por fomentar las actuaciones rehabilitadoras, estableciendo un sistema de ayudas fundamentado en la subvención de intereses para la financiación de créditos y en las subvenciones personales según la renta familiar de los usuarios. En su art. 1 se definían las actuaciones de rehabilitación y las áreas de rehabilitación integrada, en una distinción que actualmente se asimilaría a la que existe entre las actuaciones de rehabilitación (edificatorias) y las actuaciones de regeneración y renovación urbanas (actuaciones sobre el espacio urbanizado, con posible intervención edificatoria). Se entiende por actuaciones de rehabilitación «las adecuaciones constructivas o funcionales de viviendas o de edificios cuyo destino principal sea el de vivienda. Las actuaciones de rehabilitación podrán comprender asimismo las adecuaciones del equipamiento comunitario primario, entendiéndose por tal los espacios libres, las infraestructuras y las dotaciones» (art. 1.2). Por su parte, las áreas de rehabilitación integrada son las que tienen por objeto «la mejora o recuperación de conjuntos urbanos o áreas rurales, de sus condiciones naturales, de las actividades económicas y sociales y de las condiciones de vida de sus residentes, a través de las necesarias actuaciones sobre edificios, espacios libres, infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios. En las mismas se podrán promover las actuaciones de rehabilitación de viviendas a que se refiere el apartado anterior».

El concepto de renovación urbana se desliza en el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 (Real Decreto 233/2013). De conformidad con el mismo, las «áreas de renovación urbana» describen actuaciones de renovación integral de barrios o conjuntos de edificios de viviendas que precisan de actuaciones de demolición y sustitución de los edificios, de urbanización o reurbanización, de la creación de dotaciones y equipamientos, y de mejora de la accesibilidad de sus espacios públicos, incluyendo, en su caso, procesos de realojo temporal de los residentes». Esta definición se toma prestada por el legislador

estatal para pergeñar en la Ley 8/2013 un régimen de intervenciones en la ciudad que tiende a identificar los significados de las expresiones renovación urbana y regeneración urbana, una sinonimia que se traslada posteriormente al Real Decreto Legislativo 7/2015.

Si bien la Ley 8/2013 proporcionó unas pautas distintivas que sentaban las bases de la identificación conceptual de cada una de las actuaciones en el medio urbano, el Real Decreto Legislativo 7/2015 ha prescindido en su título de las referencias a la regeneración y renovación urbanas, «por considerar que el término rehabilitación urbana engloba, de manera comúnmente admitida, tanto esta como la regeneración y renovación de los tejidos urbanos» (Exposición de Motivos)²⁵. En suma, asistimos de nuevo a la utilización poco rigurosa de los términos, en esta ocasión mediante la construcción de un metaconcepto, el de la rehabilitación, que, superando las distinciones de la Ley 8/2013, permite condensar en su seno todas las intervenciones susceptibles de desarrollarse en el medio urbano. No obstante, esta asimilación no es más que una ilusión, ya que, cuando acudimos a la definición de conceptos (art. 2), las distinciones sobre el alcance de las respectivas actuaciones sobre el medio urbano introducidas por la Ley 8/2013 mantienen su vigencia. Así las define el citado precepto: «las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos»²⁶. Con todo,

25. La Ley 20/2014, de 29 de octubre, autorizó la refundición del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, con la Ley 8/2013, en concreto con los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimocava; así como con las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria, en la medida en que se refieren a alguno de los preceptos que quedan derogados por el nuevo texto refundido. De conformidad con la disposición final segunda, la regulación sobre rehabilitación urbana contenida en el Real Decreto Legislativo 7/2015 se dicta en ejercicio de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1, apartados 1.º, 13.º, 23.º y 25.º CE.

26. El precepto incluye definiciones relativas a la legislación de vivienda (infravivienda, residencia habitual, coste de reposición de vivienda, edificio de tipología residencial), poniendo de relieve la proximidad y/o asimilación entre las políticas de urbanismo y vivienda, cuando de operaciones sobre el medio urbano se trata. No en vano, la legislación de vivienda se ha ocupado, antes de que lo hiciera la normativa del suelo, de pergeñar una alternativa –palmariamente residual– al modelo expansionista. Ante la constatación de que el masivo consumo de suelo residencial no ha paliado el problema del acceso a la vivienda, el legislador estatal se ha valido de los planes de vivienda para dar cabida a un nuevo tipo de urbanismo de sesgo ambientalista y social interesado en la regeneración de las áreas más necesitadas. El Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, ya anunciaba la ne-

el legislador no ha variado un ápice la caracterización global de las actuaciones transformadoras del espacio urbano que dio por buena en la Ley 2/2011, equiparando las actuaciones regeneradoras y las renovadoras como si se tratara de la misma cosa.

El marco jurídico vigente de la rehabilitación urbana se halla en el Real Decreto Legislativo 7/2015. En su Título I («Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos») se señalan los dos tipos de actuaciones urbanísticas objeto de la Ley: las actuaciones de transformación urbanística (urbanización y dotación) y las actuaciones edificatorias. Las primeras son las relativas a las operaciones de *urbanización*, incluyendo tanto las de nueva urbanización –esto es, las que suponen el paso de un ámbito de suelo rural a suelo urbanizado para crear, junto con las infraestructuras y dotaciones públicas correspondientes, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística– como las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado. Mientras que las actuaciones de dotación tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado, para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados a una o más parcelas del ámbito, sin que se requiera la reforma o renovación de la urbanización del mismo. Por su parte, las actuaciones edificatorias son, como su nombre indica, las intervenciones que se realizan en inmuebles, aun cuando requieran obras complementarias de urbanización. Estas actuaciones pueden ser: a) de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, y b) de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

cesidad de acogerse a un desarrollo urbano sostenible, apostando por la calidad y conservación medioambiental, la equidad y prevención de la exclusión social y la eficiencia y productividad integral de la economía. Los siguientes planes de vivienda (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, y Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan Estatal 2013-2016 de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas) ahondan mucho más en la cuestión, como se desprende de sus rótulos identificativos. El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que tiene previsto entrar en vigor el 1 de enero de 2018, mantiene y refuerza su apuesta por la rehabilitación y la eficiencia energética en la edificación, estableciendo tres programas de ayudas referidos al fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas; el fomento de la conservación y mejora de la accesibilidad en viviendas; y el fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.

La iniciativa para impulsar estas actuaciones urbanísticas cuando deban desarrollarse sobre el medio urbano corresponde, de conformidad con lo ya apuntado por la Ley 8/2013, a las Administraciones públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores. A todos ellos se les considerará propietarios a los efectos de ejercer esta iniciativa.

Las Administraciones deben adoptar las medidas necesarias para asegurar la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas, y formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética (art. 4 Real Decreto Legislativo 7/2015).

La ciudad es un todo, es un sistema complejo y por este motivo carece de sentido ensayar una intervención sectorialmente parcial en la trama urbana, dado que cualquier aproximación debe abordarse de manera cohesionada. No en vano, el principio de desarrollo sostenible, que inicialmente se volcó en los aspectos ambientales, ha ido extendiéndose hacia colonizar con su influencia otros sectores de la vida urbana a priori menos implicados (cultura, movilidad, seguridad...). Como apunta el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020, «las ciudades son primordiales dentro del modelo de desarrollo sostenible, y por ello, los reglamentos de los fondos comunitarios establecen la obligación de dedicar al menos un 5 % de los recursos del FEDER a medidas integradas para el desarrollo urbano integrado y sostenible, el cual integra los ámbitos sociales, atendiendo a las diferentes necesidades de mujeres y hombres, económicos y ambientales de las ciudades. [...] La sostenibilidad urbana hace referencia a la mejora duradera y a largo plazo de las condiciones sociales, económicas, ambientales de un área urbana singular. Para alcanzarla es necesario disponer de una estrategia coherente, equilibrada y con una visión de largo plazo, y no únicamente de proyectos para abordar problemáticas específicas»²⁷. En un mundo globalizado, el legislador debe

27. Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020 (POCS), pp. 2 y 5. Este Programa, que recoge la estrategia FEDER de apoyo al desarrollo del modelo de crecimiento

proveer un marco de actuación que permita intervenir de manera inteligente en las ciudades, las cuales deben ser destinatarias de políticas públicas que garanticen una ordenación y uso racionales de sus recursos para hacerlas internacionalmente competitivas. De ahí que el Real Decreto Legislativo 7/2015 insista en la idea de proyectar *actuaciones de regeneración y renovación urbanas de carácter integrado*, que contemplen intervenciones no solo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración de la ciudad para lograr, mediante una estrategia unitaria, la consecución del máximo número de fines²⁸. No obstante, sorprende que, a pesar de las recomendaciones europeas, el legislador español contemple el enfoque integral de las operaciones de desarrollo urbano con carácter meramente potestativo.

La formulación de políticas que combinen en un mismo espacio medidas físicas con otras tantas de perfil social, económico, ambiental, cultural y de fomento del empleo no es nueva. Junto con los Programas Piloto Urbanos, las iniciativas comunitarias URBAN (1994-1999; 2000-2006) han sido fundamentales para emprender acciones innovadoras de desarrollo urbano con un enfoque integrado, focalizadas específicamente en la regeneración económica y social de las ciudades pequeñas y medianas o de los barrios en dificultades de las grandes ciudades. Estas iniciativas plantearon desde el primer momento la necesidad de proyectar intervenciones sectorialmente transversales y con implicación gubernamental multinivel, requerimiento que se mantiene aun cuando las actuaciones de desarrollo urbano han sido incluidas dentro de los programas regionales de aplicación de los Objeti-

sostenible, participa de la Estrategia Europa 2020, concentrándose en cuatro ejes prioritarios: economía baja en carbono, desarrollo urbano integrado y sostenible, calidad del agua y transporte sostenible. *Vid.* asimismo el Documento de Discusión elaborado por la Dirección General de Fondos Comunitarios, *Estudios sobre tipologías de ciudades españolas, sus necesidades y propuestas de intervención en el tramo de desarrollo urbano sostenible de la programación FEDER 2014-2020* (8 de julio de 2014). Tras un análisis de las necesidades específicas de las ciudades españolas, este documento realiza unas propuestas de intervención en el marco de los objetivos del Eje POCS-2 (Desarrollo Urbano Integrado y Sostenible).

28. ALONSO detalla cuáles deberían ser los elementos clave para lograr un desarrollo urbano integrado: en primer lugar, la adopción de una estrategia de ciudad transversal y multidireccional, agrupando los distintos recursos y políticas sectoriales; en segundo lugar, la identificación de compromisos compartidos en la dirección definida por la estrategia de ciudad para obtener resultados convergentes; en tercer lugar, la puesta en común de los presupuestos de los distintos niveles de Gobierno, que deben dirigirse en la misma dirección, de forma convergente; en cuarto lugar, la articulación de todas las escalas temporales (largo, corto, medio plazo) y espaciales (región, área metropolitana, ciudad, barrio), conjugándolas entre sí; y, en quinto lugar, la articulación del cuerpo social en un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia. ALONSO IBÁÑEZ, M.^a R., «Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas», *Práctica Urbanística*, 138, 2016, pp. 44-45.

vos de la UE (períodos de programación FEDER 2007-2013 y 2014-2020), perdiendo su carácter específico²⁹. El debate sobre la sostenibilidad urbana –que supone un paso más allá en el objetivo de desarrollo sostenible pergeñado en el Informe Brundtland– ha producido interesantes textos oficiales acerca de la oportunidad de ahondar en un desarrollo equilibrado de las ciudades que aproximan la concreción de una Agenda Urbana Europea [Carta de Aalborg (1994); Hacia una Política Urbana (1997); Estrategia Territorial (1999); Carta de Leipzig sobre las Ciudades Sostenibles (2007); Estrategia Europa 2020 (2010), etc.]³⁰. La Declaración de Toledo de 2010 (Documento de referencia de Toledo sobre la Regeneración Urbana Integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa)³¹ pone de relieve la necesidad de aplicar un planteamiento holístico en las políticas urbanas, y en consecuencia promueve la expresión «regeneración urbana integrada» –aunando valores como la sostenibilidad ambiental, la equidad social, la eficiencia económica y la gobernanza– como una estrategia transversal y transformadora del actual modelo de ciudad en un contexto de crisis económica, sin olvidar las oportunidades que las políticas de rehabilitación brindan a la reconversión del sector inmobiliario. Las intervenciones sobre la ciudad existente deben priorizar aspectos como el respeto con el entorno, la mejora de la compatibilidad, el incremento de la diversidad funcional y de usos, la inclusión y cohesión social, la recuperación del patrimonio edificado y la renovación cultural, a la vez que se fomenta una mayor implicación ciudadana en los asuntos que la conciernen. No debe olvidarse que la lucha contra el cambio climático ocupa un lugar destacado en las políticas integradas de regeneración urbana, con objetivos que van desde el reciclaje de suelo hasta la mejora de la eficiencia energética en edificación³².

29. Para una aproximación a la perspectiva integral que adoptan las operaciones de regeneración urbana, con especial acento en la dimensión social de las actuaciones implementadas, me remito a GUTIÉRREZ PALOMERO, A., «La iniciativa comunitaria URBAN como ejemplo de intervención integral en barrios periféricos con dificultades. Una lectura a partir del caso de Clichy-sous-Bois / Montfermeil (Île-de-France)», *Ciudades*, 13, 2010.

30. Vid. COMISIÓN EUROPEA, *La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una Agenda Urbana para la UE. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, Bruselas: Comisión Europea, 2014. Asimismo, COMITÉ DE LAS REGIONES, *Ciudades del mañana: ciudades sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental* (DOUE C 277, 13.9.2012).

31. Aprobada en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano celebrada en Toledo el día 22 de junio de 2010.

32. Vid. MINISTERIO DE FOMENTO, *Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España en desarrollo del artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE*, Madrid: Ministerio de Fomento, 2014.

Cabe destacar la existencia de reglas específicas aplicables a las actuaciones sobre el medio urbano, entre las que destaca la relativa a la ocupación de las superficies de espacios libres y dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución y siempre que quede asegurada la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público. Los planes podrán prever que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones. Cuando las superficies de espacios libres o de dominio público ocupadas sean de titularidad municipal, se establecerá una cesión de uso del vuelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente (art. 24.4 Real Decreto Legislativo 7/2015)³³.

La ordenación de actuaciones sistemáticas en el tejido urbano consolidado se articula mediante planes especiales que pueden recibir distintos nombres (reforma interior, mejora urbana, saneamiento, protección del patrimonio histórico...) ^{34,35}, sin perjuicio de los instrumentos específicos previstos en la normativa sectorial de vivienda, como las áreas de rehabilitación integral y las áreas de renovación urbana, previstas en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2009-2012, y cuyos antecedentes se remontan al art. 41 del citado Real

33. Esta previsión legal es aplicable asimismo a los espacios que requieran la realización de obras que reduzcan la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio en al menos un 30 % y que consistan en: a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas; b) la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas; c) la realización de obras y la implantación de instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables en las fachadas o cubiertas, cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 %; y d) la realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, como mínimo, en un 30 % el consumo de agua en el conjunto del edificio (art. 24.5 Real Decreto Legislativo 7/2015).

34. El planeamiento general también puede incluir determinaciones en materia de rehabilitación urbana. Para un análisis del planeamiento urbanístico como instrumento de rehabilitación, *vid.* GARCÍA GARCÍA, M.^a J., *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Valencia: Institució Alfons el Magnànim-Diputació de Valencia, 1999, pp. 299-351.

35. Sobre la regulación por la legislación autonómica de los planes de reforma interior y la aplicación de estándares dotacionales en suelo urbano, me remito al completo estudio de HERVÁS MAS, J., *Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 299-337.

Decreto 2329/1983 sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano. A su tenor, las áreas de rehabilitación integrada son ámbitos delimitados para la coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas y el fomento de la iniciativa privada, dirigidas a rehabilitar de forma integrada los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico-artístico, cultural, ambiental o social. Asimismo, las comunidades autónomas también han previsto herramientas jurídicas específicas para hacer efectivas las actuaciones en el tejido urbano, bien en la normativa urbanística general o bien en normas específicas. Puede citarse la Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial (en sentido similar, la Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears), que ha creado un fondo de fomento del Programa de barrios y áreas urbanas que necesitan una atención especial, dotado con recursos presupuestarios adscritos al departamento de la Generalitat competente en temas urbanísticos³⁶. Por su parte, la Ley madrileña 7/2000, de 19 de junio, de rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles que deban ser objeto de preservación, regula unos programas de rehabilitación concertada, que se incluyen en los convenios de cooperación interadministrativa entre la instancia autonómica y la municipal que establecen las condiciones de ejecución de la actuación rehabilitadora. También pueden traerse a colación los programas aragoneses de rehabilitación urbana de la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2003, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón. Estos programas forman parte del plan general de ordenación –sin perjuicio de que puedan considerarse como un documento con autonomía propia dentro del plan– y sirven para delimitar los ámbitos sujetos a estas actuaciones, en el interior de los cuales las cesiones de sistemas y aprovechamiento se sujetan a un régimen urbanístico más laxo.

36. Los proyectos reciben una financiación que puede oscilar entre el 50 % y el 75 % del coste total. La selección de proyectos se realiza en dos fases. En la primera, se evalúan las condiciones del barrio mediante unos indicadores estadísticos objetivos referidos a cuatro campos (déficits urbanísticos y de equipamientos, estructura y dinámica demográfica, problemas económicos y ambientales, y déficits económicos y desarrollo local). En segundo lugar, se procede a valorar el contenido del proyecto, que debe abordar la problemática del barrio de forma integral, con medidas transversales que incluyan los siguientes aspectos: 1) la mejora del espacio público y provisión de zonas verdes; 2) el acondicionamiento de elementos comunes de la edificación; 3) la provisión de equipamientos de uso colectivo; 4) la incorporación de las tecnologías de la comunicación; 5) la implantación y mejora de infraestructuras energéticas y ambientales; 6) el fomento de la equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos; 7) el desarrollo de programas que conlleven una mejora social, urbanística y económica de los barrios; y 8) la mejora de la accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas.

La importancia de garantizar la disposición de medios económico-financieros para la ejecución de las previsiones contenidas en los planes de ordenación urbanística, justifica la exigencia por el Real Decreto Legislativo 7/2015 de que las actuaciones de transformación urbanística incluyan un informe o memoria de sostenibilidad económica, cuya formulación ya resultaba obligada por mor del art. 15.4 de la Ley 8/2007. Dicho informe contiene información relevante acerca de dos aspectos claramente acotados (art. 22.4). De una parte, la comprobación de que la operación no altera el equilibrio presupuestario de las Haciendas locales; para ello, debe ponderarse el impacto de la actuación en las arcas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias, o por la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes (habitualmente se tratará de la Administración municipal, que es la competente para el ejercicio de la competencia urbanística de conformidad con el art. 25 LBRL)³⁷. De otra parte, el informe debe analizar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos, con el fin de evitar la producción de sobreofertas que no puedan ser absorbidas por el mercado inmobiliario. Este informe de sostenibilidad económica es un documento distinto del estudio económico-financiero que tradicionalmente ha exigido nuestra normativa urbanística, cuya función era evaluar el coste de las obras de urbanización, así como determinar el carácter público o privado de las inversiones necesarias para la ejecución del plan y los plazos temporales de la misma.

El informe de sostenibilidad económica tampoco guarda equivalencia con la memoria de viabilidad económica que a partir de la Ley 8/2013 (art. 11) se exige obligatoriamente en todas las actuaciones sobre el medio urbano³⁸. Efectivamente, las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requieren la elaboración de una memoria que asegure que dichas operaciones son viables, en términos de rentabilidad eco-

37. Es decir, que el informe de sostenibilidad económica debe velar para que la ejecución de las previsiones del planeamiento mantenga un deseable equilibrio entre los gastos generados por el mantenimiento y conservación de infraestructuras y dotaciones (vialidad, espacios libres, equipamientos...) y los ingresos tributarios que esas mismas operaciones reportan a la Administración.

38. Señala la STS de 30 de marzo de 2015 que «conviene aclarar que el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo no debe confundirse con el de viabilidad económica, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes».

nómica, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación. El contenido mínimo de la memoria es el siguiente: a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación. b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas. c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación. Este análisis hará constar la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo. d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación. Y e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas públicas (art. 22.5).

3.2. Las actuaciones de rehabilitación edificatoria: el Informe de Evaluación del Edificio y el alcance del deber de conservación

El reforzamiento del deber de conservación y el Informe de Evaluación del Edificio, como instrumentos preventivos para garantizar el mantenimiento del buen estado de los inmuebles, son una clara muestra del renovado interés

por la ciudad consolidada, y en concreto por la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria. Prueba de ello es que han emergido nuevos contenidos prioritarios que buscan eliminar las situaciones de infravivienda y garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y el uso racional de la energía. A raíz de la nueva mirada sobre la ciudad, el deber de conservación evoluciona cualitativamente, produciéndose un agrandamiento de su contenido –que inicialmente se limitaba a las simples reparaciones y a las asumidas por causa de interés general–, al incorporar criterios de eficiencia energética de los edificios y de accesibilidad universal (art. 111.1 de la Ley 2/2011). El Real Decreto-ley 8/2011 continúa en esta senda, ensanchándose el alcance del deber de conservación, mejora y regeneración urbana con un incremento del límite de su exigibilidad –que llega hasta el 75 % del coste de reposición de la edificación o construcción en los supuestos de incumplimientos injustificados de las órdenes de conservación– y de su ámbito subjetivo, que trasciende la propiedad e involucra también a otras personas físicas y jurídicas (titulares de derechos de uso, comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios, cooperativas de propietarios), en concordancia con lo establecido por la legislación civil³⁹.

Habida cuenta de que el parque inmobiliario español es un parque envejecido⁴⁰, el legislador ha considerado conveniente no solo reforzar el deber

39. El art. 10.1 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal establece que la comunidad está obligada a realizar obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad y seguridad.

40. La antigüedad del parque edificado español hace difícil cumplir con las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios, dado que más de la mitad se construyeron antes de que nuestro ordenamiento jurídico dispusiera de una normativa que fijara unos mínimos criterios al respecto, la Norma Básica de la Edificación NBE-CT-79 sobre Condiciones Térmicas en los Edificios (1979). Según la Directiva 2012/27/UE sobre eficiencia energética, los edificios representan el 40 % del consumo de energía final del espacio comunitario, y, con la intención de reducir este porcentaje, la Unión Europea ha lanzado una estrategia cuyo estandarte es el Paquete 20-20-20 «Energía y Cambio Climático». A tenor del mismo, los Estados miembros deben cumplir dos objetivos obligatorios: la reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20 % del consumo, junto a un objetivo indicativo, relativo a la mejora de la eficiencia energética en un 20 %. Dentro de los sectores no incluidos en el comercio de derechos de emisión, los sectores residencial, comercial e institucional son responsables de un 22 % de las emisiones difusas, así como de emisiones indirectas por consumo eléctrico. España se ha comprometido a minorar en el año 2020 un 10 % de las emisiones de los sectores difusos, con respecto al año 2005; mientras que, a más largo plazo, en el año 2050, el nivel de emisiones debe haberse reducido un 80-95 % en relación con los niveles de 1990. *Vid.* el Real Decreto 616/2017, de 16 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del Programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.

de sus propietarios de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación, sino también generalizar la inspección periódica de edificios como mecanismo para determinar su grado de conservación y poder actuar en consecuencia. Esta medida representa un gran paso en el objetivo de mejorar el estado del parque inmobiliario, dado que no todas las comunidades autónomas han regulado la inspección técnica de edificios ni tampoco se exige en todos los municipios, aunque cada vez son más los Gobiernos locales que han aprobado ordenanzas de este calibre.

El deber de conservación –y subsiguiente rehabilitación edificatoria, si procede– se regula en los arts. 15 y 17 del Real Decreto Legislativo 7/2015. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, entre otras obligaciones, el deber de conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos, así como el deber de realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber de conservación. En este último caso, las obras pueden consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas [art. 15.1, b) y c) del Real Decreto Legislativo 7/2015]. Amén de estos deberes básicos, cuando se trate del titular de inmuebles situados en suelo urbanizado, el deber legal de conservación comprende adicionalmente la realización de los trabajos y las obras necesarios para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el art. 3.1 de la Ley de Ordenación de la Edificación, además de adaptar y actualizar las instalaciones del edificio a las normas legales exigibles en cada momento (art. 17.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015). El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general (art. 15.2 y .3 del Real Decreto Legislativo 7/2015). Como novedad relevante, las actuaciones edificatorias (de nueva edificación o de rehabilitación) deben garantizar el realojamiento de los ocupantes lega-

les que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él (art. 18.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015). Además, como ya se ha apuntado, estas actuaciones requieren la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma (art. 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015).

En cuanto a la inspección técnica de edificios, la Ley 8/2013 amplió el objeto de la misma –que en adelante no se limitará a determinar únicamente su estado de conservación–, modificando también su denominación, que pasa a ser Informe de Evaluación del Edificio⁴¹. Al mismo tiempo, la Ley determinó la estratificación del deber de conservación en tres niveles para establecer una identificación con el alcance del Informe. Así, en un primer nivel básico, el deber de conservación se corresponde con la obligación de destinar la edificación a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato que establece la legislación aplicable. En particular, cuando se trate de edificaciones, ese deber comprende además la realización de las obras y trabajos necesarios para dar cumplimiento a los requisitos básicos de la edificación previstos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En un segundo nivel, este deber atañe a los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones –concretamente, sus instalaciones– a las normas legales que sean exigibles en cada momento para mantener sus condiciones de uso, sin que ello suponga una aplicación retroactiva de las mismas. Y, finalmente, en un tercer nivel, el deber de conservación define con mayor precisión el carácter de las obras adicionales a realizar por motivos de interés general, bien por motivos turísticos o culturales (previstos ya en la primigenia legislación urbanística), bien para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano (supuesto incluido en la Ley 2/2011). Mientras que la Inspección Técnica del Edificio regulada por las comunidades autónomas se focaliza en el primer nivel, el Informe de Evaluación del Edificio aborda el cumplimiento del deber con carácter integral. Es por ello que se considera un instrumento de fiscalización cualificado.

41. *Vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El Informe de Evaluación de los Edificios», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 369-423.

El Informe de Evaluación del Edificio se regula en el Título III del Real Decreto Legislativo 7/2015. La obligación de disponer del mismo se extiende a todos los edificios con tipología residencial de vivienda colectiva que tengan una antigüedad superior a los 50 años, abandonando la limitación que establecía el Real Decreto-ley 8/2011, que lo constreñía a los municipios de más de 25 000 habitantes, salvo que las comunidades autónomas fijaran otros estándares poblacionales⁴². El Informe tiene una periodicidad mínima de diez años, pudiendo establecer las comunidades autónomas y los ayuntamientos una periodicidad menor. El incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe de Evaluación tendrá la consideración de infracción urbanística, de conformidad con la normativa aplicable.

El Informe de Evaluación debe contener, de manera detallada: a) la evaluación del estado de conservación del edificio; b) la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas; y c) la certificación de la eficiencia energética del edificio. En cuanto a la capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los edificios, este podrá ser formalizado tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las comunidades autónomas⁴³. Los propietarios de estos inmuebles pueden ser requeridos por la Administración para que acrediten la situación en la que estos se hallen, en relación con los aspectos mencionados (el estado de conservación del edificio, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal y el grado de eficiencia energética de los mismos). Cuando el Informe de Evaluación se realice por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios refe-

42. La disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 8/2011 sometía a la inspección técnica de edificios los inmuebles de más de 50 años de antigüedad situados en municipios de más de 25 000 habitantes.

La disposición transitoria segunda establece el calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios, sin perjuicio de que las comunidades autónomas impongan mayores exigencias y de lo que dispongan las ordenanzas municipales, que podrán establecer especialidades en función de la ubicación de los edificios y de su antigüedad, tipología o uso predominante. La fecha de referencia que ha de tomarse a efectos de antigüedad del parque edificado español es el día 28 de junio de 2013, fecha en la que entró en vigor la Ley 8/2013.

43. En relación con la determinación del técnico facultativo competente, *vid.* GIFREU FONT, J., «El deber legal de conservación y rehabilitación de los propietarios de viviendas: la inspección técnica de edificios en Cataluña y la concreción del técnico facultativo competente para calificar el estado general de conservación», *Práctica urbanística*, 137, 2015.

rida a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario, aquel extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes.

En los supuestos en que la normativa autonómica o municipal regule un Informe de Inspección Técnica que permita evaluar los elementos señalados en las letras a) y b), este se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y surtirá los mismos efectos que el informe regulado en el Real Decreto Legislativo 7/2015. Cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto respecto de la posible exigencia de subsanación de las deficiencias observadas como respecto de la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados.

4. Conclusiones

Que el Derecho urbanístico ha abandonado el fervor desarrollista que lo ha caracterizado desde su creación como disciplina autónoma es un hecho probado. Las actuales políticas de uso del suelo se mueven en un plano distinto a la producción potencial de nueva ciudad, orientándose hacia las intervenciones en el tejido urbano. Este cambio de orientación (de hacer ciudad se pasa a «rehacerla») no se ha producido por generación espontánea. Las causas que han conducido al nuevo escenario han sido diversas, pero entre ellas destaca, en un lugar de honor, la crisis financiera que ha azotado el país y que ha puesto de manifiesto que el milagro económico español ha sido un espejismo (producto a su vez de otras tantas causas de origen endógeno y exógeno: debilidad estructural de la economía, arraigo a la propiedad, crisis de liquidez de los mercados, especulación, demanda alcista de inmuebles...). Tampoco ha sido ajena a la nueva filosofía la creciente relevancia del principio de sostenibilidad en su vertiente ambiental, aunque, a decir verdad, su efecto impulsor ha sido relativo, y ha terminado por ser utilizado por algunos como un mantra del cambio de modelo una vez que se ha constatado su irreversibilidad.

El foco de atención de las políticas públicas se ha desplazado del suelo urbanizable a la ciudad consolidada mediante el establecimiento de un régimen jurídico específico, las denominadas actuaciones sobre el medio urbano. Con ello no quiere decirse que nuestro país adolezca de una amplia experiencia en lo que a intervenciones en el suelo urbano consolidado se refiere, pero la mayor parte de las veces se ha tratado de operaciones puntuales en inmuebles de uso residencial, ya sea a iniciativa del propietario/promotor o

por razón de una orden de ejecución en cumplimiento del deber de conservación. En cambio, han sido escasas las ocasiones en las que el sector privado se ha implicado en operaciones sistemáticas dirigidas a la recuperación física y funcional de zonas obsoletas de la ciudad. Han sido las Administraciones públicas las que habitualmente se han encargado de ejecutar este tipo de intervenciones, y cuando lo ha hecho la iniciativa privada ha sido porque disponía de la pertinente financiación pública. Se trata de actuaciones poco atractivas, a causa fundamentalmente de su coste económico y del hecho de venir lastradas por circunstancias añadidas, como el reconocimiento de derechos preexistentes (realojo y retorno) y el activismo vecinal que aprovecha la coyuntura de la operación para reclamar la implantación de mayores dotaciones y servicios en el ámbito de actuación, por citar algunas.

Con el marco normativo vigente, cuyos antecedentes relevantes son la Ley 2/2011, el Real Decreto-ley 8/2011 y la Ley 8/2013, las actuaciones sobre el medio urbano han ido ampliando su campo de acción, intentando solventar las demás problemáticas presentes en la ciudad. Sin descuidar el interés por los aspectos físico-urbanísticos, estas actuaciones contemplan otros objetivos prioritarios que aglutinan aspectos ambientales, sociales y económicos (salud, seguridad, integración social, competitividad, eficiencia energética, participación ciudadana...) para promover un desarrollo sostenible que trasciende lo meramente urbanístico. Nótese cómo la inicial perspectiva de una sostenibilidad puramente ambiental ha mutado hacia un concepto más inclusivo y global. Y en este cambio de actitud ha tenido mucho que ver el impulso de las instancias europeas al fomento de políticas públicas integradoras, a través de iniciativas comunitarias como el Programa URBAN y de documentos oficiales como la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007). Sorprende, por tanto, que el Real Decreto Legislativo 7/2015 no implante la necesidad de que las actuaciones en el entramado urbano adopten permanentemente una perspectiva multidimensional, y, por el contrario, disponga el carácter potestativo de las intervenciones que adoptan ese enfoque integrado.

Un aspecto que a estas alturas el Real Decreto Legislativo 7/2015 no ha resuelto de manera concluyente, es el relativo a la determinación terminológica de las distintas actuaciones sobre la ciudad, cuestión en la que tampoco la doctrina se pone de acuerdo, pues los especialistas optan a su criterio por utilizar alguna de las expresiones concernientes (principalmente, rehabilitación o regeneración) para describir una misma intervención. La tradición urbanística identifica el concepto de rehabilitación esencialmente con las intervenciones en edificios y construcciones, mediante obras de conservación,

mejora, reforma y modificación y actualización de los elementos comunes o privativos de las edificaciones y de las instalaciones existentes en edificios y en los espacios comunes privativos vinculados a los mismos. La Ley 2/2011 se vale de los conceptos de rehabilitación y renovación para dar cuenta de las actuaciones en el tejido urbano, mientras que el Real Decreto-ley 8/2011 ha optado por utilizar un concepto amplio de rehabilitación, que aglutina al mismo tiempo las actuaciones de conservación, mejora y regeneración urbana. La Ley 8/2013 ha mantenido esta conducta errática con el recurso a tres expresiones, las de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, por bien que establece una distinción entre la primera, relativa a la rehabilitación edificatoria a través de actuaciones aisladas, y las dos restantes, comprensivas de obras tanto en edificios como en tejidos urbanos, pudiendo incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. No aclara la Ley qué es lo que distingue la regeneración de la renovación y, en caso de que no hubiere distinción, por qué se utilizan ambos términos. El anteproyecto de la Ley 8/2013 aludía a esa distinción, considerando que las actuaciones de regeneración urbana venían definidas por las obras que aglutinaban la urbanización del espacio público y la rehabilitación edificatoria, mientras que las actuaciones de renovación urbana eran las que comprendían la ejecución de obras de edificación de nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos, así como las obras de urbanización del ámbito correspondiente. Esta distinción no se trasladó al texto final de la Ley. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 7/2015, en cuanto que texto refundido, hereda la distinción anterior, pero con la elección del título de la norma –que remite exclusivamente a la rehabilitación– sigue sembrando dudas conceptuales, aun cuando queda claro que no estamos ante términos equivalentes, porque cada una de dichas actuaciones tiene distinto alcance. Las comunidades autónomas, en cuanto competentes en exclusiva en materia urbanística, pueden, y así lo han hecho, definir el objeto de las operaciones sobre la ciudad, pero sería recomendable que la fijación conceptual viniera de la mano del legislador estatal para garantizar su utilización uniforme en el territorio nacional y evitar nuevas confusiones.

Siendo la ciudad consolidada una realidad viva en constante transformación y producto de las relaciones sociales que se desarrollan a su amparo, las políticas de transformación del tejido urbano deben ser un reflejo de esta realidad local. Nuestro país no ha sufrido las consecuencias derivadas de la implantación de políticas urbanas con enfoque exclusivamente económico-urbanístico, como ha ocurrido en la vecina Francia o en Gran Bretaña, o, al menos, no con su intensidad. Ello no debe hacernos bajar la guardia. Dado

que los barrios que han sido objeto de renovación constituyen un polo de atracción económica y cultural de primer orden, especialmente los situados en la centralidad, su revalorización comporta el riesgo de desplazamiento de las comunidades locales, que pueden ser expulsadas en favor de familias con mayor nivel adquisitivo, de tal modo que el capital humano de estos barrios se disgrega y pierde su identidad en un proceso que los anglosajones, que han vivido la experiencia en sus propias carnes, denominan gentrificación. No obstante, en los últimos tiempos, las exigencias de la gobernanza impulsan un nuevo tipo de relación entre autoridades y vecinos, caracterizada por el empoderamiento de la población, la colaboración con las Administraciones y la búsqueda de soluciones innovadoras (a menudo, fruto de iniciativas *bottom-up*) que permiten garantizar la permanencia de la población residente.

Promover la rehabilitación del parque edificado que se encuentra en un deficiente estado de conservación, así como la regeneración y renovación del tejido urbano existente, es una tarea ineludible. El intervencionismo de los poderes públicos –en sustitución del mercado– ha sido fundamental en el pasado, ya sea mediante la gestión directa o indirecta de actuaciones, subsidiando préstamos convenidos, otorgando subvenciones o a través de medidas incentivadoras de carácter fiscal. No obstante, es dudoso que las operaciones sobre el medio urbano tengan una gran implantación. Desde un buen principio, los poderes públicos han considerado a las actuaciones sobre el medio urbano como una vía para contribuir a la recuperación económica a través de la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción, pero, en el actual contexto económico, la dificultad para acceder al crédito o para obtener financiación pública hace que el número de actuaciones de este tipo sea muy limitado –salvo que se trate de rehabilitaciones edificatorias–. Por la complejidad económica que supone abordar actuaciones en la ciudad consolidada debe celebrarse la exigencia de que se formule, con carácter previo a la ordenación y ejecución de dichas actuaciones, una memoria de viabilidad económica sobre la base de su rentabilidad, de su adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un apropiado equilibrio entre los beneficios y las cargas que generan, lo que permitirá conocer la plusvalía de la operación y la oportunidad de llevarla a cabo. El legislador estatal es consciente de esta dificultad y por ello, al margen de la flexibilidad que pueda ofrecer el régimen urbanístico autonómico, plantea algunas soluciones innovadoras en relación con la ordenación y gestión de las actuaciones sobre el medio urbano que contribuyan a allanar su ejecución y viabilidad económica, como es el fomento de la colaboración público-privada entre propietarios, Administración y otros sujetos que intervengan en la ejecución, poniendo a su alcance una

serie de fórmulas convenientes y contractuales con el objeto de coadyuvar a su gestión y financiación. En el mismo sentido de favorecer estas operaciones se inscribe la autorización para ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público municipal indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como las superficies comunes de uso privativo, ubicadas en el suelo, el vuelo y el subsuelo, si son indispensables para garantizar la accesibilidad universal, y siempre que no se perjudique la funcionalidad de los espacios y dotaciones públicos.

5. Bibliografía

- ALLI ARANGUREN, J. C., «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (Ejemplar dedicado a Homenaje a Demetrio Loperena Rota y Ramón Martín Mateo), Vol. I, 2014.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.^a R., «De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del derecho urbanístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 277, 2012.
- ALONSO IBAÑEZ, M.^a R., «Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas de 2011», *Ciudad y Territorio*, 174, 2012.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.^a R., «Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas», *Práctica Urbanística*, 138, 2016.
- AMENÓS ÁLAMO, J., *El mito de la ciudad compacta*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.
- AMEZCUA ORMEÑO, E., «La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 285, 2013.
- BASSOLS COMA, M., «La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible», en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006.
- BUSTILLO BOLADO, R. O., «El desarrollo sostenible como principio jurídico y como principio constitucional», en BUSTILLO BOLADO, R. O. y GÓMEZ MANRESA, M.^a F. (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2014.
- CASARES MARCOS, A., «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Derecho Urbanístico. Guía teórico-Práctica*, 2.^a ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2013.
- CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico*, Madrid: Ed. Reus, 2013.

- COMISIÓN EUROPEA, *La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una Agenda Urbana para la UE. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, Bruselas: Comisión Europea, 2014.
- COMITÉ DE LAS REGIONES, *Ciudades del mañana: ciudades sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental* (DOUE C 277, 13.9.2012).
- CRUZ MERA, Á. DE LA, «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Ciudad y Territorio* (monográfico «Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas»), 179, 2014.
- DÍAZ LEMA, J. M., «Rehabilitación urbana, o cómo hacer de la necesidad una virtud», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 257, 2010.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Incidencia del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el urbanismo y la edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y la nueva Ley de Suelo», en ENTRENA CUESTA, R. (dir.), *El Derecho Urbanístico del siglo XXI: Libro Homenaje al profesor Martín Basols Coma*, Vol. 3 (Urbanismo y Estado de las Autonomías), Madrid: Ed. Reus, 2008.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El Informe de Evaluación de los Edificios», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 28, 2013.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R., «La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 30, 2014.
- GARCÍA GARCÍA, M.^a J., «Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 33, 2008.
- GARCÍA GARCÍA, M.^a J., *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Cizur Menor: Aranzadi, 2000.
- GARCÍA GARCÍA, M.^a J., *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Valencia: Institució Alfons el Magnànim-Diputació de Valencia, 1999.
- GARCÍA RUBIO, F., «Planeamiento, movilidad y sostenibilidad urbana. Un análisis desde las Smart cities», *Práctica urbanística*, 131, 2014.
- GIFREU FONT, J., «Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada», *Cuadernos de Derecho Local*, 33, 2013.
- GIFREU FONT, J., *La regeneración urbana en Gran Bretaña. La experiencia de las UDC*, Madrid: Marcial Pons, 1997.
- GIFREU FONT, J., «El deber legal de conservación y rehabilitación de los propietarios de viviendas: la inspección técnica de edificios en Cataluña y la concreción del técnico

- facultativo competente para calificar el estado general de conservación», *Práctica urbanística*, 137, 2015.
- GIFREU FONT, J., «Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo de 2007 en punto al desarrollo urbanístico sostenible y la garantía del derecho a la vivienda», *Práctica Urbanística*, 146, 2017.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la edificación en España, en desarrollo del artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE*, 2014.
- GÓMEZ MANRESA, M.^a F., «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas e iniciativa privada», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 30, 2014.
- GREGORIO HURTADO, S. DE, «La iniciativa comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: una aproximación al caso español», *Ciudad y Territorio*, 180, 2014.
- GUTIÉRREZ PALOMERO, A., «La iniciativa comunitaria URBAN como ejemplo de intervención integral en barrios periféricos con dificultades. Una lectura a partir del caso de Clichy-sous-Bois / Montfermeil (Île-de-France)», *Ciudades*, 13, 2010.
- HERVÁS MAS, J., *Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- HUMERO MARTÍN, A. E., «Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: Norma jurídica definitoria del contenido del artículo 47 de la Constitución Española (Hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 30, 2014.
- LÓPEZ RAMÓN, F., «Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 43, 1984.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Madrid: Ed. Dykinson, 2004.
- MINISTERIO DE FOMENTO, *Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España en desarrollo del artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE*, Madrid: Ministerio de Fomento, 2014.
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios a la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R)*, Madrid: Iustel, 2007.
- PONCE SOLÉ J., «Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el derecho», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41-42, 2013.
- QUINTANA LÓPEZ, T., «Hacia un modelo de Urbanismo Sostenible», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Urbanismo Sostenible, Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- QUINTANA LÓPEZ, T., *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1993.
- QUINTANA LÓPEZ, T., «La ciudad sostenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 22, 2003.

- QUINTANA LÓPEZ, T., «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 24, 2011.
- RAMALLO LÓPEZ, F. E., «El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 150, 2011.
- ROGER FERNÁNDEZ, G., «Acotaciones al texto del Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas: Un texto manifiestamente mejorable», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 281, 2013.
- ROGER FERNÁNDEZ, G., «Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 285, 2013.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. y RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, J., «El desarrollo territorial sostenible, como principio jurídico vinculante en la más reciente jurisprudencia», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 21, 2010.
- TEJEDOR BIELSA, J. (ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública XV, 2013.
- VAQUER CABALLERÍA, M., «La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 311, 2017.

La viabilidad económica de los procesos de regeneración urbana

María Rosario Alonso Ibáñez

Catedrática de Derecho Administrativo.

Universidad de Oviedo

SUMARIO. 1. El valor jurídico de la viabilidad económica en el medio urbano. 2. Las variables económicas del urbanismo: los documentos de sostenibilidad y de viabilidad económicas. 2.1. La memoria o informe de sostenibilidad económica. 2.2. La memoria de viabilidad económica. 3. El ámbito espacial de los documentos de sostenibilidad y viabilidad económicas. 4. Recapitulación.

1. El valor jurídico de la viabilidad económica en el medio urbano

Contextualizaremos el tema que nos ocupa en el marco de todos aquellos elementos que nos han llevado a que tengamos que plantearnos la necesidad de una nueva intervención pública en la ciudad, en el sentido más amplio del término; por tanto, en el debate abierto de cómo organizar los temas urbanos y cómo reenfocar su marco jurídico. Diríamos, en este sentido, que asegurar la viabilidad y sostenibilidad económica de los procesos de intervención en la ciudad ya hecha, debiéramos considerarla como una cuestión que formaría parte de las condiciones básicas que garantizan la propia sostenibilidad del medio urbano. No en vano, es en el apartado 5 del art. 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU) donde se establece

que «la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, [...]», y este precepto, como el resto de los contenidos en la misma norma, se dictan precisamente como «condiciones básicas» que garantizan «un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», según se deja establecido en su art. 1. Se viene de esta manera a reforzar el valor jurídico que la sostenibilidad urbana tiene en nuestro ordenamiento jurídico, y de paso, de todas las dimensiones o aproximaciones que integran el concepto, que pasa de estar considerado, exclusivamente, como un principio jurídico, aunque impreciso –lo que no ha sido óbice para que jueces y tribunales lo incluyan ya de manera generalizada en sus resoluciones judiciales como criterio hermenéutico–, a ser una condición básica que debe garantizar el legislador estatal. Precisamente por ello nos centraremos en el análisis que hace la regulación estatal.

Más allá de lo dicho, la sostenibilidad urbana, a pesar de lo ambiguo como concepto jurídico –y lo manoseado del término, en general–, se ha convertido también en el marco de referencia de todas las políticas, actuaciones y estrategias de la Unión Europea.

En particular, en España, y desde que el art. 107 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible lo positivizó por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra articulado el principio de integración en todas las políticas públicas, tengan o no impacto territorial, de una serie de fines al servicio de la sostenibilidad del medio urbano. La regulación actual de este principio está recogida en el apartado 3 del art.3 TRLSRU, en estos términos:

Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:

a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad

adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquellas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.

j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.

- k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.
- l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

El contenido actual del principio de integración de la sostenibilidad del medio urbano en todo tipo de políticas públicas, supone ciertamente una ampliación de fines en comparación con lo que podríamos considerar sus antecedentes¹, y se ha corregido el confusionismo que presentaba la formulación legal inmediatamente anterior, donde la cohesión social, que es un concepto imbricado en la dimensión social de la sostenibilidad urbana, estaba considerada de igual manera que la propia sostenibilidad del medio urbano, como objetivos de la acción pública, pero no al mismo nivel: el principio de cohesión social quedaba jurídicamente subordinado al principio de sostenibilidad urbana, lo que no tenía mucho sentido, aunque uno y otro condicionarían a todo tipo de políticas públicas².

Así pues, el urbanismo y su marco jurídico, el derecho urbanístico, es claro que deben atender hoy a nuevos requerimientos y principios, en cuyo contexto, como decimos, se encuentra la viabilidad económica de las intervenciones en el medio urbano, en sentido amplio, en los espacios transformados por la urbanización. Un derecho urbanístico finalista como el español, obligado a hacer operativos estos requerimientos y principios, está necesitado de una metodología a su servicio³, y de un régimen jurídico claro y riguroso al respecto. Veamos el régimen jurídico que deja establecido el legislador estatal en relación con la viabilidad y sostenibilidad económica de las actuaciones en el medio urbano.

1. El legislador estatal ya había partido, en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, de una visión reducida de la sostenibilidad urbana, la misma aproximación reducida que se llevó también a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, donde se tomaban en consideración fundamentalmente los aspectos medioambientales. La primera formulación estatal del propio principio de desarrollo urbano sostenible se hizo de manera limitada, al no dar contenido a otras dimensiones además de la medioambiental, como la económica, social, cultural, o a los retos del cambio climático. Tampoco quedó consagrada en la Ley de Suelo de 2007 la integración de la sostenibilidad –aún en la sola dimensión medioambiental– en todo tipo de políticas, solo en las que tienen impacto o proyección territorial. Esto es lo que vino a corregir después la Ley de Economía Sostenible de 2011, a la par que ampliaba la consideración de la sostenibilidad con aspectos no estrictamente ambientales.

2. Cfr: al respecto mi trabajo «La intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del periodo 2010-2011», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 174, 2012, pp. 639-654.

3. Así lo vengo poniendo de manifiesto, entre otras, en «De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del derecho urbanístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 277, 2012, pp. 13-28.

2. Las variables económicas del urbanismo: los documentos de sostenibilidad y de viabilidad económicas

Las variables económicas del urbanismo atienden a los costes que comportan la creación y el mantenimiento de las ciudades, el desarrollo y la transformación urbana en definitiva, pues la materialización física del hecho cultural mediante la aplicación de técnicas y modelos de ordenación, conlleva, obligadamente, la elevada disposición de recursos económico-financieros que precisan de análisis y estudios de viabilidad que puedan garantizar la eficacia en el proceso de producción de ciudad. Si bien es cierto que los análisis de costes que comporta el urbanismo son relativamente conocidos y aplicados, con mayor o menor solvencia, en la disciplina y normativa legal establecida para la formulación del planeamiento municipal, tanto general como de desarrollo –no es otra la razón de ser con la que nacieron los estudios económico-financieros⁴–, no ocurre así con los referidos a la viabilidad de las actuaciones de transformación urbanística (actuaciones urbanizadoras y de dotación) ni, sobre todo, con los que afectan a la sostenibilidad económica.

En el art. 22 TRLSRU, bajo el rótulo «Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano», se contiene en la actualidad la regulación de los documentos a los que llevar el análisis económico de las actuaciones urbanísticas que se pretendan realizar en la ciudad existente. Nos referimos al «informe o memoria de sostenibilidad económica» (en adelante, ISE), al que se refiere el apartado 4 del citado art. 22, y a la «memoria que asegure la viabilidad económica» (en adelante, MVE), a la que se refiere su apartado 5. Se trata de documentos distintos, que deberán acompañar, como parte de los mismos, a los instrumentos que contengan la ordenación urbanística del espacio en el que se vaya a intervenir, ya se trate de un plan urbanístico o de otro instrumento jurídico distinto. Ambos vienen a sumarse al

4. En efecto, una aproximación a esta labor ya se recogía en la Ley de Suelo de 1956, con objeto de que se justificara que se disponía de medios económico-financieros que aseguraran la ejecución de las previsiones del plan general, y la afección de estos a la ejecución del plan. Posteriormente, tras la reforma de 1975, se limitó su objeto, reduciéndolo a la evaluación de las obras de urbanización y a la determinación del carácter público o privado de las inversiones necesarias para ejecutar el plan. En concreto, el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento de 1978, bajo la denominación de estudio económico y financiero del plan, prescribía la obligación de llevar a cabo la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a los sistemas generales y a la implantación de los servicios urbanísticos (sistemas locales) incluidos en las actuaciones de transformación urbanística que se integran en los programas cuatrienales del plan, debiendo determinarse en ellos la iniciativa, la cuantificación y el carácter público o privado de las inversiones a realizar.

«estudio económico-financiero» que en la actualidad mantiene la legislación urbanística de las comunidades autónomas como documento que debe incorporar, fundamentalmente, el planeamiento urbanístico de carácter general.

Interesa destacar ya desde el primer momento que las magnitudes que examinarán en cada caso estos documentos no son intercambiables, puesto que cada uno de ellos persigue cosas distintas⁵ y –añadimos– se proyectan sobre ámbitos espaciales distintos.

2.1. La memoria o informe de sostenibilidad económica

La memoria o informe de sostenibilidad económica está regulada en el art. 22.4 TRLSRU: «La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos».

Esta regulación se completa con la previsión del apartado 1 del art. 3 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, donde se establece qué hay que hacer para examinar el impacto de las actuaciones de transformación urbana en las Haciendas públicas: «Específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta».

Conviene señalar el carácter innovador de este mandato legal en la tradición normativa española, que aparece por primera vez con la Ley 8/2007,

5. Como sostienen B. MARÍN FERREIRO y S. FERNÁNDEZ MONEDERO en «Los informes de sostenibilidad económica», *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, 138, 2016, pp. 56-65.

de Suelo, en el art. 15.4, proyectando su exigencia sobre las actuaciones de urbanización (de nueva urbanización o de reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado). Posteriormente, la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, modificó ligeramente el anterior precepto para proyectar también su exigencia sobre las actuaciones de dotación.

Con este instrumento el legislador estatal lo que pretende es superar las insuficiencias que presentaba el estudio económico-financiero⁶, que se había convertido en un documento puramente descriptivo⁷ que debía informar so-

6. Insuficiencias que la *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica* resume de la siguiente manera: «los Estudios Económico-Financieros deben analizar, con respecto a las actuaciones de iniciativa pública, el estado y solvencia de las Haciendas públicas afectadas, sobre todo, la municipal. Para llevar a cabo dicho análisis, se estudiará el presupuesto de inversiones de los años anteriores así como la capacidad de endeudamiento del mismo, contabilizándose los ingresos y gastos derivados del urbanismo y realizando una proyección al año horizonte del Plan en el cual se prevean, además de los normalizados que alimentan el Presupuesto Municipal, los ingresos obtenibles derivados de la gestión del Plan, entre los que se encuentran, fundamentalmente, los correspondientes a la participación pública en las plusvalías que formarán parte del patrimonio municipal de suelo con destino a la intervención en el mercado de suelo. La factibilidad del Plan y la garantía, razonable, del desarrollo de las previsiones de sus actuaciones urbanizadoras, se deduce del equilibrio resultante de los ingresos y gastos públicos derivados del urbanismo. En el caso de que se produjera un saldo negativo, habría que reconsiderar las actuaciones previstas en el Plan, bien renunciando a algunas de ellas, bien difiriéndolas a plazos posteriores al horizonte establecido para la ejecución del mismo o, alternativamente, explorar la consecución de ingresos adicionales que posibilitaran su financiación. Con respecto a las inversiones públicas correspondientes a otras Administraciones no municipales y para aquellas infraestructuras o dotaciones que no pudieran obtenerse mediante las técnicas del urbanismo (cesión gratuita por reparcelación), limitándose exclusivamente a la expropiación como actuaciones aisladas, desde el planeamiento municipal solo cabe garantizar su factibilidad mediante la suscripción de Convenios inter-administrativos de cooperación, en los cuales, la Administración responsable de la actuación se comprometa a consignar los costes derivados de la misma en el Presupuesto de Inversión del ejercicio que corresponda, según establezca y programe el Plan General. La garantía de ejecución, incluso con suscripción de Convenios, no puede ser absoluta, dada la estructura presupuestaria anualizada, la variabilidad de las previsiones y preferencias de inversión, las alternancias democráticas y la volatilidad de los mercados. En primer lugar, se echa en falta un auténtico Análisis de Viabilidad Económica, no tanto para la ejecución de los sistemas generales (que también), sino y sobre todo, para la ejecución de las actuaciones urbanizadoras cuya base ejecutiva se fundamenta en el principio de reparto de cargas y beneficios, es decir que su viabilidad dependerá de los costes derivados de las cargas asignadas (superficies, cantidades y costes relativos a las infraestructuras y servicios) en relación con los aprovechamientos urbanísticos atribuidos (usos de mayor o menor rentabilidad y edificabilidades correspondientes a los mismos). En segundo lugar, tampoco se establece procedimiento alguno que permita evaluar los costes de mantenimiento y conservación que las infraestructuras, servicios y dotaciones obtenidas, bien onerosamente, bien por cesión gratuita, suponen para la Administración afectada» [B. MARÍN FERREIRO y G. R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (coords.), Ministerio de Fomento, 2011].

7. Así, B. MARÍN FERREIRO y S. FERNÁNDEZ MONEDERO, *op. cit.*

bre *cuánto* había que invertir para llevar a cabo la urbanización prevista en el plan, o para llevar a cabo la ejecución de todo lo previsto en el plan –según unas u otras regulaciones autonómicas–, y *por quién*, esto es, si las inversiones tendrían carácter público o privado, pero sin incorporar análisis de viabilidad económica de las actuaciones urbanizadoras.

El ISE tiene por finalidad ponderar esa viabilidad. Según la *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica*, la lógica de los ISE vendría dada por lo que a continuación se recoge:

En la actualidad no se entiende posible formular un plan sin evaluar, aun someramente, la viabilidad de las actuaciones urbanizadoras previstas en el mismo, y proceder a atribuir usos y edificabilidades y a establecer cargas de sistemas locales y generales, es decir, a consignar aprovechamientos urbanísticos sin comprobar cuál resulta ser el valor final (residual) del suelo y, por tanto, quién se estaría enriqueciendo, quizás desproporcionadamente, con las previsiones del plan, y quién, sin embargo, pudiera encontrarse en la situación opuesta de que, en su caso, podría llegar a bloquearse la actuación ante su explícita inviabilidad. Y es que debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de las actuaciones urbanizadoras previstas en los planes se encomiendan a la iniciativa privada, y si la ejecución de las mismas no presenta una previsión de beneficio razonable, las actuaciones permanecerán inactivas y las propuestas del plan no se cumplirán, fracasando, por tanto, el modelo de desarrollo establecido, y dejando, finalmente, insatisfechas las demandas sociales, ante la ausencia de una oferta urbana adecuada. En este sentido, y como resulta lógico, los citados estudios de viabilidad deben partir de la determinación de la totalidad de los costes de producción urbanizadora (gastos de urbanización, gastos generales, financieros y beneficio empresarial) de la actuación concreta a analizar, así como los ingresos potenciales de la actuación, es decir, el valor en venta de las parcelas urbanizadas resultantes, calculado en función de los valores de repercusión correspondientes a cada uno de los usos a implantar, determinados sobre la base de un riguroso estudio de mercado actualizado, y todo ello calculado por la metodología residual, estática o dinámica, según queramos disponer de mayor o menor información a la hora de tomar decisiones sobre la viabilidad de la actuación. Finalmente, en el supuesto de que la actuación se considerara viable en función de la tasa de rendimiento mínima establecida, se deberá proceder a la distribución de las plusvalías generadas por la actuación entre los propietarios, Administración actuante y agente promotor-gestor (urbanizador, junta de compensación, etc.), poniéndose de esta forma de manifiesto la auténtica rentabilidad de las actuaciones,

pudiendo compararse entre ellas y, así, posibilitándose una formulación más equitativa y un más justo equilibrio en los beneficios que el plan atribuye a las diferentes previsiones urbanizadoras⁸.

No deja de resultar chocante, por la falta de matización, que en la explicación, aun sin efectos jurídicos, de la finalidad del ISE, la citada *Guía Metodológica* acuda a argumentaciones en términos de rentabilidad de las actuaciones previstas, cuando asegurar la rentabilidad es precisamente la razón de ser de la MVE.

2.2. La memoria de viabilidad económica

La memoria de viabilidad económica está regulada en el apartado 5 del art. 22 TRLSRU:

La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos:

- a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.*
- b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.*
- c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la*

8. *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica*, op. cit., pp. 13-14.

mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les compete, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.

e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.

Se trata de un nuevo y distinto instrumento de análisis de variables económicas, que se introduce por primera vez en el art. 11 de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, y que se incorpora sin modificaciones al Texto Refundido vigente.

Tiene por finalidad asegurar que las actuaciones sobre el medio urbano, «sean o no de transformación urbanística», sean viables económicamente en términos de «rentabilidad» para los operadores privados, con clara atención a cómo afecten a la situación jurídica de los propietarios. A diferencia del ISE, el acento hay que ponerlo no en los costes o cuánto impacten las actuaciones de transformación urbanística –urbanización o dotación– en las Haciendas públicas o en los sectores productivos afectados, sino en la inversión que deban realizar los operadores privados en la fase de ejecución de determinadas actuaciones urbanísticas, las que tengan por objeto obras de rehabilitación edificatoria, o las de renovación o regeneración urbanas, para que sean rentables.

Por eso, siendo este el sentido y finalidad de la MVE, resulta incongruente que en la MVE deba evaluarse «la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas públicas», que contempla el art. 22.5.e). Como ha quedado dicho, esta evaluación es lo propio de ISE, y esta falta de precisión, además de romper la conceptualización de ambos documentos, introduce confusión en su especificidad, en la concreción que a uno y otro documento deba darse, afectando en definitiva a la seguridad jurídica que debiera presidir su tra-

tamiento, cuestión nada intrascendente teniendo en cuenta la trascendencia jurídica que la jurisprudencia viene asociando a los defectos formales del planeamiento urbanístico, susceptibles de provocar declaraciones de anulación.

3. El ámbito espacial de los documentos de sostenibilidad y viabilidad económicas

No son enteramente coincidentes los ámbitos espaciales sobre los que se proyectan las variables económicas a las que venimos refiriéndonos. El legislador utiliza con distinto contenido los distintos conceptos en liza: el medio urbano, las actuaciones en el medio urbano y las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

El «medio urbano», que no se encuentra legalmente definido en ningún momento, es sin embargo el objeto sobre el que se proyectan el principio de sostenibilidad urbana y el principio de integración de la sostenibilidad urbana en todo tipo de políticas públicas, a lo que ya nos hemos referido. El medio urbano equivaldría a cualquier entorno transformado por la urbanización, en el más amplio sentido.

Distintos sin embargo son los conceptos referidos a las «actuaciones sobre el medio urbano» y a las «actuaciones de transformación urbanística», sobre las que se proyectan las MVE y los ISE, respectivamente.

Tienen la consideración de «actuaciones sobre el medio urbano», de conformidad con el art. 2 TRLSRU:

[...] las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria. A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.

Por su parte, tienen la consideración de «actuaciones de transformación urbanística», de conformidad con el art. 7 TRLSRU:

- a) *Las actuaciones de urbanización, que incluyen:*
 - 1) *Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.*
 - 2) *Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.*
- b) *Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este.*

A su vez, y siempre que no concurren las condiciones establecidas para tener la consideración de actuaciones de transformación urbanística, se entiende por «actuaciones edificatorias», incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

- a) *Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.*
- b) *Las de rehabilitación edificatoria, entendiendo por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.*

Lo cual quiere decir que las actuaciones sobre el medio urbano, por tratarse de actuaciones de naturaleza urbanística, pueden ser desarrolladas, según los casos, tanto en régimen de actuaciones edificatorias como en régimen de actuaciones de urbanización, o como en régimen de actuaciones de dotación.

Desde el punto de vista del ámbito espacial, las actuaciones sobre el medio urbano pueden abarcar parcelas aisladas, sujetas a gestión aislada, o parcelas agrupadas en unidades de ejecución, sujetas a gestión sistemática.

A su vez, pueden desarrollarse con independencia de la clasificación urbanística que tenga el suelo.

4. Recapitulación

Parece indudable que las actuaciones sobre el medio urbano están llamadas a revolucionar las dinámicas urbanísticas que han venido siendo tradicionales: estas actuaciones van a requerir soluciones distintas, según su particular problemática, articuladas con flexibilidad. Y sobre ellas se proyectan, cuando tengan la consideración de actuaciones de transformación urbanística, tanto la exigencia de MVE como de ISE, teniendo también claro que garantizar la viabilidad económica de las actuaciones a largo plazo no es equivalente a viabilidad económica a corto, o lo que es lo mismo, a asunción de costes con inversiones dependientes de incrementos de edificabilidad. Desplazar las deudas al futuro ya no sirve, en términos de sostenibilidad urbana.

Por lo que hemos dicho, se echa en falta un régimen más claro y riguroso de los distintos documentos a los que deban llevarse los análisis de viabilidad económica, aunque parece que lo importante es que, con independencia del nombre del documento al que se lleve, lo que debe llevar en todo caso un instrumento de ordenación que contemple actuaciones de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, que son las que se engloban bajo el concepto de actuaciones sobre el medio urbano en la definición del apartado 1 del art. 2 TRLSRU, es un análisis de variables económicas que aseguren la viabilidad económica de la actuación a corto y a largo plazo:

- A largo plazo, que implica el coste de la implantación y mantenimiento de infraestructuras, puesta en marcha y prestación de servicios, suficiencia de suelo para usos productivos, y qué partidas presupuestarias deberán sufragarlos, públicas o privadas; o lo que es lo mismo, el coste de todo lo que sea necesario hacer para revertir la situación de degradación en que se encuentre el tejido objeto de la intervención (costes sociales, medioambientales, energéticos, etc.), incluso el coste de no hacer todo aquello que impone, por ejemplo, la normativa en materia de eficiencia energética de los edificios y de los sistemas urbanos.
- A corto plazo, que implica atender a los recursos privados que se aportan, qué inversiones llevarán a cabo los operadores particulares.

En nuestra tradición, la experiencia viene demostrando que los operadores privados solo invierten en actuaciones urbanísticas que sean rentables, midiendo la rentabilidad con aumentos de edificabilidad: solo se aportan recursos privados en la medida en que la inversión cubre los costes de la ac-

tuación. El incremento de edificabilidad siempre ha servido para garantizar la viabilidad a corto plazo de una operación. Ahora bien, cuando los costes de una actuación no puedan cubrirse con la inversión que realicen, esto es, la edificabilidad prevista con la operación, se romperá un axioma clásico del urbanismo español –que con la edificabilidad se cubran los costes de la intervención–, algo a lo que no parece puedan escapar los propietarios de suelos y edificaciones afectadas por actuaciones en el medio urbano, a los que se impone el deber de ejecutar las previsiones que contenga el instrumento de ordenación urbanística y asumir su coste, en régimen de equidistribución, no pudiendo separarse de la actuación según deja establecido el apartado 2 del art. 17 TRLSRU.

Es muy probable que las actuaciones que en ejecución de las previsiones del instrumento de ordenación deba el propietario llevar a cabo le resulten anti-económicas, teniendo en cuenta la extensión que el apartado 3 del art. 17 TRLSRU da al deber de conservación de edificaciones⁹, y la regulación de su límite¹⁰, elevándose significativamente la cuantía a partir de la cual las actuaciones a llevar a cabo por caer dentro del deber de conservación no sean económicas.

Lo cual quiere decir que para que una actuación sobre el medio urbano sea viable económicamente a corto plazo, que es lo que debe garantizar la

9. Art. 17.3 TRLSRU:

En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprende:

- a) *garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles y la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.*
- b) *la adaptación y actualización de sus instalaciones a las normas legales que para la edificación existente sean explícitamente exigibles en cada momento.*
- c) *la realización de obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Estas obras, que deberán ser ordenadas por la Administración, podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar el acuerdo administrativo correspondiente, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.*

10. Art. 17.4 TRLSRU: «El deber legal de conservación, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización».

MVE, el coste de las intervenciones que deban ejecutarse con cargo a los propietarios, distribuidas equitativamente, no supere el límite de su deber de conservación. El interrogante que con ello se abre es evidente: con la regulación vigente a la que acabamos de hacer referencia, ¿no se estará impidiendo que la viabilidad a largo plazo de las actuaciones de renovación y regeneración urbanas, que es lo que debe llevarse a los ISE, pueda quedar garantizada, haciéndola en última instancia inviable?¹¹

11. Sobre este debate, *cf.* los comentarios de J. I. TEJERINA y A. CERESO a propósito de la Sentencia del TSJ del País Vasco 3160/2013, que anula el PGOU de Donostia en Txomin Enea por la necesidad de que el planeamiento deba ser igualitario, y la posterior Sentencia del Tribunal Supremo 2783/2015, que la anula, en <http://orbenismo.es/la-sentencia-de-txomin-enea-y-el-aprovechamiento-medio/>, así como sobre el deber de conservación <http://orbenismo.es/deber-conservacion-cuanta-maxima/>

El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana¹

Anabelén Casares Marcos

Profesora titular de Derecho Administrativo.

Universidad de León

SUMARIO. 1. Reflexión preliminar sobre la revolución urbana en marcha. 2. Las implicaciones urbanas del desarrollo sostenible. 3. Nuevas perspectivas del informe de evaluación de edificios al servicio de la edificación sostenible y de la transformación urbana. 3.1. Alumbramiento de la inspección técnica de construcciones para acreditar el cumplimiento del deber urbanístico de conservación. 3.2. Evolución desde la inspección técnica de construcciones al informe de evaluación de edificios como instrumento para la sostenibilidad urbana.

1. Reflexión preliminar sobre la revolución urbana en marcha

La aprobación por el legislador estatal de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (en adelante, LRRRU), y su refundición posterior en el actualmente vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU), aspira a fundar y

1. El presente estudio se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER 2013-48006-C2-1-P del Ministerio de Economía y Competitividad, dirigido por el prof. Tomás QUINTANA LÓPEZ, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

definir las bases para una intervención sistemática en la ciudad antigua, colmando las lagunas y removiendo los obstáculos legales que pudieran impedir la puesta en práctica o, incluso, la propia viabilidad, técnica o económica, de aquellas actuaciones que, orientadas hacia los tejidos urbanos ya existentes, habrían de permitir intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y de garantizar, en última instancia, una mayor calidad de vida a sus habitantes².

Tomando como punto de partida la degradación, cuando no auténtica destrucción, del tejido urbano y social, así como la innegable inviabilidad, en especial, económica, del otrora urbanismo desenfrenado, el legislador pretende propiciar un cambio paulatino de modelo, trasladando el acento desde la producción de nueva ciudad a la conservación y, sobre todo, renovación y regeneración de la ciudad existente. Se trata, en definitiva, de acuerdo con la nueva filosofía imperante, de aprovechar el espacio urbano actual, adaptando la ciudad construida a los requerimientos económicos, sociales y medioambientales propios de nuestro tiempo, tanto en términos absolutos como relativos.

En cualquier caso, esta reflexión sobre la cuestión urbana en nuestro país excede de las consecuencias derivadas del estallido de la todavía cercana crisis financiera y de la problemática concreta planteada entre nosotros por el pinchazo de la denominada burbuja inmobiliaria española, cuyos graves efectos socioeconómicos aún arrastramos y padecemos³, para enlazar, en última instancia, con una preocupación más amplia y ciertamente global acerca de la velocidad y la propia magnitud de los cambios urbanos habidos en las últimas décadas y, muy especialmente, desde mediados del siglo XX. No cabe ignorar la realidad consolidada ya en el ámbito internacional, atinente a la cada vez más evidente remoción de los confines entre los entornos rural y urbano y a la consolidación de un modo de vida esencialmente urbano al que aspira hoy, directa o indirectamente, la inmensa mayoría de la población mundial⁴.

2. Sobre el objeto y los fines del nuevo marco legal, *vid.* A. CASARES MARCOS, «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.) y A. CASARES MARCOS (coord.), *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 618 y ss.

3. No en vano la acuciante insostenibilidad del rumbo urbanístico vigente hasta hace bien poco es consecuencia inevitable, como bien subraya E. BLASCO HEDO, «La certificación de eficiencia energética en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, p. 3, de que «hemos obviado la idea de que la vivienda es un bien de uso y no de consumo».

4. Sobre los orígenes y el ascenso de los enclaves urbanos, por todos, J. KOTKIN, *The City. A Global History*, The Modern Library, Nueva York, 2005; y, con mayor profundidad,

Así lo ha reconocido Naciones Unidas en su informe del año 2014 sobre las perspectivas mundiales de urbanización, sancionando el año 2007 como aquel en el que por primera vez en la historia de la humanidad la población mundial residente en entornos urbanos superaba cuantitativamente a la establecida, en cambio, en asentamientos rurales. Se trata, por lo demás, de un proceso de urbanización imparable, estimándose que para el año 2050 habrá de alcanzar la urbana el 66 % de la población mundial, y la rural, en cambio, tan solo el 34 %⁵.

Combinando estos datos con las previsiones demográficas para los próximos años, y concretamente con la estimación que augura el incremento de la población mundial hasta 9700 millones de personas en 2050⁶, nos asomamos de inmediato al espinoso reto planteado por una población global en expansión, tendencia combinada, de un lado, con movimientos migracionales asimismo al alza⁷, destinados, fundamentalmente, a entornos urbanos en cuanto enclaves susceptibles de garantizar una mejor calidad de vida a aquellos que se han sentido atraídos por la ciudad⁸, y, de otro, con el sostenido e imparable aumento consiguiente de las demandas consuntivas per cápita que ponen en serio aprieto la sostenibilidad de tales enclaves y de nuestro actual modo de vida⁹.

Son, en todo caso, tendencias de las que no escapa España, inmersa también en este proceso sostenido de pérdida de población en el medio rural¹⁰.

el exhaustivo y ya clásico trabajo de L. MUMFORD, *The City in History. Its Origins, Its Transformations and Its Prospects*, Harcourt, Brace & World, Inc., Nueva York, 1961.

5. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, Naciones Unidas, Nueva York, 2015, ST/ESA/SER.A/366, p. 7.

6. 11 200 millones en 2100 conforme a datos extraídos del informe de Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2015. Key findings & advance tables*, Nueva York, 2015, ESA/P/WP.241, p. 2.

7. Sobre todo internacionales, si bien también internos. *Vid.* el informe de Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2015. Key findings & advance tables*, Nueva York, 2015, ESA/P/WP.241, pp. 6 y ss.

8. B. KATZ y J. BRADLEY, en *The Metropolitan Revolution. How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2013, p. vii, refieren que aproximadamente un millón de personas se trasladan cada cinco días en el mundo a ciudades y zonas urbanas metropolitanas.

9. Hasta el punto de llevar a C. LANDRY, *The Art of City Making*, Earthscan, New York, 2006, p. 91, a cuestionarse, a la luz del déficit ecológico en que subsiste desde hace décadas el planeta y de las crecientes desigualdades sociales, si habrá comenzado la «descivilización», si nos habrá fallado, en definitiva, la modernidad.

10. No en vano resulta incontestable el éxito económico de las zonas urbanas, cuya actividad económica origina aproximadamente el 80 % del Producto Interior Bruto a nivel global, tal y como constatan A. GRUBLER y D. FISK, «Summary and conclusión», p. 175, a resultados del estudio colectivo que dirigen, documentado en *Energizing Sustainable Cities. Assessing Urban Energy*, Routledge, Nueva York, 2013. También J. AMENOS ÁLAMO,

Y así, Naciones Unidas estima que se habrá perdido para 2050 un 31,8 % de la población rural existente en nuestro país en el año 2014¹¹, dato aún más dramático si se toma en consideración la brutal pérdida de población rural española habida con anterioridad entre los años 1950 y 2014¹². En suma, en apenas 100 años nuestra población urbana habrá de pasar de los 14 574 000 personas que habitaban en entornos urbanos en 1950 a los 41 601 000 que se estima que lo harán en 2050¹³, previéndose, en definitiva, que para este último año el 86,3 % de la población española resida en zonas urbanas¹⁴, y abocándose, en fin, a nuestros poderes públicos, en especial a la Administración local, a lidiar con los diversos y complejos retos que semejante trasvase poblacional supone.

No han faltado, como es lógico, voces críticas con los nuevos tiempos, que han subrayado la dificultad o incluso la imposibilidad de planificar bajo tales circunstancias un crecimiento realmente sostenible del entorno urbano¹⁵. Ideas que enlazan, en todo caso, con el propio Informe Brundtland que, ya en 1987, advertía del crecimiento exponencial de la población mundial en las ciudades entre los años 1920 y 1980, alertando acerca de la propia singularidad del desarrollo urbano, que precisaría una estrategia diversa para cada ciudad, sin que quepa la adopción de modelos previamente normalizados que puedan garantizar su sostenibilidad¹⁶.

El mito legal de la ciudad compacta, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2015, pp. 155 y ss., se refiere a los beneficios derivados del impresionante proceso de dispersión urbana habido en Occidente durante el siglo XX.

11. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, op. cit., p. 60, pasando nuestra población rural de los 13 496 000 habitantes de 1950 a los 6 624 000 estimados para el año 2050 (pp. 234 y ss.).

12. Que oscila según los datos de Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, op. cit., pp. 234 y ss., entre los 13 496 000 habitantes de 1950 y los 9 638 000 de 2015.

13. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, op. cit., pp. 222 y ss.

14. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, op. cit., p. 211.

15. Por todos, G. MINDERMAN, «Innovative Governance in the Urban Era», en G. MINDERMAN y P. S. REDDY, *Innovation for the Urban Age. Innovative Approaches to Public Governance for the New Urban Age. The Winelands Papers 2014*, Eleven International Publishing, La Haya, 2016, pp. 3 y ss., para quien los cambios en el estilo de vida y los flujos migracionales imponen una velocidad al urbanismo que supone en la práctica el fin de la planificación del crecimiento urbanístico y poblacional, caracterizada, por su propia naturaleza, por ser especulativa, imprecisa y, por ende, necesariamente decepcionante desde la perspectiva del buen gobierno.

16. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, «Nuestro futuro común», de 4 de agosto de 1987, A/42/427. Elaborado para la Organización de las Naciones Unidas en 1987 por una Comisión encabezada por la –en aquel entonces– primera

En fin, el cambio de modelo urbanístico sancionado en los últimos tiempos por el legislador español dista mucho de ser una originalidad exclusiva de nuestro ordenamiento jurídico, insertándose, más bien, en el seno de una corriente internacional más amplia, favorable a abrir el crecimiento, la rehabilitación, la renovación y la regeneración urbanas a otro tipo de consideraciones económicas, sociales, ambientales e, incluso, culturales, más complejas, orientadas a la articulación de comunidades verdaderamente sostenibles¹⁷.

En este contexto, calificado significativamente por algún autor de cambio de época¹⁸, qué duda cabe que resulta del todo pertinente plantearse el debate acerca de la conveniencia de actuar sobre el propio parque edificado, a fin de fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad tanto de la edificación preexistente en sí misma como del tejido urbano ya construido, acercando progresivamente el marco normativo español a los objetivos planteados en el ámbito internacional y, en especial, a los marcados a tal efecto por las políticas y la regulación europeas. Así, señaladamente, en materia, entre otras, de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética. Se trata, en todo caso, de un nuevo paradigma marcado por la complejidad y la propia ambición de los objetivos sobre los que se sustenta. Una vez construida la ciudad, una vez dotados los espacios, el urbanismo ha de ponerse de nuevo al servicio del interés general a fin de recuperar, en última instancia, la escala humana del entorno urbano, superando no solo la insostenibilidad, sino también las múltiples disfunciones y los pesados lastres heredados de nuestra legislación urbanística anterior.

2. Las implicaciones urbanas del desarrollo sostenible

El fenómeno de imparable urbanización aludido *supra*, entendido como progresivo trasvase de una población mundial, ya de por sí creciente, del entorno

ministra de Noruega, Gro Harlem BRUNDTLAND, analiza y contrasta las políticas de desarrollo económico vigentes con el grado de protección y sostenibilidad ambiental de la época, llegando a la conclusión de que el avance socioeconómico logrado se estaba alcanzando a cambio de un coste medioambiental excesivamente elevado.

17. Se refiere a este cambio de modelo desde una perspectiva internacional, pero también propiamente británica, C. LANDRY, *The Art of City Making*, *op. cit.*, p. 299. Asimismo, desde la perspectiva estadounidense y con datos concretos de las partidas presupuestarias comprometidas entre los años 2010 y 2030 para la renovación y regeneración de las áreas metropolitanas del país, A. C. NELSON, *Reshaping Metropolitan America. Development Trends and Opportunities to 2030*, Island Press, Washington, 2013.

18. Así, G. MINDERMAN, «Innovative Governance in the Urban Era», *op. cit.*, p. 4, quien concluye, citando, a su vez, a J. ROTMAN, *In het oog van de orkaan*, Aeneas, Hertogenbosch, 2012, que no vivimos en una época de cambios, sino que asistimos, en realidad, a un cambio de época.

rural al urbano, obliga cada vez más a enfrentar los retos derivados del principio de desarrollo sostenible desde una perspectiva eminentemente urbana, llamando a la adopción de políticas integradas, holísticas o completas, que tomen en consideración todas las facetas y aristas de la vida en la ciudad¹⁹. Remite, en suma, a un cambio estructural profundo a fin de garantizar la transición a un nuevo modelo urbanístico global, esto es, sostenible, compacto y, simultáneamente, transversal en materia de eficiencia, tecnología, multifuncionalidad, cohesión social y competitividad.

Es un lugar comúnmente aceptado que la expresión «desarrollo sostenible» se emplea por vez primera en el que es conocido como Informe Brundtland²⁰. Representa un primer hito fundamental, en cuanto contribuye a abrir la idea, en aquel momento fundamentalmente ecológica, de la sustentabilidad o sostenibilidad ambiental a otras consideraciones más amplias, relacionadas con el contexto propiamente económico y social del desarrollo. Es más, a nuestros efectos el informe se anticipa al referirse, ya en 1987, al desafío urbano planteado por el ritmo de crecimiento de las ciudades, calificando el siglo XX de siglo de la «revolución urbana»²¹.

En todo caso, cabe recordar que la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se había anticipado a vincular la protección y mejoramiento del medio humano al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, en la línea, por otra parte, del fuerte aldabonazo que supuso y de la gran repercusión alcanzada por la publicación, también en 1972 por encargo del Club de Roma, del denominado Informe Meadows²².

19. En tal sentido, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision, op. cit.*, p. 2, llama la atención sobre los retos que plantea esta tendencia global desde la perspectiva de la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza. *Vid.*, con mayor profundidad, desde una perspectiva global, E. SOJA y M. KANAI, «The Urbanization of the World», en R. BURDETT y D. SUDJIC (eds.), *The Endless City: the Urban Age project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*, Phaidon, London, 2007, pp. 54 y ss.

20. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, «Nuestro futuro común», de 4 de agosto de 1987, A/42/427. Sobre el principio de desarrollo sostenible, su origen y evolución, así como su traslación al ámbito urbano y la preocupación por la sostenibilidad ambiental, *vid.*, por todos, A. CASARES MARCOS, «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.) y A. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 221 y ss., y la doctrina allí citada.

21. Pp. 266 y ss.

22. El informe, titulado en inglés *The Limits to Growth*, fue encargado al Massachusetts Institute of Technology (MIT) por el Club de Roma. Publicado en 1972, su autora principal

Se inserta en esta misma línea, dando un paso más para la consolidación del concepto, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se adoptó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992. Si bien recoge un conjunto de principios sin fuerza jurídicamente vinculante, busca reafirmar y desarrollar la Declaración de la Conferencia de Estocolmo de 1972, aprobándose en esta misma Cumbre el documento de acción Agenda 21 o Programa 21, que plantea la necesidad de una estrategia global y exhaustiva contra la pobreza y en pos del desarrollo sostenible²³.

En la actualidad, a resultas de la evolución someramente reseñada²⁴, el desarrollo sostenible ya no es simplemente un principio de carácter horizontal o transversal aplicable a cualquier actividad, sino un auténtico título habilitante para la actuación de los poderes públicos y, en especial, de las Administraciones públicas²⁵. Es cierto que el concepto no encuentra acomodo expreso en la Constitución española de 1978, si bien late de algún modo en su filosofía subyacente al enlazar de forma directa con las ideas de la utilización racional de los recursos naturales, la calidad de vida y la solidaridad colectiva, que enuncia en su artículo 45.2, y que deben ponderarse y compatibilizarse con otros bienes constitucionalmente protegidos, como el derecho a la propiedad privada, la libertad de empresa, el progreso económico y social, la interven-

fue Donella MEADOWS, biofísica y científica ambiental, especializada en dinámica de sistemas. Tres décadas más tarde se defienden las conclusiones alcanzadas por aquel informe en D. MEADOWS, J. RAUDERS y D. MEADOWS, *Los límites del crecimiento 30 años después*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006, reflexionando sobre la necesidad de abandonar la idea del desarrollo sostenible en pos de un desarrollo para la supervivencia.

23. La Cumbre de 1992 tuvo dos secuelas más, en septiembre de 2002, en Johannesburgo, y en junio de 2012, nuevamente en Río de Janeiro, en la denominada Conferencia de desarrollo sostenible Río+20, ambas «con escaso impacto y convencimiento social», como subraya F. RAMALLO LÓPEZ, *La planificación territorial sostenible*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 35, a la vista de los textos resultantes de las mismas.

24. Acompañada en nuestros días por la creciente tendencia de las actuales estrategias globales sobre el ambiente a referirse a «un crecimiento inteligente, sostenible e integrado» y a la implantación de una «economía verde». Así, *Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2011; junto con las conclusiones del Consejo de la Unión Europea celebrado el 11 de junio de 2012, recogidas en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, COM (2011) 571 final, de 20 de septiembre; o, en fin, el VII Programa ambiental de la Unión Europea, *Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*, aprobado por Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre.

25. Así lo sostiene también D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 25, septiembre 2011, p. 171, quien profundiza (pp. 175 y ss.) en las bases constitucionales y legales del desarrollo sostenible en España.

ción pública en la economía o la modernización de los sectores económicos, entre otros (artículos 33, 38, 40, 128 y 130)²⁶.

Desde sus comienzos, se formula como una declaración de principios que contiene referencias, siquiera genéricas, al urbanismo y al modelo territorial de las ciudades, aludiendo, en particular, a la problemática desencadenada por la insostenibilidad de los crecimientos incontrolados, no equitativos y poco respetuosos con el medio de las ciudades²⁷. De ahí a la formulación de un principio de desarrollo urbanístico sostenible, el ecourbanismo o la sostenibilidad y ecología urbanas, solo medió un paso²⁸, integrándose la preservación ambiental en el proceso de desarrollo urbanístico²⁹. Así ha sido asumido e incorporado de forma generalizada tanto a documentos públicos estratégicos y de planificación (*soft law*) como a normas de todo tipo de contenido, ambiental o no, y de procedencia diversa, europea, estatal, autonómica o local.

Por lo que se refiere, en concreto, a la Unión Europea, el proceso culmina con la Comunicación de la Comisión de 2004, *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*³⁰, elaborada en el marco establecido por el Sexto Programa de Acción Comunitaria. Se trata de un excelente compendio de las características y los rasgos definitorios del modelo europeo de urbanismo sostenible³¹. No en vano, sostiene que «el uso del suelo es un factor fun-

26. Así lo sanciona el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus sentencias 64/1982, de 4 de noviembre, y 102/1995, de 26 de junio. Sobre la recepción del desarrollo sostenible como principio jurídico en la jurisprudencia española y su articulación como auténtico principio jurídico constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, *vid.* R. O. BUSTILLO BOLADO, «El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional», en R. BUSTILLO BOLADO y M.^a F. GÓMEZ MANRESA (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 38 y ss.

27. A. FEIJÓO MIRANDA, «El desarrollo sostenible en el medio urbano», en R. BUSTILLO BOLADO y M.^a F. GÓMEZ MANRESA (dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 333. *Vid.*, asimismo, K. ARCHER, *The City. The Basics*, Routledge, Londres y Nueva York, 2013, pp. 162 y ss., que recoge, bajo el rótulo «environmental justice and the city», algunas consideraciones interesantes sobre la injusticia que supone, en términos estrictamente sociales, la existencia de condiciones ambientales muy diversas, radicalmente diversas incluso, dentro de la misma ciudad o entre ciudades diferentes, señaladamente Norte-Sur.

28. Ofrece un primer acercamiento general al principio de desarrollo sostenible en el campo del urbanismo Á. M. MORENO MOLINA, *Urbanismo y medio ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 17 y ss.

29. *Vid.*, a tal efecto, sobre la estrecha imbricación entre urbanismo y medio ambiente, por todos, M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, *Derecho Urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006, *in toto*, así como la doctrina allí citada.

30. COM (2004) 60 final, de 11 de febrero.

31. *Vid.* la exposición que realiza a tal efecto V. BERMÚDEZ PALOMAR, «Urbanismo sostenible y suelo rústico», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2010,

damental para el carácter de una ciudad, para su eficiencia medioambiental y para la calidad de vida que proporciona a sus ciudadanos». En definitiva, en el ámbito de la Unión se apuesta de forma decidida por el modelo de ciudad compacta con usos múltiples y alta densidad, por la reutilización de terrenos industriales abandonados y solares vacíos y, en suma, por la expansión controlada y planificada³².

La parálisis y las devastadoras consecuencias que para la economía española habrían de derivar ulteriormente de la crisis sistémica desatada en 2008 marcarán también entre nosotros un cambio de rumbo fundamental en este sentido. Ve la luz en tal contexto el informe *Cambio global España 2020/50. Programa ciudades* de 2009, que, tras reconocer que afrontamos «la que probablemente sea la mayor crisis global de la era moderna», estima conveniente «entender la superación de la crisis actual como un auténtico “cambio de ciclo” que comporta la necesidad de alumbrar un nuevo paradigma global», precisándose «reformular en clave de sostenibilidad las políticas urbanas de España» a fin de «transitar de la “ciudad de la expansión ilimitada” a la “ciudad adaptada a los límites de la biocapacidad global”»³³. Esta misma filosofía late en la posterior Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, que asume que «la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá, en buena medida, en las ciudades; es decir: en cómo organicemos, desde hoy, la ciudad del futuro, integrada a nivel territorial, en estrecha asociación con otras ciudades y sus áreas rurales circundantes»³⁴.

Pese a todo, no cabe duda de la dificultad que supone la concreción en sí misma del principio de desarrollo urbano sostenible, término vasto, ambiguo, flexible, hasta el punto de que ha sido calificado de «resbaladizo y elástico»³⁵.

p. 150. Asimismo, F. LÓPEZ RAMÓN, «Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo», *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 9, 2004, pp. 71 y ss.

32. Sobre la llegada de la sostenibilidad al urbanismo en forma de ciudad compacta, *vid.* T. QUINTANA LÓPEZ, «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 24, 2011, pp. 11 y ss. Incide en ello también el *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español* aprobado por el Ministerio de Vivienda en abril de 2010.

33. *Cambio global España 2020/50. Programa ciudades: Hacia un pacto de las ciudades españolas ante el cambio global*, CCEIM, CONAMA y OSE, noviembre de 2009.

34. P. 10. Este documento de referencia se desarrolla a partir de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano de enero de 2006, y de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible de noviembre de 2007. Fue aprobado por el Plenario de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible en Granada el 17 de junio de 2011.

35. F. GAJA I DÍAZ, «Urbanismo y sostenibilidad, ¿una contradicción en los términos?», *Ingeniería y Territorio*, núm. 75, 2006, p. 28.

Y así, aun cuando es cierto que se ha acogido indudablemente con agrado su reconocimiento normativo en nuestro ordenamiento jurídico³⁶, no cabe descartar sin más la preocupación doctrinal expresada, de forma simultánea, ante la ausencia de una definición científicamente contrastada que pueda avalar con el rigor pertinente los contornos de este nuevo modelo urbano sostenible³⁷.

La realización efectiva de la sostenibilidad en el ámbito urbano exige la adopción de una nueva perspectiva, superadora del enfoque meramente ambientalista³⁸, para enlazar con una visión holística e integradora de las diversas facetas que confluyen y se solapan en la creación, transformación y regeneración de la ciudad³⁹. Qué duda cabe de que el éxito en la culminación de esta tarea depende, de manera preeminente, de la propia capacidad de los poderes públicos de trascender las declaraciones puramente programáticas y los enunciados normativos huecos, para profundizar en las manifestaciones

36. Resultan importantes, en tal sentido, si bien insuficientes, por su todavía reducido alcance, los tímidos esfuerzos realizados en un principio por el legislador español para introducir la sostenibilidad en nuestra planificación y gestión urbanística a través de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, incorporada después al Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y TRLSRU.

37. Así, J. M.^a RAMÍREZ SÁNCHEZ, «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 256, marzo 2010, pp. 14 y ss., quien no duda en afirmar que se ha llegado a la sostenibilidad «por la necesidad». En todo caso, la consolidación del principio ha corrido pareja al debate doctrinal sobre su alcance en términos propiamente jurídicos y, en particular, sobre su naturaleza jurídica y efectos, asunto que excede ampliamente, como se comprende, los límites de este trabajo. *Vid.* sobre este particular, por todos, F. RAMALLO LÓPEZ, *La planificación territorial sostenible*, *op. cit.*, pp. 127 y ss., así como la doctrina allí citada; la autora ha abordado esta cuestión en varios de sus trabajos, abogando (pp. 151 y ss.) por la consideración del derecho al desarrollo urbano sostenible como derecho republicano de cuarta generación. Asimismo, sobre el «derecho a la ciudad» (*right to the city*) como parte integrante del desarrollo sostenible en el ámbito internacional y su consideración a la luz de los documentos de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, *vid.* A. MULLER, «From the Freedom Charter, through the Bill of Rights to the “Right to the City”: What is the Relevancy for a Sustainable South Africa?», en G. MINDERMAN y P. S. REDDY, *Innovation for the Urban Age. Innovative Approaches to Public Governance for the New Urban Age. The Winelands Papers 2014*, Eleven International Publishing, La Haya, 2016, pp. 15 y ss.

38. Sintetizado por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 8 de junio de 2012 (rec. 126/2010), en la que razona expresivamente al respecto sintetizando la evolución seguida hasta el momento por la implicación e imbricación del medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico.

39. C. LANDRY, *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, Comedia and Earthscan, Londres y Sterling, 2008, pp. 61 y ss., defiende la necesidad de completar la noción de sostenibilidad, reconfigurándola para dar cabida, entre otras, a la concepción propiamente psicológica, económica y cultural de la ciudad. Profundiza en el tándem sostenibilidad-creatividad y en la estrecha interrelación entre ambos conceptos.

concretas del principio de desarrollo sostenible en el ámbito urbano, de por sí sumamente variadas y poliédricas. Un reto sin duda complejo que reclama, ciertamente, buenas dosis de innovación y creatividad⁴⁰.

Se trata, en suma, de asumir la diversidad y la complejidad de las ciudades a nivel internacional, siendo conscientes de que se encuentran en fases diversas de desarrollo y con necesidades también distintas, si bien presentan características comunes en la medida en que todas precisan de una adecuada agenda de renovación y regeneración urbanas, que permita no solo su subsistencia sino también su crecimiento y expansión en términos realmente sostenibles, en cuanto nodos altamente interconectados en términos políticos, sociales, económicos y ambientales⁴¹. No es posible detener el éxodo a la ciudad, ni convenga quizá intentar evitarlo, pero sí cabe embridarlos y dirigirlos a la consecución de ciertos objetivos, entre ellos, significativamente, una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos residentes en zonas urbanas⁴². Y ello, además, desde una doble vertiente: de un lado, la visión propiamente colectiva de la ciudad, esto es, desde una perspectiva más amplia, para dar satisfacción a las necesidades y a la aspiración por incrementar el nivel de vida de los habitantes de una determinada comunidad; y de otro, la visión estrictamente particular de la edificación individual en sí misma considerada, de cuya sostenibilidad depende también, de manera relevante, la satisfacción

40. No en vano, como subraya Y. RYDIN, *The Purpose of Planning. Creating Sustainable Towns and Cities*, The Policy Press, Bristol, 2011, p. 8, la planificación urbanística por los poderes públicos ni puede ni debe erigirse en panacea para los males de la ciudad. Se hace preciso debatir y concretar, en primer lugar, las expectativas ciudadanas en relación con la regeneración y el cambio urbano, lo que reclama, sin duda, la apertura de la planificación y de las decisiones en pos de la sostenibilidad a la participación pública y a la colaboración ciudadana. Se trata de una realidad en auge en el ámbito jurídico anglosajón, como lo atestiguan, por todos, M. HOLZER y R. W. SHWESTER, *Public Administration. An introduction*, Routledge, Nueva York, 2016, pp. 405 y ss.; y, específicamente en el ámbito de la regeneración urbana, H. BEIDER (ed.), *Neighbourhood Renewal & Housing Markets. Community Engagement in the US & UK*, Blackwell Publishing, Oxford, 2007, *in toto*.

41. Así lo requieren retos concretos como, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático y sus devastadores efectos. Han llamado la atención sobre ello, por todos, J. R. NOLON, *Protecting the Environment through Land Use Law: Standing Ground*, Environmental Law Institute, Washington D. C., 2014, pp. 101 y ss., y P. E. SALKIN, *American Law of Zoning*, Thomson Reuters, 5.^a ed., 2016, §37:1.

42. *Vid.*, en tal sentido, P. S. REDDY, «Towards Innovative Governance for the Urban Age: Some Concluding Notes», en G. MINDERMAN y P. S. REDDY, *Innovation for the Urban Age. Innovative Approaches to Public Governance for the New Urban Age. The Wijnlands Papers 2014*, Eleven International Publishing, La Haya, 2016, pp. 398 y ss., que cita expresamente, entre tales objetivos, que sea motor de desarrollo sostenible, que minimice impactos ambientales, que se convierta en motor del cambio en lugar de consecuencia del cambio, que enfatice el desarrollo sostenible y que contribuya a la realización de los derechos humanos.

colectiva de las exigencias del desarrollo urbano sostenible, en la medida en que se erige en pieza sin duda imprescindible para la propia construcción y definición de la urbe.

3. Nuevas perspectivas del informe de evaluación de edificios al servicio de la edificación sostenible y de la transformación urbana

3.1. Alumbramiento de la inspección técnica de construcciones para acreditar el cumplimiento del deber urbanístico de conservación

El nuevo informe de evaluación de edificios que alumbramos la LRRRU se asienta sobre el deber de conservación que atañe a todo propietario de inmueble, si bien se eleva sobre el mismo para conectar de forma más directa, y qué duda cabe ambiciosa, con el cambio de rumbo urbanístico apuntado *supra*, en definitiva, con esa nueva aspiración por avanzar de forma decidida en la senda de la sostenibilidad urbana. Se erige así en un instrumento al servicio de la obligación tradicional que tiene el propietario de garantizar en todo momento la seguridad, salubridad y ornato del inmueble, si bien se aspira con él también, simultáneamente, a mejorar e incrementar la sostenibilidad ambiental, social y económica del propio núcleo urbano⁴³.

A tal efecto, la doctrina del Tribunal Constitucional se ha encargado de concretar, desde la perspectiva posconstitucional, el alcance de la función social de la propiedad que sanciona el artículo 33 de nuestra Carta Magna, así como la admisibilidad de los medios y principios establecidos para su garantía. Y así, ha admitido que el propio reconocimiento constitucional de semejante función ampara y justifica la imposición por el legislador de deberes y limitaciones concretas al haz de facultades individuales que comprende el derecho

43. La regulación del deber de conservación de lo edificado se encuentra, en todo caso, históricamente arraigada en nuestro ordenamiento jurídico, como bien señala J. A. RAMOS MEDRANO, *Los deberes urbanísticos de los propietarios de suelo*, Dykinson, Madrid, 1996, p. 84. Incide también en los antecedentes remotos de este deber en el derecho romano E. M.^a MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014, pp. 27 y ss. Pese a ello, no cabe obviar, como bien señala T. QUINTANA LÓPEZ, «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *op. cit.*, p. 42, el escaso interés por la conservación de lo edificado durante los primeros tiempos del moderno urbanismo, frente al marcado acento expansionista que habrá de dominar en aquel momento la legislación del suelo, abocada a facilitar los instrumentos precisos para la transformación urbanística del suelo rústico en urbano.

de propiedad sobre las cosas, así como, en el peor de los casos, a resultas de su vulneración e incumplimiento, la expropiación forzosa correspondiente. Se trata, en definitiva, de una consecuencia lógica, extraída de la propia interrelación de los tres apartados en que se estructura el enunciado del artículo 33 del texto constitucional que, conforme a lo sancionado por la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, «no pueden ser artificiosamente separados»⁴⁴.

Más aún en relación con la propiedad urbana, por cuanto –como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1999, de 20 de marzo– concurren en ella «especiales circunstancias en contraste con otras formas de propiedad, habida cuenta de la plusvalía generada como consecuencia de la acción urbanística de los entes públicos y de que el eventual incumplimiento de los deberes urbanísticos, señaladamente el de los plazos fijados, puede repercutir de ordinario en el encarecimiento de la vivienda y en la especulación, en contra de los fines marcados por el artículo 47 de la Constitución española»⁴⁵.

Y así, a las facultades que incorpora el derecho de propiedad del suelo van indisolublemente anudados, al socaire de su citada función social, ciertos deberes y cargas, enunciados por el artículo 15 del TRLSRU, entre los que sobresale el deber de conservar los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, «en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes», a fin de que puedan servir de soporte a los usos que, siendo compatibles con la ordenación territorial y urbanística, tuvieran atribuidos. Se impone, en definitiva, mantener el bien inmueble en las condiciones de funcionalidad, calidad estructural y habitabilidad que establezca, en cada momento, la legislación vigente⁴⁶.

44. FJ 2. *Vid.*, con mayor profundidad, C. AGOUÉS MENDIZÁBAL, «La función social de los derechos, en especial, el derecho de propiedad», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, 2010, pp. 519 y ss.; R. COLINA GARETA, *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Bosch, 1997; y A. IBÁÑEZ MACÍAS, «La función social de la propiedad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: algunas cuestiones», *RAAP*, núm. 22, 1995, pp. 89 y ss.

45. FJ 17 f). *Vid.* a tal efecto, con mayor profundidad, A. DE ASÍS ROIG, «Función social de la propiedad y gestión del suelo», *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, núms. 152-153, 2007, pp. 361 y ss.; J. M. DÍAZ LEMA, «Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)», *RDUMA*, núm. 291, julio-agosto 2014, pp. 61 y ss.; y P. ESCRIBANO COLLADO, «Función social y propiedad privada urbana: estudio de jurisprudencia», *REDA*, núm. 6, 1975, pp. 449 y ss.

46. Y así, J. GIFREU FONT, «El deber legal de conservación y rehabilitación de los propietarios de viviendas: la inspección técnica de edificios en Cataluña y la concreción del técnico facultativo competente para calificar el estado general de conservación», *Práctica Urba-*

El Tribunal Constitucional ha afianzado, en todo caso, la competencia estatal para regular, con carácter de mínimo, tal deber de conservación, sobre la base, en concreto, de los artículos 149.1.1.º y 33 de la Constitución⁴⁷. Con este punto de partida, las legislaciones autonómicas en materia de urbanismo han establecido técnicas propias y diversas para garantizar el cumplimiento eficaz de este deber no solo de conservación sino también, en su caso, de rehabilitación. El deber civil de conservar⁴⁸ se convierte así en el haz de una moneda cuyo envés cabe radicar en la regulación de un auténtico deber urbanístico de conservación, apuntalado eficazmente por las regulaciones autonómicas de las diversas consecuencias anudadas a su incumplimiento⁴⁹.

En todo caso, pese al mantenimiento de esta carga legal, las circunstancias propias de la evolución urbanística de España pusieron de manifiesto la insuficiencia del citado deber para lidiar adecuadamente con los problemas de

nística, núm. 137, noviembre 2015, p. 3, no duda en denunciar el incremento de obligaciones inherentes al deber de conservación que ha ido sancionando progresivamente la legislación aplicable, para concluir, en última instancia, que «incluso el propio término [conservación] se ha quedado pequeño». Con mayor profundidad, sobre los nuevos contenidos del deber de conservación de edificios, *vid.* G. GARCÍA ÁLVAREZ, «Deber de conservación, ruina y rehabilitación», en J. TEJEDOR BIELSA (ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la RArAP, Zaragoza, 2013, pp. 84 y ss.; así como el pormenorizado estudio de E. M.ª MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *El deber de conservación: una construcción inacabada, op. cit., in toto*.

47. *Vid.*, a tal efecto, el razonamiento que contiene el FJ 34 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Profundiza, en concreto, en el deber de conservación como contenido de la función social de la propiedad, E. M.ª MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *El deber de conservación: una construcción inacabada, op. cit.*, pp. 146 y ss.

48. Recondicionado por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PARÉJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, p. 741, a un deber de prevención de daños a terceros que solo indirectamente y por reflejo permitiría hablar de un deber de conservación *stricto sensu*.

49. Se refieren a esta doble vertiente de la consideración legal por el derecho público y privado de la conservación de las edificaciones, entre otros, F. DÍAZ BARCO y M. CELADA ABAD, *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, pp. 20 y ss.; D. FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, «El informe de evaluación de los edificios», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.) y A. CASARES MARCOS (coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 373 y ss.; E. M.ª MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *El deber de conservación: una construcción inacabada, op. cit.*, pp. 30 y ss.; y R. J. RODRÍGUEZ ANDIÓN, «La inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 139, 2004, pp. 174 y ss. En todo caso, sobre el «apreciable impulso» que experimenta tras la aprobación de la Constitución de 1978 la conservación de lo edificado y el interés por recuperar la ciudad consolidada, *vid.* T. QUINTANA LÓPEZ, «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *op. cit.*, pp. 46 y ss., que refiere el proceso por el que la rehabilitación toma carta de naturaleza, así como la doctrina allí citada.

conservación de nuestro patrimonio inmobiliario⁵⁰. Se impone, en consecuencia, la necesidad de profundizar en la variedad de herramientas a disposición de la Administración pública, para identificar aquellas que pudieran servir de complemento y apuntalar las obligaciones inherentes a aquel deber de conservación alumbrado y desarrollado por el legislador urbanístico, a fin de garantizar, en última instancia, la satisfacción de los fines, cada vez más complejos, que se le encomiendan. Y así, ante la limitación inherente al empleo de técnicas basadas exclusivamente en la potestad de policía administrativa, se hace preciso gestar y adoptar nuevas políticas públicas activas al respecto⁵¹.

Sobresale, a tal efecto, la gestación y rápida propagación, inicialmente limitada al ámbito normativo municipal y autonómico, de la inspección técnica de construcciones. Se trata, sin duda, de una técnica imaginativa⁵², que adapta a un nuevo ámbito otras técnicas preventivas ensayadas con éxito en parcelas administrativas alejadas del sector propiamente urbanístico⁵³. Apuntala, en todo caso, el deber de conservación desde una primera perspectiva eminentemente preventiva, en cuanto pretende evitar, precisamente, el daño en la edificación, alargando su vida útil, evitando su degradación, y facilitando la intervención y actuación de la Administración competente antes de que el daño se haya manifestado o haya podido desplegar toda su virtualidad y efectos nocivos. Y así, facilita y promueve el cumplimiento de las obligacio-

50. Así lo destaca, en particular, D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El informe de evaluación de los edificios», *op. cit.*, p. 382. Se refiere también a «los insuficientes y a menudo desalentadores resultados prácticos de la configuración legal preexistente del deber de conservación», R. J. RODRÍGUEZ ANDIÓN, «La inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual», *op. cit.*, p. 179.

51. Así lo reivindica D. SIBINA TOMÀS, «Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones», *QDL*, núm. 6, octubre de 2004, p. 179.

52. Así la califica R. J. RODRÍGUEZ ANDIÓN, «La inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual», *op. cit.*, p. 173.

53. Resulta indudable su paralelismo con la inspección técnica de vehículos y así ha sido subrayado por la doctrina. *Vid.*, por todos, I. SANZ RUBIALES, «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *RUE*, núm. 12, 2005, pp. 72 y ss., que destaca la afinidad pero también los importantes rasgos diferenciadores existentes al efecto entre ambas. Se refiere también a este antecedente de la inspección técnica o periódica de edificaciones y construcciones, así como a los que ofrecen, en particular, los ámbitos de la seguridad industrial o del control de la calidad de la edificación, G. GARCÍA ÁLVAREZ, «La regulación de la inspección técnica de edificios mediante normas municipales. En particular, la Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora del deber de conservación de edificación e inspección técnica de edificios», *RarAP*, núm. 30, junio 2007, pp. 323 y ss.

nes vinculadas al deber urbanístico de conservación, sin apenas necesidad de intervención administrativa y, en consecuencia, a un coste muy bajo para la Administración local competente en la materia⁵⁴.

Precisamente este carácter instrumental y accesorio de la inspección técnica de construcciones respecto del deber de conservación regulado por el ordenamiento urbanístico, habrá de servir al Tribunal Supremo para confirmar la legalidad de su alumbramiento y regulación inicial en el ámbito municipal en su conocida Sentencia de 26 de junio de 2007 (Ar. 8362).

3.2. Evolución desde la inspección técnica de construcciones al informe de evaluación de edificios como instrumento para la sostenibilidad urbana

El actual informe de evaluación de edificios se apoya sobre este precedente más inmediato de la inspección técnica o periódica de construcciones y edificaciones⁵⁵. Se trata de un instrumento de creación netamente local, cuyo antecedente lejano probablemente pueda encontrarse en la moción presentada al Pleno del Ayuntamiento de Madrid celebrado el día 28 de septiembre de 1956⁵⁶, si bien su origen y punto de partida más próximo se sitúa en las ordenanzas aprobadas al efecto en 1999 por los ayuntamientos de Barcelona y Madrid. En concreto, la Ordenanza de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona, de 26 de marzo de 1999, que limitaba la inspección fundamentalmente a aspectos de seguridad estructural de la edificación que debían

54. I. SANZ RUBIALES, «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *op. cit.*, p. 71, subraya, a estos efectos, su virtualidad desde la perspectiva de la intervención administrativa, «que únicamente deberá producirse, en principio, en el caso de incumplimiento de la específica obligación de pasar la inspección». G. GARCÍA ÁLVAREZ, «La regulación de la inspección técnica de edificios mediante normas municipales. En particular, la Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora del deber de conservación de edificación e inspección técnica de edificios», *op. cit.*, p. 348, subraya, asimismo, la utilidad de la información que allega frente al escaso coste que representa para la Administración.

55. Sobre los antecedentes del actual informe de evaluación de edificios y, en particular, el hito de la inspección técnica de construcciones como paso previo a su regulación por el legislador estatal, *vid.* con mayor profundidad A. CASARES MARCOS, «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *RJCYL*, núm. 39, mayo 2016, pp. 29 y ss.

56. *Vid.* G. GARCÍA ÁLVAREZ, «La regulación de la inspección técnica de edificios mediante normas municipales. En particular, la Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora del deber de conservación de edificación e inspección técnica de edificios», *op. cit.*, p. 323. En concreto, sobre la inspección técnica de edificios como antecedente del actual informe de evaluación que establece la LRRRU, *vid.* D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El informe de evaluación de los edificios», *op. cit.*, pp. 383 y ss.

acreditarse a través del denominado certificado de solidez, y, en especial, como precursora y realmente innovadora en la materia que nos atañe, la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones de Madrid, de 28 de enero de 1999, sumamente ambiciosa en su planteamiento y causante de la conocida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003 (Ar. 683), revocada después parcialmente por la del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2007 (Ar. 8362), confirmatoria de la cobertura legal de la Ordenanza municipal impugnada⁵⁷.

Tras ser inicialmente incorporada al ordenamiento jurídico español por normas municipales, la inspección técnica fue recogida por la mayor parte de las legislaciones urbanísticas autonómicas, aunque, ciertamente, con una regulación sumamente diversa respecto a su alcance y obligatoriedad⁵⁸. De ahí que esta técnica llegara a ser calificada por algún autor de «insuficiente», en cuanto no fue establecida por todas las comunidades autónomas ni mucho menos exigida en todos los municipios⁵⁹.

Destacaba, en muchos casos, la amplitud e indeterminación del enunciado inicial de sus preceptos reguladores, que concretaban los términos en que habría de resultar exigible la inspección técnica de construcciones, así como, en particular, su objeto, alcance y periodicidad, guardando silencio sobre la natura-

57. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló parcialmente la Ordenanza, aprobada en ausencia de legislación autonómica específica en la materia, dando lugar al debate doctrinal acerca de la procedencia o no de semejante restricción de la potestad reglamentaria local. *Vid.*, por todos, D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO y L. MORAL SORIANO, «Ordenanzas locales, reserva de ley y reservas democráticas. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003», *QDL*, núm. 3, octubre de 2003, pp. 120 y ss.; y D. SIBINA TOMÁS, «Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado...», *op. cit.*, pp. 186 y ss.

58. Ofrece una breve reseña de los antecedentes históricos de la inspección técnica de edificios, para profundizar después en el estudio de la legislación autonómica al respecto, F. DÍAZ BARCO y M. CELADA ABAD, *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, *op. cit.*, pp. 29 y ss. *Vid.*, asimismo, E. PORTO REY, «El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *RDUMA*, núm. 285, noviembre 2013, pp. 135 y ss., que sintetiza los elementos comunes de las inspecciones técnicas de las edificaciones reguladas en el ámbito autonómico y municipal con anterioridad a la LRRRU.

59. *Vid.* D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El informe de evaluación de los edificios», *op. cit.*, p. 387. R. J. RODRÍGUEZ ANDIÓN, «La inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual», *op. cit.*, p. 190, denuncia, ya en 2004, la agrupación de las diversas regulaciones autonómicas al respecto en torno a dos líneas. De una parte, las comunidades autónomas que regulan la inspección periódica de las edificaciones sin imponer su obligatoriedad, dejando a los ayuntamientos la capacidad de decisión al respecto; de otra, las que imponen *ex lege* la obligación, sin intervención municipal para su exigibilidad e independientemente de la extensión objetiva que sancionen para su sustanciación.

leza jurídica concreta de la nueva técnica, si bien la ubicación sistemática de su regulación, comprendida habitualmente entre los instrumentos de fomento de la conservación y rehabilitación, así como la insistencia en su carácter técnico y en su distinción respecto de la inspección urbanística ordinaria, aportaron desde un comienzo indicios suficientes para su delimitación como técnica netamente privada, ideada para garantizar el cumplimiento de los deberes de conservación urbanística de los propietarios, sin menoscabo de la titularidad y el ejercicio de las potestades administrativas de ordenación urbanística⁶⁰.

Su regulación experimenta un impulso importante a consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. No en vano, generaliza su implementación, en el marco de las políticas dirigidas a la consecución de un medio urbano más sostenible, estableciendo su obligatoriedad y sus requisitos esenciales, en los artículos 21 y 22, si bien, lógicamente, en función de las coordenadas y condiciones concretas que determine al efecto la legislación autonómica en materia urbanística. Se trata, precisamente por ello, de una generalización hasta cierto punto relativa, en cuanto algunos de los aspectos más importantes para su aplicación y eficacia quedarían, en última instancia, al albur de lo dispuesto al respecto por las comunidades autónomas, a las que corresponde, entre otros extremos de capital importancia en la materia, concretar la «dimensión efectiva» del deber de conservación urbanística y, por tanto, las consecuencias que cabría derivar del resultado de la inspección técnica de las edificaciones⁶¹.

Ahora bien, la apuesta del legislador estatal por generalizar la aplicación de esta técnica en 2011 ha sufrido un duro revés a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero, por la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 21 y 22 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, así como de su disposición adicional tercera y disposiciones transi-

60. En este sentido, I. SANZ RUBIALES, «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *op. cit.*, p. 66.

61. En expresión de T. QUINTANA LÓPEZ, «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *op. cit.*, pp. 59 y ss., que subraya cómo el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, supone una sola relativa generalización de la inspección técnica de edificios, pues las consecuencias de la citada inspección pueden ser diferentes, en definitiva, en función del límite en que hayan situado el deber de conservación las comunidades autónomas.

torias primera y segunda, al entender el alto intérprete constitucional que son preceptos «que se incardinan con claridad en la materia de urbanismo», por lo que «es competencia de las comunidades autónomas que a estas corresponde regular», en tanto la inspección de edificios es «una técnica o instrumento propiamente urbanístico, que tiene por finalidad prevenir y controlar las irregularidades o ilegalidades urbanísticas, así como comprobar el cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios»⁶².

Se trata, en todo caso, de un pronunciamiento constitucional que pone en jaque el paso al frente dado al efecto en 2013 por la LRRRU, cuyo Título I, comprendido por los artículos 4 a 6 de la Ley, actuales artículos 29 y 30 del TRLSRU, regula el informe de evaluación de edificios, un instrumento nuevo, establecido por el Estado con carácter básico, a fin de medir el grado de conservación de nuestros edificios ante la insuficiencia palpable, a tal efecto, de la hasta entonces vigente inspección técnica de edificios⁶³. No en vano, como admite la Exposición de motivos de la Ley, «aproximadamente el 55 % (13 759 266) de dicho parque edificado, que asciende a 25 208 622 viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 % (5 226 133) cuentan con más de 50 años». No solo eso, casi el 58 % de nuestros edificios ha sido construido con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética, esto es, la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios. Sobresale así especialmente, por su repercusión e implicaciones prácticas, la regulación del nuevo informe en cuanto «fórmula de aseguramiento uniforme de la calidad y sostenibilidad del parque edificado y de información precisa para el ejercicio de las políticas públicas de ordenación urbana y gestión de la edificación», acreditativo, en suma, a través del ejercicio de la potestad administrativa de inspección, no solo del estado de conservación del edificio, de acuerdo con los requerimientos y especificaciones que establezca al respecto la legislación urbanística aplicable en cada comunidad autónoma, sino también de su cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente⁶⁴, y de su grado, en fin, de

62. FJ 4.

63. Con mayor profundidad, sobre la regulación de este nuevo informe en cuanto instrumento al servicio de una mayor eficiencia energética urbana, A. CASARES MARCOS, «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *op. cit.*, *in toto*.

64. Ya sea estatal o autonómica, haciéndose constar de forma expresa si el edificio es susceptible o no de la realización de aquellos ajustes que pudieran resultar razonables para su satisfacción en el sentido dispuesto a tal efecto por el artículo 2 m) del Texto Refundido de la

eficiencia energética, con el contenido y mediante el procedimiento que establezca al respecto la normativa vigente⁶⁵.

Y así, los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente para que acrediten la situación en la que se encuentran aquellos en relación con los aspectos comprendidos en los preceptos citados, en línea con lo promovido a tal efecto por el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, Rehabilitación Edificatoria, y Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016, aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril⁶⁶.

Tal acreditación podrá realizarse, en todo caso, a través del informe de evaluación de los edificios regulado en un primer momento por la propia LRRRU y en la actualidad por el vigente TRLSRU, o, en su caso, por el informe de inspección técnica que pudiera prever la normativa autonómica o municipal aplicable, complementado y completado, cuando resultara preciso, con la certificación de aquellos extremos, señaladamente la eficiencia energética del edificio, que no recogiera el informe autonómico o municipal correspondiente⁶⁷.

Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

65. En concreto, el actualmente aplicable Real Decreto 235/2013, de 5 de abril. En todo caso la certificación recogerá no solo la calificación del edificio a efectos de la eficiencia energética (letras A a G), sino también recomendaciones sobre las mejoras que podrían realizarse al respecto, analizadas en términos de coste/beneficio y clasificadas en función de su viabilidad técnica, económica y funcional, y de su repercusión energética.

66. La legislación estatal resulta sumamente flexible al determinar el ámbito de aplicación del informe. Aunque el artículo 29 del TRLSRU se refiere, de manera primordial y directa, a los edificios constituidos por varias viviendas unifamiliares independientes entre sí, pero con acceso común desde el exterior, sin perjuicio de que puedan albergar, de forma simultánea, otros usos distintos del residencial, no cabe olvidar que el artículo 2 asimila a esta categoría «el edificio destinado a ser ocupado o habitado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias». De esta forma, el legislador estatal define un primer núcleo de aplicación, pudiendo la normativa autonómica o municipal extender la obligación de obtener informe al resto de los edificios no requeridos por la legislación básica para ello, admitiendo la disposición transitoria 2.^a, apartado 1 d), del TRLSRU que se contemplen especialidades en su aplicación en función de la ubicación del inmueble, su antigüedad, tipología o uso predominante. Sobre su objeto, ámbito de aplicación y periodicidad, A. CASARES MARCOS, «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *op. cit.*, pp. 38 y ss.

67. Por cuanto aquella normativa continúa vigente, pudiendo surtir este último informe los efectos derivados de su normativa territorial reguladora correspondiente, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a su posible realización en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de las medidas disciplinarias y sancionadoras que pudieran proceder, de conformidad con lo establecido en tal sentido por la legislación urbanística aplicable en la comunidad autónoma.

Resulta fundamental, en este sentido, la atención que dispensa la Ley de 2013 a la cuestión energética y, en concreto, su preocupación por fomentar, impulsar y garantizar un mayor ahorro y eficiencia energética en el medio urbano. El interés del legislador al efecto no hace sino subrayar la innegable interrelación existente entre el modelo de ciudad imperante, la inaplazable exigencia de abordar la espinosa cuestión de la mejora de la eficiencia energética de la vivienda en España, especialmente del parque ya construido, y, en fin, la absoluta necesidad de propugnar un cambio de modelo energético en el Estado español. No en vano, confluyen en materia de eficiencia energética cuestiones estrictamente ambientales, ligadas a la lucha contra las consecuencias derivadas del cambio climático, junto a otros aspectos propiamente económicos, vinculados, en cambio, a la necesidad de dar respuesta a los requerimientos de abastecimiento energético presentes en nuestra sociedad y, muy especialmente, en nuestras urbes⁶⁸.

En fin, el legislador estatal se separa y eleva por encima de la regulación del anterior informe de inspección técnica de edificios o construcciones, o instrumento de naturaleza análoga, para configurar un nuevo informe de evaluación de forma autónoma, sin perjuicio, claro está, de la formulación de un régimen jurídico mínimamente coordinado, orientado a evitar duplicidades innecesarias entre el nuevo instrumento alumbrado y otros que pudieran existir en el ámbito de un municipio o una comunidad autónoma⁶⁹. Estos últimos se integrarán, a tal efecto, como parte del informe regulado por el artículo 29 del TRLSRU, teniéndose este último por producido, en todo caso, conforme a la disposición transitoria 2.ª del TRLSRU, «cuando el ya realizado haya tenido en cuenta exigencias derivadas de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes a las establecidas por esta Ley».

68. A tal efecto la LRRRU otorga preeminencia al empleo de las energías renovables frente al actual uso mayoritario de fuentes fósiles en el ámbito urbano, responsables, en buena parte, de la contaminación soportada por nuestras ciudades, adoptándose, asimismo, medidas favorables a la implementación de una mayor eficiencia y ahorro energéticos. Con ello se pretende no solo minimizar el impacto ambiental de los consumos energéticos en la ciudad, es decir, la contaminación soportada a tal efecto en el entorno urbano, sino también combatir la que se ha dado en denominar «pobreza energética», enlazando de lleno, en definitiva, con las exigencias planteadas por el principio de sostenibilidad y, más en concreto, por su traslación normativa al ámbito urbanístico. En particular, sobre las implicaciones de la Ley de 2013 en materia de eficiencia y ahorro energéticos, *vid.* con mayor profundidad A. CASARES MARCOS, «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», *op. cit.*, pp. 279 y ss.

69. Y así, E. PORTO REY, «El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *op. cit.*, p. 130, estima que habrá que hacer, al menos, 700 000 informes de evaluación de edificios en el plazo de cinco años que establece, como plazo máximo, la disposición transitoria 1.ª de la LRRRU para su realización.

No solo eso, sino que la disposición adicional 1.^a del TRLSRU dispone, a fin de cumplir con los principios de información, coordinación y eficacia administrativa y de facilitar la transparencia y publicidad en relación con la sostenibilidad y calidad no solo del medio urbano sino también del parque edificado, que los informes de evaluación de los edificios servirán para nutrir los censos de construcciones, edificios, viviendas y locales precisados de mejora o rehabilitación que habrán de integrar y facilitar, a su vez, la actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación⁷⁰. Este instrumento, contemplado inicialmente por el artículo 5 de la LRRRU, representa una novedad capital en materia de coordinación administrativa⁷¹. En fin, el enunciado del actualmente vigente TRLSRU cubre y otorga, bajo la rúbrica de «coordinación y complementación con las Administraciones competentes en la materia», funciones elementales y esenciales de información, a los efectos de facilitar la adopción de decisiones informadas en el ámbito competencial propio de cada una de las Administraciones públicas implicadas en el nuevo urbanismo sostenible y, en particular, en los procesos capitales de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas⁷².

De esta forma culmina la evolución de la inspección técnica de construcciones, tal como fue alumbrada inicialmente por la normativa local y la legislación autonómica, al informe de evaluación de edificaciones, cuyo régimen jurídico inaugura en 2013 la LRRRU e incorpora el actualmente vigente TRLSRU. El legislador estatal pretende ampliar el enfoque y, en definitiva, el objeto de la evaluación realizada, superando las insuficiencias de aquella inspección inicial a fin de erigir al nuevo informe en instrumento clave de sostenibilidad ambiental urbana. Corresponderá al legislador autonómico y,

70. J. JALVO MÍNGUEZ, «Artículo 4. El Informe de Evaluación de los Edificios», en J. CASTELAO RODRÍGUEZ (coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, La Ley, Madrid, 2013, p. 123, subraya la trascendencia de esta previsión, en cuanto la Ley de 2013 aspira a facilitar la elaboración de una base de datos que permita establecer una racionalidad en las políticas de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas, fomentando, asimismo, la sostenibilidad y la competitividad de la edificación y de los ambientes urbanos en los que se ubica.

71. Desarrollado, a su vez, sobre el precedente esencial que representó en tal sentido el artículo 108 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, bajo el rótulo «información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible».

72. A tal efecto, la disposición transitoria 2.^a del TRLSRU establece, sin perjuicio de que las comunidades autónomas aprueben una regulación más exigente al respecto y de lo que dispongan sobre el particular las ordenanzas municipales, el calendario para la realización del informe de evaluación de los edificios, en relación, como mínimo, con cierta tipología de edificios y en los plazos que respecto a los mismos se establecen.

en última instancia, a las ordenanzas municipales que pudieran aprobarse al efecto, precisar, dentro del marco y de las exigencias mínimas dispuestas al efecto por la nueva legislación estatal en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, el régimen jurídico detallado y pormenorizado de este nuevo informe de evaluación de edificios⁷³.

En definitiva, pese a sus posibles limitaciones, la LRRRU sanciona un vuelco fundamental en relación con la inspección y la comprobación del cumplimiento del deber urbanístico de conservación que acompaña al propietario de toda edificación. No en vano, eleva al ámbito normativo estatal la exigencia de una mínima evaluación al respecto. El legislador estatal mantiene, a tal efecto, su configuración tradicional como actividad privada de interés eminentemente público⁷⁴, unificando algunos rasgos básicos y exigencias mínimas en torno a su sustanciación y régimen jurídico frente a su regulación sumamente dispar, al albur de la normativa autonómica y municipal hasta entonces vigente.

73. A tal efecto, Á. MENÉNDEZ REXACH, «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *RDUMA*, núm. 270, diciembre 2011, p. 46, recuerda que la regulación autonómica al respecto podrá ser más o menos densa, en cuanto las exigencias de la reserva legal en la materia son mínimas, por lo que previsiblemente seguirá contenida la regulación de este tipo de inspecciones y evaluaciones en las ordenanzas municipales correspondientes, ya que es a esta esfera territorial a la que corresponde la aplicación de esta técnica. En concreto, sobre la regulación adoptada al respecto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, A. CASARES MARCOS, «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *op. cit.*, *in toto*.

74. Y así, su ámbito subjetivo continúa articulándose sobre tres pilares esenciales, tal y como analizo con mayor profundidad en A. CASARES MARCOS, «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *op. cit.*, pp. 45 y ss. De un lado, los sujetos obligados a la acreditación de los diversos extremos sobre los que versa el informe, el propietario del bien inmueble. De otro, la Administración competente para requerir su presentación y con ella, en definitiva, la acreditación de aquellos aspectos que integran su contenido, habitualmente el ayuntamiento que se limita a realizar un mero control municipal *ex post*. Y, en última instancia, los técnicos considerados competentes, conforme a la normativa vigente, para su suscripción, cuya determinación e identificación concreta no ha estado exenta de dificultades ante la controversia desatada entre los diferentes colectivos de profesionales cualificados que reivindican responsabilidades y competencias específicas al efecto. En todo caso, sobre su configuración como actividad privada de interés público *vid.*, por todos, I. SANZ RUBIALES, «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *op. cit.*, pp. 73 y ss., que alcanza esta conclusión tras profundizar en los diversos indicios que así lo apuntalan, entre otros, que se trate de una actividad concurrencial sometida a las leyes del mercado, que su certificación por los técnicos competentes no se plasme en actos administrativos, que se comunique a la Administración su resultado sin actuación ni tramitación de procedimiento administrativo alguno al respecto, que no incida directamente sobre la licitud del uso de los edificios o que la ejecución por la propia Administración sea un supuesto claro de ejecución subsidiaria, sin que suponga la recuperación de potestades administrativas que, en modo alguno, se han cedido previamente.

Pese a todo, no cabe ignorar las importantes dudas de constitucionalidad planteadas en cuanto al alcance del posible título competencial del Estado para imponer y regular las particularidades de este nuevo informe de evaluación de edificios, más aún a resultas de la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero, por la que se declaran inconstitucionales los preceptos del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, reguladores de la inspección técnica de construcciones. Debe tomarse en consideración, a tal efecto, el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalitat de Cataluña contra los artículos 4 y 6, así como las disposiciones transitoria primera y final decimooctava, entre otros, de la LRRRU, reguladores del informe de evaluación de edificios⁷⁵.

En todo caso, la apuesta decidida del legislador estatal por esta nueva senda de sostenibilidad urbana ha provocado, como cabía esperar, una reacción en cascada de reforma de las legislaciones urbanísticas autonómicas para acomodar su contenido al enunciado de aquella reforma capital de 2013, incorporándose e interiorizándose de forma pacífica por el derecho interno de la mayoría de nuestras comunidades autónomas este nuevo instrumento del informe de evaluación de edificios, que pivota sobre la aspiración de progresar de forma decidida en la senda de la sostenibilidad urbana⁷⁶.

75. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5493/2013. Se refieren, en concreto, a la incidencia sobre esta materia de la Constitución y de la distribución competencial que sanciona, D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El informe de evaluación de los edificios», *op. cit.*, pp. 389 y ss.; y, en concreto, sobre el impreciso alcance competencial de la LRRRU, M. PARDO ÁLVAREZ, «Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre», *RUE*, núm. 33, enero-abril 2015, pp. 2 y ss., que denuncia la «invocación imprecisa y desordenada de múltiples títulos competenciales estatales», los «conflictos competenciales» y el «clima de inseguridad *ab initio*» que comporta la Ley de 2013.

76. *Vid.*, en tal sentido, el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la LRRRU, publicado por Resolución de 4 de abril de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, donde se resuelven dudas interpretativas acerca del alcance competencial del Estado para la regulación de ciertos extremos del informe de evaluación de edificios, así, señaladamente, el alcance de la consideración como infracción urbanística del incumplimiento por parte del propietario de efectuar en tiempo y forma la inspección, entregando al ayuntamiento el informe final resultante.

La regeneración de las zonas mineras: aspectos ambientales y territoriales*

Encarnación Montoya Martín
Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Sevilla

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Marco jurídico comunitario de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras: la Directiva 2006/21/CE sobre gestión de residuos de industrias extractivas. 2.1. Puntos clave de la aplicación de la Directiva. 2.2. Debilidades y asimetrías en la aplicación de la Directiva. 2.3. Eliminación versus validación: la delimitación entre la aplicación de la Directiva de residuos y la Directiva de residuos mineros. 3. Marco jurídico español de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. 3.1. Antecedentes. 3.2. El Real Decreto 975/2009, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, modificado por el Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo. 3.3. La STC 45/2015, de 5 de marzo. 3.3.1. *El encuadramiento competencial.* 3.3.2. *Garantía formal y material de la legislación básica.* 3.3.3. *Sobre el plan de restauración.* 3.3.4. *Organismo de control.* 3.3.5. *Garantías financieras o equivalentes.* 4. Restauración, rehabilitación y regeneración: las segundas oportunidades de los terrenos e instalaciones afectados por actividades mineras desde una perspectiva global. 5. Conclusión.

* El presente estudio se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2016-78393-R “La minería extractiva en el siglo XXI: retos jurídicos y medioambientales”, dirigido por los profesores Encarnación Montoya Martín y José Luis Rivero Ysern, ambos catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.

1. Introducción

La actividad minera destaca por su cualificada incidencia tanto positiva sobre la economía como negativa sobre el medio ambiente. Por ello es preciso integrar la dimensión territorial, urbanística y medioambiental de la minería¹. Una buena planificación de la industria minera debe ser capaz de armonizar no solo las repercusiones económicas y laborales, sino también su impacto en el territorio y en el medio ambiente, completando el ciclo de vida de la mina o cantera desde el comienzo del proceso de extracción hasta las operaciones de clausura y restauración, así como la incorporación de la actividad minera a la economía circular.

El presente trabajo va a abordar el régimen jurídico de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades extractivas desde la perspectiva europea y de la normativa española.

2. Marco jurídico comunitario de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras: la Directiva 2006/21/CE sobre gestión de residuos de industrias extractivas

El 70 % de la industria minera depende de las materias primas minerales (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La minería no energética en Europa» (2009/C/27/19)). Para hacer frente a esta tendencia, las políticas industriales europeas han de tomar en consideración que la seguridad de la oferta y de la demanda de materias primas debe prevalecer en el contexto de las fuerzas del libre mercado.

Los residuos procedentes de las industrias extractivas constituyen una parte muy importante del volumen total de los residuos producidos en la Unión Europea, aproximadamente el 30 % en 2012.

La Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE (en adelante, Directiva 2006/21), tiene por objeto la gestión de los residuos resultantes directamente de la prospección, la extracción, el tratamiento y el almacenamiento de recursos minerales y de la

1. *Vid.* MOREU CARBONELL, E., «Minas, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente», en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, 2013, pp. 409-444.

explotación de canteras. Su finalidad es el establecimiento de un conjunto de medidas que prevengan o eviten, en la medida de lo posible, los riesgos para la salud humana y el medio ambiente derivados de los residuos de las industrias extractivas². De esta manera, la norma europea incide en la rehabilitación de los espacios afectados por industrias extractivas, que define en el art. 3, apartado 20, como «el tratamiento del terreno afectado por una instalación de residuos de tal forma que se restaure el terreno a un estado satisfactorio, en particular en lo que se refiere a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos benéficos apropiados», de forma que la recuperación del territorio se centra en el espacio afectado por la instalación de residuos³. Mas siendo este aspecto, el de la gestión de los residuos generados por las actividades, un punto clave en la regeneración de los espacios, se trata de una perspectiva parcial, que no incorpora la rehabilitación integral del espacio, incluyendo las segundas oportunidades para terrenos e instalaciones en los que hayan tenido lugar tales actividades, como actividades de ocio, recreo o turísticas, visión más completa y ambiciosa que sí toma en consideración la normativa española como veremos más adelante.

La Comunicación de la Comisión titulada «La seguridad de la minería: informe de seguimiento de los últimos accidentes ocurridos en el sector» (23.10.2000), constituyó el documento base para la elaboración de la referida Directiva. El Informe de la Comisión se refería a los accidentes de vertido de cianuro al Danubio tras la rotura del muro de contención de una balsa de estériles en Baia Mare (Rumanía) y la contaminación del Parque Nacional Coto de Doñana como consecuencia del accidente ocurrido en Aznalcóllar (1998).

En la Directiva 2006/21 los Estados miembros y las entidades explotadoras se convierten en los dos grandes responsables de la gestión de los residuos. A los Estados corresponde una doble obligación: en primer lugar una labor de adopción de medidas, y en segundo lugar una labor de inspección y supervisión de las entidades explotadoras. El art. 5.1 establece que «los Estados miembros garantizarán

2. El art. 1 de la Directiva dispone lo siguiente: «La presente Directiva establece medidas, procedimientos y orientaciones para prevenir o reducir en la medida de lo posible los efectos adversos sobre el medio ambiente, en particular sobre las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana derivados de la gestión de los residuos de las industrias extractivas».

3. ZAMORA ROSELLÓ, M.^a R., «La transformación del territorio a través de la restauración de los espacios afectados por actividades extractivas», CONAMA 2012, Congreso Nacional del Medio Ambiente (<http://www.conama11.vsf.es/conama10/download/files/conama11/CT%202010/1896706101.pdf>), y CASTROVIEJO BOLÍBAR, M., «Régimen de prevención de daños derivados de los residuos de minas y canteras y su restauración», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 17, 2008.

que las entidades explotadoras elaboren planes apropiados de gestión de residuos para la reducción, el tratamiento, la recuperación y la eliminación de los residuos de extracción, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible».

Las entidades explotadoras son las responsables de la elaboración del plan de gestión de residuos, con lo que se corresponsabiliza directamente a la industria, junto a los Estados miembros, de la gestión de los residuos generados. El art. 5 establece lo siguiente:

[...]

El plan de gestión de residuos deberá aportar suficiente información para permitir a la autoridad competente evaluar la capacidad de la entidad explotadora de cumplir los objetivos del plan de gestión de residuos establecidos en el apartado 2 y sus obligaciones con arreglo a la presente Directiva. Dicho plan justificará, en particular, la manera en que la opción y el método elegidos de conformidad con el apartado 2, letra a), inciso i), respetará los objetivos del plan de gestión de residuos tal como se contemplan en el apartado 2, letra a).

4. El plan de gestión de residuos deberá revisarse cada cinco años y, en su caso, modificarse si se han producido cambios sustanciales en la explotación de la instalación de residuos o en los residuos depositados. Las posibles modificaciones se notificarán a la autoridad competente.

[...]

6. La autoridad competente aprobará el plan de gestión de residuos sobre la base de los procedimientos que decidan los Estados miembros y controlará su aplicación.

En definitiva, la Directiva impone la responsabilidad del sector en la gestión de los residuos derivados de las actividades extractivas.

El seguimiento y control de las instalaciones de residuos se realiza a tres niveles: un primer nivel es el que llevan a cabo las propias entidades explotadoras, un segundo nivel es el que realizan las autoridades responsables de cada uno de los Estados miembros, y el tercer nivel se concreta en la supervisión por parte de la Comisión Europea.

2.1. Puntos clave de la aplicación de la Directiva

1. Exigencia de autorización para gestionar una instalación de residuos de las industrias extractivas. El art. 7.1 proclama taxativamente que «no se permitirá la actividad de ninguna instalación de residuos que no cuente con

una autorización otorgada por la autoridad competente. [...]». Por su parte, según el art. 3, apartado 27, se define como autoridad competente «la autoridad o autoridades que los Estados miembros designen como responsables de la ejecución de las obligaciones derivadas de la presente Directiva».

La Directiva establece las normas para la concesión de autorizaciones a entidades explotadoras por parte de las autoridades designadas por cada país de la UE.

2. Cuando se construya una nueva instalación o se modifique una existente, las autoridades deberán tomar medidas relativas a: la ubicación; su estabilidad física; el seguimiento y la inspección; el cierre de instalaciones, la rehabilitación de terrenos y la fase posterior al cierre.

3. Para las instalaciones de residuos de la categoría A⁴, potencialmente las más peligrosas, el art. 6 exige a las entidades explotadoras elaborar una política de prevención de accidentes y un sistema de gestión de la seguridad, así como un plan de emergencia interno⁵. Por su parte, las autoridades nacionales deben elaborar planes de emergencia exteriores⁶.

4. Según el Anexo III de la Directiva 2006/21, por el que se establecen los criterios para determinar la clasificación de las instalaciones de residuos, una instalación de residuos se clasificará en la categoría A si:

- conforme a una evaluación del riesgo realizada teniendo en cuenta factores tales como el tamaño actual o futuro, la ubicación y el impacto medioambiental de la instalación de residuos, pudiera producirse un accidente grave como resultado de un fallo o un funcionamiento incorrecto, por ejemplo el colapso de una escombrera o la rotura de una presa, o
- si contiene residuos clasificados como peligrosos con arreglo a la Directiva 91/689/CEE por encima de un umbral determinado, o
- si contiene sustancias o preparados clasificados como peligrosos con arreglo a las directivas 67/548/CEE o 1999/45/CE por encima de un umbral determinado.

Véase la Decisión 2009/337/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, relativa a la definición de los criterios de clasificación aplicables a las instalaciones de residuos con arreglo al Anexo III de la Directiva 2006/21/CE (DO L 102 de 22.4.2009, p. 7).

5. El art. 6.3 de la Directiva preceptúa lo siguiente:

«[...] cada entidad explotadora elaborará, antes del inicio de las actividades, una política de prevención de accidentes graves que aplicará en su gestión de los residuos de extracción, para lo cual instaurará un sistema de gestión de la seguridad, con arreglo a los elementos establecidos en la sección 1 del anexo I, y también pondrá en práctica un plan de emergencia interior, especificando las medidas que se deban tomar en el emplazamiento en caso de accidente.

Como parte de esa política, la entidad explotadora nombrará un gestor de seguridad responsable de la aplicación y supervisión periódica de la política de prevención de accidentes graves.

[...]

6. Art. 6.3 párrafo tercero: «La autoridad competente elaborará un plan de emergencia exterior especificando las medidas que se deban tomar fuera del emplazamiento en caso de accidente. Como parte de la solicitud de autorización, la entidad explotadora facilitará a la autoridad competente la información necesaria para que esta pueda elaborar ese plan».

Los planes de emergencia tienen entre sus objetivos «tomar medidas para la rehabilitación, restauración y limpieza del medio ambiente tras un accidente grave» (art. 6.4.d).

En cuanto al uso del cianuro en la extracción de minerales, la Directiva introduce medidas destinadas a limitar su concentración en las balsas de residuos de extracción y tratamiento y las aguas residuales.

4. Las entidades explotadoras deben constituir una garantía financiera para asegurar que se cubran las obligaciones de la Directiva antes del inicio de sus actividades, y que haya fondos disponibles para la restauración del emplazamiento cuando se cierre la instalación⁷.

5. Inspecciones e informes.

Las autoridades deben inspeccionar las instalaciones de residuos a intervalos regulares, incluido tras su cierre. Según el art. 18.1, cada tres años los países de la UE deberán enviar a la Comisión Europea un informe sobre la aplicación de la Directiva. Dicho informe se elaborará sobre la base de un

7. El art. 14 dispone lo siguiente:

«1. La autoridad competente exigirá, antes del comienzo de cualquier actividad de acumulación o depósito de residuos en 1. La autoridad competente exigirá, antes del comienzo de cualquier actividad de acumulación o depósito de residuos una instalación de residuos, la constitución de una garantía financiera (por ejemplo en forma de depósito financiero, incluidos los fondos mutuos de garantía respaldados por la industria), o equivalente, de acuerdo con los procedimientos que decidan los Estados miembros, de forma que:

- a) se cumplan todas las obligaciones impuestas por la autorización con arreglo a la presente Directiva, incluidas las disposiciones relativas a la fase posterior al cierre;
- b) existan fondos fácilmente disponibles en cualquier momento para la rehabilitación del terreno afectado por la instalación de residuos, tal y como se describe en el plan de gestión de residuos elaborado con arreglo al artículo 5 y exigido por la autorización prevista en el artículo 7.

2. El cálculo de la garantía a que se refiere el apartado 1 se realizará en base a:

- a) la repercusión medioambiental probable de la instalación de residuos, teniendo en cuenta en particular la categoría de la instalación de residuos, las características del residuo y el uso futuro de los terrenos rehabilitados;
- b) el supuesto de que terceros independientes y debidamente cualificados evaluarán y efectuarán cualquier trabajo de rehabilitación necesario.

3. El importe de la garantía se ajustará periódicamente con arreglo al trabajo de rehabilitación que sea necesario efectuar en el terreno afectado por la instalación de residuos, tal y como se describe en el plan de gestión de residuos elaborado con arreglo al artículo 5 y exigido por la autorización prevista en el artículo 7.

4. Cuando la autoridad competente apruebe el cierre con arreglo al artículo 12, apartado 3, entregará a la entidad explotadora una declaración escrita condonándole la obligación a que se refiere el presente artículo, apartado 1, de constituir una garantía, con la excepción de las obligaciones relativas a la fase posterior al cierre contempladas en el artículo 12, apartado 4».

Vid. Decisión 2009/335/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, por la que se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera (DO L 101 de 21.4.2009, p. 25).

cuestionario o esquema que deberá adoptar la Comisión, y que se enviará a la Comisión dentro de los nueve meses siguientes a la expiración del período de tres años abarcado por el mismo. La Comisión publicará un informe sobre la aplicación de la presente Directiva en el plazo de nueve meses desde la recepción de los informes de los Estados miembros.

Asimismo, cada año, los Estados miembros remitirán a la Comisión información sobre los sucesos notificados por las entidades explotadoras. La Comisión pondrá esta información a disposición de los Estados miembros que la soliciten. A su vez, y sin perjuicio de la legislación comunitaria sobre el acceso del público a la información medioambiental, los Estados miembros pondrán dicha información a disposición del público interesado que la solicite (art. 18.2).

2.2. Debilidades y asimetrías en la aplicación de la Directiva

El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativo a la aplicación de la Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas [Bruselas, 6.9.2016; COM(2016) 553 final], comprende dos periodos de evaluación consecutivos: del 1 de mayo de 2008 al 30 de abril de 2011, y del 1 de mayo de 2011 al 30 de abril de 2014.

El informe destaca las siguientes debilidades:

1. Instalaciones de categoría A.

- Solo once Estados miembros han informado de que no tienen instalaciones de categoría A dentro de sus fronteras nacionales.
- La elaboración de planes de emergencia exterior para todas las instalaciones de categoría A todavía no se ha completado.

2. Ámbito de aplicación de la Directiva: art. 2⁸.

8. Del art. 2, que define el ámbito de aplicación, importa destacar el apartado 1: «Sin perjuicio de las disposiciones de los apartados 2 y 3, la presente Directiva se aplicará a la gestión de los residuos de extracción, es decir, los residuos resultantes de la prospección, de la extracción, del tratamiento y del almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras, en lo sucesivo denominados “residuos de extracción”».

El apartado 2 contempla las exclusiones en los siguientes términos:

«2. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva:

El número de instalaciones notificadas por los Estados miembros en sus informes nacionales, indica que esta disposición no se entiende y aplica por todos los Estados miembros de la misma manera.

3. Inspección: art. 17^o.

La gran variación encontrada en relación con las medidas adoptadas sobre las inspecciones, en particular el régimen de inspecciones, su naturaleza, las autoridades responsables y su frecuencia, pone de relieve la asimetría en la aplicación de la Directiva, aspecto clave en la aplicación eficaz y uniforme de la norma.

4. La calidad y forma de presentación de la información proporcionada por los Estados miembros es variable.

Para que la aplicación de la Directiva sea más coherente, y como conclusiones al informe, la Comisión tiene la intención de publicar orientaciones generales sobre la aplicación de las disposiciones establecidas en la Directiva, y desarrollar directrices para las inspecciones, en aplicación del art. 22.1.d).

Por su parte, el Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2006/21/CE sobre residuos de la minería [2015/2117(INI); Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria], aprobado

-
- a) los residuos generados en la prospección, extracción y el tratamiento de recursos minerales, así como en la explotación de canteras, pero que no resulten directamente de estas actividades;
 - b) los residuos resultantes de la prospección y la extracción submarina de recursos minerales y de su tratamiento;
 - c) la inyección de aguas y la reinyección de aguas subterráneas bombeadas según se define en el artículo 11, apartado 3, letra j), guiones primero y segundo, de la Directiva 2000/60/CE, [...]».

Por último, el apartado 4 del art. 2 establece que, «sin perjuicio de otras normativas comunitarias, los residuos que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva no estarán sujetos a la Directiva 1999/31/CE».

9. El art. 17 dispone lo siguiente:

- «1. Antes del comienzo de las actividades de vertido, y, a partir de ese momento e incluido durante la fase posterior al cierre, a intervalos regulares cuya frecuencia deberá decidir el Estado miembro interesado, la autoridad competente inspeccionará toda instalación de residuos contemplada en el artículo 7 para asegurarse de que cumple las condiciones pertinentes de la autorización. Un resultado afirmativo no reducirá en modo alguno la responsabilidad de la entidad explotadora conforme a las condiciones de la autorización.
- 2. Los Estados miembros exigirán a la entidad explotadora que lleve un registro actualizado de todas las actividades de gestión de residuos y que lo ponga a disposición de la autoridad competente para su inspección y para garantizar que, en caso de que cambie la entidad explotadora durante la gestión de la instalación de residuos, haya un traspaso apropiado de la información actualizada pertinente y del registro de la instalación».

el 21 de marzo de 2017, insiste en los puntos anteriores¹⁰, y además añade en sus conclusiones y recomendaciones dos aspectos relevantes:

- La necesidad de incorporar a la «economía circular» la gestión de los residuos de industrias extractivas. El informe señala que «aunque los residuos de las industrias extractivas representan un tercio de los residuos generados en la Unión, la Directiva no fijaba objetivos por lo que se refiere a volúmenes de residuos de las industrias extractivas. Del mismo modo, aunque la extracción primaria de recursos de la tierra y la gestión de los desechos restantes podrían tener cabida en el contexto de la “economía circular”, en el paquete de medidas para una economía circular propuesto por la Comisión en 2015 no se preveía una revisión de la Directiva. Así pues, incluir la gestión de los residuos de extracción en el contexto de la “economía circular” se considera importante en el presente informe de aplicación, dado que este cambio en la política afectaría a la forma en que los recursos mineros se extraen y se tratan y, de este modo, a la forma en que se gestionan los residuos de extracción, es decir, tendría repercusiones en la aplicación práctica de la Directiva».
- El interés de los ciudadanos en la aplicación, en definitiva, los intereses legítimos de las comunidades locales afectadas por los efectos potencialmente dañinos de las instalaciones de gestión de residuos mineros. «La gestión de los residuos de extracción tiende a ser considerada como una actividad independiente, separada de la compleja cuestión de las industrias extractivas. Este enfoque puede pasar por alto el principio de cautela y la participación real de las poblaciones locales, lo que impide una evaluación realista de los costes y los riesgos generados por la minería moderna a cielo abierto. El informe de aplicación ofrece una oportunidad única para formular recomendaciones sobre cómo mejorar la Directiva a este respecto».

10. Con relación a las inspecciones, afirma: «la Directiva no define explícitamente el concepto ni establece con detalle la manera en que ha de realizarse una inspección. Aunque la Comisión ha adoptado casi todas las medidas de ejecución necesarias para permitir la aplicación práctica de la Directiva, todavía falta un documento clave, las “directrices para inspecciones”. La falta de estas directrices es problemática, porque puede dar lugar a diferencias en los enfoques aplicados por los Estados miembros en relación con las inspecciones. De este modo, los objetivos de la Directiva no podrían ser alcanzados por igual en todos los Estados miembros, es decir, la eficacia variaría de un Estado miembro a otro. Además, la falta de un enfoque uniforme de las inspecciones en toda la Unión implica diferencias en los gastos que generan el cumplimiento y la ejecución y, por ende, niveles diferentes de eficacia en la aplicación de la Directiva entre un Estado miembro y otro. Por lo tanto, se recomienda que la Comisión adopte las directrices sobre las inspecciones tan pronto como fuera posible».

2.3. Eliminación versus validación: la delimitación entre la aplicación de la Directiva de residuos y la Directiva de residuos mineros

Constituye un aspecto medular que pone de relieve la complejidad de la regulación de las actividades mineras, y la necesidad de introducir mejoras en el marco regulatorio en aras de conseguir mayor claridad, seguridad jurídica, eficacia, simplificación y la sostenibilidad. Este asunto ha dado lugar a la STJUE de 28 de julio de 2016, Caso Città Metropolitana di Bari contra Edilizia Mastrodonato Srl [Asunto C-147/15 (2016/C 350/08)]¹¹. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del art. 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21, en el marco de un litigio entre la Città Metropolitana di Bari, anteriormente Provincia di Bari, y Edilizia Mastrodonato Srl, en relación con el régimen de autorización al que debería estar sujeta la actividad de rellenado de una cantera clausurada. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si el art. 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21¹² debe interpretarse en el sentido de que tiene por efecto hacer aplicables los preceptos de la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, a la operación de rellenado de una cantera mediante residuos que no sean de extracción, cuando esa operación constituya una valorización de tales residuos.

El TJUE, tras examinar la normativa de la Unión Europea representada por la Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos, la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de residuos mineros, y la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas, examina el derecho italiano, y el art. 10, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 117/2008, de 30 de mayo de 2008, de transposición de la Directiva 2006/21 (GURI n.º 157, de 7 de julio de 2008, p. 4) dispone lo siguiente: «El rellenado de los huecos y volúmenes producidos por actividades extractivas con residuos que no sean de extracción previstos en este Decreto estará sujeto a lo dispuesto en el Decreto Legislativo n.º 36, de 13 de enero de 2003, sobre vertido de residuos».

Mediante la cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el art. 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21 debe interpretarse en el sentido de que tiene por efecto hacer aplicables los preceptos de la Directiva 1999/31/CE a la operación de rellenado de una cantera mediante

11. Abogado General: Sra. J. Kokott.

12. El precepto dispone que «la Directiva 1999/31/CE seguirá aplicándose a los residuos que no sean de extracción utilizados como relleno en los huecos de excavación».

residuos que no sean de extracción, cuando esa operación constituya una valorización de tales residuos. El art. 10 de la Directiva 2006/21 lleva por título «Huecos de excavación». Su apartado 1 impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que la entidad explotadora tomará ciertas medidas siempre que rellene, con fines de rehabilitación y construcción, huecos de excavación con residuos de extracción. El apartado 2 del mismo artículo dispone, en cambio, que la Directiva 1999/31/CE «seguirá aplicándose a los residuos que no sean de extracción utilizados como relleno en los huecos de excavación».

El TJUE declara en los apartados 31 a 34 de la sentencia lo siguiente:

31. *[...] la Directiva 1999/31 se aplica únicamente a los residuos eliminados, y no a los que son objeto de valorización. [...], el artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva establece que esta se aplicará a todo vertedero, entendiéndose por tal, en el artículo 2, letra g), de la misma Directiva, un emplazamiento de eliminación de residuos que se destine al depósito de esos residuos en la superficie o subterráneo.*
32. *Esta conclusión resulta confirmada por el hecho de que, teniendo en cuenta que la razón de ser de la Directiva 2006/21 no es otra que regular la gestión de los residuos procedentes de las industrias extractivas, la interpretación de su artículo 10, apartado 2, no puede conducir a extender implícitamente el ámbito de aplicación de la Directiva 1999/31, que aparece definido con toda claridad en el artículo 3, apartado 1, de esta.*
33. *De lo anterior se infiere que los residuos que no sean de extracción solo pueden estar comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 1999/31 en caso de ser depositados para su eliminación, y no cuando sean objeto de una valorización. [...]*
34. *Por lo tanto, el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21 debe interpretarse en el sentido de que no tiene por efecto hacer aplicables los preceptos de la Directiva 1999/31 a la operación de rellenado de una cantera mediante residuos que no sean de extracción cuando esa operación constituya una operación no de eliminación, sino de valorización de tales residuos.*

El TJUE advierte que, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, procede también determinar las circunstancias en las que la operación de rellenado de una cantera mediante residuos que no sean de extracción puede considerarse una operación de valorización¹³.

13. El Tribunal de Luxemburgo pasa a delimitar el término valorización, frente al de eliminación de residuos, en los apartados 36 a 41 que exponemos a continuación.

Dado que el término «valorización» no está definido en la Directiva 1999/31, hay que hacer referencia a la definición que del mismo vocablo figura en el art. 3, punto 15, de la Directiva 2008/98. Dicha Directiva, que derogó las disposiciones pertinentes de la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO 2006, L 114, p. 9), con efectos desde el 12 de diciembre de 2010, y cuyo plazo de transposición expiraba también en esta fecha, es aplicable *ratione temporis* al litigio principal¹⁴.

El art. 3, punto 15, de la Directiva 2008/98 define, en particular, la «valorización» de residuos como la operación cuyo resultado principal sea que los residuos de que se trate sirvan a una finalidad útil, al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular. El considerando 19 de la citada Directiva sigue un enfoque similar al precisar que los conceptos de «valorización» y de «eliminación» se diferencian en cuanto a su impacto en el medio ambiente, por efecto de la sustitución de recursos naturales en la economía (apartado 37 de la STJUE de 28 de julio de 2016).

La mencionada definición coincide con la desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual la característica esencial de una operación de valorización de residuos reside en el hecho de que su finalidad principal es que los residuos puedan cumplir una función útil, sustituyendo el uso de otros materiales que hubieran debido emplearse para desempeñar este cometido, lo que permite preservar los recursos naturales¹⁵ (apartado 38).

Se deduce de lo anterior que el objetivo principal de una operación de valorización debe ser el ahorro de recursos naturales. Por el contrario, si es solamente un efecto secundario de una operación cuya finalidad principal es la eliminación de residuos, tal ahorro de materias primas no basta para poner en entredicho la calificación de esta operación como operación de eliminación¹⁶ (apartado 39).

Dicho esto, cualquier operación de tratamiento de residuos debe poder clasificarse como «eliminación» o como «valorización», y, como se deduce

14. Véase, por analogía, la sentencia de 23 de marzo de 2006, Comisión/Austria, C-209/04, EU:C:2006:195, apartados 56 y 57.

15. Sentencia de 27 de febrero de 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, apartado 69.

16. Véase, en este sentido, la sentencia de 13 de febrero de 2003, Comisión/Luxemburgo, C-458/00, EU:C:2003:94, apartado 43.

El Tribunal pone de relieve que del artículo 3, puntos 15 y 19, de la Directiva 2008/98 resulta que el objeto de los anexos I y II de esta no es enumerar taxativamente todas las operaciones de eliminación o de valorización de residuos en el sentido de la Directiva, sino recoger los supuestos de eliminación y de valorización más comunes.

del artículo 3, punto 19, de la Directiva 2008/98, una misma operación no puede calificarse simultáneamente de «eliminación» y de «valorización». En estas circunstancias, cuando una operación de tratamiento de residuos, como ocurre en el asunto de autos, no puede encuadrarse exclusivamente en una de las operaciones o categorías de operaciones mencionadas en los anexos I y II de dicha Directiva, teniendo en cuenta únicamente el tenor literal de las operaciones de que se trata, la clasificación debe efectuarse caso por caso, a la luz de los objetivos de la referida Directiva y de las definiciones de los anexos¹⁷ (apartado 41).

En definitiva, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la vista de todas las circunstancias pertinentes del asunto principal y teniendo en cuenta el objetivo de protección del medio ambiente perseguido por la Directiva 2008/98, si lo que se pretende principalmente en la operación de rellenado de la cantera objeto de la controversia en el referido asunto principal es valorizar los residuos, que no sean de extracción, que van a ser utilizados en esa operación de rellenado¹⁸ (apartado 42).

En ese contexto, el órgano jurisdiccional remitente debe examinar en qué condiciones se lleva a cabo la operación de rellenado, para poder apreciar si se habría realizado también de no haberse dispuesto de residuos que no sean de extracción¹⁹.

Por otro lado, el rellenado de la cantera controvertida en el asunto principal solamente podrá considerarse una operación de valorización si, según los conocimientos científicos y técnicos más recientes que se poseen, los residuos utilizados son adecuados para ese fin (apartado 45).

El TJUE concluye que incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar, primero, que Edilizia Mastrodonato llevaría a cabo el rellenado de

17. Véase, por analogía, la sentencia de 27 de febrero de 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:12, apartados 62 a 64.

18. Tal podría ser el caso cuando, por un lado, resultara probado que el rellenado de la mencionada cantera se habría realizado aunque no se hubiera dispuesto de esos residuos y hubiera sido necesario, por tanto, utilizar otros materiales (véase, por analogía, la sentencia de 27 de febrero de 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, apartado 69).

19. Así, por ejemplo, el hecho de que el explotador de la cantera objeto de la controversia en el asunto principal adquiera residuos contra pago al productor o poseedor de estos puede constituir un indicio de que se trata de una operación cuyo objetivo principal es la valorización de dichos residuos (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de febrero de 2003, Comisión/Luxemburgo, C-458/00, EU:C:2003:94, apartado 44).

los huecos de excavación de la cantera de su propiedad aunque, para ello, tuviera que renunciar a utilizar residuos que no sean de extracción, y, segundo, que los residuos que se pretende utilizar son adecuados para tal operación de rellenado. Solo podrá calificarse la operación controvertida en el litigio principal de «valorización» en tanto en cuanto se den ambas circunstancias de forma acumulativa.

A la vista de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión planteada que el art. 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21 debe interpretarse en el sentido de que no tiene por efecto hacer aplicables los preceptos de la Directiva 1999/31 a la operación de rellenado de una cantera mediante residuos que no sean de extracción cuando esa operación constituya una valorización de tales residuos, extremo que corresponderá verificar al órgano jurisdiccional remitente²⁰.

Así pues, la referida sentencia de 28 de julio de 2016, que es la primera sentencia del TJUE en aplicación de la Directiva 2006/21, proclama que el art. 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21/CE debe interpretarse en el sentido de que no tiene por efecto hacer aplicables los preceptos de la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, a la operación de rellenado de una cantera mediante residuos que no sean de extracción cuando esa operación constituya una valorización de tales residuos, extremo que corresponderá verificar al órgano jurisdiccional remitente. El elemento clave es la diferenciación entre operaciones de valorización de residuos y de eliminación. Los conceptos de «valorización» y de «eliminación» se diferencian en cuanto a su impacto en el medio ambiente, por efecto de la sustitución de recursos naturales en la economía²¹.

20. El TJUE, en el apartado 50, declara que, «a este respecto, de la respuesta del órgano jurisdiccional remitente a la petición de aclaraciones que formuló el Tribunal de Justicia se deduce que los residuos controvertidos en el asunto principal son de muy diferentes clases, y que, probablemente, hay entre ellos residuos no inertes e, incluso, peligrosos, los cuales, como se ha hecho constar en el apartado 47 anterior, no son adecuados para el rellenado de una cantera. Corresponde, no obstante, al juez nacional, único competente para apreciar los hechos del litigio, determinar si el proyecto de rellenado de los huecos de excavación de la cantera propiedad de Edilizia Mastrodonato satisface las exigencias que se han señalado en el apartado anterior».

21. Puede consultarse FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos», *Estudios de Derecho Judicial*, n.º 56, 2004, pp. 119-260; SADELEER, N. DE, «Residuos, restos y subproductos. Una trilogía ambigua», <http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/1.kapitulua16.pdf>; y ARENAS CABELLO, F. J., «Las operaciones de gestión de residuos y sus modificaciones según la Directiva 2008/98, sobre residuos», *RAP*, n.º 182, 2010, pp. 227-241.

La valorización es una operación cuyo resultado principal es que los residuos sirvan a una finalidad útil, al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular. Por ejemplo, sentencia Caso Abfall Service AG (ASA) contra Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (sentencia de 27 de febrero de 2002).

3. Marco jurídico español de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras

3.1. Antecedentes

En el ordenamiento jurídico español no existe una regulación integrada de la actividad minera, sino un complejo de normas disperso donde a veces es difícil poner orden. Además, las normativas minera, ambiental y urbanística se superponen y contradicen. La coordinación de las Administraciones con competencias que inciden sobre la actividad extractiva es inexistente o muy débil.

La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (en adelante, LMi), única Ley sectorial preconstitucional que no se ha adecuado al nuevo marco constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es una ley que no integra las perspectivas de ordenación del territorio, urbanística y ambiental y del ciclo de vida de la mina o cantera. Carece, pues, de una visión integral. La LMi permanece hermética frente a la planificación territorial, y se halla anclada en los viejos y estrictos esquemas de la planificación económica de desarrollo, de modo que su conexión con la ordenación del territorio o con la protección ambiental suele plantearse en términos de enfrentamiento²². No obstante, destaca la previsión del art. 5.3 LMi que proclama: «El Ministerio de Industria realizará los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del ambiente, que serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de esta Ley y se establecerán por decreto».

El Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, se promulga estando vigente ya la Constitución Española de 1978, pero dando cumplimiento al mandato previo establecido en el art. 5.3 LMi. Se trata de una norma pionera en nues-

22. Como se deduce de la STC 64/1982, de 4 de noviembre.

tro ordenamiento jurídico, al condicionar la obtención de los títulos mineros, así como el desarrollo de las actividades mineras, al cumplimiento de una serie de exigencias de carácter ambiental para la recuperación de los suelos degradados por la industria extractiva.

Posteriormente, dicha normativa sería completada con el Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos.

3.2. El Real Decreto 975/2009, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, modificado por el Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo

Este Real Decreto cumple una doble finalidad: de un lado, la trasposición –aunque tardía– de la Directiva 2006/21/CE, lo que constituye su exclusión del régimen jurídico general establecido para los residuos por la Ley 22/2011, de 28 de julio, que seguirá siendo aplicable a los residuos mineros en aquello no regulado por el Real Decreto 975/2009; y de otro lado, adecuar su contenido a las modificaciones propuestas por la Comisión como consecuencia del análisis realizado sobre el mismo en el marco del Proyecto piloto 1259/10/ENVI, para verificar la adecuación del Real Decreto 975/2009 como norma de trasposición.

El Real Decreto 975/2009 tiene por objeto –según proclama en su art. 1– «el establecimiento de medidas, procedimientos y orientaciones para prevenir o reducir en la medida de lo posible los efectos adversos que sobre el medio ambiente, en particular sobre las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana puedan producir la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, y, fundamentalmente, la gestión de los residuos mineros». Por ende, mientras que la norma comunitaria pone el énfasis en la gestión de los residuos, la norma española adopta un nivel de protección más amplio, que también comprende la investigación y el aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos y no solo la gestión de los residuos. La gestión de los residuos es un elemento más del plan de restauración, centro de gravedad del sistema, que también comprende una descripción previa del entorno donde

se realizarán las labores mineras, las medidas de rehabilitación previstas, y su calendario y coste estimado²³. De ahí que el art. 2, en su apartado 2, preceptúe lo siguiente: «La entidad explotadora, titular o arrendataria del derecho minero original o transmitido, que realice actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, queda obligada a realizar, con sus medios, los trabajos de rehabilitación del espacio natural afectado por las labores mineras así como por sus servicios e instalaciones anejas, en los términos que prevé este Real Decreto. Asimismo deberá abordar la gestión de los residuos mineros que su actividad genere enfocada a su reducción, tratamiento, recuperación y eliminación».

El Real Decreto define, en el art. 3.7.a), la rehabilitación a efectos de este Real Decreto como «el tratamiento del terreno afectado por las actividades mineras de forma que se devuelva el terreno a un estado satisfactorio, en particular en lo que se refiere, según los casos, a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos beneficiosos apropiados».

Según el art. 4.1:

Con carácter previo al otorgamiento de una autorización, permiso o concesión regulada por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, el solicitante deberá presentar ante la autoridad competente en minería un plan de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras cuyo contenido se ajustará a lo establecido en el presente Real Decreto, teniendo en cuenta los aspectos propios de su actividad que puedan tener efectos negativos sobre el medio ambiente o la salud de las personas. Dicho plan deberá acompañar a la documentación correspondiente a la solicitud de autorización, permiso o concesión. El solicitante deberá acreditar a la autoridad competente que, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público, dispone de capacidad y de solvencia económica y financiera y técnica o profesional suficiente para asegurar el cumplimiento del plan de restauración.

23. El art. 3.4 del Real Decreto 975/2009 establece que el plan de restauración estará estructurado tal y como se describe a continuación, y contendrá, como mínimo: Parte I: Descripción detallada del entorno previsto para desarrollar las labores mineras; Parte II: Medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos minerales; Parte III: Medidas previstas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejas a la investigación y explotación de recursos minerales; Parte IV: Plan de Gestión de Residuos; Parte V: Calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de rehabilitación.

No podrán otorgarse autorizaciones, permisos o concesiones reguladas por la Ley de Minas sin tener autorizado un plan de restauración, y, una vez otorgados, no podrán iniciarse los trabajos hasta tener constituidas las correspondientes garantías financieras o equivalentes que aseguren su cumplimiento (art. 4.2).

Como dispone el art. 5.2, «la autorización del plan de restauración se hará conjuntamente con el otorgamiento del permiso de investigación, la autorización o la concesión de explotación, y tendrá la consideración de condición especial de dicho título minero. No podrán otorgarse estos si a través del plan de restauración no queda debidamente asegurada la rehabilitación del medio natural afectado tanto por las labores mineras como por sus servicios e instalaciones anejas».

A tenor del art. 5.3, «la autoridad competente solo concederá la autorización del plan de restauración si considera que la entidad explotadora cumple todos los requisitos pertinentes del presente Real Decreto».

En virtud del art. 5.5, las autoridades competentes revisarán las condiciones de la autorización del plan de gestión de residuos, cada cinco años y de ser necesario, cuando:

a) Haya cambios sustanciales que afecten a su contenido, en especial a la caracterización de residuos mineros y a la explotación u operación de las instalaciones de residuos mineros.

b) Los resultados del control de las instalaciones de residuos mineros proporcionados por la entidad explotadora según el artículo 32 así lo recomienden, o bien lo recomiende el resultado de las inspecciones realizadas por la autoridad competente, según lo dispuesto en el artículo 44.

c) La información sobre cambios sustanciales en las mejores técnicas disponibles así lo recomiende.

Por otra parte, en el caso de cese de las labores por parte de la entidad explotadora por agotamiento del recurso, renuncia al título minero o cualquier causa, la autoridad competente no aceptará la renuncia ni autorizará la caducidad del título o el cese del laboreo en tanto no se haya procedido a ejecutar el plan de restauración autorizado en lo que corresponda (art. 5.7).

3.3. La STC 45/2015, de 5 de marzo

La STC 45/2015, de 5 de marzo, resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras²⁴. La relevancia de esta sentencia es doble: de una parte, porque el conflicto plantea y resuelve la cuestión del encuadramiento competencial de la gestión de residuos y de la rehabilitación de los espacios afectados por estas actividades, y, de otra parte, porque se impugnan de manera concreta determinados aspectos de la regulación del plan de restauración.

3.3.1. *El encuadramiento competencial*

El conflicto planteado se refiere esencialmente al alcance de las competencias normativas que tiene atribuidas el Estado y, en particular, a la legislación básica sobre minas (art. 149.1.25 CE) y medio ambiente (art. 149.1.23 CE). El Tribunal Constitucional, en el FJ 3, pone de manifiesto que la conflictividad competencial en la materia «bases del régimen minero» es escasa (STC 64/1982). Por otra parte, la doctrina constitucional ha tenido oportunidad de aclarar que un conflicto competencial debe encuadrarse en «medio ambiente» (art. 149.1.23 CE) o «energía» (art. 149.1.25 CE) a partir de la finalidad del precepto impugnado, por lo que, a la vista del carácter y finalidad de la regulación impugnada, no cabe duda de que el título competencial específico y prevalente en el que se enmarca la presente controversia es «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23 CE).

3.3.2. *Garantía formal y material de la legislación básica*

En cuanto a la garantía formal de la legislación básica, es decir, que se contenga en norma con rango de ley, estima el Alto Tribunal en el FJ 4 que el

24. En su conjunto, por vulneración de los arts. 9 y 149.1.23, 25 y 11 de la Constitución, los arts. 27.30 y 28.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia y la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros. Solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto por carecer del rango legal exigible con carácter general a toda legislación básica y desbordar el ámbito material de lo básico; y pide con carácter subsidiario la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos por entender que invaden las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Real Decreto controvertido se ajusta a la doctrina constitucional sobre la dimensión formal de las bases, pues se dicta en desarrollo de previsiones básicas de las leyes 22/1973, de 21 de julio, de Minas; 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (sustituida después por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados), y 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. Constituye, pues, el complemento de una regulación legal que establece los términos generales de lo básico y contiene una regulación marcadamente técnica en el marco de la Directiva 2006/21/CE.

Con relación a la extralimitación material de lo básico, el Tribunal Constitucional afirma en el FJ 5 que el Real Decreto desarrolla dos pilares del Convenio de Aarhus: el acceso público a informaciones medioambientales y la participación ciudadana en las decisiones con repercusión medioambiental. Incluye mecanismos específicos que expresan «la apuesta del legislador básico por una concreta política medioambiental», por lo que considera que no vulnera la garantía material de lo básico.

3.3.3. *Sobre el plan de restauración*

El Tribunal Constitucional, en el FJ 6 b), afirma que el denominado «plan de restauración» es una concreción técnica (para el sector minero y en el marco del derecho europeo) del mandato constitucional de «defender y restaurar el medio ambiente» (art. 45.2 CE). Desarrolla el principio de responsabilidad del sector.

El impugnado art. 3.4 enuncia la estructura del plan de restauración; consta «como mínimo» de cinco partes. Todas las previsiones impugnadas responden clara y directamente a cualificadas finalidades medioambientales.

En el marco de los objetivos y contenidos mínimos del plan de restauración solo algunos preceptos impugnados establecen determinaciones muy precisas. Por ejemplo, se fija en 48 horas el plazo de que dispone la entidad explotadora para notificar los sucesos que puedan afectar a la estabilidad de la instalación de residuos mineros, y 1 año para considerar clausurada la instalación.

No hace falta mucho esfuerzo para calibrar que estas determinaciones técnicas responden a los enormes riesgos para el entorno natural, la biodiversidad y la salud humana involucrados. Nada obsta a considerar materialmente básicas estas previsiones, medidas muy concretas.

El FJ 6 c) aborda la impugnación de varias previsiones relativas a la «autorización del plan de restauración», en concreto los arts. 4.3, 5 y 6.3.

El primero se refiere a la solicitud, que contendrá «al menos» determinadas informaciones. El art. 5 regula varios aspectos del procedimiento y medidas sucesivas al otorgamiento. El libramiento de la autorización corresponde a la «autoridad competente en minería». La autorización se libra conjuntamente con el título habilitante de la investigación o explotación.

La comunidad autónoma recurrente invoca excesivo detallismo: invasión de competencias normativas autonómicas, procedimiento administrativo común.

Para el Tribunal Constitucional lo primero es constatar que algunas de las normas sumariamente descritas son de carácter más sustantivo que procedimental (art. 149.1.23 CE): por ejemplo, el trámite de información pública. El resto de previsiones tiene un carácter procedimental más acusado, pero no regula el entero procedimiento administrativo de autorización del plan de restauración.

Que el procedimiento de autorización del plan de restauración no es procedimiento administrativo común, indica que la regulación impugnada no puede ampararse en el art. 149.1.18 CE. La competencia para regular los «procedimientos administrativos especiales» es «conexa a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración» (STC 227/1988, FJ 32). El Real Decreto controvertido afecta primordialmente al medio ambiente.

Proyectando la doctrina expuesta sobre la presente controversia, la mayor parte de las previsiones de contenido procedimental impugnadas responde claramente a objetivos medioambientales sustantivos asociados al plan de restauración y, atendida su intensidad, ha respetado las competencias autonómicas de autoorganización y de ejecución de la legislación medioambiental.

La previsión de que la autorización del plan de restauración se libre junto con el título habilitante de la investigación o explotación (art. 5.2) y conlleve la autorización del plan de gestión de residuos y la del inicio de actividad o construcción de las instalaciones de residuos mineros (art. 5.4) también puede reputarse básica *ex art.* 149.1.23 CE. Trata de garantizar una mínima homoge-

neidad que compatibilice el desarrollo de las competencias autonómicas con la política medioambiental general.

Esta exigencia puede captarse también sin dificultad como una base del régimen minero (art. 149.1.25 CE). Impone criterios de economía procedimental en este sector que dinamizan el principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE).

Por último, la atribución del poder autorizador a la «autoridad competente en minería» (art. 5.1, párrafo primero) es una previsión claramente desligada de objetivos medioambientales, por lo que debe encuadrarse en el art. 149.1.25 CE. No limita la competencia autonómica para decidir qué autoridad u órgano ha de resolver los procedimientos.

3.3.4. *Organismo de control*

La Xunta de Galicia impugna el anexo III, que regula el «organismo de control». El Real Decreto controvertido habría incurrido en demasiado detalle al establecer la exigencia de la acreditación previa del organismo de control (Entidad Nacional de Acreditación) y afirmar el carácter renovable de la autorización autonómica de ese organismo.

El Tribunal Constitucional afirma: «la exigencia de acreditación del organismo de control [...] responde claramente a una finalidad ambiental; asegura que el organismo de control tenga la capacidad técnica y profesional que requiere la supervisión del cumplimiento de obligaciones medioambientales». A su vez, el párrafo tercero respeta la competencia de las comunidades autónomas para establecer el procedimiento de autorización del organismo de control.

3.3.5. *Garantías financieras o equivalentes*

El título II se refiere a las garantías financieras o equivalentes que la entidad explotadora deberá constituir, y al establecimiento de criterios para el cálculo de tales garantías (finalidad protección ambiental).

La disposición final segunda del Real Decreto 975/2009 ampara formalmente estas previsiones en la competencia estatal de ordenación de seguros

(art. 149.1.11 CE). Sin embargo, estas garantías financieras funcionan como un instrumento que traduce técnicamente en el sector minero el imperativo constitucional de defensa y restauración del medio ambiente (art. 45.2 CE): asegurar el principio de responsabilidad medioambiental. El régimen de garantías financieras a que se sujetan las entidades explotadoras debe reputarse básico y de competencia estatal, sin que ello obste al desarrollo normativo autonómico de mayores estándares de protección (FJ 6 e).

Por todo lo que antecede, el Tribunal Constitucional desestima íntegramente el conflicto positivo de competencia.

4. Restauración, rehabilitación y regeneración: las segundas oportunidades de los terrenos e instalaciones afectados por actividades mineras desde una perspectiva global

Una visión global de los terrenos e instalaciones afectados por las actividades mineras tiene que integrar la perspectiva medioambiental pero también la territorial, urbanística y el desarrollo sostenible del entorno local, lo que exigirá planificar los usos futuros de tales espacios.

Ello suscita una cuestión terminológica, pues se utilizan los términos restauración, rehabilitación, recuperación o regeneración para tales espacios de manera indistinta, aunque se trata de términos que etimológicamente tienen diferentes significados. La forma e intensidad del proceso de restauración dependerá del tipo de actuación que se haya ejercido sobre el medio natural. Las explotaciones mineras a cielo abierto son una de las actividades producidas por el hombre que mayores efectos negativos pueden provocar sobre el medio natural y su paisaje.

Siguiendo el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *restaurar* se define como «1. tr. Recuperar o recobrar. 2. tr. Reparar, renovar o volver a poner algo en el estado o estimación que antes tenía. 3. tr. Reparar una pintura, escultura, edificio, etc., del deterioro que ha sufrido». *Rehabilitar* se define como habilitar de nuevo o restituir a alguien o algo a su antiguo estado. Y, por último, *regenerar* consiste en «1. tr. Dar nuevo ser a algo que degeneró, restablecerlo o mejorarlo. 2. tr. Hacer que alguien abandone una conducta o unos hábitos reprobables para llevar una vida moral y físicamente ordenada. U. t. c. prnl. 3. tr. *Tecnol.* Someter las materias desechadas a determinados tratamientos para su reutilización».

Desde el punto de vista etimológico es evidente que el término regenerar es el que integra dicha perspectiva integral, pues no se limita a una recuperación de los terrenos o espacios a su estado originario, sino que incluye la planificación de los nuevos usos futuros.

Desde la perspectiva jurídica, hemos visto que la Directiva 2006/21 tiene por finalidad el establecimiento de un conjunto de medidas que prevengan o eviten, en la medida de lo posible, los riesgos para la salud humana y el medio ambiente derivados de los residuos de las industrias extractivas. Y desde esta óptica fundamentalmente ambiental incide en la rehabilitación de los espacios afectados por industrias extractivas, que define en el art. 3, apartado 20, como «el tratamiento del terreno afectado por una instalación de residuos de tal forma que se restaure el terreno a un estado satisfactorio, en particular en lo que se refiere a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos benéficos apropiados».

En el ordenamiento jurídico español, el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, se refería a la restauración²⁵.

Por su parte, el vigente Real Decreto 975/2009 se refiere a la rehabilitación, que define en el art. 3.7.a) como «el tratamiento del terreno afectado por las actividades mineras de forma que se devuelva el terreno a un estado satisfactorio, en particular en lo que se refiere, según los casos, a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos beneficiosos apropiados», aunque luego dicha finalidad se integre en el denominado «plan de restauración».

Creemos que es preciso, en aras de integrar la perspectiva medioambiental, territorial, urbanística, y el desarrollo sostenible sobre los espacios afectados por actividades mineras y sus instalaciones, conectar la normativa

-
25. Los apartados Dos) y Tres) del art. 3 del citado Real Decreto establecían lo siguiente: «Dos) Medidas previstas para la restauración del espacio natural afectado por el aprovechamiento o explotación, conteniendo, como mínimo, las siguientes especificaciones:
- a) Acondicionamiento de la superficie del terreno, ya sea vegetal o de otro tipo.
 - b) Medidas para evitar la posible erosión.
 - c) Protección del paisaje.
 - d) Estudio del impacto ambiental de la explotación sobre los recursos naturales de la zona y medidas previstas para su protección.
 - e) Proyecto de almacenamiento de los residuos mineros que generen y sistemas previstos para paliar el deterioro ambiental por este concepto.
- Tres) El Plan de Restauración contendrá asimismo el calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de restauración».

especial minera con los objetivos del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana²⁶, y con las definiciones del art. 2 de la norma relativas a rehabilitación, regeneración y renovación, aunque referidas a las actuaciones sobre el medio urbano, así como a sus principios desde una estrategia administrativa global y unitaria.

Por ejemplo, la actual Estrategia Minera de Andalucía 2020, aprobada por Acuerdo de 28 de junio de 2016, del Consejo de Gobierno, contempla entre sus objetivos, dentro de la planificación global de la actividad minera, la integración ambiental de la actividad minera y la puesta en valor del patrimonio minero andaluz como recurso turístico cultural, social y económico que ayude al desarrollo sostenible del territorio, a través de dos tipos de actuaciones: de una parte, la tutela ambiental, y de otra, el fomento del turismo, la cultura, y otros usos recreativos y de ocio.

Estas segundas oportunidades de los terrenos e instalaciones de antiguas minas se iniciaron en los años ochenta, con la valorización del patrimonio minero como instrumento de dinamización económica y de creación de empleo, a través de museos mineros como el Parque Minero de Riotinto, y la puesta en valor del patrimonio minero en Albox y Cueva de Almazora, o en la Comunidad Autónoma de Asturias.

5. Conclusión

Las actividades mineras provocan un gran impacto medioambiental y paisajístico. La restauración se ha convertido en una prioridad que ha de tenerse en cuenta desde el inicio de las actividades extractivas.

26. El art. 1 define su objeto en los siguiente términos:

- «Esta Ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:
- a) La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.
 - b) Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Asimismo, establece esta Ley las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en la materia».

La Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE (en adelante, Directiva 2006/21), tiene por objeto la gestión de los residuos resultantes directamente de la prospección, la extracción, el tratamiento y el almacenamiento de recursos minerales y de la explotación de canteras. Su finalidad es el establecimiento de un conjunto de medidas que prevengan o eviten, en la medida de lo posible, los riesgos para la salud humana y el medio ambiente derivados de los residuos de las industrias extractivas. De esta manera, la norma europea incide en la rehabilitación de los espacios afectados por industrias extractivas, que define en el art. 3, apartado 20, como «el tratamiento del terreno afectado por una instalación de residuos de tal forma que se restaure el terreno a un estado satisfactorio, en particular en lo que se refiere a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos benéficos apropiados», pero la recuperación del territorio se centra en el espacio afectado por la instalación de residuos. De otra parte, la aplicación de la Directiva ha revelado importantes asimetrías y debilidades, en particular en la interpretación del ámbito de aplicación, así como de las inspecciones que necesitan ser remediadas a través de directrices de aplicación que ha de elaborar la Comisión.

El Real Decreto 975/2009 sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, modificado por el Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo, cumple una doble finalidad: de un lado, la trasposición –aunque tardía– de la Directiva 2006/21/CE, lo que constituye su exclusión del régimen jurídico general establecido para los residuos por la Ley 22/2011, de 28 de julio, que seguirá siendo aplicable a los residuos mineros en aquello no regulado por el Real Decreto 975/2009; y de otro lado, adecuar su contenido a las modificaciones propuestas por la Comisión como consecuencia del análisis realizado sobre el mismo en el marco del Proyecto piloto 1259/10/ENVI, para verificar la adecuación del Real Decreto 975/2009 como norma de trasposición.

El Real Decreto 975/2009 tiene por objeto, según proclama en su art. 1, «el establecimiento de medidas, procedimientos y orientaciones para prevenir o reducir en la medida de lo posible los efectos adversos que sobre el medio ambiente, en particular sobre las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana puedan producir la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, y, fundamentalmente, la gestión de los residuos mineros». Por

ende, mientras que la norma comunitaria pone el énfasis en la gestión de los residuos, la norma española adopta un nivel de protección más amplio, que también comprende la investigación y el aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos y no solo la gestión de los residuos. La gestión de los residuos es un elemento más del plan de restauración, centro de gravedad del sistema, que también comprende una descripción previa del entorno donde se realizarán las labores mineras, las medidas de rehabilitación previstas, y su calendario y coste estimado. De ahí que el art. 2, en su apartado 2, preceptúe que «la entidad explotadora, titular o arrendataria del derecho minero original o transmitido, que realice actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, queda obligada a realizar, con sus medios, los trabajos de rehabilitación del espacio natural afectado por las labores mineras así como por sus servicios e instalaciones anejas, en los términos que prevé este Real Decreto. Asimismo deberá abordar la gestión de los residuos mineros que su actividad genere enfocada a su reducción, tratamiento, recuperación y eliminación».

Con carácter previo al otorgamiento de una autorización, permiso o concesión regulada por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, el solicitante deberá presentar ante la autoridad competente en minería un plan de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras, cuyo contenido se ajustará a lo establecido en el presente Real Decreto, teniendo en cuenta los aspectos propios de su actividad que puedan tener efectos negativos sobre el medio ambiente o la salud de las personas. Dicho plan deberá acompañar a la documentación correspondiente a la solicitud de autorización, permiso o concesión.

La autorización del plan de restauración se hará conjuntamente con el otorgamiento del permiso de investigación, la autorización o la concesión de explotación, y tendrá la consideración de condición especial de dicho título minero. No podrán otorgarse estos si a través del plan de restauración no queda debidamente asegurada la rehabilitación del medio natural afectado tanto por las labores mineras como por sus servicios e instalaciones anejas.

El Real Decreto 975 ha sido objeto de conflicto positivo de competencias que ha sido desestimado íntegramente por la STC 45/2015.

La restauración es un instrumento medular para evitar o reducir en la medida de lo posible los efectos adversos sobre el medio ambiente y la salud de las personas, pero no es un instrumento cuyo objeto se limite a devolver el

terreno afectado a su estado originario, sino que, por el contrario, ha de servir a una finalidad más ambiciosa: constituye una oportunidad de reconversión del espacio; en definitiva, de dotarlo de nuevos usos y actividades adecuadas y beneficiosas desde una perspectiva global y de la sostenibilidad.

Una visión global de los terrenos e instalaciones afectados por las actividades mineras tiene que integrar la perspectiva medioambiental, pero también la territorial, urbanística, y el desarrollo sostenible del entorno local, lo que exigirá planificar los usos futuros de tales espacios. Por ello creemos que es preciso, en aras de integrar la perspectiva medioambiental, territorial, urbanística, y el desarrollo sostenible sobre los espacios afectados por actividades mineras y sus instalaciones, conectar la normativa especial minera con los objetivos del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y con las definiciones del art. 2 de la norma relativas a rehabilitación, regeneración y renovación, aunque referidas a las actuaciones sobre el medio urbano, así como a sus principios desde una estrategia administrativa global y unitaria.

El proyecto de nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid

José Tortosa

Director general de Urbanismo de la Comunidad de Madrid

SUMARIO. 1. Competencia de la Comunidad de Madrid. 2. Motivos de elaboración de una nueva ley. 2.1. Actual Ley 9/2001 del Suelo. 2.2. Adaptación de la legislación estatal. 2.3. Distintas realidades municipales en la Comunidad de Madrid. 2.4. Planeamiento municipal obsoleto. 3. Tramitación de la nueva Ley de urbanismo y suelo de la Comunidad de Madrid. 4. Objetivos de la nueva Ley. 5. Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid.

1. Competencia de la Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid, conforme establece su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de suelo y urbanismo.

Dicha competencia ha sido ejercida plenamente una única vez mediante la aprobación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

2. Motivos de elaboración de una nueva ley

Existe una dispersión normativa, que ha provocado descoordinación entre normas aplicables, incoherencias, y desde luego ha alterado el principio

de división material del ordenamiento urbanístico de la Comunidad de Madrid.

No existe en estos momentos una legislación completa que abarque todas aquellas cuestiones que, sobre la actividad urbanística, debe desarrollar la Comunidad de Madrid, circunstancia que está generando una gran inseguridad jurídica.

Sin duda esta situación no puede ni debe ser mantenida. El urbanismo es una materia que afecta de manera importante al derecho de propiedad y su régimen jurídico, a la inversión y a la actividad económica de la Comunidad de Madrid, y como tal afecta a todos los municipios y a todos los ciudadanos de la región.

2.1. Actual Ley 9/2001 del Suelo

En los 15 años de vigencia de esta Ley, se han producido más de 15 modificaciones de la misma. Modificaciones que, unas veces, se han producido a través de leyes de Medidas Fiscales y Administrativas que de forma directa modificaban artículos de la Ley del Suelo, y otras se han producido a través de distintas leyes de la Comunidad de Madrid, que regulando cuestiones ajenas al urbanismo han afectado a la Ley del Suelo, modificándola o desplazando su contenido.

Entre las leyes que modifican, alteran o afectan a la actual Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, sin pretender ser exhaustivo, se pueden citar, de dicha Comunidad Autónoma, la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; las leyes de Medidas Fiscales y Administrativas de los años 2008, 2009, 2010 y 2011; la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña; la Ley de Patrimonio Histórico del año 2013; o la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid.

2.2. Adaptación de la legislación estatal

Por otro lado, la legislación estatal, a lo largo de estos años, se ha ido modificando, con afecciones a la Ley del Suelo que, sin suponer modi-

ficación real de la misma, la han alterado y han provocado determinadas lagunas legislativas sobre cuestiones no previstas en la vigente Ley: la Ley estatal 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y las más importantes y que más han afectado a la materia urbanística: el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ambas recogidas en el vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

2.3. Distintas realidades municipales en la Comunidad de Madrid

La experiencia práctica en los largos años de aplicación de la actual Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, ha demostrado que la misma no está pensada para resolver los problemas de los pequeños municipios, siendo muy costoso para ellos abordar la elaboración y aprobación de planes generales tan densos y complejos como los previstos en la actual Ley, más pensados para resolver problemas de grandes poblaciones que para resolver los de pequeños municipios, donde la problemática y las necesidades son de carácter rural, lo que nada tiene que ver con las grandes ciudades.

De los 179 municipios de la Comunidad de Madrid, atendiendo a su población, comprobamos que el 38 % (68) de los municipios tienen una población inferior a 2000 habitantes, el 32 % (58) tienen una población inferior a 1500 habitantes, el 26 % (47) una población inferior a 1000 habitantes, y el 15 % (28) una población inferior a 500 habitantes.

Es distinta la problemática que tienen estos municipios con respecto a aquellos cuya población supera los 20 000 habitantes, llegando algunos a más de 200 000 habitantes, sin hablar por supuesto de la ciudad de Madrid, con una población que supera los 3 000 000 de habitantes, diferencias que no han sido tenidas en cuenta en la actual Ley, ni en cuanto a los instrumentos de planeamiento que necesitan estos distintos municipios ni en cuanto a la regulación de sus necesidades.

2.4. Planeamiento municipal obsoleto

A día de hoy, tras 15 años de vigencia de la Ley, de los 179 municipios con los que cuenta la Comunidad de Madrid, solo 20 de ellos han adaptado su planeamiento a la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, mientras que 159 siguen trabajando con planeamientos no adaptados, y 135 no cuentan con Plan General, sino con Normas Subsidiarias de planeamiento, figura que hoy no existe, obsoleta y que no responde a las necesidades actuales.

Todo ello indica que la actual Ley no ha dado los resultados esperados, ya que la mayor parte del territorio de la Comunidad no se ha adaptado a la misma.

Toda esta problemática, solo puede ser solucionada con la redacción de una nueva ley que aborde la realidad de un territorio complejo como es el de la Comunidad de Madrid, que atienda a las nuevas tendencias derivadas de las normas europeas y estatales, y que resuelva las nuevas necesidades socioeconómicas de la región.

3. Tramitación de la nueva Ley de urbanismo y suelo de la Comunidad de Madrid

En el mes de septiembre de 2015 se constituyeron una mesa POLÍTICA y una mesa TÉCNICA para la elaboración de la Ley del Suelo, compuestas por:

- Representantes de los grupos políticos parlamentarios.
- Representante de la Federación de Municipios de Madrid.
- Representante del Colegio de Arquitectos.
- Representante del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Además la mesa técnica contaba con representantes de distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid, y en concreto de las siguientes Direcciones Generales: Dirección General de Urbanismo, Dirección General de Medio Ambiente, Dirección General de Vivienda, Dirección General de Patrimonio Cultural, Dirección General de Infraestructuras, así como la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

La mesa política se reunía mensualmente, para debatir las cuestiones elevadas por la mesa técnica y establecer criterios para la elaboración de la nueva regulación urbanística.

La mesa técnica se reunía, al menos, dos veces al mes, para analizar la actual Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, su problemática, y elevar sus conclusiones a la mesa política para la definición por esta de los criterios a establecer.

También se han celebrado mesas sectoriales, con la finalidad de contar con propuestas de aquellos sectores de la vida social relacionados con el urbanismo. Las mesas sectoriales que se han celebrado, son las siguientes:

- Mesa en materia de vivienda protegida, en la que participaron: ASPRIMA (Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid), AVS (Asociación de Promotores Inmobiliarios Públicos de Vivienda y Suelo) y AGV (Asociación Gestora de Viviendas). Asimismo fueron invitados dos catedráticos, uno de Geografía Física y otro de Sociología.
- Mesa sobre propuestas de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM).
- Mesa sobre propuestas de Ecologistas en Acción.
- Mesa sobre propuestas de Madrid Foro Empresarial.
- Mesa sobre propuestas de asociaciones relacionadas con el urbanismo a nivel internacional, participando las siguientes: ACI, ULI, LAI MADRID y WIRES.

Las mesas política y técnica se reunieron hasta el mes de julio de 2016, momento en el que se dio por finalizado su trabajo, al haber tomado todos los acuerdos, criterios y decisiones que se consideraron necesarios para iniciar la redacción de un borrador de ley.

Concluida la toma de decisiones se elaboró el Anteproyecto de Ley, el cual fue remitido con fecha 24 de octubre, por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al Consejo de Gobierno, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a efectos de que este decidiese sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resultasen convenientes.

Conforme a las decisiones tomadas por el Consejo de Gobierno, se han solicitado numerosos informes:

- Administración General del Estado (SGT y Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, así como SGT del Ministerio de Defensa).
- Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio (SGT, Subdirección General de Evaluación Ambiental y Subdirección General de Impacto Ambiental).
- Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras (Dirección General de la Vivienda y Rehabilitación, Agencia de la Vivienda Social, Dirección General de Carreteras e Infraestructuras, Consorcio de Transportes de Madrid y Metro de Madrid).
- Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.
- Consejería de Presidencia (Secretaría General Técnica y Canal de Isabel II).
- Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.
- Consejería de Políticas Sociales y Familia (Secretaría General Técnica, Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, Dirección General de la Mujer y Dirección General de la Familia y el Menor).
- Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (Secretaría General Técnica, Dirección General de Comercio y Consumo, Dirección General de Tributos, Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería, Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos y Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la cual se han recibido dos informes).

Las observaciones realizadas en estos informes han sido recogidas, en su mayoría, en el nuevo texto, el cual se sometió a las consideraciones de la Abogacía de la Comunidad de Madrid.

El 4 de abril de 2017, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprueba el Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo y lo remite a la Asamblea para su tramitación.

4. Objetivos de la nueva Ley

La nueva Ley pretende conseguir los siguientes objetivos:

- Por un lado contar con una normativa que esté plenamente adaptada a la normativa básica estatal, cubriendo las lagunas legislativas que las novedades de esta legislación han provocado en la actual Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, y ejerciendo en plenitud la potestad legislativa que en materia de urbanismo y suelo tiene esta Administración, desarrollando la legislación estatal en todas aquellas materias que corresponden a la Comunidad de Madrid, y generando una nueva normativa moderna que se adapte a los nuevos principios derivados de la normativa europea y estatal.
- Acabar con la dispersión normativa existente, creando un único y concreto código de suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid que regule toda la actividad urbanística, lo que generará seguridad jurídica y reducirá las posibles interpretaciones que sobre esta materia hoy existen, minorando la conflictividad judicial, y favoreciendo la inversión en la región y con ello la mejora de la actividad económica y el empleo.
- Adaptarse a las nuevas necesidades sociales y económicas, de forma que la actividad urbanística de la Comunidad de Madrid se lleve a cabo con la racionalización y sostenibilidad que hoy en día deben primar en este tipo de materia sobre cualquier otra cuestión, mejorando con ello la calidad de los entornos urbanos y la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid, lo que se conseguirá con una norma que vaya más encaminada a las renovaciones y regeneraciones urbanas que a los nuevos desarrollos urbanísticos.
- Impulsar que los 179 municipios de la región cuenten con Plan General adaptado a las actuales necesidades y a la legislación vigente, lo que se logrará diferenciando las necesidades y, por lo tanto, los instrumentos de planeamiento con los que deben contar los pequeños municipios de carácter rural, de los que deben tener grandes municipios, que deben resolver problemas de grandes ciudades.

5. Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid

La Ley que pretende ser tramitada y aprobada se estructura en un título preliminar, nueve títulos, divididos en capítulos y secciones, con un total de 279 artículos, disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposición derogatoria y disposiciones finales.

Su contenido puede resumirse:

Título preliminar– Disposiciones generales

Establece el objeto y contenido de la Ley, sus fines y principios rectores; asimismo define la titularidad de las competencias urbanísticas y los derechos de los ciudadanos.

Como novedad de este título cabe destacar la inclusión, como principios rectores del urbanismo, de la sostenibilidad ambiental, la cohesión territorial, la accesibilidad, la eficiencia energética, la equidad de género e intergeneracional, la transparencia administrativa y la participación social. A estos efectos, la actividad urbanística deberá estar orientada, entre otros, a la consecución de objetivos como favorecer el desarrollo urbano sostenible, fomentar el crecimiento compacto del territorio, mejorar la calidad de la vida urbana de la población, propiciar la inclusión social de personas con diversidad funcional, coadyuvar al desarrollo económico y social equilibrado, o priorizar las actuaciones en la ciudad consolidada.

Título I– Información urbanística y participación ciudadana

Establece las reglas relativas a la información urbanística y al derecho a la participación ciudadana en la actividad urbanística de la Comunidad de Madrid.

Se trata de un título nuevo, por lo que todo su contenido es novedoso, al no existir en la Ley vigente. Sin duda el título responde a los principios de la Ley de transparencia, y cumple con la nueva normativa estatal relativa a los procedimientos administrativos, cuya entrada en vigor se ha producido el pasado mes de octubre de 2016.

Título II– Régimen urbanístico del suelo y del subsuelo

Regula las distintas clases y categorías del suelo, así como el régimen jurídico que es aplicable a cada clase de suelo, definiendo los derechos y deberes que tiene la propiedad, en función de la clase y categoría de suelo que tenga esa propiedad. En este punto se recoge lo establecido en la legislación estatal del suelo, manteniendo los derechos y deberes que ya se enuncian en dicha legislación, sin que se haya alterado ese régimen. En este título se dispone también qué actuaciones urbanísticas serán posibles en cada uno de los suelos.

El título se divide en cuatro capítulos, relativos a disposiciones generales sobre el régimen del suelo y el subsuelo, clasificación del suelo, régimen urbanístico del suelo urbano y urbanizable, y régimen urbanístico del suelo no urbanizable.

De la regulación introducida debe destacarse, como novedad respecto a la Ley vigente, la introducción de una regulación específica del subsuelo.

Se trata de una novedad porque hasta ahora el suelo y el subsuelo tenían el mismo régimen jurídico, no se podía dividir; la ordenación establecida para el suelo era la que debía aplicarse al subsuelo, constituyendo una única parcela el suelo y el subsuelo. Ahora el suelo puede tener una ordenación y el subsuelo puede tener otra, ni tienen que coincidir, ni tiene por qué ser una única parcela, ya que se da la posibilidad de que el suelo y el subsuelo constituyan parcelas independientes.

Otra novedad que se introduce está relacionada con la clasificación del suelo, y consiste en que desaparece la categoría de suelo urbanizable no sectorizado, de forma que solo podrá clasificarse de urbanizable aquel que vaya a ser desarrollado en un plazo determinado. Asimismo aparece o se recupera de otras legislaciones anteriores la categoría del suelo no urbanizable común, que viene a sustituir al suelo urbanizable no sectorizado, siendo aquel que no haya sido clasificado de urbano o urbanizable y que, aun careciendo de valores, se preserva de la urbanización. Con este cambio desaparecen las expectativas de desarrollo que se daban en el suelo urbanizable no sectorizado, conteniendo los desarrollos urbanísticos de forma que solo tendrá expectativa aquel que verdaderamente sea necesario desarrollar.

La tercera novedad que se introduce consiste en que se lleva a cabo una regulación específica para los asentamientos no regularizados existentes en el suelo no urbanizable de determinados municipios de la Comunidad de Madrid. Esta regulación se introduce con el objetivo principal de eliminar la incertidumbre en que se encuentran estos asentamientos, los cuales llevan construidos y ocupados desde hace más de 30 años, lo que supone que los mismos están en situación legal de fuera de ordenación, régimen que impide a la Administración llevar a cabo actuación alguna de restablecimiento de la legalidad urbanística, debiendo permitir y soportar que los mismos se mantengan, sin impedir el uso residencial al que van destinadas las edificaciones existentes. Esta es la situación, y siendo una realidad que ya no se puede evitar, es conveniente darles un tratamiento que, además de mejorar la calidad de vida de quienes residen allí, mejore el medio ambiente, dotándoles de servicios básicos.

En todo caso, esta posibilidad solo se dará en aquellas parcelaciones y construcciones que sean viables desde un punto de vista ambiental.

Esta regularización ya se intentó en el año 1985, cuando la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid; sin embargo, esta Ley no llegó a conseguir su objetivo, por lo que parece razonable volver a intentarlo, regulando condiciones y debe-

res específicos de urbanización y de cesiones, con el fin de garantizar la prestación de los servicios mínimos que debe tener cualquier vivienda, pero sin que pierdan las características que se corresponden con el tipo de suelo donde se asientan.

Por último, también hay que hacer mención de la regulación que se introduce en este título de las denominadas actuaciones de dotación en suelo urbano, figura introducida por la legislación estatal, y que nunca se había regulado en la legislación de la Comunidad de Madrid.

Se entiende por actuación de dotación aquella que tenga por objeto incrementar las dotaciones de la ciudad existente, es decir, del suelo urbano consolidado. En estas actuaciones se podrán obtener nuevas dotaciones aplicando un estándar urbanístico de un 15 % a los incrementos de edificabilidad, densidad o cambios de usos que se produzcan en este suelo urbano, así como un rescate de plusvalías sobre el incremento que se haya producido. Se trata de un nuevo régimen jurídico del suelo urbano consolidado, ya aplicable a la Comunidad de Madrid desde que lo introdujo el Estado, pero que no estaba desarrollado por la legislación de la Comunidad, cuestión que ha provocado no pocas interpretaciones, y sobre lo que era necesario legislar. Hay que tener en cuenta que, hasta que se introdujo este nuevo régimen jurídico, en el suelo urbano consolidado no era posible obtener estas cesiones. Existe numerosa jurisprudencia que así lo confirma, al expresar que en el suelo urbano consolidado ya se habían llevado a cabo las cesiones y los repartos exigidos por la Ley, por lo que, aunque cambiara el planeamiento, los propietarios de suelo urbano consolidado no tenían que llevar a cabo más cesiones, ya que ello equivaldría a estarlos desconsolidando constantemente a criterio del planificador, sin que esto tuviera fin. Conforme a este criterio jurisprudencial, y como dice el informe emitido al Anteproyecto, por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, debe aclararse, respecto a esta posibilidad de cesiones en suelo urbano consolidado, que serán actuaciones de dotación, y por tanto existe la posibilidad de exigir rescate de plusvalías y cesiones de suelo para dotaciones, aquellas que cumplan su esencia real, como es su identificación con la necesidad de nuevas dotaciones, no pudiéndose identificar una actuación de dotación con la mera existencia de un incremento de edificabilidad, de densidad o el cambio de un uso. Esto significa que no siempre estas alteraciones conllevarán el incremento de dotaciones, en cuyo caso no será una actuación de dotación y por tanto no se aplicará este régimen jurídico, aunque haya incrementos de edificabilidad, nuevas densida-

des o nuevos usos; si no se requieren nuevas dotaciones, se aplicará el régimen general del suelo urbano consolidado general.

Título III– Planeamiento urbanístico

En este título se determinan los distintos tipos y clases de instrumentos de planeamiento, señalando cuál es el objeto de cada uno de ellos, su contenido y su procedimiento de aprobación.

La novedad de este título es, sin duda alguna, la diferenciación que se introduce entre lo que es un plan general ordinario, obligatorio para los municipios de más de 5000 habitantes, y lo que es un plan general simplificado, plan que, reuniendo las características de un plan general, se simplifica y flexibiliza, pensando en que este tipo de planeamiento general sea utilizado por los municipios de menos de 5000 habitantes, aunque de forma voluntaria podrán aprobar el ordinario. En este Plan General Simplificado, los ayuntamientos solo podrán tener desarrollos en el suelo urbano no consolidado, sin que quepa la clasificación de suelo urbanizable. Esto facilita la gestión del planeamiento, y se logra que los posibles desarrollos que se den respondan a una necesidad real, acompasando los crecimientos al incremento de la población real y a las demandas, con lo que se favorece el desarrollo sostenible desde un punto de vista tanto ambiental como económico.

Como nuevos instrumentos de planeamiento, también aparecen en el texto los planes especiales de actuación sobre el medio urbano y los planes especiales de ordenación de asentamientos no regularizados.

Este título también regula las técnicas que deben ser empleadas por los planeamientos para calcular los aprovechamientos y edificabilidades de los suelos, sin que se produzcan grandes cambios, aunque se intenta aclarar y simplificar la técnica.

En los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento, se coordina este procedimiento con los ambientales preceptivos que, conforme a la legislación ambiental, debe tener el planeamiento. Esta cuestión no es baladí, ya que hasta ahora existía un gran desconocimiento y se provocaban incertidumbres sobre cómo, de qué manera, con qué documentos, qué tipo de evaluación ambiental de entre los previstos en la legislación ambiental se tenía que tramitar, y en qué momento debía tramitarse. Con esta nueva regulación, se clarifica qué tipo de evaluación ambiental debe realizarse en cada instrumento de planeamiento, al menos en principio, y en qué momento del procedimiento de aprobación del plan debe realizarse. Se introduce como novedad, también respecto a la Ley vigente, la obligatoriedad de que el número máximo de viviendas de un término muni-

principal sea establecido por el Plan General. Esta novedad se introduce por dos motivos: uno, contener los crecimientos residenciales, de forma que respondan siempre a la necesidad real de un municipio, y otro, atender a los criterios jurisprudenciales que se han ido marcando a este respecto en los últimos tiempos.

Título IV– Actuaciones sobre el medio urbano

Se trata de un título completamente nuevo, no existiendo en la legislación actual; se refiere a las actuaciones que se pueden llevar a cabo en el suelo urbano con la finalidad de recuperarlo, rehabilitarlo y regenerarlo. La regulación contenida en este título, además de definir, concretar y establecer los derechos de los propietarios y residentes en los ámbitos que se delimiten, tiene por objeto facilitarlos.

En el título se crean instrumentos nuevos, como los programas públicos de actuación sobre el medio urbano. Estos programas pueden ser elaborados tanto por la Comunidad de Madrid como por los ayuntamientos. Su elaboración y aprobación es voluntaria, es decir, la delimitación de ámbitos de renovación, regeneración y rehabilitación se puede llevar a cabo por el planeamiento conforme a las técnicas tradicionales, pero dada la complejidad que reviste este tipo de actuaciones, que requiere de acciones extraordinarias, al ser actuaciones donde ya hay residentes, se considera oportuno posibilitar que se programen a medio y largo plazo, lo que se puede hacer con estos programas públicos, que actuarán como si fuera un instrumento de planeamiento de carácter general, aunque más amplio, ya que incluirá las acciones sociales y económicas que sean precisas en cada caso. Estos programas permitirán que la actuación se pueda llevar a cabo en el momento en que se haya programado, sin tener que acudir a constantes modificaciones del Plan General, lo cual es muy costoso en el tiempo, permitiendo que aquellas alteraciones del planeamiento vigente en un municipio que se deban producir para desarrollar y ejecutar la actuación concreta se puedan hacer mediante la aprobación de planes especiales, cuyo procedimiento es más sencillo y más flexible y cuya aprobación tarda menos en el tiempo.

Título V– Gestión urbanística

El título está destinado a disponer todo lo necesario para llevar a cabo la gestión y ejecución del planeamiento. El título simplifica los procedimientos y clarifica las formas de actuar, potenciando la posibilidad de que intervenga la actividad privada en las distintas actuaciones, bien junto a los propietarios o de forma independiente. Esta última fórmula se

podrá utilizar fundamentalmente en los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad por parte de los propietarios.

En la gestión urbanística se introducen pocos cambios, ya que el sistema funciona, pero sí se puede destacar alguna novedad, como que las ocupaciones directas o la permuta de suelos, como figuras para obtener sistemas generales o locales, serán siempre voluntarias para el propietario, es decir, no cabe la permuta forzosa, ni puede la Administración utilizar la ocupación como fórmula para obtener suelos dotacionales, si no está de acuerdo el propietario. Este carácter voluntario se introduce en este texto como consecuencia de los pronunciamientos judiciales que se han producido al respecto, los cuales asimilan estas figuras a una modalidad singular de expropiación forzosa, por lo que el pago en especie, que es lo que se da en estos supuestos (cambiar un suelo por otro o pagar con aprovechamientos futuros), requiere el consentimiento del propietario, siempre.

Título VI– Conservación de la urbanización, terrenos, construcciones y edificios

Su contenido define los deberes de conservación de la urbanización, terrenos, construcciones y edificios que tienen los propietarios, el límite de los mismos, los títulos habilitantes para dictar órdenes de ejecución y las situaciones legales de ruina.

De este título, es necesario explicar la nueva regulación que se produce respecto a los informes de evaluación de edificios, como medio de control de comprobación del cumplimiento de estos deberes de conservación y como medio para conocer el estado de las construcciones y los edificios.

Estos informes no son una novedad completa del nuevo texto: en la Ley vigente ya existe la Inspección Técnica de Edificios, cuyo contenido y objeto es muy similar al de estos informes, pero añadiéndose dos novedades. En la Inspección Técnica de Edificios el informe a emitir debía versar sobre el estado de conservación de los edificios, la comprobación de su deterioro y las obras de rehabilitación que eran necesarias para recuperar las condiciones de habitabilidad para servir al uso al que estaban destinados; pues bien, en el Informe de Evaluación de Edificios se añade la necesidad de que este introduzca, además, las condiciones básicas de accesibilidad del edificio, así como la certificación de la eficiencia energética del mismo.

La técnica urbanística de la Inspección Técnica de Edificios ha sido sustituida por esta del Informe de Evaluación de Edificios, como consecuencia de la regulación que contenía la legislación estatal del suelo, la cual introdujo como novedad estos informes para los edificios residenciales de vi-

vienda colectiva. Esta regulación estatal tenía el carácter de básica, por lo que las comunidades autónomas debían aplicarla, y aunque su articulado ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional dictada el 21 de enero de 2016, señalando que era una técnica urbanística que solo competía a las comunidades autónomas, en la Comunidad de Madrid dio lugar a que se desarrollara lo prescrito por dicha normativa, aprobándose el Decreto 103/2016, lo que supone que en la Comunidad de Madrid ya se exige este Informe para estos edificios residenciales de vivienda colectiva, en los plazos y forma establecidos en este Decreto.

Ante esta situación se ha considerado oportuno, a fin de ser coherentes en la unidad que debe existir en el ordenamiento Jurídico de la Comunidad de Madrid, no tener dos técnicas de inspección de edificios diferentes, por lo que se han unificado las dos, englobando los informes de evaluación de edificios ambas técnicas, ya que tienen el mismo objeto y el mismo contenido, por lo que este Informe no se exige solo para edificios de vivienda colectiva, sino a todas las construcciones y edificios que tengan más de 50 años.

Asimismo, para mantener la normativa de la Comunidad de Madrid recientemente aprobada, se han introducido algunas novedades respecto a la antigua Inspección Técnica de Edificios, como los años de vida que deben tener los edificios para que se pueda exigir este Informe, que pasan de los 30 previstos en la Ley vigente a los 50 que preveía la legislación estatal y hoy el Decreto 103/2016; y en cuanto a los plazos para su exigibilidad, por primera vez se ha distinguido el Informe de los edificios residenciales de vivienda colectiva, marcando los plazos y tiempos ya establecidos por el Decreto 103/2016, del de los demás edificios, sobre los cuales hay que tener en cuenta que aquellos que tienen más de 30 años ya cuentan con Inspección Técnica, por lo que el nuevo Informe se exigirá por primera vez cuando tengan que hacer la revisión decenal que exige esta Ley. A efectos de no dejar vacíos legislativos y coordinar la antigua técnica de la Inspección y la nueva de los Informes, se dicta una disposición transitoria destinada a esta coordinación.

Título VII– Disciplina urbanística

Se trata de un título novedoso, donde se engloban los títulos habilitantes para realizar actuaciones urbanísticas, es decir, actos que requieren licencias, actos que requieren declaraciones responsables y actos que solo requieren una mera comunicación a la Administración; asimismo, se regulan la protección de la legalidad urbanística y las infracciones y

el régimen sancionador que pueden imponerse a las entidades privadas colaboradoras reguladas.

A efectos de que se entienda por qué este título y su contenido engloba los títulos habilitantes para realizar actos de uso del suelo y la disciplina urbanística propiamente dicha, el texto define de una manera amplia el concepto de disciplina urbanística, incluyendo en ella el control preventivo de los actos de edificación o construcción, así como la inspección de la ejecución de los mismos, lo que es más coherente con el nuevo régimen de declaraciones responsables, cuyo control por la Administración es posterior a su inicio.

De este título hay que destacar el nuevo régimen de licencias y declaraciones responsables que se introduce, derivado de la Ley de unidad de mercado, y de su desarrollo por la propia legislación básica estatal del suelo y de medidas de liberalización del comercio.

Conforme a esta nueva regulación el régimen general aplicable a los actos de uso del suelo, construcción y edificación, será el de las declaraciones responsables, siendo la licencia el régimen especial. Así, solo será exigible la obtención de licencia para aquellos actos y usos del suelo que con carácter básico ha establecido el artículo 11 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, exigiéndose para el resto de actos de uso del suelo declaración responsable, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, salvo para los cambios de titularidad y las pequeñas obras de reparación de interiores, decoración, ornato o limpieza de solares, en los no se requiere más que una mera comunicación a la Administración.

Debe significarse que, del régimen previsto en esta Ley, se excluyen de forma expresa en el texto las actividades comerciales, para las que se mantiene vigente la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid.

Asimismo hay que llamar la atención sobre la novedad que se introduce respecto al silencio administrativo de las licencias, el cual pasa a ser negativo, mientras que antes era positivo. Dicho cambio se produce no por voluntad de este texto, el cual pretende evitar trabas al ciudadano, sino porque este régimen de silencio negativo ha sido el que ha establecido el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación del Estado, en su artículo 11, el cual, al tener el carácter de legislación básica, debe ser respetado por la Comunidad de Madrid.

En cuanto a las infracciones y sanciones se introducen novedades relativas a las prescripciones, sanciones administrativas, y respecto a las reglas para determinar su cuantía.

Entre estas novedades se citan las siguientes: el incremento del plazo de prescripción de acciones, que pasa de los 4 años dispuestos en la Ley actual a 8 años, con lo que la Administración podrá adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística durante más tiempo; la posibilidad que se otorga a la Administración para, además de imponer la sanción que corresponda, poder decomisar el beneficio obtenido por el infractor, así como la posible reducción de sanciones por un importe del 60 % cuando el responsable inicie, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la propuesta de resolución de la sanción, los trámites necesarios para legalizar los actos sancionados, si estos son compatibles con el planeamiento, o para restaurar la legalidad, en caso contrario; o en un 50 % de su cuantía si es abonada dentro del plazo de alegaciones a la propuesta de resolución y, en el mismo plazo, el infractor muestra por escrito su conformidad con la misma y renuncia expresamente al ejercicio de toda acción de impugnación en el referido plazo.

Asimismo, se prevé como novedad la posibilidad de que todas las Administraciones puedan exigir a los infractores el importe de los gastos que se hayan ocasionado como consecuencia del procedimiento seguido por las infracciones cometidas.

También se introduce, como novedad, el régimen de infracciones y sanciones que se puede imponer a las entidades privadas colaboradoras, derivadas de su actuación, y que pueden ir desde la imposición de sanciones hasta la suspensión o extinción de su autorización.

Título VIII– Instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

Regula los patrimonios públicos del suelo, el derecho de superficie y los derechos de tanteo y retracto sobre bienes. Se producen pocas novedades al respecto, más allá de la adaptación del texto a la legislación básica estatal del suelo.

Título IX– Organización, coordinación y cooperación administrativa

Determina cuáles son los órganos urbanísticos de la Comunidad de Madrid y de los municipios, distribuyendo entre ellos las distintas competencias urbanísticas que otorga la Ley a cada uno. Regula la necesaria cooperación y coordinación administrativa que debe existir entre Administraciones y sus órganos, introduciendo fórmulas para llevar a cabo esta coordinación y cooperación, y establece cuándo y cómo puede existir la colaboración de la iniciativa privada en la actividad urbanística, estableciendo las distintas clases de entidades colaboradoras que pueden darse, y distinguiendo las que son de propietarios de las que parten de la iniciativa privada.

De la regulación contenida en este título debe destacarse la que se introduce respecto a las entidades privadas colaboradoras, que son aquellas que, estando debidamente autorizadas por la Comunidad de Madrid, pueden colaborar con la Administración en la realización de actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa, así como en la inspección técnica necesaria para llevar a cabo la evaluación técnica de edificios. A estos efectos pueden verificar, inspeccionar y controlar actos de uso del suelo o subsuelo y edificación, emitiendo informes en los procedimientos de concesión de licencias, en los de inspección urbanística, o los informes necesarios para verificar la evaluación de edificios; asimismo podrán emitir certificados de conformidad en las declaraciones responsables.

Esta regulación refunde lo ya establecido por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, introduciendo algunas novedades, como sustituir la homologación de estas entidades por una autorización de la Comunidad de Madrid, pero manteniendo su naturaleza y características principales.

Las disposiciones adicionales tratan de solventar los problemas que puedan derivarse de la entrada en vigor de la nueva Ley. Prevé cómo deben tratarse aquellos asuntos que la derogación de la Ley vigente deja sin regulación, al desaparecer determinadas figuras o formas de llevar a cabo la actividad urbanística.

Las disposiciones transitorias establecen en qué situación queda el planeamiento vigente a la entrada en vigor de la Ley y cómo debe ser adaptado el mismo; asimismo se prevé cómo debe interpretarse el régimen jurídico del suelo vigente con respecto al nuevo, en tanto se producen las necesarias adaptaciones, cómo deben ser tratados los procedimientos de gestión y ejecución del planeamiento que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de la nueva Ley, así como todas aquellas cuestiones que deben mantenerse en tanto se produce la adaptación de toda la actividad urbanística a lo establecido en la nueva Ley, impidiendo que queden vacíos o lagunas legislativas que puedan paralizar la actividad urbanística de la Comunidad de Madrid, manteniéndose esta en plenitud durante el tiempo que marca la propia Ley para la adaptación de esta actividad a la nueva regulación.

La disposición derogatoria única deroga todas aquellas normas de la Comunidad de Madrid cuyo contenido ha sido recogido por la nueva Ley, o que se oponen a la nueva regulación que se aprueba.

Por último, las disposiciones finales modifican aquella normativa de la Comunidad de Madrid que debe ser alterada para adaptarse a la nueva regulación contenida en esta Ley, autorizan al Gobierno a adaptar la cuantía de las multas y a dictar cuantas disposiciones se consideren necesarias para el desarrollo y la aplicación de este nuevo texto, y establecen en qué momento debe entrar en vigor dicho texto una vez que se apruebe, marcando una *vacatio legis* de 6 meses, con el fin de que esta entrada en vigor se produzca tras un conocimiento profundo de su contenido por todos los municipios, al ser estos los más afectados por la Ley, dando la posibilidad de que los mismos puedan ir adaptando los procedimientos en marcha a las nuevas disposiciones contenidas en la misma.

El Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid, entre la continuidad y el cambio

Juan Ramón Fernández Torres

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad
Complutense de Madrid.
Abogado*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La justificación de un nuevo texto legal. 3. Observaciones generales sobre el Proyecto de Ley. 4. Principales novedades. 5. Conclusiones.

1. Introducción

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSM, en adelante), no es un texto legal que cuente con grandes adeptos. No los tuvo en el momento de su aprobación y sigue sin tenerlos hoy. Las razones son bien conocidas a estas alturas¹. Baste una simple enunciación de las más conocidas:

- una tramitación en la línea de la malhadada Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del

1. Basten por todas dos citas doctrinales: F. PERALES MADUEÑO, «La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 4, 2001, pp. 15-36; y T. R. FERNÁNDEZ y J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *Derecho Urbanístico de Madrid*, Iustel, Madrid, 1.ª ed., 2004, pp. 21 y ss.

Suelo, huérfana del imprescindible debate previo con Administraciones públicas y operadores;

- una extensión sin duda desmedida;
- la severidad de un buen número de sus reglas (el régimen de la disciplina es un caso paradigmático, con la particularidad de que apenas contempla soluciones viables en los supuestos de inacción de los ayuntamientos);
- la atención desigual a las materias y paradójicamente una tendencia reglamentista en relación con ciertos aspectos;
- la alteración injustificada del estatuto jurídico de la propiedad de suelo definido por la legislación estatal (p. ej., el suelo urbano no consolidado);
- la rigidez de la regulación del planeamiento (en particular, del general), en las antípodas de la reclamada por muchos flexibilización y agilización de su elaboración y aprobación; o
- el establecimiento de un elevadísimo nivel general de exigencia respecto de las cesiones de estándares urbanísticos, sin distinciones ni modulaciones fundadas en razones objetivas de interés público y de proporcionalidad, sin ir más lejos, que elevan de forma muy sustancial el precio del suelo y por ende el de las edificaciones, y además han de ser sufragados por los propietarios de los terrenos de los sectores y unidades de ejecución en lugar de vía presupuestos generales.

Ello contribuye a explicar por qué desde hace tiempo se especula con la sustitución de la LSM. Sin embargo, ninguna de las tentativas precedentes, ciertas o no, adquiere consistencia suficiente, y en su lugar se acumulan modificaciones parciales, algunas de ida y vuelta, que van descosiendo el texto legal.

La X Legislatura madrileña alumbró ahora una tentativa mucho más ambiciosa que las anteriores, que está encaminada a ser aprobada antes de fin de año. En concreto, hace ahora dos años la Comunidad de Madrid pone en marcha el procedimiento para la elaboración y aprobación de un nuevo texto que sustituya la LSM, cuya tramitación es ciertamente larga por razones diversas². Tanto es así que el Consejo de Gobierno no aprueba el correspondiente Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo hasta el 4 de abril de 2017, siendo publicado por la Mesa de la Asamblea el 17 de abril siguiente³. A día de hoy

2. Véanse las páginas 25 y siguientes de la Memoria de Impacto Normativo.

3. Referencia PL-3/2017 RGEP.3490 (BOAM, número 114, de 20 de abril de 2017).

(19 de octubre de 2017), la tramitación sigue su curso en fase de enmiendas, tras haber sido presentadas sendas enmiendas a la totalidad por parte de los grupos parlamentarios Socialista y de Podemos, con fecha de 18 de mayo de 2017. Con posterioridad, entre el 15 y el 30 de junio siguiente han sido presentadas un total de 953 enmiendas, seguramente un registro insólito, de las que 196 corresponden al Grupo parlamentario Socialista, 101 a Ciudadanos, 58 al Partido Popular y 598 a Podemos.

El propósito del presente trabajo es esbozar un análisis, siquiera sea modesto y breve, sobre las principales novedades del texto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en abril de 2017. A tal fin se examina en primer lugar la justificación del Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo.

2. La justificación de un nuevo texto legal

El Gobierno madrileño justifica la elaboración y aprobación del texto en cuatro razones principales. En primer lugar, la Exposición de Motivos fundamenta la elaboración del nuevo texto en la aprobación por el Estado de «diversas leyes que son [...] presupuesto y “techo” normativo para el legislador autonómico» (II, § 4), en especial, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU/2015, en adelante) y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA, en adelante). Se citan de igual modo a estos efectos la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, en adelante). Este cuerpo de normas, por su complejidad y carácter novedoso, «desaconsejaba de por sí acudir a la nueva reforma parcial» de la LSM (II, § 5).

En segundo lugar, los cambios de la legislación sectorial madrileña también contribuyen a impulsar la iniciativa legislativa, toda vez que inciden en el contenido de la LSM, bien modificándolo, bien desplazándolo. La Exposición de Motivos se refiere entre otras a la normativa en materia de comercio o de patrimonio histórico. El propósito declarado es atajar la «dispersión normativa» y la «descoordinación entre normas que ha perjudicado gravemente su conocimiento y localización generando una elevada inseguridad jurídica» (Exposición de Motivos, II, § 7).

En tercer lugar, no menos relevantes son las 14 modificaciones parciales de la LSM⁴, que arrancando en el mismo año 2001 se suceden sin solución de continuidad hasta finales de 2015. En detalle, la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, constituye la última de esas modificaciones, en pleno proceso ya de redacción de un Anteproyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad.

Y, en cuarto y último lugar, el Gobierno madrileño esgrime como argumento una pretendida «obsolescencia» de la LSM, que estaría motivada –dice– por la ineficacia «para solventar los problemas de los pequeños municipios» (Exposición de Motivos, II, § 8). En rigor, la justificación se antoja poco convincente, por al menos dos motivos. Por una parte, confunde obsolescencia con ineficacia. Y, por otra parte, la fundamenta en lo costoso de la elaboración y aprobación del planeamiento general por parte de los pequeños municipios. A tal fin, indica lo siguiente:

- el 38 % [68] tienen menos de 2000 habitantes, el 32 % [58] menos de 1500, el 26 % [47] menos de 1000, y el 15 % [28] menos de 500 (o sea, solo 10 tienen más de 100 000 habitantes);
- el 90 % de su territorio está protegido; y
- solo 20 han adaptado su planeamiento a la LSM (159 tienen planeamientos no adaptados y 135 no disponen de planeamiento general, sino solo de NNSS).

No obstante, este argumento no es en absoluto nuevo y privativo de la Comunidad de Madrid. Hace referencia a un problema recurrente en la historia del derecho urbanístico que ya fue advertido durante la vigencia de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956⁵, y que no ha sido atajado décadas después. De este modo, su invocación ahora peca de falta de consistencia.

3. Observaciones generales sobre el Proyecto de Ley

Son 3 las principales observaciones que suscita el texto en tramitación. En primer lugar, su extensión es mayor que la de la LSM. Los datos son signifi-

4. Véase la página 4 de la Memoria de Impacto Normativo.

5. *Vid.*, a este respecto, J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «El derecho urbanístico en España», en A. E. HUMERO MARTÍN (coord.), *Tratado técnico-jurídico de la edificación y del urbanismo*, Vol. 4 (*Derecho urbanístico y protección del patrimonio*), Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 49-80, así como la bibliografía contenida en el mismo.

cativos: 31 artículos (279 frente a 248) y 5 disposiciones transitorias más (14 frente a 9). No varía en cambio el número de disposiciones adicionales (2), derogatorias (1) y finales (4).

En segundo lugar, el Proyecto de Ley tiene un alcance limitado. No pretende ser omnicompreensivo o, al menos, no lo es. En efecto, en línea con antecedentes, y por «motivos de racionalidad normativa», quedan fuera del texto en tramitación:

- por un lado, la ordenación del territorio. Luego sigue inédito lo que apunta la LSM, esto es, el mantenimiento del esquema de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, a la espera de una ley de ordenación del territorio⁶. Es notorio que no existen razones técnicas o jurídicas que impidan la incorporación al texto en tramitación de un bloque dedicado a la ordenación territorial. Solo razones políticas pueden explicar la postergación de la regulación de esta materia, si bien la Memoria de Impacto Normativo no dice nada al respecto; y,
- por otro lado, la regulación de las viviendas.

El Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo se limita de esta manera «a lo propiamente urbanístico» (Exposición de Motivos, III, § 1). De ahí el rótulo de «Ley de Urbanismo y Suelo» (Exposición de Motivos, III, § 3).

En tercer lugar, la estructura del texto en tramitación es más compleja que la de la LSM, que resulta más clásica y ortodoxa. Llamam la atención varias cuestiones:

- el Título I es consagrado ni más ni menos que a la «información urbanística y participación ciudadana», en lugar de al régimen jurídico del suelo (Título II) y el planeamiento urbanístico (Título III). El cambio es deliberado, a tenor de lo señalado en la Exposición de Motivos, con objeto de subrayar la voluntad de reforzar el régimen de acceso a la información urbanística y el de participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de planeamiento;
- el Título IV («Actuaciones sobre el medio urbano»: programación, planificación y gestión; rehabilitación edificatoria; regeneración urbana; y renovación urbana) precede a la regulación de la ejecución

6. *Vid.*, sobre el particular, T. R. FERNÁNDEZ y J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *Derecho Urbanístico de Madrid*, cit., pp. 74-80.

del planeamiento (Título V: «Gestión urbanística»). La explicación dada por el Gobierno madrileño consiste en afirmar que «es la respuesta propuesta ya a nivel nacional y europeo tras el agotamiento de un modelo de urbanismo expansionista altamente desgastado» (Exposición de Motivos, IV, § 22), motivo por el que «en este Título se traslada la regulación estatal integrada ahora en el vigente TRLS y procedente de la novedosa Ley 8/2013, [...]» (Exposición de Motivos, IV, § 24);

- el Título VI está dedicado a la «conservación de la urbanización, terrenos, construcciones y edificios», mientras que en la LSM la regulación del deber de conservación figura como un mero Capítulo (IV) del Título IV («Intervención...»); y, por último,
- el Título VIII («Disciplina urbanística») resulta engañoso. La razón es la siguiente: no se limita a ordenar la inspección urbanística, la protección urbanística y las infracciones y sanciones como hace el Título V de la LSM, sino que va más allá y abarca los regímenes de parcelación y de intervención administrativa en actuaciones urbanísticas.

Realizadas estas observaciones de carácter puramente general, procede entrar en el análisis de las innovaciones más destacadas.

4. Principales novedades

Quiero poner de manifiesto de entrada que el Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo ofrece novedades reseñables y otras que no lo son tanto. Sin ánimo de exhaustividad, voy a limitarme a reseñar y valorar de forma muy breve aquellas innovaciones que más me han llamado la atención en una primera aproximación al texto, siguiendo su estructura sistemática. En primer lugar, del Título Preliminar (artículos 1-5) sobresalen algunos aspectos:

- El objeto del texto en tramitación incluye de forma novedosa la ordenación del subsuelo como parte integrante de la actividad urbanística (artículo 1.2).
- Se incorporan nuevos principios rectores y fines (artículo 3.1 y 2) con respecto a lo establecido por el artículo 3.1 y 2 LSM:
 - la sostenibilidad urbana;
 - la cohesión territorial (¿cómo es posible si la ordenación del territorio es excluida del ámbito del Proyecto de Ley?);

- la movilidad sostenible;
 - la accesibilidad universal;
 - la eficiencia energética;
 - la mejora del medio ambiente urbano;
 - la transparencia administrativa; o
 - el reforzamiento de las actuaciones en la ciudad consolidada.
- La delimitación de las esferas pública y privada de la actividad urbanística (artículo 4), basada en los elementos siguientes:
- el rechazo a «una equivocada concepción legendaria del contenido del urbanismo como función en su totalidad pública» (Exposición de Motivos, IV, § 5);
 - la reserva al poder público de todas las funciones que impliquen el ejercicio de autoridad (artículo 4.2);
 - el rechazo igualmente de la consideración de la urbanización y edificación como «función pública por cuanto constituye una actividad económica que no implica el ejercicio o despliegue de poderes de imperio para su prestación» (Exposición de Motivos, IV, § 7); y
 - el respaldo explícito en la doctrina formulada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 218/2015, de 22.10 (FJ 5.º), de donde resulta que, «en definitiva, hoy la actividad de urbanizar y edificar se ejerce en el marco del derecho de propiedad privada (artículo 33 CE) y de la libertad de empresa que en su seno invoque (artículo 38 CE) y así se consagra en esta Ley» (Exposición de Motivos, IV, § 9).

En segundo lugar, el Título I, referido a la «información urbanística y participación ciudadana» (artículos 6-11), pretende dar respuesta a los principios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como acomodarse a las leyes 39 y 40/2015. Sin embargo, su contenido no parece muy novedoso en el fondo, a la vista de lo establecido por la LSM y el TRLSRU/2015 (derechos y deberes ciudadanos –artículo 6, frente a los artículos 3.1.d y 3.2 LSM y 5 y 6 TRLSRU/2015–, derecho a la información urbanística –artículo 7, respecto del artículo 4.2.c y la Disposición Adicional 1.ª TRLSRU/2015–, consulta urbanística –artículo 8, en relación con los artículos 22.1.c, 155.1.ª y 248.3 LSM y 13.2.a TRLSRU/2015–, reglas para la información pública –artículo 9–, publicidad de los instrumentos urbanísticos –artículo 10, respecto p. ej.

del artículo 25 TRLSRU/2015– y acción pública –artículo 11, en relación con los artículos 62-64 TRLSRU/2015).

En tercer lugar, el Título II («Régimen urbanístico del suelo y del subsuelo», artículos 12-36) asume por una parte el planteamiento de la legislación estatal, dividiendo a tal fin el suelo en tres situaciones básicas según la estructura clásica (artículos 19 y ss.). Por otra parte, incorpora todas las novedades establecidas por la legislación estatal (Exposición de Motivos, IV, § 11). Y, por último, incluye algunas reglas nuevas:

- La ordenación del subsuelo como primicia (artículo 21): el Proyecto de Ley admite la atribución de aprovechamiento lucrativo para ciertos usos, con límites y condiciones.
- Un nuevo régimen del suelo urbano consolidado donde se implantan actuaciones de dotación, adaptado a la legislación estatal (artículo 23.a.2.º; y Exposición de Motivos, IV, § 13).
- Una nueva ordenación del suelo urbanizable (artículo 25), inspirada en el principio de desarrollo sostenible y basada en varias medidas:
 - La supresión de la categoría de suelo urbanizable no sectorizado y la limitación de la libertad del planificador para clasificarlo, con el propósito expresado por su Exposición de Motivos: «así esta clase de suelo deja de ser una categoría residual y se aproxima al ámbito de las potestades regladas sin serlo en su totalidad» (IV, § 14). Significa que solo es lícita la clasificación como suelo urbanizable de los terrenos que cumplen simultáneamente dos exigencias:
 - «que su transformación en suelo urbano se considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, actividades productivas o usos dotacionales» (artículo 25.a). Ello supone acoger lo dispuesto por el TRLSRU/2015 y la jurisprudencia contencioso-administrativa;
 - «que sean colindantes al suelo urbano de un núcleo de población» (el artículo 25.b admite tres únicas excepciones).
 - La contención de crecimientos residenciales mediante «la asignación de un número máximo de viviendas a los sectores

de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable justificando su adecuación a las necesidades reales previamente diagnosticadas y su sostenibilidad ambiental». Semejante medida constituye una determinación de ordenación estructurante, de acuerdo con lo establecido por el artículo 42.2.b.

- La configuración del suelo no urbanizable común como una categoría nueva (artículo 27.a): al integrar todo el suelo no clasificado como suelo urbano o urbanizable, recupera el carácter residual atribuido antes de la LSM (Exposición de Motivos, IV, § 15)⁷.
- El establecimiento de una ordenación específica para los asentamientos no regularizados existentes en suelo no urbanizable (artículo 31 en relación con el artículo 22.3 y Exposición de Motivos, IV, § 16 y 17): la regularización solo cabe en las parcelaciones y construcciones viables desde el punto de vista ambiental y siempre que sus titulares asuman las cargas urbanísticas correspondientes (costear las ampliaciones, mejoras y complementos de los servicios urbanísticos, ceder gratuitamente los terrenos destinados a viales, y costear y ceder las infraestructuras o dotaciones previstas por el planeamiento).

En cuarto lugar, el Título III («Planeamiento urbanístico», artículos 37-88) ofrece como novedad principal, en línea con otras leyes urbanísticas autonómicas, como la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia⁸, una diferenciación entre planes generales (Exposición de Motivos, IV, § 19). Siendo todos ellos preceptivos, el Proyecto de Ley define dos tipos de planes generales (artículo 53):

- Ordinario, para municipios de población superior a 5000 habitantes o presupuesto superior a 6 millones de euros (artículo 53.2).
- Simplificado (a elección de los municipios afectados—artículo 53.3—). Esta clase de plan general se caracteriza por al menos tres elementos:
 - la flexibilización y simplificación del procedimiento de elaboración y aprobación, así como del contenido normativo;

7. Ejemplo de ello es que los suelos que a la entrada en vigor de la Ley estén clasificados de urbanizables no sectorizados y carezcan de plan de sectorización, aprobado o en trámite de aprobación de acuerdo con sus disposiciones transitorias, «pasarán por imperativo legal a situación de suelo no urbanizable común» (disposición adicional 1.^a).

8. *Vid.*, al respecto, J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, un ejercicio de pragmatismo desde el respeto a los valores del territorio», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 37, 2016, pp. 83-109.

- la imposibilidad de clasificación de suelo urbanizable (artículo 57.2.a); y
- la posibilidad de desarrollos limitados al suelo urbano no consolidado (artículo 57.1, *in fine*), lo que cuenta con una justificación objetiva (Exposición de Motivos, IV, § 19).

Otras novedades de alcance más limitado que aun así merecen ser destacadas son las siguientes:

- la ampliación del objeto de los planes especiales (artículos 62-66);
- el tratamiento aparte de los instrumentos complementarios del planeamiento, como los estudios de detalle (artículos 67-69), los catálogos (artículos 70-71), los inventarios de construcciones y edificaciones en suelo no urbanizable (artículo 72) y las ordenanzas locales (artículo 73); y
- la integración del procedimiento de evaluación ambiental estratégica de la Ley 21/2013, de 21 de diciembre, en el procedimiento de elaboración del planeamiento (artículos 74.3.c en relación con los avances de planeamiento, 75.1.b, c, d y f respecto del planeamiento general, y 76.a y b sobre los planes parciales y los planes especiales).

Menores son aún las novedades observadas en lo concerniente a la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento. Así, se prevé la entrada en juego del silencio positivo por el transcurso de 4 meses sin resolución expresa, en el caso de los planes generales (artículo 77.6, idéntico al artículo 63.2 LSM); 3 meses tratándose de planes parciales y planes especiales de iniciativa pública (artículo 78.2, igual que el artículo 63.4 LSM) y de los estudios de detalle (artículo 78.3, igual que el artículo 63.5). Existen, con todo, algunas diferencias con respecto a la LSM.

En quinto lugar, el Título IV está consagrado a las «actuaciones sobre el medio urbano» (artículos 89-106), que son objeto de tratamiento específico en otros capítulos de la obra, de modo que no requieren mayor atención en este momento. El Proyecto de Ley dedica una atención especial a los programas públicos de actuación sobre el medio urbano (artículos 94 y ss.). Dichos programas se caracterizan por 3 notas:

- su carácter potestativo («La Comunidad de Madrid y los municipios podrán...» –artículo 94.1–);
- su eficacia vinculante para el planificador (artículo 97); y

- la suficiencia de la aprobación de un plan especial para modificar el planeamiento (artículo 97.1).

En sexto lugar, el Título V («Gestión urbanística», artículos 107-169) encierra escasas novedades. Sobresale el esfuerzo de simplificación y aclaración de las formas de gestión y su mecánica de actuación, si bien en esencia se mantiene el esquema actual (4 sistemas –artículo 132.1–, como la LSM –artículo 101–). En cambio, no se aprecia en qué modo se potencia «la posibilidad de que intervenga la actividad privada, además de los propietarios en las actuaciones urbanísticas, pudiendo intervenir junto a los propietarios o de forma independiente. Esta última fórmula está pensada para emplearse en los supuestos de incumplimientos de la función social de la propiedad por parte de los propietarios de suelo» (Exposición de Motivos, IV, § 25).

En séptimo lugar, el Título VI, relativo a la «conservación de la urbanización, terrenos, construcciones y edificios» (artículos 170-178), suscita dos observaciones generales:

- el título constituye más que nada una refundición de la regulación de los capítulos VI, sobre «conservación de la urbanización» (artículos 135-137 LSM), del Título III, y IV, sobre «conservación y rehabilitación de terrenos, construcciones y edificios» (artículos 168-171 LSM), del Título IV; y
- se establece una obligación general de sometimiento a un informe de evaluación de los edificios (IEE) de todos los edificios de más de 50 años de antigüedad, con periodicidad decenal y un objeto amplio (artículo 173). Tiene su anclaje en la regulación del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, y luego de la Ley 8/2013, de 16 de junio (artículos 4-6), declarada inconstitucional y nula por la STC 5/2016, de 21 de enero, y ahora en el TRLSRU/2015 (artículos 29-30). Sustituye a la inspección técnica de edificios (Exposición de Motivos, IV, § 26).

En octavo lugar, el Título VII, que está consagrado a la «disciplina urbanística» (arts. 179-236), contiene una regulación que gira en torno a varios ejes. Por un lado, se mantiene el régimen de silencio positivo con sujeción al mismo plazo de 3 meses (artículo 154.5 LSM), con matices y excepciones tasadas (artículos 186 y 187).

Por otro lado, se eliminan las calificaciones urbanísticas y los proyectos de actuación especial, que son sustituidos «por otras técnicas más ágiles, pero no menos garantistas» (Exposición de Motivos, IV, § 29). En puridad, el esquema de la LSM no varía de forma radical. Lo habría hecho si se hubiera implantado de manera general el modelo definido por la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles, que era objetivamente mucho más razonable, viable y, además, sostenible en términos jurídicos y técnicos que el que se pretende implantar ahora⁹. Pero, claro, la Ley 5/2012 fue ligada a ciertas actuaciones objeto de cuestionamiento público, lo que la sumió en un descrédito inmerecido (en el plano político, de modo principal) que dio lugar a su derogación por la Ley 1/2016, de 29 de marzo, con la consecuencia de que —como dice nuestro refranero— acaban pagando justos por pecadores¹⁰. En efecto, ello supuso privar a los propietarios, una vez más, del derecho a edificar viviendas unifamiliares aisladas (de hasta 900 metros cuadrados por cada 6 hectáreas) en terrenos clasificados como suelo no urbanizable con protección sectorial, siempre que no estuviera vedado el uso residencial, previo control de legalidad, autonómico y municipal.

9. Vid. el análisis de dicha Ley en J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «En busca de una política territorial inteligente y conciliadora. A propósito de la Ley madrileña 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 28, 2013, pp. 121–134.

10. La justificación de la derogación llama la atención, por un motivo, que es patente: revela una inquietante ausencia de rigor y de lógica y un erróneo manejo de nociones elementales de derecho urbanístico por parte de su redactor. Léase si no el insólito (y bochornoso) Preámbulo: *Esta Ley, conocida como Ley VIRUS, ha sido objeto de críticas de numerosas asociaciones y colectivos, de diferentes sectores, así como de partidos políticos, que consideran esta Ley una forma de eludir cualquier control sobre los valores paisajísticos, naturales y ecológicos que tienen numerosos enclaves de nuestra Comunidad, agrediendo de manera directa hábitats, flora y fauna patrimonio de todos. Los montes de Boadilla, Majadahonda y Pozuelo son algunos de los enclaves naturales que se ven amenazados por esta Ley. En ningún caso los poderes públicos deben permitir que zonas para disfrute de todos los ciudadanos sean valladas, que se impida el paso en zonas de dominio y uso público y se prohíba el acceso a veredas y arroyos. Si otorgamos protecciones especiales a los suelos es para garantizar que quedan fuera de la presión inmobiliaria de unos pocos. Las leyes «ad hoc» perjudican a la mayoría. El valioso patrimonio natural de nuestra Comunidad no puede ser destruido mediante la antropización de sus suelos rurales, con vulneración de los principios de desarrollo sostenible y de precaución, que exigen que se minimicen los impactos de la expansión urbana. En este sentido cabe afirmar que la Ley 5/2012, lejos de suponer un impulso a la actividad económica, lo que provoca es la urbanización dispersa y desordenada de nuestros espacios naturales, con los inconvenientes asociados, que en palabras de la Unión Europea son el impacto ambiental, la segregación social y la ineficiencia económica, por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento. A ellos se unen en este caso los que provienen de una concepción elitista de nuestro territorio, profundizando así una brecha social que solo puede generar desigualdad. Además de una masiva recogida de firmas, de diferentes campañas emprendidas por diversos colectivos de urbanistas, arquitectos, ecologistas y partidos políticos, se registró el 27 de marzo de 2013 un recurso de inconstitucionalidad por parte del Grupo Parlamentario Socialista, con el fin de que el Alto Tribunal paralice esta Ley.*

Dicho esto, el Proyecto de Ley reemplaza el sistema de la LSM por dos licencias previstas en relación con actuaciones autorizables en suelo no urbanizable, en función de los usos y de la categoría de suelo (artículos 195 y 196):

- En el suelo no urbanizable común (artículo 196):
 - los usos, actividades y construcciones son los previstos en el artículo 36, que no contempla usos de vivienda o residenciales;
 - se exige una previa declaración de interés general por la Consejería;
 - se requiere la celebración de un trámite de información pública y el otorgamiento de audiencia a los municipios y los propietarios afectados;
 - son preceptivos diversos informes sectoriales;
 - el otorgamiento de autorización de uso especial compete a la Comisión de Urbanismo, produciéndose el silencio negativo a los 3 meses de la celebración del trámite de información pública (artículo 196.6).

- En el suelo no urbanizable común, de protección o preservado de la urbanización (artículo 195, en relación con el artículo 27):
 - los usos, actividades y construcciones son los contemplados en el artículo 35. Entre ellos, se incluyen el uso accesorio de vivienda (apartado 1.a), la construcción de edificaciones vinculadas al desarrollo rural sostenible (apartado 1.e) y su rehabilitación para conservación (apartado 1.f, con límites –apartado 3–);
 - se exige licencia municipal;
 - el «procedimiento (es) más exigente que el habitual» (sic), supuesto que incluye la emisión obligatoria de un informe municipal de viabilidad urbanística, así como de un informe vinculante de la Dirección General de Urbanismo;
 - se establece un plazo máximo de resolución y notificación de 6 meses, transcurrido el cual se produce silencio negativo (artículo 195.7).

Además, el Proyecto de Ley otorga un amplio ámbito de aplicación a la figura de la declaración responsable (artículos 197-202), que pretende configurarse como «regla general» (Exposición de Motivos, IV, § 41), salvo en los casos tasados del artículo 182. Merece una valoración positiva la larga justi-

ficación razonada sobre los cambios introducidos que contiene la Exposición de Motivos (IV, §§ 30-46).

Por último, en materia de sanciones se observan varias innovaciones:

- El artículo 224.3 contiene una habilitación novedosa a las Administraciones públicas para decomisar el beneficio obtenido por el infractor (artículo 224.3), «que –según la Exposición de Motivos– es mucho más que prohibir que quien infringe no pueda lucrarse si la sanción no cubre la cuantía del beneficio obtenido. Decomisar dicho beneficio es apostar decididamente por la lucha contra el ilícito urbanístico» (IV, § 42).
- El artículo 225 otorga a las Administraciones públicas una prerrogativa para exigir al infractor el importe de los costes generados por el procedimiento sancionador (Exposición de Motivos, IV, § 43).
- Se establece, en línea con la legislación sectorial y la general (p. ej., artículo 85 LPAC¹¹), la posibilidad de la reducción de las sanciones impuestas en dos casos tasados de «pronto pago» (Exposición de Motivos, IV, § 44):
 - Uno específico del 60 %. El artículo 224.4 condiciona su aplicación a la observancia por el responsable de dos obligaciones cumulativas:
 - el inicio, en el plazo de diez días desde la notificación de la propuesta de resolución de la sanción, de los trámites necesarios bien para legalizar los actos sancionados siempre que sean compatibles con el planeamiento, o bien para restaurar la legalidad en caso contrario; y
 - la presentación en el mismo plazo de una garantía (por cualquier medio válido en derecho), por un importe equivalente al 50 % del coste de las obras o actuaciones necesarias.
 - Otro más general del 50 %. El artículo 224.5 exige el cumplimiento de dos condiciones previas para que el responsable pueda beneficiarse de la reducción:

11. *Vid.* una crítica fundada a la regulación contenida en la LPAC, que en buena medida es trasladable a la contenida en este Proyecto de Ley, en T. CANO CAMPOS, «El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de la Administración», *Revista de Administración Pública*, 201, 2016, pp. 25-68.

- el ingreso del 50 % de la sanción dentro del plazo de alegaciones a la propuesta de resolución; y
- la conformidad, expresada por escrito dentro del mismo plazo, con la propuesta de resolución, con la renuncia expresa al ejercicio de cualquier acción. De lo contrario, el ejercicio de cualquier recurso determina la pérdida de dicha reducción, teniéndose por concluido el procedimiento sancionador mediante resolución expresa que ha de ser notificada al infractor.

En noveno lugar, el Título VIII se refiere a los «instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario», o sea, los patrimonios públicos de suelo, el derecho de superficie y los derechos de tanteo y retracto (artículos 237-248), que corresponden al Capítulo V del Título IV de la LSM (artículos 173-189). En relación con los patrimonios públicos de suelo:

- El artículo 238 simplifica, aclara (p. ej., los adquiridos a través de reservas de suelo) y reduce sus elementos integrantes (tanto bienes como ingresos), en contraste con lo dispuesto por el artículo 174 LSM.
- El artículo 239 flexibiliza, sin justificación alguna, el establecimiento de reservas de terrenos, sin por lo demás tener presente una doctrina jurisprudencial consolidada sobre la exigencia de una motivación específica¹². En este sentido, merecen una crítica severa dos medidas:
 - ya no se circunscribe al planeamiento general y sectorial la posibilidad de la implantación de reservas de terrenos, a diferencia del artículo 175 LSM; y
 - la vigencia de la declaración de la utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa se amplía 3 años (de 2 años –artículo 175.2.a LSM– a 5 años), siendo por lo demás prorrogable una sola vez por otros dos años mediante declaración expresa fundada en causa que la justifique.
- Se suprime la obligación legal (artículo 175.4 LSM) que pesa sobre la Comunidad de Madrid de destinar anualmente a la adquisición de

12. *Vid.*, al respecto, J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «Las abusivas delimitaciones de reservas de terrenos están más proscritas que nunca (comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2011 y 1 de abril de 2011)», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 24, 2011, pp. 203-208.

- patrimonio regional de suelo una cantidad no inferior al 0,5 % del capítulo de ingresos.
- El artículo 240.1 amplía los posibles destinos (p. ej., la atención de necesidades socioeconómicas en las operaciones de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, con la particularidad de que los ingresos derivados de la participación de los municipios en el aprovechamiento urbanístico en ámbitos delimitados para llevar a cabo tales actuaciones «tendrán este destino de forma preferente» –apartado 1.c–), pero al mismo tiempo excluye como tales las «actuaciones declaradas de interés social» (artículo 176.d LSM), cuya abusiva interpretación y aplicación ha dado lugar a la censura de la jurisprudencia contencioso-administrativa.
 - El artículo 240.2 admite la posibilidad de suscribir, para la gestión de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, cualquier negocio jurídico, y de ejercer cuantas facultades sean precisas, lo que incluye expresamente el crédito con garantía hipotecaria; todo ello con sujeción a la legislación de patrimonio aplicable.
 - El artículo 240.3 reproduce la prerrogativa excepcional conferida por el artículo 52.5 TRLSRU/2015 a favor de los municipios para destinar los bienes integrantes de sus patrimonios de suelo a la reducción de su deuda comercial y financiera, previo cumplimiento de los requisitos, plazos y formas de reposición al patrimonio público de suelo establecidos por aquel.
 - Se admite expresamente que la Administración titular del patrimonio de suelo pueda hacer uso de diversas modalidades de gestión, desde la gestión directa y la encomienda a organismos, entidades o empresas de capital público o mixto, gerencias, mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas, a la constitución de sociedades anónimas o empresas de economía mixta (artículo 241). Al mismo tiempo se sustituye el registro de explotación (artículo 177 LSM) por un inventario.
 - El régimen de disposición varía, en el fondo, de manera muy matizada (artículo 242):
 - la enajenación está sujeta a la legislación de patrimonio en lugar de a la de contratos (artículo 178.1.A LSM), el precio a satisfacer no puede ser inferior al valor de su edificabilidad o aprovechamiento, y solo cabe la enajenación directa en caso de quedar desierta la licitación, dentro del año siguiente y con sometimiento a los pliegos de la misma, así como en los supuestos tasados del artículo 242.2; y

- excepcionalmente se admite la enajenación (y directa) por precio inferior al valor de su edificabilidad o aprovechamiento (o la cesión gratuita), a favor de Administraciones públicas o de entidades de derecho público dependientes de ellas, mancomunidades, consorcios o empresas públicas, que destinen los terrenos a alguno de los fines legales del patrimonio público de suelo, o de entidades privadas sin ánimo de lucro, cuando los destinen a la construcción de viviendas con algún régimen de protección, la ejecución de equipamientos u otros fines de interés social.

En lo relativo a la regulación del derecho de superficie prevista en el artículo 243, hay que tener en cuenta que se ajusta a lo dispuesto en los artículos 53 y 54 TRLSRU/2015, completándose con idénticas reglas a las contenidas en los artículos 179 a 181 LSM (o sea, mismos beneficios e igual plazo máximo de duración –75 años–, como no puede ser de otro modo).

Por lo que atañe a los derechos de tanteo y retracto (artículos 244-248), su ordenación experimenta varios cambios en aras de su simplificación que sin embargo no afectan ni a la notificación (artículo 184 LSM), ni a la caducidad de sus efectos (artículo 185 LSM), ni al destino de los bienes (artículo 186 LSM):

- solo los municipios de 20 000 habitantes o más, además de la Comunidad de Madrid, están habilitados para delimitar áreas de suelo urbano o urbanizable (artículo 244.1);
- se amplían los fines («facilitar la ejecución del planeamiento urbanístico, ampliar los patrimonios públicos de suelo, garantizar el régimen de las viviendas acogidas a protección pública, y en general contribuir a la regulación del mercado inmobiliario» –artículo 244.1, *in fine*–);
- se sigue considerando que también es una transmisión onerosa la enajenación de más del 50 % de las acciones o participaciones sociales de sociedades mercantiles cuyo activo esté constituido en más del 60 % por terrenos, construcciones o edificaciones (artículo 244.2, idéntico al artículo 184.2 LSM);
- se restringen por un lado los instrumentos de delimitación de las áreas de tanteo y retracto al planeamiento territorial y urbanístico, excluyéndose las resoluciones de la Consejería (artículo 182.1, *in fine*, LSM), y se exige por otro la inclusión en su memoria de «la jus-

- tificación de las causas que motivan la necesidad de la delimitación y el ámbito concreto delimitado con relación de bienes y propietarios afectados» (artículo 244.3). Semejantes medidas coadyuvan a salvaguardar el interés público y reforzar las garantías de los propietarios afectados, de modo que merecen una valoración favorable;
- similar valoración debe recibir la doble exigencia de notificación individualizada a los propietarios durante el trámite de información pública en el procedimiento de elaboración del instrumento de planeamiento y la remisión al Registro de la Propiedad, posterior a su aprobación, de copia certificada del acuerdo de dicha aprobación, el área delimitada, planos descriptivos y relación de bienes y propietarios afectados (artículo 244.4);
 - las transmisiones de bienes inmuebles sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las áreas delimitadas se reducen a 5 supuestos tasados, excluyéndose las permutas (artículo 186 LSM), adaptándose a los cambios introducidos por el TRLSRU/2015, simplificándose y eliminándose las distinciones entre la Comunidad de Madrid y los municipios establecidas por el artículo 182.1 LSM (artículo 244.4);
 - el plazo máximo de sujeción de las transmisiones al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto no varía (8 años desde la aprobación de la delimitación con carácter general y vigencia indefinida en los espacios naturales protegidos –artículo 182.3 LSM–), si bien se otorga ahora libertad a las Administraciones públicas para fijar uno menor (artículo 244.5); y
 - la regulación del registro administrativo (artículo 183 LSM) se deslegaliza sustancialmente con buen criterio (artículo 245).

En décimo y último lugar, el Título IX está dedicado a la «organización, coordinación y cooperación administrativa» (artículos 249-279), y se corresponde en puridad con el Título VI de la LSM (artículos 238-248). Debe observarse de forma general que, sin perjuicio del esfuerzo útil de aclarar el reparto de competencias y funciones, el Proyecto de Ley eleva de rango un buen número de cuestiones secundarias que bien pueden ser remitidas a un desarrollo reglamentario, evitando los clásicos inconvenientes de la congelación de rango y otros obstáculos.

Más en concreto, el Proyecto de Ley:

- Detalla por vez primera las competencias de la Comunidad de Madrid en un único precepto (artículo 249), al igual que las del Conse-

- jo de Gobierno (artículo 251), la Consejería de Urbanismo (artículo 252) e incluso la Dirección General de Urbanismo (artículo 254).
- Refuerza por una parte la composición y organización de la Comisión de Urbanismo, pero lo hace en términos tales que no sería de extrañar que pusiera en riesgo su propia funcionalidad, por otra deslegaliza en parte su funcionamiento frente a lo prevenido por la LSM (artículo 239), y por último amplía de forma sustancial sus competencias (artículo 253).
 - No suprime el Jurado Territorial de Expropiación como erróneamente afirma su Exposición de Motivos (IV, § 50), toda vez que ello fue dispuesto por la disposición transitoria 2.^a de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre.
 - Impone a la Comunidad de Madrid y los municipios la observancia de los siguientes principios y deberes:
 - un principio de lealtad institucional en el ejercicio de sus competencias (artículo 256), con efectos particularmente exigentes para los municipios. P. ej., el artículo 256.1.b establece que dicho principio implicará, «en el ejercicio de las competencias propias, la ponderación, de la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otra Administración» (sic); y
 - un deber de colaboración (artículo 256.2, en contraste con el principio dispositivo que inspira el artículo 242 LSM), formulado en términos categóricos en la línea del apartado anterior («... sin que se puedan negar la asistencia y colaboración requerida, salvo que no se disponga de medios suficientes para ello o dicha colaboración ocasione un grave perjuicio a los intereses cuya tutela tenga encomendada la entidad requerida, lo que se comunicará motivadamente a la Administración pública solicitante») y con una técnica legislativa ciertamente mejorable (los apartados 2 y 3 deben refundirse, cuando menos, y entran en contradicción con el apartado 4 y el artículo 257, análogo al artículo 242.2 y 3 LSM).
 - Dedicar una atención pormenorizada a las diversas formas de colaboración administrativa (artículos 257 y ss.), yendo más allá de la pura y simple gestión, que es lo que hace la LSM (artículos 74-77). Debe observarse en este punto que el Proyecto de Ley:

- mantiene sin cambios el régimen de los consorcios urbanísticos (artículo 258, análogo al artículo 76 LSM);
 - altera la regulación de las sociedades urbanísticas del artículo 75 LSM (artículo 260) con el fin de ampliar su ámbito de actuación (apartado 1), objeto (apartado 2) y facultades (apartado 4), y dotarlas de la condición de medio propio y servicio técnico de entes públicos cuando sean de capital íntegramente público; e
 - introduce una ordenación *ex novo* destinada a las mancomunidades y gerencias urbanísticas (artículo 259).
- Consagra un capítulo entero, el III, a la colaboración de la iniciativa privada en la actividad urbanística (artículos 261-271), que abarca no solo las entidades urbanísticas de conservación (artículo 137 LSM), sino además las de gestión urbanística tales como Juntas de Compensación (artículo 264) y las de colaboración, incluidas las de verificación, inspección y control de actos de uso del suelo o subsuelo y las de inspección técnica de edificios (artículos 266-271).
 - Contiene una regulación de los convenios urbanísticos (artículos 272-279) que, amén de acoger las prescripciones contenidas en el TRLSRU/2015 (artículos 9.3 *in fine*, 9.8, 25.1, 31.2, 32.2, 33 y 61), incorpora novedades de entidad sin por ello alejarse radicalmente de lo dispuesto por la LSM (artículos 243-248).

Estas son, en definitiva, las novedades que he creído oportuno subrayar a lo largo de estas breves páginas, sin perjuicio de las que convenga resaltar en un análisis posterior y más en profundidad.

5. Conclusiones

Cualquier valoración de un texto en fase de proyecto que se halla inmerso en plena tramitación parlamentaria corre el riesgo de ser un puro ejercicio especulativo, porque parte de proyecciones y no de certezas. Ello es así con mayor razón aun cuando, tal como acontece en la actual Legislatura, el Gobierno que lo promueve carece de suficiente respaldo parlamentario para su aprobación definitiva en el momento en el que se redactan estas páginas. Por lo tanto, las opiniones que se emiten a continuación deben tomarse a beneficio de inventario.

La primera reflexión final que suscita el Proyecto de Ley es que es fruto de un intenso trabajo «de cocina» y, por lo tanto, no resulta en modo alguno

de una pura y simple improvisación, como es el caso de la citada Ley madrileña 1/2016, de 29 de marzo. Se nota en distintos lugares del texto. Quizás uno de los ejemplos más elocuentes es la larga motivación de los cambios que incorpora en materia de intervención en la edificación a propósito de las declaraciones responsables y las comunicaciones previas, que está francamente bien expuesta.

Pero al mismo tiempo se aprecia que el Proyecto de Ley es tributario del contexto político y jurídico en el que ha sido elaborado. Es palpable que el texto es fruto de una transacción entre los grupos parlamentarios, como pone de manifiesto la Memoria de Impacto Normativo al describir el procedimiento de elaboración del Anteproyecto. En este sentido, carece por un lado de la imprescindible coherencia, toda vez que contiene en algunos casos medidas dirigidas a un fin y otras encaminadas hacia el contrario, peca por otro de falta de ambición respecto de ciertas cuestiones, y contiene proclamaciones fútiles y superficiales por último.

Respecto de la ausencia de la inexcusable coherencia, valga un ejemplo: una de las medidas principales es el establecimiento de dos tipos de planes generales (ordinarios y simplificados) con objeto de facilitar su elaboración y aprobación por parte de los municipios más pequeños, que, lógicamente, disponen de menos medios para ello. La flexibilización y la simplificación del planeamiento general cobra aquí pleno sentido. Esta es la tesis sostenida por algunos actores que han intervenido en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, como el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

Ahora bien, ¿por qué solo los municipios de hasta 5000 habitantes pueden optar? ¿Acaso los municipios de 10 000, 20 000 o hasta 50 000 habitantes cuentan con medios bastantes para elaborar y aprobar con garantías su planeamiento general? ¿Qué justificación brinda el Gobierno regional al respecto? Justamente los datos proporcionados se orientan en sentido opuesto: en 16 años de vigencia solo 20 planes generales de un total de 179 municipios han sido adaptados a la LSM. En tales circunstancias, ¿por qué no se aborda la cuestión en términos más generales, de forma que la flexibilización y la simplificación sean opciones reales para la mayor parte de los municipios madrileños, y faciliten la adaptación al Proyecto de Ley y la aprobación de los planes generales?

Entiendo de igual forma que el Proyecto de Ley peca de falta de ambición, supuesto que se queda corto en varias de sus medidas más relevantes.

¿Cómo si no se explica el alcance limitado de los cambios insertados en relación con el desarrollo de usos y actividades en terrenos clasificados como suelo no urbanizable común? Si de verdad se pretendía reforzar el principio de desarrollo sostenible, se debería buscar un punto de encuentro más equilibrado entre los intereses públicos en presencia. ¿O acaso se va a seguir dando prioridad a la visión reduccionista y por ello mismo simplista de urbanitas que lo ignoran todo del campo del mundo rural, frente a la de las gentes que viven y padecen en el mismo las múltiples limitaciones que les son impuestas y que dificultan su permanencia en el mismo?

Respecto de las proclamaciones fútiles y superficiales, ¿para qué aburrir al lector que ha llegado hasta aquí pacientemente? Le invito a reconocer, identificar y juzgar por sí solo aquellas afirmaciones que carecen de justificación objetiva y no aportan nada al texto.

En definitiva, el Proyecto de Ley presenta luces y sombras, pero con un poco de buena voluntad y de compromiso para con los intereses públicos, aún es susceptible de mejora por el bien de los ciudadanos madrileños.

Segunda parte: Las *smart cities*

El régimen de las *smart cities* en Italia¹

Marina Caporale
Universidad de Bolonia (Italia)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Definiciones y primeras declaraciones normativas. 3. La perspectiva TIC y la competencia exclusiva del Estado en materia de coordinación informativa e informática. 4. Las comunidades inteligentes y la legislación sobre la digitalización de la Administración pública. 5. Las competencias de la AgID para la implementación de las comunidades inteligentes. 6. Observaciones finales. En particular, sobre la dimensión institucional y territorial de las comunidades inteligentes.

1. Introducción

La *smart city* o ciudad inteligente es un fenómeno con múltiples y variadas dimensiones que aparece al final del siglo pasado bajo el impulso de la idea de sostenibilidad urbana. A través de la utilización de las nuevas tecnologías (TIC) se quería satisfacer las modernas exigencias de las ciudades y resolver algunos de los proble-

1. Este texto ha sido preparado en el ámbito de la estancia, en calidad de profesora invitada, en la Universidad de Castilla-La Mancha, en el año 2017 (cofinanciada por el programa operativo FEDER de Castilla-La Mancha 2014-2020); profesora responsable: Juana Morcillo Moreno.

mas característicos de las zonas urbanas, advertido el constante flujo de la población a los centros urbanos y el significado protagonismo en la vida de los ciudadanos.

Atender a esas nuevas y crecientes exigencias, impone reflexionar sobre la naturaleza misma de las ciudades y el modo en el que sus instituciones prestan los servicios a sus ciudadanos. La ausencia de una definición unívoca de *smart city* y su propio carácter multidisciplinar consiente desde luego distintos enfoques, en función de la específica perspectiva de estudio elegida en cada caso (sea el uso eficiente de la energía, la garantía de la movilidad o la construcción de edificios inteligentes); todos ellos tienen en común, no obstante, la aplicación de las tecnologías de la comunicación y de la información, esto es, de las TIC. De hecho, por este motivo, no es extraño que en Italia la legislación nacional encuadre el asunto de la *smart city* en el más amplio de la Agenda Digital Nacional, como mecanismo de implementación, a su vez, de la Agenda Digital Europea.

Al respecto, importa recordar que el art. 117 de la Constitución italiana reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de coordinación del sistema informativo e informático. Una competencia que, en el caso que ahora nos interesa, obliga, conforme la jurisprudencia constitucional ha precisado, a garantizar la participación de los otros niveles territoriales en el diseño de las ciudades inteligentes, por más que el alcance de esa necesaria intervención no sea nada sencillo de determinar en abstracto y pueda hacerse sobre cortes limpios.

Esta opción normativa, que coloca a la *smart city* en el ámbito material de la ordenación de las TIC, tiene que ser integrada con otras disposiciones sectoriales, que aun de manera fragmentaria empiezan también a caracterizar distintos ámbitos normativos en llave «*smart*». Es el caso, por ejemplo, de las normas sobre procedimientos de autorización municipal para la instalación de infraestructuras de comunicaciones (arts. 86 y 93 del Decreto Legislativo 259/2003, que aprueba el Código de comunicaciones electrónicas); o el de las normas sobre construcción de infraestructura digital previstas en el art. 135bis del Decreto Presidencial 380/2001, sobre el Teste Único en materia de Urbanismo, y que, junto con el más reciente Decreto Legislativo 33/2016, de 15 febrero, obliga a garantizar en todos los edificios el acceso a todos los operadores de red que lo soliciten, en términos y condiciones equitativas y no discriminatorias, para la instalación de red electrónica de alta velocidad o de fibra óptica.

También se nota una nueva y creciente sensibilidad hacia la ciudadanía digital como mecanismo idóneo para lograr una mejor gestión de las relaciones entre los

ciudadanos y la Administración, en particular de las ciudades y de los territorios. Estas nuevas dimensiones nutren nuevas reflexiones sobre el tema de la ciudad y de la ciudadanía y abren una apasionante posibilidad a la integración y colaboración multidisciplinar, con la ayuda (y, de verdad, la influencia) de las ventajosas oportunidades de financiación que ofrece la UE en el marco de Horizonte 2020, Agenda Digital, y especialmente, en los últimos años, Agenda Urbana.

2. Definiciones y primeras declaraciones normativas

La primera definición normativa sobre este fenómeno se produce en el marco del proceso de digitalización de la Administración pública, y aparece en el art. 20 del Decreto-ley 179/2012², aunque bajo la rúbrica de «*smart community*», y no, por lo tanto, «*smart city*»³. Esta opción terminológica me parece que, más que valorizar la dimensión de la ciudadanía y los derechos de los particulares, quiere que no se vincule a un único termino (ciudad, en el caso) una posible dimensión institucional de la *smartness* (municipio, por ejemplo).

En el esquema del citado Decreto-ley, las coordenadas de esas comunidades inteligentes deben ser determinadas por la Agencia para la Italia Digital (en adelante AgID)⁴, en el ejercicio de las competencias que le atribuye y con arreglo a los directrices que el propio Decreto-ley se encarga de fijar.

Al respecto, con todo, ya antes la propia AgID había adelantado su particular opinión y propuesto la siguiente definición: «el término *smart city/community* refiere el lugar y/o espacio territorial en el que el uso planificado

2. Decreto-ley 179/2012, convertido, con modificaciones, en la Ley 17 diciembre 2012, n.º 221. Su art. 20, «Comunità intelligenti», fue modificado por el Decreto Legislativo n.º 10, de 22 enero 2016, y de nuevo por el Decreto Legislativo n.º 179, de 26 agosto 2016, que interviene sobre el Código de la Administración Digital CAD.

3. Realmente una primera referencia a las comunidades inteligentes ya se encontraba en la decisión del CIPE de 21 diciembre 2000, n.º 150, *Programma nazionale per la ricerca 2001-2003* (Decreto Legislativo n.º 204/1998), donde, en el ámbito del *Programma strategico tecnologie abilitanti per la società della conoscenza (ICT)*, estaba también contemplado un programa llamado *Sviluppo di piattaforme abilitanti «comunità intelligenti»*. Véase E. FERRERO, «Le smart cities nell'ordinamento giuridico», en *Il Piemonte delle Autonomie*, 4, 2014, http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero2_2015/02_09.pdf; también en *Foro Amministrativo*, 4, 2015, pp. 1267 y ss.

4. La AgID ha sido fundada por el art. 19, Decreto-ley 22 junio 2012, n.º 83, convertido con modificaciones en la Ley 7 agosto 2012, n.º 134, conocida como «Crescita-Italia». Ha sido reformada por el Decreto Legislativo 179/2016, que ha añadido un nuevo art. 14-*bis* al CAD, Decreto Legislativo 82/2005, que ahora constituye la referencia para dar un perímetro normativo a la AgID.

y prudente de los recursos humanos y naturales, debidamente administrados con la asistencia de las tecnologías TIC ya disponibles, permite la creación de un ecosistema capaz de mejorar el uso de los recursos y de proporcionar servicios más integrados e inteligentes (es decir, en los que su valor es mayor que la suma de los valores de las partes que los componen)⁵.

La AgID advierte, además, que ese objetivo exige como requisitos indispensables «la conectividad generalizada y la digitalización de las comunicaciones y de los servicios», de modo que, en su criterio, la utilización de las TIC no es solo un instrumento de la *smartness*, sino un presupuesto previo.

Con estas precisiones deben ser interpretadas las competencias específicas que el citado Decreto-ley atribuye a la Agencia, con vistas a garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Digital italiana, que siguen las pautas marcadas por la Agenda Digital Europea⁶. Todo lo cual apunta, en suma, a la consecución del designio último de «construir un nuevo tipo de bien común, una gran infraestructura tecnológica e inmaterial que permita que las personas y las cosas dialoguen, integrando información y generando inteligencia, produciendo inclusión, y mejorando la vida de los ciudadanos y el *business* de las empresas, mediante la promoción de acciones de la innovación social»⁷.

3. La perspectiva TIC y la competencia exclusiva del Estado en materia de coordinación informativa e informática

La intervención de la AgID debe ajustarse a las reglas de reparto competencial que establece la Constitución (art. 97), bajo la atenta mirada del principio de buena administración, supuesto que el objetivo último de las *smart cities/communities*, como ya nos consta, es el de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos mediante la prestación de funciones y servicios de manera «inteligente».

5. AgID, *Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, 3 octubre 2012, www.agid.it.

6. Sobre la naturaleza de la AgID, E. CARLONI, «Il decreto “Crescita”», en *Giornale Dir. Amm.*, 11, 2012, pp. 1041 y ss.

7. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, Roma, 3 marzo 2015, pp. 111 y ss., http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strat_crescita_digit_3marzo_0.pdf. Ver también AgID, *Un'architettura unitaria per l'Agenda Digitale – Il nuovo modello di cooperazione SPC–*, 23 julio 2013, p. 9: «L'Agenda digitale italiana si fonda sui seguenti temi dell'innovazione: banda larga e ultralarga, cloud computing, open data ed e-government, comunità intelligenti e inclusióne digitale».

Desde esta perspectiva, bien puede aprovecharse ahora lo principal del debate producido por el mismo motivo y no hace mucho tiempo a propósito entonces del gobierno electrónico (*e-government*)⁸, y adaptar sus resultados, en la parte en que sirvan, a la singularidad y las características de la *smartness* en general y de las comunidades inteligentes en particular.

Si se repasan sus enseñanzas, podrá verse enseguida que el papel y las competencias de los entes locales corren el riesgo de diluirse en la coordinación en materia «informativa, estadística e informática de los datos de la Administración estatal, regional y local», que el art. 117, c.2, letra r) de la Constitución atribuye en exclusiva al Estado.

Sobre la naturaleza y el alcance de esta competencia estatal de coordinación el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones, manejándola siempre con exquisita prudencia y, en suma, para precisar, como advierte en su sentencia 17/2004, que es una competencia limitada a la ordenación de los aspectos técnicos imprescindibles para garantizar «la comunidad de lenguas, procedimientos y normas que permitan la comunicación entre los sistemas informáticos de la Administración pública». Lo que negativamente significa que la coordinación no puede ejercerse para restringir la autonomía organizativa de las entidades a las que, virtud del principio de subsidiariedad, corresponde el ejercicio de las funciones administrativas, es decir, las regiones y los municipios.

El propio Tribunal precisó, no obstante, más tarde (sentencia 32/2005) que la coordinación informativa e informática puede albergar «un contenido prescriptivo capaz de determinar un impacto significativo en el ejercicio de las competencias en materia de organización administrativa de las regiones y las entidades locales». De ahí que, en esos casos, para respetar su efectiva participación en la fase de aplicación de las correspondientes disposiciones estatales, sea necesario contar antes con su acuerdo⁹.

8. La fluidez de las definiciones de los dos conceptos, *smart city/community* y *e-government*, nunca clarificada por el legislador, hace que se determine una superposición entre los términos. Sobre las comunidades inteligentes y el *e-government* como fenómenos espontáneos y generados para las autonomías locales en ausencia de un dibujo coordinado, E. CARLONI, «Le prospettive dell'*e-government* nella Repubblica delle autonomie», en *Giornale Dir. Amm.*, 4, 2008, pp. 453 y ss. En una perspectiva muy cercana a las del papel de las *smart cities* y de desarrollo sostenible y crecimiento competitivo, M. BOMBARDELLI, «Informatica pubblica, *e-government* e sviluppo sostenibile», en *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2002, pp. 991 y ss.

9. Tribunal Constitucional, sentencias de 16 enero 2004, n.º 17; 26 enero 2005, n.º 31; 14 mayo 2008, n.º 133; y 13 enero 2010, n.º 15. Sobre la naturaleza de la coordinación in-

En cualquier caso, hay que tener presente que las materias «coordinación informativa e informática» y «organización administrativa» no son en ocasiones fáciles de separar, particularmente si se consideran desde la perspectiva de la implantación de la Agenda Digital Nacional y de la digitalización de la Administración pública que ahora consideramos.

Como tampoco cabe, de otra parte, ignorar que el carácter necesariamente transversal de las medidas comprometidas en el proceso de digitalización de la Administración pública reclama una destacada coordinación, que solo la instancia central está en condiciones de garantizar.

Sea como fuere, lo cierto es que la legislación es algo confusa¹⁰ y mezcla, particularmente en los últimos tiempos, las demandas derivadas de la grave crisis económica actual con las reformas de la Administración pública en general y del Gobierno local en particular, que exigen asimismo la adopción de soluciones «smart», de tal manera que bien puede decirse que no contamos todavía con un sistema capaz de responder a estas exigencias, y respetuoso con los mecanismos de participación y coordinación entre las distintas instancias territoriales. De todas formas, algunos pasos recientes parecen apuntar ya en la dirección correcta.

Es el caso significativamente de la reciente reforma del Código de la Administración Digital (en adelante CAD) (aprobada por el Decreto Legislativo 179/2016) y del Plan trienal para la informatización de la Administración pública 2017-2019, preparado por la AgID y aprobado por el presidente del Consejo de Ministros el pasado 31 de mayo de 2017, según exige hoy el nuevo art. 14*bis* de la CAD¹¹, y que contiene algunas prescripciones de interés, y sin perjuicio de lamentar que entre sus preocupaciones específicas no figure este asunto de las ciudades inteligentes.

formativa e informática y el principio de colaboración leal, B. PONTI, «Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo», en *Informatica e diritto*, 1-2, 2008, p. 438; y E. D'ORLANDO, «Profili costituzionali dell'amministrazione digitale», en *Dir. informatica*, 2, 2010, pp. 213 y ss. Ver también A. NATALINI, «La semplificazione e l'amministrazione digitale», en G. SCIULLO (ed.), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Quaderni Spisa, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 46.

10. Sobre los modelos europeo y nacional: C. LEONE, «Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale», en *Riv. It. Dir. pubb. Com.*, 3-4, 2014, pp. 867 y ss.; nota una estratificación normativa confusa y una heterogeneidad de las fuentes normativas F. CARDARELLI, «Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità», en *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2015, pp. 227 y ss.

11. Inicialmente contenido en la Ley de estabilidad del año 2015, Ley 208 de 28 diciembre 2015, art. 1, apdo. 513.

4. Las comunidades inteligentes y la legislación sobre la digitalización de la Administración pública

A la luz de las anteriores reglas de reparto competencial entre las distintas instancias territoriales, el legislador estatal, en ejercicio de su facultad de coordinación, ha dictado unas pocas disposiciones, particularmente en materia de comunidades inteligentes, de las que importa dar sumaria cuenta en este momento.

Es el caso, en primer lugar, del CAD, que instituye como mecanismo de coordinación con las instancias regionales y locales a la Conferencia Estado-Regiones, a la que confía la comprobación de las «condiciones esenciales», aunque no suficientes, como ya nos consta, de la *smartness*¹², es decir: la conectividad generalizada y digitalización de las comunicaciones y servicios, en cumplimiento de la Agenda Digital impulsada principalmente por la AgID¹³.

La solución ideada por el CAD en ejercicio de la citada competencia estatal del art. 117, c.2, letra r) Const., atribuye al Estado la disciplina de la coordinación de los datos de las Administraciones estatal, regionales y locales, y también la aprobación de las normas técnicas necesarias para garantizar la seguridad y la interoperabilidad de los sistemas informativos y de los flujos informativos para la circulación y el intercambio de datos, y para el acceso a los servicios disponibles en la red por las mismas autoridades¹⁴. Con este fin, el Estado, las regiones y los Gobiernos locales promueven los oportunos convenios y acuerdos, y adoptan, en el marco de la citada Conferencia, las directrices necesarias para lograr un proceso coordinado y compartido de digitalización de la acción administrativa.

12. La dimensión de la *smartness* no puede ser totalmente absorbida por estos prerequisites, «*smart* es más que digital»; R. DE SANTIS, A. FASANO, N. MIGNOLLI, A. VILLA, *Il fenomeno delle smart cities*, en *Riv. It. di Economia, Demografia e Statistica*, 1, 2014, p. 144.

13. Y que la AgID individua en movilidad, medioambiente y energía, calidad edificatoria, economía y atracción de talentos y de inversiones, seguridad de la ciudadanía y de las infraestructuras de las ciudades, participación e implicación de los ciudadanos, en el documento *Architettura...*, cit.

14. E. CARLONI (ed.), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. n. 28 del 2005*, Rimini, Maggioli, 2005; C. D'ORTA, *Il sistema di governo delle ICT. Funzioni e organizzazione*, en *www.giustamm.it*, 2005; y C. D'ORTA, «I 3 pilastri della riforma digitale della PA», en *Lavoro nelle PA*, 2, 2006, pp. 299 y ss.. G. DUNI, «Amministrazione digitale» (voz), en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, 2007, p. 36, considera este artículo un ejemplo de «diplomacia normativa». Ver también F. CARDARELLI, «Amministrazione digitale...», cit.

Con estos presupuestos, las regiones y las entidades locales (que, estrictamente hablando, no incluyen a las provincias y a las ciudades metropolitanas en el nuevo sistema de la Ley Delrio, 56/2014) digitalizan sus medidas administrativas e implementan el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación para garantizar mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas. El citado texto prevé igualmente que las regiones puedan promover acciones sobre el territorio destinadas a lograr un proceso coordinado y compartido de digitalización de la acción administrativa entre las entidades locales.

Se trata en suma, como puede verse, de un diseño fuertemente centralizado, pero que reconoce espacios de colaboración a las instancias locales y regionales, si bien esa colaboración se concreta principalmente en facultades de impulso y de consulta con las distintas instancias territoriales, que pueden y deben seguir su propio camino en el marco de la citada coordinación¹⁵.

Como es conocido, la aplicación del CAD, que ha sufrido repetidas modificaciones, la última en 2016, se mantuvo, sin embargo, durante muchos años de hecho suspendida, lo que permitió la proliferación de distintas iniciativas de digitalización, a menudo lanzadas sin la deseable y necesaria coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno.

Sea como fuere, y teniendo en cuenta el fuerte impulso dado a la digitalización del país como motor del desarrollo nacional, en los últimos años, la intervención del legislador se ha intensificado también, con atención especial a determinadas áreas prioritarias.

Entre esas últimas intervenciones, destaca particularmente la aprobación del Decreto-ley 5/2012, denominado gráficamente «Simplifica Italia», en el que, de paso, aparece formalmente por primera vez a nivel normativo (antes del Decreto-ley 179/2012) el concepto de «comunidad inteligente», y que se incluye también entonces entre los objetivos de la Agenda Digital italiana, cuyo desarrollo se entrega inicialmente a la denominada Sala de Control de la Agenda Digital (luego suprimida por el Decreto Legislativo núm. 179/2016)¹⁶.

15. La efectividad de este modelo de colaboración está cuestionada con referencia a la adopción de las normas técnicas. F. CARDARELLI, «Amministrazione digitale...», cit.

16. Parecen sustanciarse algunas ideas sobre el tema en el art. 20, apdo. 3 bis, Decreto-ley 83/2012 –hoy abrogado por el Decreto Legislativo 179/2016–, según el cual entre las funciones de la AgID está incluida la promoción de grandes proyectos estratégicos de investigación

En lo que ahora más nos interesa, importa recordar que el citado texto atribuye a la AgID la definición de estrategias y objetivos, la coordinación del proceso de implementación y la provisión de instrumentos tecnológicos y económicos para el avance de las comunidades inteligentes, mediante la realización de una función de impulso, de programación y de coordinación (art. 20, apdo. 1, Decreto-ley 179/2012).

Este sistema subraya una vez más el papel central del Gobierno en todo este asunto, al que confía de hecho el cumplimiento del objetivo principal de la modernización de las relaciones entre la Administración pública y los ciudadanos y las empresas, mediante la adopción de acciones coordinadas destinadas a fomentar el desarrollo de la demanda y de la oferta de servicios digitales innovadores (art. 47, apdo. 1, Decreto-ley 5/2012); y refuerza el protagonismo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En este repaso a las iniciativas legislativas, es obligado pararse en el Decreto-ley 83/2012, que coloca definitivamente a la AgID, bajo la supervisión directa del presidente del Gobierno o del ministro en que delegue¹⁷, en el centro neurálgico del sistema de la Agenda Digital. Y también en el Decreto-ley 179/2012, que recupera, en detrimento parcial del Gobierno, el protagonismo del Estado, y, en consecuencia, pone el acento en su papel ordenador y en el principio de colaboración leal con las autonomías territoriales¹⁸, subrayando sus funciones de promover el desarrollo de la economía y de la cultura digitales, definir las políticas para estimular la demanda de servicios digitales, y facilitar, a través de acciones concretas, la alfabetización y el desarrollo de competencias digitales, con especial atención a los grupos en riesgo de exclusión, así como la investigación y la innovación tecnológica como factores clave del progreso económico, cultural y civil (art. 1, apdo. 1, Decreto-ley 179/2012).

y de innovación para la realización de la Agenda Digital italiana en el ámbito de Horizon 2020, con el objetivo, entre otros, de favorecer el desarrollo de las comunidades inteligentes. Esta referencia, que adelanta lo contenido por el Decreto-ley 179/2012, art. 20, nos deja entender que probablemente el Gobierno mira a las comunidades inteligentes como objetivo que permitirá conseguir los fondos que la UE ha puesto en Horizon 2020 y en la Agenda Digital.

17. El Estatuto AgID, art. 1, apdo. 2, especifica que la AgID está sometida a los poderes *de dirección y vigilancia* por parte del presidente del Consejo de Ministros o del ministro por él delegado.

18. Según el Tribunal Constitucional, sent. 15/2010, sin embargo, el mencionado principio de colaboración leal consiste en un papel meramente consultivo del nivel regional.

5. Las competencias de la AgID para la implementación de las comunidades inteligentes

En el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Digital, ya se ha dicho que la AgID es la piedra angular del sistema y el principal actor llamado por el legislador para implementar la coordinación informativa e informática¹⁹, así como para encontrar un punto de equilibrio en el entrecruzamiento de competencias que, de ordinario, constituye uno de los principales obstáculos para la consecución de los objetivos en la Agenda Digital, en general, y en la digitalización del sistema administrativo nacional, en particular.

Desde esta perspectiva, y sin abandonar la relación entre los diferentes niveles territoriales de Gobierno, importa notar ahora el papel cumplido por los diversos Ministerios, que durante mucho tiempo han actuado en este asunto de manera poco coordinada, comúnmente siguiendo cada uno su limitado y particular círculo de competencias. Para intentar superar este *impasse* se han ideado varias fórmulas organizativas, articuladas mediante el reforzamiento de los poderes y de la supervisión del presidente del Gobierno sobre la AgID, y la creación del Comité Directivo de la AgID, cuyos miembros, según su propio Estatuto, son nombrados por decreto del presidente del Gobierno o del ministro en quien delegue, y que está compuesto por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros; un representante del Ministerio de Desarrollo Económico; un representante del Ministerio de Educación, Universidad e Investigación; un representante del Ministerio de Administración Pública; un representante del Ministerio de Economía y Finanzas; y dos representantes designados por la Conferencia Unificada entre los miembros de la Junta Permanente para la Innovación y la Agenda Digital italiano, que cuenten con la adecuada cualificación profesional.

De todas formas, aunque esta composición plural puede facilitar ciertamente la necesaria actuación coordinada entre los distintos Ministerios, además de facilitar la colaboración con el resto de los niveles del Gobierno

19. El Estatuto AgID precisa que «*L'Agenzia assicura il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, anche in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera r) della Costituzione, con la finalità di progettare e monitorare l'evoluzione strategica del Sistema Informativo della Pubblica Amministrazione favorendo l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle singole amministrazioni e migliorino i servizi erogati*». Sobre la naturaleza de la AgID y sobre sus competencias, v. E. CARLONI, *Il decreto «del fare»*, cit., y F. CARDARELLI, «Amministrazione digitale...», cit.

territorial, su funcionamiento en la práctica ha generado, sin embargo, más de una perplejidad²⁰.

Tal y como se ha advertido, es con el Decreto-ley 179/2012 cuando finalmente la cuestión de la «comunidad inteligente» adquiere carta de naturaleza, plasmada en las distintas competencias que se atribuyen a la AgID para su aplicación. Este régimen de competencias contempla asimismo supuestos específicos de coordinación, que se atienen en lo principal a las declaraciones constitucionales que antes sumariamente se han recordado.

El texto del citado Decreto-ley contenía al respecto reglas muy detalladas sobre las concretas acciones a desarrollar y sobre el modo en que hacerlo, pero que, como también más arriba se ha recordado, han sido derogadas en su mayor parte por el más moderno Decreto Legislativo n.º 179/2016. De hecho, de todas sus reglas, solo se mantiene en pie la competencia general de la AgID para definir las directrices de las normas técnicas, incluyendo la determinación de los servicios y los datos de las comunidades inteligentes y para el establecimiento y gestión de la plataforma nacional de comunidades inteligentes.

Más aún: en el también citado Plan trienal para la informatización de la Administración pública 2017-2019 ni siquiera se menciona ya el tema de la comunidad inteligente. Esto se explica probablemente tanto por el fracaso y el consecuente *impasse* de las políticas públicas en materia de ciudades inteligentes, especialmente apreciable en la primera fase de aplicación de las medidas normativas, como también por razón de la ampliación de la perspectiva de acción, ya no subordinada por la búsqueda de financiación específica de la UE en el ámbito exclusivo de la Agenda Digital²¹, sino abierta a otras vertientes o dimensiones de la *smartness*. Algunas de estas nuevas vías se nutren de

20. La transversalidad de los ámbitos de realización de la Agenda Digital siempre ha sido problemática. Según Graziano del Rio, subsecretario de la Presidencia del Gobierno, «La AgID tiene una *governance* de una casa de locos... El sistema es barroco y no idóneo para lograr resultados...», 2 octubre 2014.

21. En la UE el debate sobre las *smart cities* puede considerarse abierto para la *Communication From The Commission: Smart Cities And Communities – European Innovation Partnership [Brussels, 10.7.2012 C(2012) 4701 final]* y para el siguiente *High Level Group of the European Innovation Partnership for Smart Cities and Communities – Strategic Implementation Plan for speeding up the transformation of European Cities into «Smart cities»*, 14/10/2013, que determina esas prioridades: *Sustainable Urban Mobility – Alternative energies, public transport, efficient logistics, planning; Sustainable Districts and Built Environment – improving the energy efficiency of buildings and districts, increasing the share of renewable energy sources used and the liveability of our communities; Integrated Infras-*

las nuevas opciones para el desarrollo de proyectos por las autoridades locales, no ya en el marco de la Agenda Digital, sino en el de la Agenda Urbana.

Esta última, que arranca con el llamado Pacto de Ámsterdam de 2016, contempla once asuntos de acción prioritarios, que incluyen la denominada «transición digital», en aparente continuidad con la Agenda Digital, y en demostración palpable de que los desafíos comprometidos en la urbanización no se pueden abordar sin tener en cuenta la aplicación de las TIC y las soluciones inteligentes que ofrecen²².

Otras de estas nuevas vías son fruto de la llamada Ley Madia, esto es, la Ley 124/2015, que propone un cambio radical y transversal de la Administración pública, y que tiene uno de sus ejes principales en la «ciudadanía digital». Es precisamente esa «ciudadanía digital» y su reconocida complejidad la que explica que la citada Ley haya decidido delegar en el Gobierno la aprobación del Decreto Legislativo de reforma de la CAD.

Según el criterio de la citada Ley Madia, la «ciudadanía digital» persigue el objetivo de garantizar a los ciudadanos y a las empresas, mediante el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, el derecho de acceso de todos a los datos, documentos y servicios de su interés en formato digital, con el fin de garantizar la simplificación del acceso a los servicios a la persona, reduciendo la necesidad de comparecencia física en las oficinas públicas (art. 1 Ley 124/2015).

Este tipo de ciudadanía digital es un requisito previo para la participación de los ciudadanos en la *smart citizenship* en clave digital, y este elemento parece que haya sido penalizado de hecho por la interpretación del

structures and processes across Energy, ICT and Transport. Bajo estas prioridades se han planteado los primeros fondos para iniciativas «smart» en la UE.

22. Firmado en Amsterdam el 30 mayo 2016. La Agenda Urbana ha nacido con la *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, The Urban Dimension Of Eu Policies – Key Features Of An Eu Urban Agenda COM(2014) 490 final*. La Agenda Urbana europea se desarrolla en paralelo con la de la ONU, *United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat, New Urban Agenda, Quito, October 2016*. La Agenda Urbana europea en el Pacto de Amsterdam identifica doce prioridades: 1) *Inclusion of migrants and refugees*; 2) *Air quality*; 3) *Urban poverty*; 4) *Housing*; 5) *Circular economy*; 6) *Jobs and skills in the local economy*; 7) *Climate adaptation (including green infrastructure solutions)*; 8) *Energy transition*; 9) *Sustainable use of land and Nature-Based solutions*; 10) *Urban mobility*; 11) *Digital transition*; 12) *Innovative and responsible public procurement*.

legislador, donde la ciudadanía inteligente representa una piedra angular de la ciudad inteligente.

6. Observaciones finales. En particular, sobre la dimensión institucional y territorial de las comunidades inteligentes

De las observaciones anteriores bien cabe concluir que el legislador italiano no solo nunca tuvo ninguna intención de definir el concepto mismo de «comunidad inteligente» o el de «ciudad inteligente», sino que los planes e instrumentos inicialmente ideados por el Decreto-ley 179/2012 (Plan Nacional de las comunidades inteligentes y su informe anual; Estatuto de la ciudadanía inteligente,...) se han desmantelado por completo y solo queda hoy la plataforma de las comunidades inteligentes, bien que sin ninguna eficacia tampoco.

A esta falta de resolución, no es extraña tampoco la indefinición de la reforma de la propia Administración local y de sus funciones y competencias, todavía en curso, y que sigue siendo objeto de reflexión (también en vista del fracaso de la reforma constitucional), con el consiguiente proceso de interrogación continua acerca de las funciones de las entidades locales, incluidas las relacionadas con las TIC.

Todas estas cuestiones figuran tanto en la Agenda Digital italiana como en las agendas digitales aprobadas por algunas regiones y municipios²³, y con las que la AgID persigue la coordinación necesaria²⁴. En el ámbito de las agendas digitales regionales y locales, la cuestión de las ciudades inteligentes/comunidades inteligentes ocupa siempre un espacio que se refleja comúnmente en la previsión de específicas medidas de apoyo financiero específico, de ordinario vinculadas a la UE.

Sea como fuere, no hay duda de que, supuesta la asociación espontánea entre la ciudad (inteligente) y la instancia local en que tradicionalmente aquella se institucionaliza –esto es, el municipio–, y visto también el papel protagonista representado por los municipios en el proceso de implementación de

23. Entre las regiones que han aprobado una Agenda Digital regional: Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto.

24. En marzo de 2015 algunas regiones han firmado un Protocolo con la AgID para colaborar en el ámbito de la programación de la Agenda Digital 2014-2020 (Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Toscana, Umbria).

las ciudades inteligentes, son estos los llamados en primer lugar a disfrutar de los valores de las comunidades inteligentes. Esto es muy evidente con solo pensar en las ventajas de la *smartness* aplicada, por ejemplo, a los servicios de energía, en materia de seguridad, o de gestión del tráfico y movilidad urbana, y, en general, a las funciones municipales.

Paradójicamente, sin embargo, los municipios son los primeros que no aparecen en los textos normativos consultados. Esta falta de atención por el nivel de Gobierno local –que es, conviene insistir, el que por antonomasia coincide con la dimensión urbana del fenómeno– cuadra no obstante con el enfoque que parece dominar el impulso del legislador que, al ligar la *smartness* a la aplicación de la Agenda Digital, ha terminado por seguir una perspectiva *top-down* en lugar de *bottom-up*, con fundamento en la competencia exclusiva del Estado en materia de coordinación informativa e informática.

Una mayor sensibilidad hacia el Gobierno local puede observarse, con todo, en el documento «Arquitectura para las comunidades inteligentes», en el que, entre sus «recomendaciones generales», está la de promover sinergias entre los diferentes niveles de Gobierno (municipal, provincial, regional, y otros niveles de Gobierno territorial) para la realización de algunas acciones, considerando que «la ciudad se realiza horizontalmente, mientras que las competencias se distribuyen verticalmente».

De seguirse esta recomendación se comprendería también mejor que, en lugar de concebir la *smartness* encajada en un solo nivel de Gobierno, el diseño legislativo de la comunidad inteligente debe hacerse por módulos, diferenciados, y geometrías territoriales y de competencias, igualmente diferentes pero sin duda coordinadas.

Al respecto, conviene no olvidar las singularidades que ofrecen las ciudades metropolitanas, pero que sin embargo no se mencionan en el citado documento, ni en ninguna de las medidas hasta ahora adoptadas, y que ni siquiera son «autoridades locales» en sentido estricto, según la definición del art. 14 CAD (al igual que sucede con las provincias, por virtud de la ley Delrio), por lo que quedan excluidas de la coordinación estatal *ex art.* 117 de la Constitución.

No en vano esas ciudades metropolitanas están en el punto de mira de las TIC, en particular de las destinadas a la promoción y a la gestión integrada de los servicios, las infraestructuras y las redes de comunicación de interés supramunicipal (art. 1, apdo. 2, Ley 56/2014), y a la dirección, planificación,

coordinación y apoyo a los municipios del área metropolitana, más específicamente en relación con la promoción y con la coordinación de los sistemas de informatización y digitalización en el contexto metropolitano (art. 44, letra f, Ley 56/2014).

Estas funciones están recogidas sin embargo con algo de tibieza en los estatutos de las ciudades metropolitanas²⁵, las cuales, no obstante, pueden, incluso precisamente en este contexto, representar un importante factor de coordinación entre el nivel central y local, esencial para poner en práctica la Agenda Digital en general y especialmente de la comunidad inteligente. Este designio ha sido asumido no obstante, en términos generales, en algunas de las leyes de reorganización regional en desarrollo de la Ley 56/2014, en las que se contempla la conexión entre las regiones y ciudades metropolitanas para el desarrollo de redes y servicios informáticos²⁶.

En esas mismas leyes regionales despunta igualmente el intento de asumir una perspectiva *smart*, al menos en relación con la utilización de las TIC, aplicable también a las mancomunidades de municipios; entidades que en absoluto resultan ajenas tampoco a la dimensión *smart* con solo pensar en la gestión de servicios de TIC o, desde otra perspectiva, en la idoneidad de ese tipo de entidades para la gestión asociada de servicios, que ha sido siempre una de sus principales razones de ser.

De cualquier manera, hay que ser conscientes de que, si bien el uso de las TIC desempeña sin duda un papel fundamental en la creación de una «comunidad inteligente», su realización completa debe mirar al objetivo más amplio de garantizar la sostenibilidad de las ciudades. Los retos de urbanización son

25. Para un análisis de los estatutos de las ciudades metropolitanas: AA. VV., *Istituzioni del Federalismo*, Quaderno 1/2014.

26. Por ejemplo, Ley regional Toscana 3 marzo 2015, n.º 22, art. 5, apdo. 7: «*In materia di sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, la Regione e la Città metropolitana di Firenze collaborano, previa intesa, per la costruzione e lo sviluppo delle reti infrastrutturali e di una piattaforma unica informatica dei dati e dei servizi online*». Casi igualmente, art. 5, apdo. 4, de la Ley regional Piemonte 28 octubre 2015, n.º 23. Según la Ley regional Emilia-Romagna 30 julio 2015, n.º 13, art. 5, apdo. 3: «*In sede di prima applicazione della presente legge, e a legislazione vigente, sono individuati prioritariamente le funzioni ed i compiti della Città metropolitana di Bologna riferiti alla promozione e al coordinamento dei sistemi di digitalizzazione, informatizzazione*». La misma Ley regional, art. 15, prevé que «*nelle materie di cui al presente capo, la Regione esercita le funzioni di indirizzo, anche attraverso apposite direttive, di pianificazione e di programmazione, compresa l'erogazione di contributi e benefici economici. Nelle stesse materie esercita inoltre le funzioni di sviluppo e coordinamento delle conoscenze territoriali e dei sistemi informativi...*».

muchos y asistimos muy probablemente solo a la primera etapa, que tal vez, por eso mismo, se ha fijado casi en exclusiva en la implementación de las TIC. La esperanza es, con todo, que la «ciudad inteligente» solo se afirmará cuando se valoren todos sus elementos básicos, incluyendo principalmente la sostenibilidad y la participación ciudadana, y mejorando, y no deprimiendo, el papel del Gobierno local, que ha sido el primero (y continúa siéndolo, aun considerando la incierta aplicación de las competencias de la AgID) en experimentar con nuevas herramientas para intentar dar una respuesta satisfactoria a las nuevas ciudadanías en las nuevas dimensiones urbanas. En esta dimensión la creatividad y la específica dimensión organizativa de las ciudades y la espontánea competitividad entre ellas (también para conseguir algún tipo de fondos europeos) puede ser un elemento de desarrollo, como lo ha sido durante las últimas décadas, y después de coparticipación de las mejores soluciones, no solo en llave TIC pero a través de las TIC, para distintos problemas de las ciudades. Una excesiva coordinación a nivel central puede penalizar esta dimensión y generar falsas expectativas sobre una ciudad ideal más que sobre una ciudad inteligente.

Sostenibilidad ambiental, energía y movilidad urbana: a propósito de las ciudades inteligentes¹

Juana Morcillo Moreno

Profesora titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La necesaria interacción social, económica, ambiental y, por supuesto, gubernamental. 3. Algunas posibilidades ambientales de las *smart cities*. 3.1. Sostenibilidad ambiental. 3.1.1. *La reducción de la contaminación*. 3.1.2. *El ahorro hídrico*. 3.1.3. *La gestión de residuos urbanos*. 3.1.4. *La importancia de la gestión ambiental*. 3.2. Eficiencia energética. 3.2.1. *La Estrategia europea 20/20/20*. 3.2.2. *Las smart grids*. 3.2.3. *La edificación sostenible*. 3.3. Movilidad urbana. 3.3.1. *Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)*. 3.3.2. *La gestión del tráfico y las alternativas al vehículo a motor*. 4. **A modo de conclusión.**

1. Introducción

A pesar de la ambigüedad con la que se usa el término «*smart city*», con él se hace referencia básicamente al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) para optimizar la prestación de servicios públicos a

1. El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «El reto del uso eficiente de los recursos naturales frente al cambio climático; con especial referencia al agua y las energías renovables» (referencia DER2013-44588-R), financiado por el MINECO y el FEDER y desarrollado en la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM) bajo la dirección del profesor Francisco

los ciudadanos, mejorando su calidad de vida, y, a la vez, disminuir la huella medioambiental.

Como señaló Naciones Unidas en 2014, el 54 % de la población mundial vive en urbes, con la previsión de que dicho porcentaje aumente hasta el 66 % en 2050². De ese modo, tanto el deseo de vivir en áreas urbanas –lo que motiva el traslado desde las rurales– como el crecimiento de la población harán que las áreas urbanas aumenten en 2500 millones de personas, un 90 % de las cuales se situarán en Asia y África.

A ello hay que añadir que, en la actualidad, los núcleos urbanos consumen ya entre el 60 % y el 80 % de toda la energía del planeta y, además, generan el 75 % de las emisiones de gases contaminantes. Por eso, Naciones Unidas advierte de que el incremento de la población de las urbes puede transformarse en un inconveniente si no se logra una armonía entre los diversos factores implicados, a saber: el social, el económico y el medioambiental, sin olvidar el gubernamental para reconducir y hacer viables los otros tres.

Por tanto, uno de los elementos clave de las *smart cities* o, más bien, una de sus principales finalidades es la creación de espacios urbanos más habitables y que cuiden el entorno, contribuyendo así a la sostenibilidad medioambiental. A la aportación de algunas ideas para el logro de dicho objetivo se destina este trabajo.

2. La necesaria interacción social, económica, ambiental y, por supuesto, gubernamental

Como se acaba de apuntar, lo verdaderamente importante para que una ciudad sea *smart* no es tanto la coexistencia de diversos elementos, sino su verdadera integración. En efecto, la mera inversión en capital humano y en infraestructuras de comunicación de poco sirve si no se acompaña de una adecuada gestión de los recursos naturales para aumentar la calidad de vida de los ciudadanos y garantizar la sostenibilidad ambiental. Y en tal proceso es funda-

Delgado Piqueras. Asimismo, forma parte de las actividades desarrolladas en el grupo de investigación Discapublic (Discapacidad y Políticas Públicas), financiado por la UCLM.

2. Vid. *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, United Nations, New York, 2014 (<https://www.esmartcity.es/biblioteca/informe-sobre-crecimiento-de-la-poblacion-urbana-mundial>; consulta: 31/07/2017).

mental un gobierno preparado y participativo, razón por la que las *smart cities* se están convirtiendo en una de las herramientas más potentes de las políticas públicas³.

Así pues, una base sólida de las *smart cities* plantea una simbiosis efectiva entre los siguientes cuatro ejes: población, economía, medioambiente y gobierno. Simbiosis que implicará también la adopción de decisiones que aminoren posibles dificultades. Por ejemplo, desde el punto de vista económico, la implantación de un alto grado de tecnología dependerá de compañías que ofrezcan estos servicios, a lo que se unirán el aumento del precio de los inmuebles que incorporen dichos avances y la posible brecha tecnológica entre áreas urbanas. A su vez, desde la perspectiva del ciudadano, se deberá conseguir cierto equilibrio entre el modelo de datos abiertos u *open data* y el tratamiento de datos personales, pues parece indudable que, para conocer con cierto detalle los hábitos del consumidor, se reducirá la intimidad de las personas⁴.

Por todo ello, debe partirse del necesario compromiso de los agentes implicados para lograr una mejora de la calidad de vida, tanto del ambiente como de sus habitantes.

3. Algunas posibilidades ambientales de las *smart cities*

Cuando se conecta el tema de las *smart cities* con el medioambiente son numerosas las cuestiones que se suscitan y las perspectivas desde las que se pueden abordar; no obstante, este trabajo tratará únicamente las implicaciones que plantea una administración eficaz de las infraestructuras urbanas para:

3. A este respecto, puede consultarse la entrada de JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «¿Ciudades “inteligentes” con una gobernanza “estúpida”?», el 1 de junio de 2017 en su blog *La mirada institucional*, en la que el autor critica la «falta de alineamiento» entre política y gestión que existe en el sistema institucional local. De ese modo, señala que en el ámbito local de gobierno de la mayoría de las ciudades «pretendidamente inteligentes» la dirección pública profesional no existe, de modo que es la designación política la que rige la provisión de puestos directivos en las estructuras político-administrativas. De ahí que apueste por la inversión en «en un acceso exigente y objetivo que capte el mejor talento (reto de futuro), en la formación, en la evaluación del desempeño, en la carrera profesional o en un sistema retributivo que pague más a quien mejor hace su trabajo» (<https://rafaeljimenezasensio.com/2017/06/01/ciudades-inteligentes-con-una-gobernanza-estupida/>; consulta: 31/7/2017).

4. Sobre esta cuestión, *vid.* PIÑAR MAÑAS, José Luis, «Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes. Privacidad y gobierno abierto», en PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.), *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, pp. 21 y ss.

- A) Mejorar las condiciones naturales y, por tanto, la **sostenibilidad**, no solo de cara al entorno urbano propiamente dicho, sino también de las zonas periféricas.– La manera de conseguirlo pasa por ideas para mejorar la contaminación atmosférica y acústica, la gestión del agua, la existencia de espacios abiertos, la recogida de basuras más limpias y menos molestas, el aumento de zonas verdes, etc.
- B) Mejorar la eficacia y el ahorro energéticos, esto es, la **eficiencia energética**.– En este sentido, es preciso invertir en sistemas que optimicen el consumo de energía y promuevan el coche eléctrico o las energías renovables. No en vano, ello repercutirá de forma positiva en la salud de las personas y en la economía de la población. Además, existen proyectos basados en la eficiencia a la hora de generar, distribuir y consumir energía. De este modo, las ciudades pueden reducir el gasto en este concepto, no solo desde un punto general, de toda la población, sino también desde una perspectiva particular, de cada uno de los hogares afectados.
- C) Mejorar la **movilidad** y el **parking urbano**.– Los transportes, los flujos de personas o la circulación vial son algunos de los principales asuntos en los que se centran las ciudades inteligentes. Las propuestas en este sentido se centran, entre otras, en mejorar el tráfico de vehículos, disminuir los atascos, facilitar los desplazamientos en transporte público, evitar grandes esperas o diseñar espacios que favorezcan el desplazamiento a pie de las personas.

Veamos con más detalle cada una de estas manifestaciones ambientales de las *smart cities*.

3.1. Sostenibilidad ambiental

La adecuada gestión de las condiciones ambientales de una ciudad debe partir de sus características intrínsecas, de modo que se potencien sus ventajas y se minoren sus debilidades. En este sentido, varios son los factores a tener en cuenta para mejorar las condiciones de vida en una ciudad.

3.1.1. La reducción de la contaminación

El primero de esos factores es la contaminación y su reducción debe ser uno de los objetivos principales. El último informe de la Organización Mundial

de la Salud, de 2016, sobre contaminación del aire indica que el 92 % de la población mundial vive expuesta a altos niveles de contaminación y cifra en 6,5 millones las muertes causadas en 2012 por las partículas nocivas que se encuentran en el aire. Solo en España, el coste sanitario asociado a la contaminación del aire en 2013 estuvo cerca de los 45 000 millones de euros, según un estudio de 2016⁵. Y otro tanto cabe indicar respecto a la contaminación hídrica o acústica. Respecto a esta última, aunque la tolerancia sonora puede cambiar según cada situación, individuo y cultura, una encuesta realizada hace algunos años en Francia mostró que entre las personas expuestas a niveles de ruido superiores a 85 dBA se producía un 12 % más de problemas cardiovasculares, un 37 % más de problemas neurológicos y un 10 % más de problemas digestivos respecto a personas expuestas a niveles inferiores⁶. Además, uno de los efectos más importantes del ruido es el estrés o estado de tensión que repercute negativamente en la salud, provocando trastornos gastrointestinales y el aumento de la presión arterial.

Pues bien, el problema de la contaminación puede afrontarse directamente –a través, por ejemplo, de la sustitución paulatina de vehículos propulsados por combustibles fósiles por los eléctricos–, pero también de modo indirecto –piénsese que uno de los objetivos de la administración electrónica es la reducción del gasto en papel y, de ese modo, también se reducen las emisiones–. Sea como fuere, es preciso disponer de los datos relevantes de cada municipio (fuentes de contaminación, zonas más afectadas, etc.) para poder adoptar las medidas adecuadas. Y, en este sentido, muchas ciudades cuentan con sensores para medir la contaminación y, aprovechando los datos ofrecidos, se proveen de diversas herramientas TIC para facilitar el análisis correspondiente.

Un ejemplo para paliar el problema de la contaminación atmosférica es el ideado en Alemania por la empresa *Green City Solutions* y conocido como **CityTree**. Se trata de una estructura inteligente de cuatro metros de alto, formada por un tipo de musgo, que funciona como un árbol en entornos urbanos

5. Vid. «El costo de la contaminación atmosférica: Refuerzo de los argumentos económicos en favor de la acción», publicado conjuntamente por el Banco Mundial, 2016 (en inglés, *World Bank and Institute for Health Metrics and Evaluation, 2016. The Cost of Air Pollution: Strengthening the Economic Case for Action. Washington, DC: World Bank*).

6. Vid. datos en «Acústica para las Administraciones públicas», que cita el informe de 1993 (p. 28) de la Agencia del Medio Ambiente de la CAM. El artículo se puede consultar en la siguiente página web: http://www.acusticarq.com/upload/contents/ACUSTICA_PARA_ADMINISTRACIONES_PUBLICAS.pdf, p. 11; consulta: 31/7/2017.

y purifica el aire de las partículas perjudiciales para la salud como lo harían 275 árboles⁷.



Fuente: <http://www.elperiodico.com>

3.1.2. El ahorro hídrico

Un segundo factor determinante para mejorar la calidad de vida urbana es la gestión del agua. Se trata de una cuestión capital, no solo desde una perspectiva global, esto es, de las masas de agua naturales o seminaturales (ríos o embalses), sino también desde una perspectiva específica, referida al abastecimiento urbano. A este respecto, existen diversas herramientas tecnológicas que aumentan la eficiencia en la gestión del agua e incrementan los ahorros a corto, medio o largo plazo⁸.

En los entornos urbanos, por ejemplo, con el fin de mejorar los sistemas de abastecimiento y saneamiento de agua, puede acudirse a los sistemas in-

7. Vid. la noticia «Un árbol artificial absorbe la contaminación como si fuera un bosque entero» (<http://www.elperiodico.com/es/extra/20170703/crean-alemania-arbol-que-absorbe-contaminacion-aire-bosque-entero-6143611> ; consulta: 31/7/2017).

8. Vid. VV. AA., *Libro Blanco Smart Cities*, Imprintia, 2012, p. 52.

tegrados de equipos de medición de diversos parámetros⁹ o a los sistemas de reparación de fugas. Por su parte, en directa conexión con las zonas verdes, los sistemas de automatización de riego posibilitan el control, a través de programadores y temporizadores, del momento en que se riega. Esto, complementado con la información proporcionada por pluviómetros, puede ajustar el riego y ahorrar mucha agua en el contexto de las ciudades (se habla de un ahorro entre el 15 y el 20 % respecto a los sistemas de riego tradicionales)¹⁰.

Un ejemplo en esta línea fue el municipio de **Sant Cugat del Vallès** (Barcelona), donde la instalación, hace unos años, de unos sensores que permitían medir el nivel de humedad de la tierra en los parques municipales permitió un ahorro del 20 % en el agua empleada con tal fin¹¹.

3.1.3. La gestión de residuos urbanos

En tercer término, la gestión de residuos urbanos constituye otro importante campo para garantizar la sostenibilidad urbana. Para mejorar dicha línea de actuación existen diversas aplicaciones relacionadas con la recogida y el tratamiento de residuos urbanos. Una vez más, es preciso tener claras las características de cada ciudad con el fin de lograr la máxima eficiencia.

De este modo, mientras en municipios de baja densidad el compostaje doméstico es el apoyo más importante para reducir el volumen de residuos orgánicos, en municipios grandes se puede optar por la instalación de contenedores soterrados (de 2 a 5) para minimizar el impacto de la presencia de los contenedores comunes, ampliando la capacidad de almacenaje y reduciendo el espacio útil. Y no solo eso. Cuando las dimensiones urbanas lo permiten, la tecnología marca el rumbo a seguir. Cada vez más, existen sensores que

9. Como la DQO («Demanda Química de Oxígeno»: cantidad de oxígeno para oxidar la materia orgánica por medios químicos y convertirla en dióxido de carbono y agua; cuanto mayor es, más contaminante es la muestra), la DBO («Demanda Biológica de Oxígeno: cantidad de oxígeno que los microorganismos consumen durante la degradación de las sustancias orgánicas analizadas; como la descomposición varía según la temperatura, el análisis se realiza durante cinco días a 20° C y, cuanto mayor es, más contaminante es la muestra) o la turbidez (grado de transparencia que pierde el agua por la presencia de partículas en suspensión; cuanto mayor sea la cantidad de sólidos suspendidos en el líquido, mayor será la turbidez, y a mayor turbidez menor calidad). *Vid.* <https://es.wikipedia.org/> (consulta: 31/7/2017).

10. *Vid. Libro Blanco Smart Cities, cit.*, p. 53.

11. *Vid.* Fundación Telefónica, *Smart cities: un primer paso hacia la internet de las cosas*, Ariel, Madrid, 2011, p. 35.

avisan, por ejemplo, cuando los contenedores están llenos, y que ayudan a planificar la retirada de los residuos según las necesidades reales de la ciudad.

Un ejemplo concreto de este tipo de aplicación se dio en **Vitoria** en 2012, año en que fue Capital Verde Europea. Mediante una etiqueta tipo RFID, los contenedores de residuos orgánicos, papel/cartón y envases ligeros informaban mediante GPS de su ubicación, así como del último vaciado y pesaje. Se disponía también de GPS instalados en casi toda la flota de vehículos de limpieza y recogida de residuos, con un programa para visualizar la posición de cada vehículo a fin de optimizar rutas y ahorrar tiempo y recursos¹².

Una etiqueta RFID es un dispositivo pequeño que puede ser adherido o incorporado a un producto, animal o persona y que contiene antenas para permitirle recibir y responder a peticiones por radiofrecuencia desde un emisor/receptor RFID¹³.



Fuente: <http://www.pandaid.com/que-es-una-etiqueta-rfid/>

Otro caso se dio en 2015 en **Alcalà de Xivert** (Castellón), primer municipio en instalar contenedores inteligentes de residuos. Estos venían equipa-

12. <https://www.ecointeligencia.com/2013/09/que-servicios-ofrece-una-smart-city-sus-ciudadanos-medio-ambiente-5/> (consulta: 31/7/2017).

13. <http://www.pandaid.com/que-es-una-etiqueta-rfid/> (consulta: 31/7/2017).

dos con un sistema informático y un lector de tarjetas con el que cada persona registraba, mediante su Tarjeta Verde, las cantidades de residuos que reciclaba y obtenía así ecopuntos, transformados en euros de descuento en el recibo anual de la tasa por tratamiento de residuos¹⁴.

3.1.4. La importancia de la gestión ambiental

Por lo demás, aunque la competencia en materia de medio ambiente y ordenación del territorio corresponde a las comunidades autónomas, la normativa municipal desempeña un importante papel y, de hecho, algunas ciudades han desarrollado interesantes planes de protección ambiental con el fin de crear un entorno más verde, limpio y eficiente¹⁵. Más aún, dada la idiosincrasia de la municipalidad en España, la coordinación interadministrativa es fundamental.

Una de las organizaciones surgida de esta confluencia es la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI)¹⁶, que cuenta ya con más de 60 ciudades. A este respecto, también debe mencionarse el esfuerzo de empresas y ayuntamientos para definir estándares e indicadores en el seno del Comité Técnico de Normali-

14. <http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2015/03/31/551ab6d9268e3e09698b4579.html> (consulta: 31/7/2017).

15. Un ejemplo interesante es la capital de Eslovenia, Liubliana, que supone uno de los mejores referentes en cuanto a planificación medioambiental en Europa (*Liubliana's Environmental Protection Program, 2007-2013*). Ello le ha valido ser Capital Verde Europea 2016. Las áreas fundamentales en las que ha trabajado en los últimos años pueden consultarse en <https://www.esmartcity.es/2016/02/11/liubliana-es-la-nueva-capital-verde-europea-2016> (consulta: 31/7/2017).

Entre los aspectos destacables puede citarse, por ejemplo, el llamado *Kavalir*, vehículo eléctrico que circula en el casco histórico de la ciudad y en las calles donde el tráfico está restringido para transportar a los visitantes de mayor edad, y a los que tengan alguna discapacidad y no puedan recorrer el centro caminando. Respecto a la gestión de residuos, fue la primera ciudad europea en adoptar el programa Residuos Cero, comprometiéndose a que, para el año 2025, al menos $\frac{3}{4}$ de los residuos recogidos serán separados. También cuenta con 542 m² de zonas verdes públicas por habitante y cerca de 80 de sus hectáreas verdes son nuevas zonas recuperadas de antiguas áreas industriales abandonadas. Y en materia de eficiencia energética destaca su sistema de climatización (*District Heating System*), por el que mediante un sistema de cogeneración se distribuye calefacción y gas a los barrios, mejorando la eficiencia energética y reduciendo las emisiones de dióxido de azufre, 40 veces menor que hace veinte años. El 10 % de la electricidad que se produce mediante este sistema proviene de la biomasa de unas 70 000 toneladas al año de astillas de madera.

16. Red constituida formalmente en junio de 2012 y cuyo objetivo «es intercambiar experiencias y trabajar conjuntamente para desarrollar un modelo de gestión sostenible y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, incidiendo en aspectos como el ahorro energético, la movilidad sostenible, la administración electrónica, la atención a las personas o la seguridad» (<http://www.redciudadesinteligentes.es/>; consulta: 31/7/2017).

zación 178 («Ciudades Inteligentes») de la Asociación Española de Normalización y Certificación¹⁷. Las 22 normas UNE¹⁸ de este Comité que, hasta la fecha, ha publicado AENOR constituyen una herramienta útil para facilitar el diálogo entre todos los operadores. Además, el *Plan Nacional de Ciudades Inteligentes de la Agenda Digital para España*¹⁹, desde el que se están coordinando las principales iniciativas para modernizar los servicios públicos locales, reconoce el papel de dichas normas en la consecución de las ciudades inteligentes. Y, en la misma línea, debe destacarse la importancia de encuentros como el *Smart City Expo World Congress*²⁰ o el *Green Cities*²¹, que, gracias al apoyo institucional, se están convirtiendo en punto de partida de interesantes proyectos.

3.2. Eficiencia energética

La energía es otra de las áreas clave del funcionamiento de una *smart city*. Es más, la sostenibilidad energética es un elemento de aplicación transversal a todas las dimensiones urbanas.

3.2.1. La Estrategia europea 20/20/20

En el ámbito europeo, la Unión puso en marcha, a través de la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, su Estrategia 20/20/20, que marca tres objetivos estratégicos, en concreto:

17. El CTN 178 de AENOR, constituido en diciembre de 2012 e impulsado por la entonces Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (Ministerio de Industria, Energía y Turismo), moviliza a más de 700 personas a través de 6 subcomités y 25 grupos de trabajo.

18. Las dos últimas (UNE 178105:2017 «Accesibilidad Universal en las Ciudades Inteligentes» y UNE 178401:2017 «Ciudades inteligentes. Alumbrado exterior. Grados de funcionalidad, zonificación y arquitectura de gestión») fueron publicadas en junio de 2017.

19. Dicho Plan, enmarcado en el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, pretende impulsar la tecnología de las *smart cities* y ayudar a las entidades locales en el proceso de transformación hacia las ciudades inteligentes.

20. En la web <http://www.smartcityexpo.com/en/> puede consultarse la información relativa a la 7.ª edición de la *Smart City Expo World Congress*, celebrada en Barcelona durante los días 14 a 16 de noviembre de 2017.

21. La 9.ª edición del *Green Cities: Foro de Inteligencia y Sostenibilidad Urbana*, impulsada por la RECI, tendrá lugar en Málaga los días 30 y 31 de mayo de 2018 (<http://greencities.malaga.eu/>). La colaboración interadministrativa queda reflejada en que, para la celebración de la 8.ª edición durante los días 6 y 7 de junio de 2017 en Málaga, se aprobó un convenio de colaboración entre la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital y el Ayuntamiento de Málaga para la realización de actividades conjuntas (BOE 3/6/2017).

- A) Reducción de un 20 % (o un 30 % si se dan las condiciones) en las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1990. Como es sabido, el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) es el principal instrumento de la Unión para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector de la aviación y de las grandes instalaciones de los sectores eléctrico e industrial²². El objetivo para 2020 es que las emisiones de estos sectores sean un 21 % más bajas que las registradas en 2005.

De otro lado, los objetivos nacionales de reducción de las emisiones afectan a los sectores no incluidos en el RCDE y que representan el 55 % del total de las emisiones de la Unión (vivienda, agricultura, residuos y transportes –excluida la aviación–). Pues bien, en virtud de la «Decisión de reparto del esfuerzo»²³ los países de la Unión asumieron objetivos anuales vinculantes hasta 2020 para reducir las emisiones en estos sectores (en relación con los niveles de 2005)²⁴.

- B) Aumento hasta el 20 % de la cuota de las energías renovables en el consumo final.

A este respecto, la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, establece objetivos vinculantes para los países de la Unión para lograr que las fuentes de energía renovable representen en 2020 el 20 % de la energía de la Unión y el 10 % de la energía en el sector del transporte –considerando en ambos casos el cálculo en términos de consumo final bruto de energía, es decir, el consumo total de energía procedente de todas las fuentes, incluidas las renovables–²⁵.

Además, la Directiva encargaba a cada país la elaboración de un plan de acción nacional para 2020 en el que expusiera el modo de alcanzar tales

22. El RCDE opera en 31 países (los 28 países de la Unión Europea e Islandia, Liechtenstein y Noruega), limita las emisiones de más de 11 000 instalaciones de elevado uso energético (centrales eléctricas y plantas industriales) y de las compañías aéreas que operan entre esos países, y abarca aproximadamente el 45 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión (*vid.* https://ec.europa.eu/clima/politicas/ets_es; consulta: 31/7/2017).

23. Decisión n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

24. Los objetivos varían en función de la riqueza nacional desde la reducción del 20 % en los países más ricos hasta el incremento máximo del 20 % en los menos ricos. Además, para comprobar el seguimiento de los progresos realizados, los países deben notificar sus emisiones a la Comisión (*vid.* https://ec.europa.eu/clima/politicas/ets_es; consulta: 31/7/2017).

25. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:en0009> (consulta: 31/7/2017).

objetivos. En cumplimiento de tal mandato, España aprobó el *Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER) 2011-2020*.

C) Aumento del 20 % de la eficiencia energética.

Las medidas para la consecución del tercer objetivo se establecen tanto en el Plan de eficiencia energética²⁶ como en la Directiva de eficiencia energética²⁷.

En el primero, por ejemplo, se recomienda un descenso del consumo de energía en el sector de la construcción, por ser responsable de casi el 40 % del consumo final de energía. El documento aporta algunas ideas para mejorar la eficiencia energética en este sector, como la formación de arquitectos e ingenieros a través de la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos»²⁸ o la posibilidad de que las empresas de servicios energéticos (ESE) den dinero a las Administraciones públicas para reducir el consumo de energía.

Por su parte, la Directiva de eficiencia energética pretende aumentar la eficiencia en todas las etapas de la cadena de la energía: generación, transformación, distribución y consumo final.

3.2.2. Las smart grids

Por otra parte, los municipios pueden contribuir a lograr estos objetivos a través de las redes de suministro inteligente o *smart grids*, que combinan procesos y tecnologías para solventar los desequilibrios producidos entre la capacidad de generación de energía y el consumo energético²⁹.

Entre los diversos modelos utilizados podemos citar la integración de fuentes de energía renovable en la red eléctrica o la gestión energética de los edificios e infraestructuras. Especial mención merece el alumbrado público, costoso de mantener. Por ello, los municipios están llevando a cabo medidas

26. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de Eficiencia Energética 2011 [COM(2011) 109 final de 8.3.2011].

27. Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012.

28. Se trata de una iniciativa de la Comisión para aumentar, hasta 2020, un 75 % la tasa de empleo de las personas comprendidas entre 20 y 64 años. Asimismo, dicha agenda pretende también reducir la tasa de abandono por debajo del 10 %, elevar al 40 % los jóvenes que accedan a la educación superior o formación profesional equivalente y reducir en –al menos– 20 millones el número de personas afectadas o amenazadas por la pobreza y la exclusión social (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=958&langId=fr>; consulta: 31/7/2017).

29. Vid. *Libro Blanco Smart Cities*, cit., p. 55.

para reducir los costes sin poner en riesgo la seguridad pública. La opción más secundada es la iluminación LED, cuyo coste ha disminuido en los últimos años. El ahorro de costes que supone el uso de la tecnología LED se cifra entre un 30 % y un 60 %³⁰.

3.2.3. La edificación sostenible

Finalmente, hay que subrayar la importancia de la edificación sostenible como una de las medidas más importantes para garantizar la eficiencia energética. Según la Comisión Europea, la edificación es responsable del 40 % del consumo de energía y del 36 % de las emisiones de CO₂ en la Unión.

Justamente, la finalidad de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, es la minoración del nivel de dichas emisiones y movilizar inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales para mejorar el rendimiento energético del parque inmobiliario español.

Y es que una edificación sostenible debe asegurar la calidad ambiental y la eficiencia energética de un edificio durante toda su existencia (desde el diseño y construcción hasta su mantenimiento y derribo). A tal fin, entre otros criterios, los edificios deben integrar las energías renovables (paneles solares) y los servicios eficientes (sistemas de alumbrado con sensores de presencia),

30. *Vid. Smart cities: la transformación digital de las ciudades*, cit., p. 109. Por lo demás, para asegurar la eficiencia energética, una vez más resultan fundamentales las herramientas TIC. A tal efecto, existen concursos en los que se presentan iniciativas interesantes. Prueba de ello, citamos aquí las cinco aplicaciones que resultaron premiadas en el *Smart City Expo World Congress* celebrado en noviembre de 2014 en Barcelona (<https://www.esmartcity.es/2015/02/27/aplicaciones-para-la-eficiencia-energetica-en-las-smart-cities>), a saber:

- **BCNSunny.**– Para calcular las posibilidades energéticas de las cubiertas de los edificios de Barcelona a fin de fomentar la energía solar en la ciudad.
- **CommuniThermo.**– Para votar si se está a gusto o no con la temperatura del lugar donde el usuario se encuentre, pudiéndose aplicar en espacios públicos como bibliotecas, cines o centros comerciales.
- **BCNatura.**– Para encontrar, tras mostrar la posición del usuario en un mapa de Barcelona y gracias a la información facilitada por el Ayuntamiento en tiempo real, lugares de interés como estaciones de *Bicing*, fuentes públicas para beber agua o puntos de carga para vehículos eléctricos o de wifi gratuito.
- **e-Recarga.**– Para localizar puntos de recarga para vehículos eléctricos, tanto coches como motos.
- **Plug It.**– Para retar al usuario a equipar distintas habitaciones con electrodomésticos partiendo de un presupuesto fijado para obtener la máxima eficiencia energética con la mínima inversión.

deben adecuarse a las condiciones del entorno (climáticas, básicamente, a través de aislamiento y ventilación adecuados) y deben ser realizados con materiales y métodos constructivos sostenibles. Como es lógico, dicho proceso conllevará un importante incremento del coste de construcción (que variará del 2 al 8 %), pero también aumentará el ahorro (de un 30 a un 50 % en consumo energético y agua e incluso del 90 % en residuos generados). Podría hablarse de un ahorro de unos 400 €/m²/año³¹.

Por lo demás, diversos organismos han elaborado Certificados de Sostenibilidad para que, tras el cumplimiento de diversos estándares, se asegure el grado de sostenibilidad de un inmueble y su eventual homologación internacional³².

3.3. Movilidad urbana

La movilidad urbana constituye otro de los factores que afectan de modo importante a la sostenibilidad ambiental de las ciudades al influir no solo en la seguridad y eficiencia de las infraestructuras y sistemas de transporte, sino también en la accesibilidad local, nacional e internacional.

3.3.1. Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)

Buena parte de las medidas a adoptar en materia de movilidad nacen de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). Como es sabido, los PMUS incorporan criterios de calidad de vida y medioambiental, a cuyo fin introducen medidas para reducir tanto la contaminación atmosférica y acústica como la aportación de las ciudades al cambio climático. Aunque a veces se confunden con los Planes de Circulación, los PMUS contienen una perspectiva más

31. Vid. Libro Blanco Smart Cities, cit., p. 59.

32. En España, la certificación **VERDE** está supervisada por el *Green Building Council España*. Por su parte, en el ámbito internacional las dos certificaciones más importantes son la **LEED** (*Leadership in Energy and Environmental Design*) y la **BREEAM** (*Building Research Establishment Environmental Assessment Method*). En cuanto a algunas diferencias entre estas, mientras los certificadores de BREEAM mantienen la independencia con el cliente, pues tiene que haber un asesor independiente formado por el BRE que certifique el edificio, por el contrario en la certificación LEED no tiene por qué haber una persona formada por ellos que certifique *in situ* el edificio, sino que se hace *online*. De otra parte, mientras la certificación LEED valora sistemas de ahorro de energía y recursos, aunque estos sean muy caros, por el contrario, la BREEAM valora más la gestión del agua y el confort y seguridad de las personas, dentro y fuera del edificio (<https://www.certicalia.com/blog/ques-un-certificado-de-sostenibilidad>; consulta: 31/7/2017).

amplia, no limitada al tráfico. Además, es importante hacer partícipes a los ciudadanos de las decisiones en movilidad, circunstancia que ha sido tenida en cuenta por algunos ayuntamientos al elaborar su respectivo PMUS. Por tanto, si algo caracteriza a este documento es su carácter integrador.

Asimismo, no existe un solo modo de realizar un PMUS, habida cuenta de su alcance multidisciplinar y de los numerosos factores que intervienen en una ciudad. Es por ello que, de nuevo, se debe hacer alusión a la necesaria colaboración entre Administraciones públicas (locales, autonómicas, nacionales y comunitarias) para lograr un modelo de movilidad basado en el ciudadano (no en el vehículo a motor) y que, además, aumente la concienciación y los comportamientos responsables con el medio ambiente, la seguridad vial y el desarrollo urbanístico.

En esta línea, la Asociación CIVINET (*CIVITAS National Networks*) España y Portugal³³ redactó un documento en junio de 2014 titulado «Planes de Movilidad Urbana Sostenible en España», para ayudar a los municipios interesados en la elaboración de un PMUS³⁴. Y es que, desde julio de 2014, la aprobación de un PMUS –adecuado a las líneas marcadas por la Estrategia Española de Movilidad Sostenible– se convirtió en un requisito imprescindible para pedir subvenciones estatales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) para el transporte público. En efecto, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, había establecido dicha obligación y, tras varios aplazamientos, comenzó a ser efectiva para las ayudas que se solicitaran en julio de 2014.

Con los PMUS, los ayuntamientos adaptan la configuración urbana de la ciudad a sus habitantes y promueven formas de transporte alternativas para mejorar la movilidad y la accesibilidad, a la vez que integran las distintas acciones sectoriales que se puedan llevar a cabo. Por ello, los PMUS evolucionan a medida que lo hace la ciudad y en la medida en que deben coexistir con los de otras ciudades o con los de otras áreas territoriales (como las comarcas)³⁵.

33. Se trata de una red para autoridades locales (ciudades, provincias, comarcas, etc.) en España y Portugal, aunque está abierta a los llamados miembros asociados (universidades, autoridades de transporte, centros tecnológicos o empresas privadas) con intereses en la movilidad sostenible. La red cuenta con la participación de la Comisión Europea (<http://civitas.eu/civinet/civinet-esp%C3%B1a-y-portugal>; consulta: 31/7/2017).

34. Dicho documento resalta los aspectos más interesantes de doce ciudades (Alarcón, Aranjuez, Burgos, Cáceres, Castellón, Madrid, Palencia, Pamplona, Ponferrada, Santander, Valencia y Bilbao), después de haber realizado una encuesta a las ciudades que forman parte de la Asociación sobre la situación del PMUS de su ciudad (*vid. Planes de Movilidad Urbana Sostenible en España*, 2014, pp. 4 y ss.)

35. Así, el Gobierno de Navarra, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y los ayuntamientos integrados en el ámbito territorial del Transporte Urbano Comarcal (un total

3.3.2. La gestión del tráfico y las alternativas al vehículo a motor

En la actualidad, el modelo de movilidad predominante en las ciudades se basa en el vehículo particular a motor (sobre todo, el coche), que es considerado como el medio de transporte más cómodo, fiable y adaptable a las necesidades de cada ciudadano. Ahora bien, el extraordinario crecimiento de las ciudades y del uso del coche ha generado un notable aumento de problemas ligados a la salud humana y ambiental, problemas que ponen en riesgo la habitabilidad saludable en muchas urbes.

Así es. La congestión del tráfico se ha convertido en uno de los problemas más graves que plantea la movilidad, con repercusiones negativas en la calidad de vida. En las grandes ciudades dicho impacto ronda entre el 1,4 % y el 4 % sobre el PIB de la ciudad³⁶. De hecho, en el ámbito de la Unión Europea se producen cerca de 1,4 millones de accidentes al año, lo que supone unos 40 000 fallecimientos que representan un impacto del 2 % en el PIB europeo.

Las soluciones en este sentido pasan, bien por ofrecer al conductor una adecuada gestión del tráfico (facilitándole la información en tiempo real que precise –zonas en obras, señalización, actualización de mapas o recomendación de rutas óptimas según tiempo o distancia– e, incluso, gestionando eventuales incidencias en carretera), bien por plantear alternativas eficaces y eficientes al vehículo particular a motor.

En este último sentido, la movilidad sostenible propone la adopción de medidas que tiendan a eliminar el vehículo particular a motor como medio de transporte en los desplazamientos urbanos de corta y media distancia, apostando en su lugar por otros medios como el transporte público o la bicicleta. De ese modo, el uso del vehículo particular a motor quedaría limitado a los desplazamientos de larga distancia e interurbanos.

de 18) firmaron en septiembre de 2016 un convenio de colaboración para elaborar un Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la Comarca de Pamplona (PMUSCP), cuya aprobación se estima para finales de 2018 (*vid.* noticia publicada el 22 de septiembre de 2016 en <https://www.navarra.es/>; consulta: 31/7/2017).

36. *Vid.* datos en *Smart cities: un primer paso hacia la internet de las cosas*, cit., p. 21. Y añade que se calcula que las carreteras congestionadas cuestan 78 000 millones de dólares por los 4200 millones de horas perdidas en ellas y los 11 000 millones de litros de combustible gastados. Además, el transporte por carretera representa el 83 % del consumo energético del total del sector de transportes y el 85 % de las emisiones de CO₂.

Pues bien, para potenciar la movilidad urbana sostenible podemos hacer referencia a las siguientes propuestas:

- A) Gestión de los medios de transporte de viajeros.— El crecimiento de la población en las ciudades y los nuevos hábitos de vida presionan para que los sistemas de transporte aumenten su capacidad y ofrezcan un servicio más enfocado a los ciudadanos. Téngase en cuenta que, desde una perspectiva energética por viajero y kilómetro, el transporte público es aproximadamente 6 veces más eficiente que el vehículo privado. Por ello se proponen soluciones para ayudar a gestionar las redes de autobuses y, en general, los medios de transporte urbanos para mejorar su eficiencia, optimizar su uso y aumentar la seguridad, reduciendo los costes operacionales³⁷.

A tal efecto, resulta fundamental asegurar la financiación para la ejecución de los mejores proyectos tanto como concienciar a los ciudadanos sobre el papel del transporte público, sin olvidar otras cuestiones como la aprobación de políticas de precios que ayuden a colectivos específicos (estudiantes y personas mayores o con discapacidad) y, desde luego, la presencia transversal de la accesibilidad y de las normas de calidad. Así, para incentivar el uso del transporte público y, por ende, la reducción de la contaminación, el Ayuntamiento de Barcelona ha aumentado las tasas de aparcamiento para no residentes en las zonas azul y verde en aquellos días en que se declare un episodio de contaminación; aunque no suelen ser muchos al año, la medida sirve como medio de concienciación social³⁸. En Madrid, además, existe un Protocolo Anticontaminación que, cuando está activado, prohíbe aparcar a los no residentes en la zona del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) de 9 a 15 horas y limita la velocidad de circulación en el interior de la M-30 y en las vías de acceso a la ciudad a 70 km/h. Además, desde junio de 2017, de acuerdo a la clasificación oficial que la Dirección General de Tráfico realizó en abril de 2016 con la ayuda de varias entidades³⁹, ha subi-

37. *Vid. Libro Blanco Smart Cities*, cit., pp. 40 y 41.

38. *Vid.* noticia de 22 de julio de 2017, «Aparcar en Barcelona será más caro los días de contaminación», *El País* (<https://elpais.com/ccaa/2017/07/21/catalunya/>; consulta: 31/7/2017). El aumento de dos euros más a la hora hasta un máximo de 4,5 € para la zona azul y 5 € para la zona verde.

39. La clasificación de la DGT divide los vehículos en cuatro categorías, de menos a más contaminantes, en función del tipo de combustible y de su antigüedad: Vehículos Cero Emisiones (no contaminantes), Vehículos Eco, Vehículos Categoría C y Vehículos Categoría B (*vid.* Resolución de 13 de abril de 2016, de la Dirección General de Tráfico, por la que se modifican

do un 25 % el precio por aparcar en la zona SER para los vehículos más contaminantes, es decir, los diésel matriculados antes de 2005 y gasolina previos al año 2000, vehículos que no tienen etiqueta ambiental⁴⁰. Los cuatro tipos de etiqueta ambiental son los siguientes:



Por lo demás, dentro de las más recientes propuestas para la gestión eficiente del transporte urbano, la empresa Alstom ha desarrollado un software inteligente, denominado **Mastria**, que reúne información de trenes, tranvías, autobuses y sistemas de bicicletas compartidas, la analiza y propone soluciones eficientes de adaptación y reorganización urbana en tiempo real. Por ejemplo, si se produce un corte en una línea de metro, Mastria puede aumentar la frecuencia de autobuses en estas zonas hasta que los trenes vuelvan a circular. Además, aprovechando el flujo de información de Mastria, se ha desarrollado **UrbanMap**, un mapa que permitiría visualizar el estado del transporte en la ciudad en tiempo real y que está pensado para ser proyectado en unas pantallas en los andenes del metro. Este proyecto aún no se ha implementado⁴¹.

el apartado C.1 del punto primero y los anexos I, II y VIII de la de 8 de enero de 2016, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2016; BOE 21/4/2016).

40. El 1 de junio de 2017 entraron en vigor los cambios recogidos en la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 29 de diciembre de 2016 (BOCM 31/12/2016). Junto a la subida del precio por aparcar para los vehículos más contaminantes, se recoge una reducción del tiempo mínimo de estacionamiento de 20 a 5 minutos y de la tarifa de aparcamiento para los coches menos contaminantes, es decir, para los Vehículos Eco (híbridos y propulsados por gas natural o licuado, que tendrán una bonificación del 50 % cuando antes era del 20 %), los Vehículos Categoría C (gasolina matriculados a partir de 2006 y diésel a partir de 2014, que seguirán pagando un 10 % menos) y los Vehículos Categoría B (gasolina matriculados a partir de enero de 2000 y diésel a partir de enero de 2006, que seguirán sin tener recargo o descuento). Los coches Cero Emisiones (100 % eléctricos) aparcarán gratis en la zona SER.

41. *Vid.* noticia de 3 de mayo de 2017, «Inteligencia artificial contra el atasco de todas las mañanas», *El País* (<https://retina.elpais.com>; consulta: 31/7/2017).

Otra idea interesante es la de **semáforos que se regulen según el tráfico** para reducir la congestión de vehículos en horas punta. Así, el programa de investigación europeo Local4Global, finalizado a comienzos de 2017, instaló una serie de dispositivos inteligentes en varios semáforos en Múnich. Los dispositivos deciden la duración de los ciclos de luz verde según los flujos de tráfico y, a través de algoritmos, son capaces de intuir factores como el número de vehículos que se han aproximado al semáforo, cuánto tardan en ponerse en marcha o cómo está la circulación en otros cruces⁴². En esta línea, resulta curiosa la iniciativa del Ayuntamiento de Róterdam consistente en instalar dispositivos térmicos en semáforos para bicicletas, que les ceden el paso cuando detecten que haya muchas esperando y no interfieran con el resto del tráfico⁴³.

Una tercera idea es la del **transporte público autónomo**, ya implantado en algunas ciudades como Helsinki y algunas áreas de Singapur. El EZ10, creado por la empresa EasySmile, es uno de los ejemplos. Se trata de un vehículo eléctrico y autónomo con espacio para 12 pasajeros. Su velocidad máxima es de 40 km/h, pues se apuesta por la seguridad⁴⁴.



Fuente: <http://omicron.elespanol.com/2017/06/transporte-publico-autonomo/>

42. Ídem.

43. Ídem.

44. *Vid.* <http://omicron.elespanol.com/2017/06/transporte-publico-autonomo/>; consulta: 31/7/2017.

Por último, debe citarse el proyecto de autobús del futuro presentado en Pekín, el **TEB** (*Transit Explore Bus* –Autobús de Tránsito Elevado–), capaz de circular por encima de los coches. Un TEB podría transportar hasta 1400 pasajeros, se movería a través de raíles y tendría un espacio inferior de más de 2 metros para permitir que los coches avanzaran por debajo o, en caso de atascos, que el autobús avanzara por encima de los coches. Su altura aproximada es de 4,5 metros y el ancho de 7,8 metros⁴⁵.



Fuente: www.abc.es

- B) Gestión de los aparcamientos.— Se estima que reducir la media de tiempo necesario para estacionar un vehículo de 15 a 12 minutos puede minorar en 400 toneladas las emisiones de CO₂ en una ciudad como Barcelona⁴⁶. De ahí la importancia de las aplicaciones que ofrecen información en tiempo real sobre la disponibilidad de plazas de garaje en determinados parkings e incluso sobre su precio.
- C) Gestión del uso de bicicletas.— Cada vez más, las ciudades están fomentando el uso de bicicletas para reducir las emisiones de CO₂ y, en general, conseguir un entorno más habitable.

45. Vid. noticia de 30 de mayo de 2016, «TEB, el autobús chino que se elevará por encima de los atascos» (<http://www.elperiodico.com/es/extra/20160529/teb-el-autobus-chino-que-se-eleva-por-encima-de-los-atascos-5165554>; consulta: 31/7/2017).

46. Vid. datos en *Smart cities: un primer paso hacia la internet de las cosas*, cit., p. 26.

Copenhague es la ciudad en la que más uso se hace de la bicicleta. El 50 % de sus ciudadanos utiliza la bici y la ciudad se ha planteado como objetivo ser la primera ciudad neutra en CO₂ en 2025. Destaca su proyecto **Copenhaguen Wheel**⁴⁷.

- D) Gestión de los peajes.– El uso de tecnologías de radiofrecuencia facilita el pago de peajes sin necesidad de parar. Pero, además, el pago mismo de un peaje por entrar a una ciudad puede ser un revulsivo para el turista –o, simplemente, el no residente– para animarse a utilizar el transporte público (se habla así de «peaje eficiente»).

En **Estocolmo**, por ejemplo, el llamado «impuesto de cogestión de Estocolmo» se implantó en agosto de 2007 y ha dado importantes resultados. Se trata de un peaje por entrar a la ciudad, lo que ha reducido el tráfico un 20 %, disminuido las emisiones un 12 % y propiciado un aumento del 7 % en el uso del transporte público.

- E) Gestión de los vehículos compartidos.– El *car sharing* es un sistema cada vez más utilizado porque, junto al ahorro económico, optimiza el desplazamiento de personas que residen cerca y tienen un lugar de destino común. Las aplicaciones, además, han ido aumentando sus protocolos de seguridad para que los usuarios del servicio viajen con las máximas garantías.

Un ejemplo en esta línea es **Amovens**, cuyo servicio consiste en que los conductores puedan compartir su viaje con alguien y a cambio de ello reciban una compensación del pasajero con el que comparten el vehículo⁴⁸.

- F) Creación de «supermanzanas» en entornos urbanos.– La «supermanzana» es un nuevo espacio urbano que agrupa varias manzanas de la ciudad y que está rodeado por vías rápidas y redes de transporte público. Su objetivo principal es derivar el tránsito de los vehículos privados a las vías urbanas del exterior y restringir su circulación por el interior. Con tal proyecto se libera el 60 o 70 % del espacio público y se fomenta la utilización del transporte público y de medios de transporte limpios como la bici. Además, los espacios destinados antes al tráfico pasan a ser zonas verdes y peatonales. Barcelona es, hasta la fecha, la ciudad que más ha apostado por esta estructura urbana en su Plan de Movilidad Urbana 2013-2018.

De hecho, en abril de 2017 finalizó como proyecto piloto la implantación de la «**supermanzana del Poblenou**», espacio que contará

47. Vid. <https://content.superpedestrian.com/the-copenhagen-wheel>; consulta: 31/7/2017.

48. Vid. <https://amovens.com/>; consulta: 31/7/2017.

con usos deportivos, infantiles, vecinales asociativos y culturales e incluirá la construcción de un edificio con 68 pisos de protección oficial; además, se recuperarán dos solares en desuso para convertirlos en zonas verdes⁴⁹.

- G) Gestión del vehículo eléctrico.— Finalmente, de cara al logro de una movilidad urbana sostenible, el apoyo al uso de vehículos eléctricos es, tal vez, la opción más deseable. El reto está en implementar aplicaciones innovadoras que permitan conocer de modo remoto el nivel de batería del coche, reservar la recarga del vehículo en un lugar y momento oportunos o permitir los pagos asociados.

En efecto, el desarrollo del vehículo eléctrico es uno de los grandes desafíos en que se ha embarcado la industria europea. Precisamente, el proyecto europeo **Green eMotion** (GeM), de 4 años de duración (finalizado en febrero de 2015), trató de definir un marco para la electromovilidad interoperativa paneuropea⁵⁰.

En España destaca el proyecto de movilidad eléctrica **ZeM2All** –*Zero Emission Mobility to All*–, de 4 años de duración (finalizado en 2016) y desarrollado en Málaga. El proyecto implicó una flota de 200 vehículos eléctricos, 220 puntos de recarga convencional y 23 de carga rápida, y sus resultados han sido muy satisfactorios⁵¹.

A partir de lo anterior, y de que toda decisión institucional que afecte a la movilidad urbana deberá ir precedida de la correspondiente financiación, es necesario también contar con plataformas de *Open Data* y análisis de datos y sensores para la medición de los indicadores ambientales de cada ciudad, pues solo así se podrán adoptar las decisiones oportunas y más eficaces. De este modo, para medir, por ejemplo, la calidad del aire, del agua, el ruido, la temperatura, la humedad o el tráfico existen numerosos tipos de sensores; no obstante, no toda información relevante puede detectarse mediante un sensor, razón por la que el ciudadano se convierte en un interlocutor necesario hacia

49. *Vid.* <http://www.lavanguardia.com/politica/20170412/421654425420/la-supermanzana-del-poblenou-de-barcelona-incluire-68-nuevos-pisos-publicos.html>; consulta: 31/7/2017.

50. Los resultados del proyecto están disponibles en <http://www.greenemotion-project.eu/> (consulta: 31/7/2017).

51. *Vid.* Centro de Innovación del Sector Público de PwC e IE Business School, *Smart cities: la transformación digital de las ciudades*, 2015, p. 139. Asimismo, *vid.* noticia de 29 de enero de 2016, «El proyecto Zem2All logra objetivos y seguirá su desarrollo en Málaga», *El Mundo* (<http://www.elmundo.es/andalucia/malaga/2016/01/29/56abba8bca4741c3348b4637.html> – consulta: 31/7/2017).

una Sociedad 2.0, esto es, que permita la interacción del individuo con la tecnología⁵².

El proyecto **Málaga City Sense** (2014) respondía a esta idea. Se trataba de un proyecto de participación ciudadana en la ciudad de Málaga para generar nuevas experiencias colaborativas de los usuarios con la ciudad. La idea era permitir al usuario actuar como sensor, colaborando activamente con la ciudad en la generación de datos abiertos a través de la lectura de los sensores de los *smartphones* en los que estuviera instalada la aplicación, enviándolos a la ciudad de forma anónima y segura. Además, el ciudadano también podía interactuar con sensores instalados por la ciudad⁵³.

4. A modo de conclusión

La idea de sostenibilidad es inseparable de la de ciudad inteligente, siendo su principal parámetro identificador. No se puede hablar de una sostenibilidad ambiental como distinta de la sostenibilidad económica, social o energética, pues todas constituyen manifestaciones de una misma aspiración, a saber: la capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer las suyas, y asegurando el bienestar social, el crecimiento económico y un medioambiente adecuado. Por ello, con las TIC como herramienta, el camino hacia las ciudades sostenibles constituye el nuevo desafío del siglo XXI, si bien el correcto engranaje de todos los elementos del proceso (social, económico y ambiental) dependerá de una gestión ambiental que sepa integrar el trabajo de instituciones, empresas y ciudadanos. La RECI constituye un buen ejemplo de ello.

Entre las diversas cuestiones medioambientales que plantean las *smart cities* se encuentra, en primer lugar, la de mejorar las condiciones naturales del área urbana y de las zonas periféricas, y, en este sentido, debe apostarse por la reducción de la contaminación, el aprovechamiento hídrico y una gestión adecuada de los residuos urbanos. Otro de los objetivos que conviene

52. A este respecto, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ resalta la importancia de que el derecho urbanístico y el derecho ambiental lideren la regulación de modelos de gestión *smart city* que promuevan la participación ciudadana en la adopción de decisiones administrativas [vid. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, «El impacto de las *smart cities* en la tutela ambiental y en la planificación urbana», en PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.), *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, p. 70].

53. Vid. <http://www.citysense.es/>; consulta: 31/7/2017.

tener presentes es el de la eficiencia energética, para lo que es necesario invertir en sistemas que mejoren el consumo y apuesten por las energías renovables. Por último, y dado que el excesivo uso del vehículo particular a motor pone en riesgo la calidad de vida y medioambiental, la gestión del tráfico y el impulso al transporte público y al vehículo eléctrico deben encabezar las medidas en materia de movilidad urbana, como se desprende claramente de las previsiones contenidas en los PMUS. Con todo, la opción por unas u otras actuaciones dependerá de las condiciones de cada ciudad.

Por fin, resulta imprescindible que los responsables políticos asuman la importancia de la sostenibilidad urbana y puedan dirigir hacia sectores verdes a los profesionales con los que trabajan. Y también conviene tener presente al ciudadano, poner la tecnología a su servicio y facilitarle la posibilidad de informar e informarse sobre lo que sucede en el entorno medioambiental de su ciudad.

La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el derecho urbanístico e inmobiliario

María Luisa Gómez Jiménez

Profesora contratada doctora

(acreditada titular de Derecho Administrativo)

SUMARIO. 1. Hacia el concepto de rehabilitación inteligente. 2. Elementos desde el derecho administrativo español. 2.1. La rehabilitación inteligente en cuanto que rehabilitación energética. 2.2. La rehabilitación inteligente en cuanto que rehabilitación integrada en el entorno urbano y por ende sostenible. 2.3. La rehabilitación inteligente en cuanto que rehabilitación tecnológica en las ciudades inteligentes. 3. Algunas propuestas en torno a la noción de rehabilitación inteligente. 4. Referencias bibliográficas.

1. Hacia el concepto de rehabilitación inteligente

No existe una definición unívoca de rehabilitación inteligente (o *smart remodeling*), por la misma razón por la que tampoco podemos hacer referencia a las *smart cities*¹ con una calificación alejada de confusiones y ambigüedades no solo

1. GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa, «*Smart Cities vs. Smart Governance: ¿Dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún? Parte I*», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 300, septiembre-octubre 2015 (número monográfico sobre *smart cities*), pp. 53-85.

técnicas sino jurídicas. Quizás por ello no sea desacertado asociar el calificativo inteligente o *smart* a la introducción sin más de tecnología o al uso de la técnica en la actuación pública, que modifique en algo el proceso edificatorio, hacia modelos de eficiencia y ahorro del gasto público. Así, la ciudad inteligente que otrora demandara la misma preocupación por definir conceptos tales como gobernanza inteligente o ciudad tecnológica, revela, cuando se refiere a la noción de rehabilitación, aquella que a nuestro entender es: integrada, sostenible, eficiente y adaptada tecnológicamente al entorno. Se trata de una rehabilitación que viene a resolver los problemas derivados de una rehabilitación convencional, y que anticipa soluciones. Además, no es una rehabilitación de edificio o vivienda, sino de entornos, y por ende de la misma ciudad inteligente. Se abre con ello un conjunto de interrogantes que se orientan a convertir la ciudad «convencional»² en ciudad inteligente a través de actuaciones de rehabilitación inteligente³.

Esto es, una rehabilitación que permita no solo la mejora del proceso edificatorio en sí, sino también la consecución de objetivos de eficiencia económica, energética, y de eficiencia económica en su utilización. Así, para calificar una rehabilitación como inteligente, esta debe, entre otras cuestiones, orientarse en el marco de las estrategias de desarrollo urbano sostenible (o EDUSI), y ayudarnos a cumplir con los objetivos del milenio. Respecto de las primeras es oportuno recordar que las EDUSI fueron aprobadas en el marco de las disposiciones contempladas en el Reglamento de los fondos FEDER⁴, y han supuesto sendas convocatorias orientadas a la selección de estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado de crecimiento sostenible para el período 2014-2020⁵,

2. Es discutible hasta qué punto es preciso el uso de la tecnología en la definición de una ciudad inteligente. No es este el lugar para desarrollar la noción de la misma, pero sí para apuntar algunas ideas esenciales. El proyecto *United Smartcities*, de las Naciones Unidas, adoptó como objetivo el definir indicadores que permitieran calificar una ciudad como inteligente. Cuestión controvertida que no siempre implicaba integrar tecnologías en la ciudad, y sí distintas formas de gestión de lo público.

3. Este es el caso, por ejemplo, de los procesos de adaptación funcional de vivienda con la introducción de domótica en edificios que permita reducir el gasto energético, e incida en actuaciones integradas en el entorno urbano.

4. El artículo 7 del Reglamento FEDER [Reglamento (UE) n.º 1301/2013] recoge que a lo largo del periodo 2014-2020 al menos un 5 % de los recursos de este fondo deberá ser destinado a financiar medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible.

5. La primera convocatoria de financiación en el marco de las EDUSI tuvo lugar por la Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020 (BOE de 17 de noviembre de 2015). A esta primera convocatoria ha seguido la publicada en el BOE de 7 de octubre de 2016, que ha sido resuelta en julio de 2017, e instrumentada a través de la Orden HAP/1610/2016, de 6 de octubre, por la que se aprueba la segunda convocatoria para la selección de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e

en el contexto del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea con fecha 30 de octubre de 2014. Además, hay que añadir a esta proyección de contenido económico, y en el contexto europeo, el cumplimiento de la Agenda Urbana de la Unión Europea, cuyos principios quedaron recogidos en el Pacto de Ámsterdam aprobado en la reunión informal de ministros responsables de desarrollo urbano celebrada el 30 de mayo de 2016. En ambos casos, el objetivo de la Europa 2020, que fija una temporalización que se hace coincidir con líneas de financiación comunitarias multinivel, se manifiesta además en términos de crecimiento inteligente, sostenible e integrado. Crecimiento que busca en todos los casos una escala regional, aunque en términos administrativos las escalas, como veremos, y sin perjuicio de la asunción de competencias exclusivas por las comunidades autónomas en vivienda y urbanismo, correspondan a las Administraciones locales.

Pues bien, en este contexto resulta de interés el examen de los documentos que con carácter estratégico y proyección plurianual han asumido los objetivos de la Europa 2020, desde los que se incorpora una previsión de actuación que entiende por crecimiento inteligente el crecimiento innovador. Y que entendemos nos proponen una rehabilitación inteligente entendida como *energética, integrada en el entorno urbano, y por ende sostenible y tecnológica*.

Veamos con algunos detalles cada uno de los elementos de este puzzle que desde la gobernanza administrativa⁶ se está construyendo en torno a conceptos de contenido no unívoco como el de rehabilitación inteligente, como

Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.

6. La noción de gobernanza presente en la definición de las ciudades inteligentes desde el gobierno inteligente de lo público y de la ciudad en su conjunto ha permitido una distinción a la que hiciéramos ya referencia entre gobierno y gobernanza, como aspectos claramente diferenciados que sin embargo se mezclan en la literatura jurídica sobre ciudades inteligentes. No es extraña en este sentido la necesaria diferenciación entre gobernanza y buen gobierno. Cuestión esta última que ha sido objeto de abundante doctrina. Así, véanse, entre otros: FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, «El control judicial del poder discrecional y el derecho a una buena administración», en PONCE SOLÉ, Juli y CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustí (coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción*, INAP, Madrid, 2017, pp. 31-38; y específicamente PONCE SOLÉ, Juli y CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar, «Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo», *Práctica urbanística*, n.º 146, mayo-junio 2017 (Ejemplar dedicado a: La ley estatal de suelo, 10 años después / Coordinador: Marcos Vaquer Caballería); y del mismo autor, el brillante trabajo que explica con detalle algunas de las cuestiones que subyacen a la explicación de la coexistencia de gobernanza, buen gobierno o simplemente gobierno en la materia que examinamos, a saber: PONCE SOLÉ, Juli, «Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla

nos vino a recordar la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Gobernanza de la Unión de la Energía⁷, que señalaba en su exposición de motivos:

«Una Unión de la Energía resiliente con una política climática ambiciosa y una transformación fundamental de nuestro sistema energético solamente se puede lograr mediante una combinación de actuaciones coordinadas –legislativas y no legislativas– a los niveles de la UE y nacional. Para ello, la Unión de la Energía necesita una sólida **gobernanza** que garantice que las políticas y medidas a los distintos niveles sean coherentes, complementarias y suficientemente ambiciosas. El principal objetivo de la presente iniciativa es establecer el fundamento legislativo necesario para este proceso con vistas a crear la Unión de la Energía, que tendrá que complementarse con medidas no legislativas y actuaciones para que la gobernanza se desarrolle con éxito».

Noción esta de gobernanza que, amén de otras premisas no estrictamente jurídicas⁸, requerirá de la correspondiente implementación del principio de subsidiariedad comunitario, al decir que son los propios Estados miembros quienes deben elaborar los planes nacionales y los objetivos y medidas correspondientes.

2. Elementos desde el derecho administrativo español

2.1. La rehabilitación inteligente en cuanto que rehabilitación energética

No es baladí la cuestión, y es que aproximar la noción de rehabilitación inteligente puede acabar conduciéndonos sin más al examen de la rehabilitación energética. Pues si bien es cierto que toda rehabilitación ener-

por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, núm. 11, enero–junio 2014.

Véase además el Número monográfico sobre gobernanza urbana de *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, (<http://www.pasosvivienda.uma.es/faces/wps/index.xhtml?jsessionid=TvclOTXRFY0k9bhOvgXXQw32.undefined>), diciembre 2016, con los relevantes aportes de los profesores RAMALLO LÓPEZ, BOUAZ-ZA ARIÑO, TRAYTER JIMÉNEZ, NAVARRO CANO, CASTILLO BLANCO, BLASCO ESTEVE, SOCÍAS CAMACHO, PAREJO NAVAJAS y GÓMEZ JIMÉNEZ, entre otros.

7. Norma por la que se modifican la Directiva 94/22/CE, la Directiva 98/70/CE, la Directiva 2009/31/CE, el Reglamento (CE) n.º 663/2009, el Reglamento (CE) n.º 715/2009, la Directiva 2009/73/CE, la Directiva 2009/119/CE del Consejo, la Directiva 2010/31/UE, la Directiva 2012/27/UE, la Directiva 2013/30/UE y la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013.

8. De orden político o económico y social o estratégicas.

gética es una rehabilitación «inteligente», en la medida en que mejora la funcionalidad, adaptabilidad y eficiencia energética del edificio, no necesariamente todas las rehabilitaciones inteligentes deben ser a su vez rehabilitaciones energéticas.

En otros términos, se pueden llevar a cabo actuaciones en la vivienda que la transformen en inteligente sin que se haya debido operar la correspondiente rehabilitación energética. No obstante, España se encuentra inmersa en un proceso de adaptación de su patrimonio inmobiliario con el fin de alcanzar los objetivos comunitarios de eficiencia energética. Es por ello que, como veremos a continuación, una de las líneas significativas de actuación en rehabilitación inteligente haya sido justamente la que se fundamenta en una rehabilitación energética.

Así, la Directiva comunitaria 2012/27/UE, sobre Eficiencia Energética, en su artículo 4^º, fue desarrollada por la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (en adelante ERESEE), elaborada en 2014, que ha sido actualizada en 2017, a través de la ERESEE 2017.

Los objetivos a alcanzar y marcados por la Directiva del año 2012, para el sector de la edificación, eran los siguientes¹⁰:

- a) Llevar a cabo el análisis del sector inmobiliario en España (panorama del mismo).
- b) La definición de los enfoques rentables de renovación (en función del tipo de edificio y de la zona climática).

9. «Los Estados miembros establecerán una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado», con el siguiente contenido:

- a) un panorama del parque inmobiliario nacional basado, según convenga, en un muestreo estadístico;
- b) una definición de enfoques rentables de renovación en relación con el tipo de edificio y la zona climática;
- c) políticas y medidas destinadas a estimular renovaciones exhaustivas y rentables de los edificios, entre ellas renovaciones profundas por fases;
- d) una perspectiva de futuro destinada a orientar las decisiones de inversión de las personas, la industria de la construcción y las entidades financieras;
- e) un cálculo fundado en datos reales, del ahorro de energía y de los beneficios de mayor radio que se esperan obtener.

10. Página web del Ministerio: https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/PLANES/ELPRESEEEESP/

- c) Políticas que estimulasen una renovación exhaustiva y rentable (esto es, los criterios que implicaran la mejora en la gestión financiera de la renovación del edificio).
- d) Una perspectiva de futuro (relativa a la orientación de las inversiones que se iban a desarrollar).
- e) El cálculo del ahorro de energía y de los beneficios a obtener con las medidas propuestas.

Pues bien, en este contexto se ha operado la actualización de la Estrategia Española, que si bien ha sido objeto de análisis y atención, en cuanto que documento que introduce una necesidad de programación financiera, centrada en la mejora de los aspectos edificatorios relacionados con la rehabilitación de viviendas y edificios en general, con el fin de adaptarlos a la Directiva, no ha sido objeto aún de un examen detallado por la doctrina administrativista hasta la fecha, dada la reciente aprobación de la misma, en mayo de 2017¹¹.

La ERESEE 2017 realiza una actualización de las medidas contenidas en el documento inicialmente presentado en el año 2014 y valorado por la UE. Además, esta actividad se enmarca en otro instrumento: el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética (PNAEE) 2014-2020¹². Este documento responde a la exigencia del artículo 24.2 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, que exige a todos los Estados miembros de la Unión Europea la presentación de estos planes, el primero de ellos a más tardar el 30 de abril de 2014 y, a continuación, cada tres años.

La ERESEE parte de la Estrategia presentada en el año 2014, y dado que el Censo de Población y Viviendas contiene los datos extraídos a 2011, y no se actualizará hasta 2021, el documento no avanza nueva información estadística contenida en el mismo respecto de la Estrategia presentada por el Gobierno español en el año 2014.

El contenido de la Estrategia en su actualización de 2017 es analizar el impacto de las medidas adoptadas en la ERESEE 2014; asimismo, se procede a hacer un análisis de las medidas de carácter estructural que es preciso aco-

11. Cuando este trabajo se cierra, no se ha publicado aún el Plan estatal de vivienda correspondiente al período 2018-2021 (cuyo borrador puede consultarse en: <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B076515B-257A-439E-9163-7694C15B9F5D/142888/BorradorRealDecreto1.pdf>).

12. Este Plan ha sido complementado por el Plan Nacional de Acción 2017-2020.

meter para obtener resultados. Su ámbito de aplicación es el comprensivo del sector residencial y sector no residencial –integrado por comercio, servicios y Administraciones públicas–, esto es, el patrimonio edificado, que precisa adaptación energética. En este contexto, y en la relación de documentos de gobernanza administrativa que se ha elaborado en los últimos años, no hay que olvidar las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2017-2020, que incorpora el marco general de actuación y fija los objetivos estratégicos para el período reseñado¹³, y otros instrumentos tales como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático¹⁴, o el futuro Plan Integrado de Energía y Clima de España 2030. En estos instrumentos se contempla la rehabilitación de la edificación como un vector fundamental para alcanzar el objetivo de eficiencia energética 30 % en 2030¹⁵.

Resulta significativo por las propuestas que se realizan desde el mismo –a las que luego nos referiremos–, en este sentido, el proyecto BUILD UPON¹⁶, del Green Building Council. BUILD UPON es un proyecto de dos años de duración financiado con el programa HORIZON 2020, que tomó como objetivo el «impulsar el diseño de un marco legislativo que, a largo plazo, permita la implementación de medidas de eficiencia energética para la renovación del parque edificado en 13 países europeos». La proyección estratégica del mismo motivó la revisión de la Estrategia Española de Rehabilitación Energética que ha dado lugar al documento presentado por el Gobierno de España a la Unión Europea en el año 2017, al que antes nos referíamos. Documentos que quizás hayan podido pasar desapercibidos en su contenido y detalle, más allá del cumplimiento de la obligación adquirida desde instancias comunitarias y la proyección temporal que suponen en el escenario de una agenda política y estratégica predeterminada, insistimos, desde criterios de gobernanza.

El proyecto BUILD UPON ha venido a integrar recomendaciones que se materializan en la necesidad de garantizar un pacto de Estado sobre rehabili-

13. Los planes de acción son instrumentos definidos en la normativa comunitaria con fuerza vinculante para las Administraciones públicas que los aprueban, si bien fijan objetivos estratégicos de actuación, dejando a los Estados, en el sentido de la Directiva sobre Eficiencia Energética, la decisión sobre cómo llevar a cabo dichos objetivos. Existe, no obstante, una estandarización en cuanto a su presentación y formato, que se contemplan en la plantilla establecida por la Decisión de ejecución de la Comisión de 22 de mayo de 2013 [Bruselas, 22.5.2013, C(2013) 2882 final].

14. Aprobado por acuerdo de Consejo de Ministros, en octubre de 2016.

15. Respecto del acuerdo del Consejo de 26 de junio de 2017, <http://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-veintiocho-fijan-objetivo-30-eficiencia-energetica-2030-20170626210329.html>

16. <http://www.gbce.es/es/pagina/acerca-de-build-upon>

tación energética, que sin embargo no alude a la rehabilitación inteligente. Es esta pues una cuestión inacabada que demanda especial atención, en vísperas además de la elaboración de la futura Ley de cambio climático y transición energética¹⁷, prevista en el paquete de medidas del Gobierno.

2.2. La rehabilitación inteligente en cuanto que rehabilitación integrada en el entorno urbano y por ende sostenible

En nuestro derecho interno, las políticas de rehabilitación de vivienda se enmarcan en la legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de un lado, y en la legislación de vivienda y construcción sostenible, de otro.

Respecto de la primera, el texto refundido de la Ley de Suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, refundó parcialmente la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas¹⁸, si bien la Ley 8/2013, sin embargo, no ha sido totalmente derogada, quedando en vigor sus disposiciones derogatorias.

El texto refundido de la Ley de Suelo señala, en su artículo 2.1, que son actuaciones sobre el medio urbano «las que tienen por objeto realizar obras de **rehabilitación edificatoria**, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, **además, carácter integrado**, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria».

Esto es, de un lado la norma prevé una rehabilitación edificatoria en supuestos de necesidad de degradación de requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de edificaciones, que tendrá carácter

17. Norma sobre la que ya asociaciones como Greenpeace se han aventurado a hacer propuestas de contenidos (así, el documento presentado en mayo de 2017, que puede verse en: https://secured-static.greenpeace.org/espana/Global/espana/2017/documentos/cambioclimatico/Ley_de_cambio_climatico_LR.pdf).

18. Hemos tenido oportunidad de profundizar en la regulación de la rehabilitación en España en múltiples ocasiones; entre ellas, destaca GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa, *Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda*, Dykinson, Madrid, 2015.

integrado para el caso de actuaciones de regeneración y renovación urbanas. Si se reflexiona sobre la necesidad de integración tecnológica a la que con posterioridad nos referiremos y la proyección más allá del estricto ámbito edificatorio de las medidas de eficiencia energética, es claro que el enunciado de la Ley de Suelo estatal resulta a todas luces insuficiente para dar cobertura a las nuevas estrategias de gobernanza energética y de rehabilitación inteligente.

No obstante, será justamente esta la que permita definir las actuaciones a llevar a cabo, y acotará el funcionamiento urbanístico de un sistema que se proyecta con precisión y profusión en el ámbito autonómico y local, como es bien conocido.

Más adelante el TRLSU 2015 incorpora la definición de actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias. Entre estas últimas se consideran, en función de lo dispuesto en el artículo 7.2.b) de la Ley, «las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre¹⁹, de Ordenación de la Edificación». Remitiéndose con ello a la normativa sobre edificación y sostenibilidad en la edificación, esto es, la Ley de Ordenación de la Edificación, y al Código Técnico de la Edificación²⁰, y señalando, en el artículo 9.5 del TRLSOU 2015, los sujetos en el ámbito de la rehabilitación²¹.

Así, sin perjuicio del examen del profuso marco de disposiciones urbanísticas autonómicas y su proyección en el ámbito local, podríamos afirmar sin ambages que no hay en la legislación sobre régimen del suelo referencia alguna a la rehabilitación inteligente, si bien pudieran deducirse premisas de sostenibilidad y eficiencia desde sus principios inspiradores. Igualmente la

19. RCL 1999, 2799.

20. Como el examen de la normativa sobre edificación excedería con mucho del propósito de estas líneas, puede verse sobre derecho de la edificación y la renovación urbana la obra: AA. VV., *Derecho de la edificación y renovación urbana*, Tecnos, Madrid, 2016.

21. Todos los sujetos referidos en el apartado anterior podrán, de acuerdo con su propia naturaleza, actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, así como con la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en las de regeneración y renovación urbanas que correspondan. A tal efecto podrán elaborar, por propia iniciativa o por encargo del responsable de la gestión de la actuación de que se trate, los planes o proyectos de gestión correspondientes a la actuación.

norma no alude a las ciudades inteligentes, careciéndose hasta la fecha en nuestro ordenamiento jurídico de una regulación específica sobre el particular. Y es que la Ley de Suelo estatal y las disposiciones autonómicas se han ubicado tradicionalmente en el ámbito del gobierno y no de la gobernanza administrativa, si bien con la integración de estrategias que de forma limitativa han ignorado sistemáticamente mecanismos de coordinación interadministrativa o de interrelación entre planes, como tuvimos en su día ocasión de exponer respecto de los planes de vivienda y los planes urbanísticos. Afirmaciones que sin sucesión de continuidad podemos reproducir aún hoy respecto del borrador del futuro Plan de Vivienda 2018-2021, en elaboración.

Quizás, y desde el punto de vista de la construcción, sea preciso rescatar la noción de construcción sostenible, que a todas luces parece desplazar la noción de «inteligente». Siendo aceptado pacíficamente en los documentos programáticos y estrategias en el ámbito de la edificación que la edificación inteligente debe ser sostenible, y por ello se puede decir que nos encontramos ante rehabilitación inteligente cuando esta es además sostenible.

2.3. La rehabilitación inteligente en cuanto que rehabilitación tecnológica en las ciudades inteligentes

Por último, si bien no en último lugar, calificar una ciudad de inteligente implica la integración de tecnologías que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, al mismo tiempo que los edificios son inteligentes cuando integran la domótica, o la construcción permite no solo la obra nueva adaptada a parámetros tecnológicos sino también la rehabilitación, con el fin de integrar elementos que permitan hacer inteligente la vivienda o el edificio. Esto es, la rehabilitación inteligente se ha definido también –y en algunos casos solo– desde la tecnología o la incorporación de domótica²².

En este punto, desde la gobernanza administrativa, sí se han llevado a cabo en nuestro país iniciativas en materia de ciudades inteligentes; tal es el caso de la aprobación del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, fruto de la

22. Véase alguna aproximación a la noción de ciudad inteligente en GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa, «*Smart Cities vs. Smart Governance: ¿Dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún? Parte I*», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 300, septiembre-octubre 2015 (número monográfico sobre *smart cities*), pp. 53-85; y, más recientemente, AA. VV., *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017.

Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, celebrada el 15 de julio de 2014.

El Plan, aprobado en marzo de 2015, establece entre sus objetivos: «Estandarización, regulación y normativa. Son aquellas medidas encaminadas a impulsar o facilitar la implantación de infraestructuras tecnológicas que permitan comportamientos más sostenibles en las ciudades y su entorno. Su principal objetivo es la incorporación a gran escala de soluciones –principalmente con cierto grado de madurez–, que mejoren la eficiencia y la sostenibilidad de la ciudad».

Pues bien, en desarrollo del mismo, y sin perjuicio de la financiación prevista y los proyectos en desarrollo, España ha sido pionera en el proceso de normalización y estandarización. Así, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) impulsó la creación, en diciembre de 2012, del Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 178 «Ciudades Inteligentes», en el seno de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR). Las normas aprobadas en el seno del CTN 178 abarcan todos los aspectos relacionados con la puesta en valor de las ciudades inteligentes, incluyendo aspectos edificatorios, aunque de nuevo como normalización técnica, derivada de exigencias estratégicas, y, si bien con vinculación para el sector, y proyección europea, desvinculadas de las restantes iniciativas y proyectos estratégicos que reseñábamos, lo cual contribuye a dibujar un escenario disperso y diverso que desde la gobernanza nos aboca al «desgobierno»²³ de lo público, en atención a criterios fácticos, económicos y de racionalización del gasto público, dejando, eso sí, una nueva definición de rehabilitación inteligente, en este caso como rehabilitación tecnológicamente adaptada al entorno, y que cumple con todos los parámetros y estándares definidos en indicadores de ciudades inteligentes a escala nacional o supranacional.

3. Algunas propuestas en torno a la noción de rehabilitación inteligente

Difícil resulta concluir de manera unívoca, a la luz de la descripción de algunas disposiciones examinadas; por ello ruego me permitan siquiera apuntar algunas ideas que a modo de conclusión propongan más que dispongan conte-

23. Evocadoras resultan en este punto las famosas previsiones del prof. NIETO en *La organización del desgobierno*, que ahora parafrasearíamos como «la organización de la desgobernanza».

nidos en torno a la construcción del concepto de «rehabilitación inteligente», como reto y como cuestión de actualidad en las ciudades inteligentes, y ello en el contexto del examen de estrategias como las descritas en el proyecto BUILD UPON.

Así, el primero de los problemas detectados al examinar la noción de rehabilitación inteligente es un problema de escalas y de enfoques. Pues si bien la rehabilitación de la edificación resulta un vector fundamental en el Plan Integrado de Energía y Clima de España para alcanzar el objetivo de mejora de la eficiencia energética del 30 % en 2030, y pasamos el 90 por ciento del tiempo en edificios y viviendas, la importancia que se concede al sector de la edificación es inferior a la que debería tener.

El problema de enfoques viene además porque de la aproximación a la noción de gobernanza se desprende que esta incorpora una nueva metodología de gestión de lo público. Fórmula que convive con las tradicionales acciones de gobierno, y técnicas urbanísticas, limitativas de derechos y atributivas de deberes. Conciliar ambos enfoques resulta imposible si no se aplican correctamente las escalas, pero quizás entonces descubramos algo más, y es que las proyecciones estratégicas temporales, y de carácter económico, ahora obedecen a acuerdos y consensos internacionales, trasladables a la arena nacional, cuando su ejecución demanda la implementación de políticas autonómicas y de gestión local. Esto es, al problema de enfoques se suma un problema de escalas.

Fácil es ver qué consecuencias ha tenido esta percepción, atada a la distribución de títulos competenciales en otros ordenamientos jurídicos como el italiano, cuando se aproximan a la noción de ciudad inteligente, entendida esta como comunidad inteligente.

Quizás los vetustos mecanismos de coordinación interadministrativa, a los que con frecuencia se ha hecho referencia, deban ahora, enmarcándose en las EDUSI, trasladarse al escenario vivo de las ciudades, presentes en alegaciones y efectivos actores de la gestión urbana, y por ende de la proyección territorial de las medidas propuestas a escala regional por la regulación estratégica, de un buen gobierno deseado, en aras de parámetros de eficiencia y simplificación administrativa.

Coincidimos con las propuestas del Proyecto BUILD UPON, que es preciso un pacto global en materia de rehabilitación que permita explicar, más

allá de cálculos de consumo, las fórmulas de gestión precisa para la efectiva implementación de una rehabilitación energética inteligente y sostenible.

Si el desiderátum de la política de vivienda española se orientó hace ya dos planes de vivienda hacia la rehabilitación, vistos los resultados de la expansión constructiva sin precedentes, y sufridas las consecuencias de crisis económicas, financieras e institucionales, esta rehabilitación debe tomar en consideración las lecciones aprendidas, también desde un modelo urbanístico que se orienta a la construcción sostenible y a la regeneración urbana integrada, esto es, un modelo integrador.

Ello permitiría, por ejemplo, modificar la normativa sobre construcción, que no ha integrado entre las características de habitabilidad básica de las viviendas la rehabilitación energética. Esto es, no la exige desde el derecho interno cuando viene impuesta desde otros sectores del ordenamiento jurídico, y desde otras escalas y enfoques. «*Contraditio in terminis*» que exige ser repensada a la luz de la misma definición de rehabilitación inteligente.

Por último, aunque quizás debiera integrarse en primer lugar, las actuaciones demandan recursos económicos que deben enfocarse de forma integrada a la mejora de la rehabilitación. Insuficientes resultan los programas de gestión del parque inmobiliario si deben incorporar previsiones contenidas en otros instrumentos para los que no se ha previsto aún la adecuada consignación presupuestaria²⁴.

Parece que el interés comunitario en estas premisas y programas de gobernanza europea debiera alumbrar la senda de hacer compatibles ambos aspectos, financiera y políticamente. Será el tiempo, pues, de iniciar la senda de una nueva configuración de la ordenación de las ciudades inteligentes, y en ellas integrar los procesos de rehabilitación inteligentes que, más allá de la domótica o adaptación funcional, puedan con carácter integrado tener lugar.

4. Referencias bibliográficas

- AA. VV., *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017.
AA. VV., *Derecho de la edificación y renovación urbana*, Tecnos, Madrid, 2016.

24. Programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios existentes (Programa PAREER-CRECE), del IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía).

- CASTELLAZZI, L., ZANGHERI, P. y PACI, D., *Synthesis Report on the assessment of Member State's building renovation strategies*, Unión Europea, 2016. Accesible en <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/synthesis-report-assessment-member-states-building-renovation-strategies>
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, Bruselas, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final, *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP), Documento de recomendaciones sobre incentivos a la rehabilitación con criterios de eficiencia energética desde una perspectiva municipal.
- GARCÍA RUBIO, F., «El papel de los municipios en la sostenibilidad ambiental», *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, n.º 1, 2015, pp. 12-37
- GARCÍA RUBIO, F., «Planeamiento, movilidad y sostenibilidad urbana. Un análisis desde las smart cities», *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n.º 131, 2014, pp. 38-53.
- GARCÍA RUBIO, F. y MELLADO RUIZ, L. (dirs.), *Eficiencia energética y derecho*, Dykinson, Madrid, 2013.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.^a L. (dir.), *Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda*, Dykinson, Madrid, 2015.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.^a L., «Smart Cities vs. Smart Governance: ¿Dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún?, Parte I», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 300, septiembre-octubre 2015 (número monográfico sobre smart cities), pp. 53-85.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., «Algunas consideraciones sobre el marco normativo de la eficiencia energética en los edificios históricos», *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, n.º 88, 2015, pp. 243-245.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., «La conservación y rehabilitación de los edificios históricos desde la perspectiva de la sostenibilidad energética», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 298, 2015, pp. 149-199.
- NACIONES UNIDAS, *Good Practices for energy-efficiency housing in the UNECE region*, New York and Geneva, 2013.
- NAVARRO CANO, N., «Gobernanza y desarrollo inclusivo en materia de accesibilidad y rehabilitación de ciudades emergentes», *RI-SHUR*, núm. 4, 2016, vol. 1.
- PÉREZ MONTES, F., «Eficiencia energética en la edificación. Certificación y rehabilitación», *Cuadernos de Energía*, n.º 36, 2012, pp. 7-14.
- SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. DE, «La estrategia para la rehabilitación energética en el sector de la edificación residencial en España: metodología y principales resultados», *Ciudad y Territorio*, núm. 182, 2014, pp. 773-788.
- SERRANO LANZAROTE, B. y SANCHÍS CUESTA, A., «La Inspección Técnica de Edificios como herramienta de la mejora energética de la edificación existente», *Informes de la Construcción*, vol. 67, Número Extraordinario 1, marzo 2015.

Luces y sombras de la administración electrónica para las *smart cities*

Susana Eva Franco Escobar

Profesora doctora de Derecho Administrativo
en la Universidad de La Laguna

SUMARIO. 1. Introducción. La administración electrónica: un elemento integrado en el concepto de *smart city*. 2. La Estrategia Europa 2020: ¿incluye a la administración electrónica entre los objetivos inherentes a las ciudades inteligentes? 3. El Programa Operativo español para el crecimiento inteligente incorpora una administración electrónica eficaz. 4. Los marcos de interoperabilidad para la administración electrónica. 5. Las venturas y desventuras del *big data* y el IdC (*IoT*) frente a los derechos y garantías de las personas en los territorios inteligentes. 6. Se desequilibra la balanza entre las prerrogativas de la Administración y las garantías del ciudadano. 7. Bibliografía.

«La ocupación técnica del hombre –en este sentido estricto– se ha desarrollado con un indudable progreso; o, lo que es lo mismo, que el hombre, en una medida creciente, es un ser técnico [...] Mientras viva el hombre, hemos de considerar su técnica como uno de sus rasgos constitutivos esenciales, y tenemos que proclamar la tesis siguiente: *el hombre es técnico*»

(J. Ortega y Gasset, «El mito del hombre allende a la técnica», 1962)

1. Introducción. La administración electrónica: un elemento integrado en el concepto de *smart city*

El concepto de *smart city* no es unívoco, ni existe una definición legal del mismo. Son muy diversas las entidades, tanto nacionales como internacionales¹, de naturaleza jurídico pública como también privada, que elaboran listados propios de ciudades que, en la medida en que reúnen una serie de ítems e indicadores evaluados por ellas, las califican de «ciudad inteligente» y las sitúan en un puesto correspondiente de su ranking².

En el ámbito nacional encontramos que la entidad de certificación especializada AENOR ha aprobado una definición, elaborada por el Comité de Normalización C178, que queda incluida en la Norma UNE 178201:2016, «Ciudades Inteligentes. Definición, atributos y requisitos»³.

En todo caso, se trata de diseños y modelos de ciudades que priorizan el uso de los avances tecnológicos (TIC, IoT, *big data*, *open data*, etc.), el crecimiento sostenible y la eficiencia energética, entre otros, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Son objetivos comunes de este tipo de ciudades: el desarrollo sostenible, el ahorro energético, la reducción de la contaminación, la interoperabilidad de sus transportes, la calidad en la prestación de sus servicios públicos y la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan.

Se trata de alcanzar los mejores resultados, en toda esta serie de extremos esenciales para ofrecer a los ciudadanos un lugar en el que deseen vivir, pero que lo hagan en equilibrio con el entorno.

Por apuntar brevemente algún ejemplo representativo, encontramos la apuesta decidida por la reducción de la contaminación en las ciudades. No son novedosos los perjuicios asociados al uso y abuso de los vehículos privados, en detrimento de la utilización del transporte público. Al efecto nocivo sobre

1. *Vid.* <http://www.smart-cities.eu/ranking.html>

2. Ejemplo significativo de esta clase es la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI), en la que se integran 65 ciudades españolas; *vid.* <http://www.redciudadesinteligentes.es>

3. La norma UNE 178201:2016 la define como «[...] una ciudad justa y equitativa, centrada en el ciudadano, que mejora continuamente su sostenibilidad y resiliencia aprovechando el conocimiento y los recursos disponibles —especialmente las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)— para mejorar la calidad de vida, la eficiencia de los servicios urbanos, la innovación y la competitividad, sin comprometer las necesidades futuras en aspectos económicos, de gobernanza, sociales y ambientales».

la salud de las personas se suma la incompatibilidad con el objetivo de ahorro energético. Por ello, una mejora en la inversión que lograrse que el transporte público cumpliera con las demandas reales de sus habitantes (por la oferta de los horarios, la interconexión entre los medios de transporte disponibles, o la ubicación de suficientes paradas), desde que lograrse reducir el uso del vehículo particular, se consideraría un éxito propio del modelo de ciudad inteligente.

En cuanto al objetivo vinculado con el desarrollo sostenible, creo que nos encontramos ante un reto verdaderamente preocupante, dado el ritmo de explotación actual. Son inquietantes las declaraciones hechas por la organización *Global Footprint Network*⁴ acerca del agotamiento de los recursos naturales del planeta, ya que, según sus estudios, el día 2 de agosto del año 2017 se cumplió el «Día de la Sobrecapacidad de la Tierra» para este año. Se trata de la fecha más temprana jamás alcanzada desde que comenzaron los análisis de estos indicadores en los años 70.

Junto al nefasto dato de agresión medioambiental están las declaraciones de la ONU, que advierten de que la concentración de la población en las ciudades presentará un crecimiento exponencial de cara a los próximos años.

Sobre los poderes públicos recae la obligación inexcusable de dar un giro a estas previsiones, y es el momento de aunar esfuerzos y recursos con el fin de optimizar las condiciones de vida de las personas en las ciudades.

En cuanto a las ventajas asociadas a la integración de la e-administración, en todo modelo de ciudad inteligente, se trata de ofrecer un cauce más ágil, más económico, y esperemos que más eficaz que el presencial, a través del cual llevar a cabo la comunicación de los ciudadanos con las Administraciones públicas.

Después de observar los avances y retrocesos que han acompañado la implantación de la e-administración, el modelo que caracteriza a una ciudad inteligente creemos que supone una oportunidad muy favorable para cumplir las garantías que debe ofrecer la administración electrónica desde el punto de vista tecnológico. Porque es sabido que, al hacer balance, entre el régimen de potestades públicas que ahora han resultado aumentadas con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administra-

4. *Vid.* <http://www.footprintnetwork.org>

ciones Públicas (en adelante, LPACAP), en detrimento de las garantías previstas por el ordenamiento jurídico para compensarlas, el saldo no es positivo para el ciudadano.

La modernización de la Administración pública en la era de la digitalización y de la comunicación por medios electrónicos es claro que ha de incluir canales de comunicación avanzados, entre los poderes públicos y los ciudadanos, aunque creemos que esto ocurre antes mejorando eficazmente los medios empleados y la tecnología que por la vía de la obligación legal. Por esto nos atrevemos a afirmar que los actuales modelos de *smart cities*, al incluir la e-administración entre sus fines, pueden ser una oportunidad para implantarla con resultados favorables⁵.

2. La Estrategia Europa 2020: ¿incluye a la administración electrónica entre los objetivos inherentes a las ciudades inteligentes?

En el año 2010 se aprobó en la Unión Europea la Estrategia 2020 para un crecimiento «inteligente, sostenible e integrador» de cara a la década siguiente⁶. El objetivo «inteligente» impone como obligación de los Estados miembros una importante inversión en educación, investigación e innovación. La «sostenibilidad» persigue, principalmente, alcanzar una economía que sea baja en carbono –incluso su desaparición cuando sea factible–. La «integración» apela al desarrollo sostenible, a velar por la reducción de la pobreza y a la vigilancia del cambio climático.

Sobre los objetivos que incluye la Estrategia 2020 son conocidas sus cifras redondas: se trata de reducir en un 20 % la emisión de los gases de efecto invernadero, de lograr que se alcance hasta el 20 % de la producción de energía procedente de fuentes renovables, y de aumentar en un 20 % la eficiencia energética.

¿Dónde encajamos entonces a la administración electrónica entre ellos? Pues se ubica concretamente en la Agenda Digital para Europa, que es una

5. Como es sabido, no hay un único Sistema de Indicador de Smart City (SCREM, SCS, MSCEU...), sino que son múltiples, y algunos de ellos han sido objeto de revisión y puesta en cuestión; *vid.* C. GARCÍA ARIAS, *Sistemas de Indicadores de Smart Cities*, pp. 1 a 17, en <http://www.usc.es/>. De ámbito interno destaca el Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 178 «Ciudades Inteligentes», en el seno de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

6. Comunicación de la Comisión Europa 2020. *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010. Se puede consultar en: http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

de las siete iniciativas emblemáticas aprobadas por la Comisión Europea, en la Estrategia 2020, con el objeto de subsanar diversos defectos detectados en el modelo de crecimiento europeo, y corregirlo hacia otro que resulte más «inteligente, sostenible e integrador»⁷.

Según los datos incluidos en la Agenda Digital para Europa, de los ciento cincuenta millones de europeos que hay, todavía un 30 % no ha utilizado aún Internet nunca. Este motivo es el que explica por qué uno de los objetivos marcados por Europa incluye que el 50 % de la ciudadanía europea llegue a utilizar los servicios de la e-administración, como muy tarde, en la meta del año 2020.

En idéntico sentido, el Reglamento europeo que desarrolla uno de los fondos más relevantes para las inversiones sobre los extremos que necesita el asunto que estudiamos, ha impuesto también como objetivo de gasto e inversión que los Estados miembros destinen, como mínimo, el 5 % de la asignación del FEDER al desarrollo urbano sostenible⁸, en el cual queda incluida la implementación de la e-administración.

Aunque a priori el concepto de administración electrónica⁹ se identifica en los documentos europeos con el uso de las TIC dentro de las Administraciones públicas, lo cierto es que la propia Comisión Europea advierte de que la finalidad de este uso debe ser mucho más ambiciosa que la de la mera modernización electrónica.

En palabras de la Comisión Europea, «[...] el énfasis no debe ponerse en las TIC propiamente dichas, sino en su utilización combinada con los

7. La Comisión Europea ofrece una *plataforma digital* para la creación de redes con el fin de implicar a las Administraciones locales y regionales, y facilitar la consecución de los objetivos de Europa 2020. Además, existe un *Manual de la Estrategia Europa 2020 para las ciudades y regiones* (2012/C 9/10), elaborado por el Comité de las Regiones en colaboración con la Comisión, en el cual se explica cómo pueden contribuir a la aplicación de esta estrategia las Administraciones locales y regionales. *Vid.* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>

8. El art. 7.4 del Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* y sobre las disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006, señala que «al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo “inversión en crecimiento y empleo” se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible, en las que las ciudades, los organismos subregionales o locales responsables de la aplicación de estrategias urbanas sostenibles [...]».

9. *Vid.* la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. COM (2003) 567 final, de 26 de septiembre de 2003.

cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. A eso se refiere la administración electrónica (*e-government*)».

Entre los objetivos que incluye la Estrategia para el Mercado Único Digital (DSM) de Europa se anuncia un Plan de Acción sobre Administración Electrónica para el período 2016-2020. En el nuevo modelo de actuación de la Administración se prescribe la necesidad de optimizar las prestaciones de los servicios públicos digitales, el deber de ofrecer al ciudadano la posibilidad de comunicarse con las Administraciones públicas de manera sencilla y ágil, a través de unos canales digitales que sean eficientes¹⁰, sin descuidar por ello que también sean seguros y comprensibles para el usuario¹¹. Vinculada con esta ambiciosa mejora de las relaciones *ad extra*, también se planea como esencial la mejora de la gestión interna de las Administraciones. Dentro de la organización *ad intra*, la mayor inquietud se sitúa en torno a los datos que tienen que manejar las Administraciones públicas.

La obligación jurídica que impone que todos los datos deban ser aprovechables, intercambiables y reutilizables, no es novedosa, lo más reciente está en el canal a través del cual cumplir estos fines.

Junto con ello es necesaria la utilización de unos sistemas y unos procesos que se rijan, en cuanto a sus soluciones y en sus servicios, por la compatibilidad –de tal manera que puedan compartirse–.

Todos los extremos señalados se conciben como garantías del principio de coordinación, lo que consideramos como una luz de la e-administración.

10. Entre las muy diversas opciones y canales de comunicación posibles, en los últimos años, los poderes públicos han apostado con fuerza por las aplicaciones descargables en los dispositivos móviles y *smartphones*. Lo cierto es que la realidad se impone, como muestran los resultados de las encuestas. Según editorial del *Expansión* digital, «la última edición del Ericsson Mobility Report pronostica 2600 millones de nuevos suscriptores de banda ancha móvil hasta 2022, un millón más de promedio cada día. Se espera que en 2022 haya más de 500 millones de suscripciones 5G, con una cobertura global del 15 %»; *vid.* <http://www.expansion.com/economia-digital/2017/06/14/593fe1ad468aeb103f8c00d6.html>

11. Antes del 22 de septiembre del año 2018 deben haberse acordado a nivel europeo el modelo de accesibilidad, la metodología de monitorización, las directrices de reporte y las especificaciones técnicas específicas de todas las aplicaciones para móviles, de manera tal que los ciudadanos europeos puedan acceder a las páginas web y a las aplicaciones que dispongan los organismos del sector público. *Vid.* la Directiva 2102/2016/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.

Ahora bien, las aspiraciones organizativas deben, a su vez, lograr un cuidadoso respeto por los derechos de la sociedad civil, y en especial, del régimen jurídico que disciplina la protección de datos de carácter personal.

Dentro del vasto elenco de medidas de acción previstas desde la Unión Europea sobre las ciudades inteligentes, hay un ambicioso abanico de objetivos que, como señala M. SUÁREZ OJEDA, incluye las condiciones edificatorias en general, las redes de energía, los transportes, la movilidad, el medioambiente, la mejora edificatoria, la transparencia, la e-administración, y otros aspectos como la sanidad y el comercio electrónico¹².

Creemos que la apuesta más decidida en relación con la e-administración, y su vinculación al modelo de *smart city*, se sitúa en el cambio reciente aprobado por el legislador estatal del año 2015¹³. Y es que, con la normativa vigente de procedimiento administrativo y de régimen del sector público, se sustituye la utilización de la e-administración como primordialmente voluntaria por una de carácter obligatorio (se impone el cambio desde la invocación como derecho, que era la regla general prevista por la LAE, al actual régimen jurídico que prescribe el uso obligatorio en las Administraciones públicas, y el derecho-obligación para las personas, en el régimen de la LPACAP y la LRJSP)¹⁴.

Ese esquema legal, como afirma M. SUÁREZ OJEDA, permite «dar una relectura de las normas aplicables al régimen local por cuanto que hacen descansar en la administración electrónica la base de relaciones inter e intra administrativas lo que dará un definitivo impulso a iniciativas como las ciudades inteligentes»¹⁵.

Como apunta la autora, la Ley de racionalización del año 2013 no fue un fundamento legal que favoreciese el ejercicio de las competencias locales, en pro de las demandas que impone el modelo general de *smart city*; en cambio, pueden ser una oportunidad la LPACAP y la LRJSP. Creemos que, efectivamente, así lo permite el legislador al imponer la administración electrónica de manera vinculante en todos los niveles territoriales. El régimen jurídico que

12. M. SUÁREZ OJEDA, «*Smart cities: un nuevo reto para el derecho público*», en AA. VV., *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, pp. 80 a 82.

13. Nos referimos a la Ley 39/2015 (LPACAP) y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

14. *Vid.* la (derogada) Ley 11/2017, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, LAE).

15. *Vid.* M. SUÁREZ OJEDA, ob. cit., p. 84.

acompaña a la e-administración ofrece al poder público local un fundamento para actuar a favor del logro de un modelo de desarrollo inteligente y sostenible, que son identidades esenciales de las *smart cities*.

Además, nos parece que detrás del actual modelo de e-administración hay un propósito de evitar fracasos anunciados en otras épocas, puesto que en la incipiente implantación de la misma ya se dudaba de la posibilidad de su eficacia. Y como sucede con el tiempo o la economía, con sus etapas cíclicas, analizadas en perspectiva, son cíclicas también las inquietudes que rodean a la e-administración. En los primeros momentos del cambio tecnológico impuesto en el ámbito local –hace más de quince años– se anunció que el éxito de los proyectos de e-administración es difícil porque abordan aspectos que son complejos, y por tanto requieren esfuerzo y tenacidad para evitar con ello el peligroso efecto no deseado de que «la rigidez de la norma se atempera con su prudente incumplimiento»¹⁶.

En todos los niveles territoriales de la Administración pública se trabaja para lograr, dentro del plazo legalmente previsto –y esperamos que también con el éxito que merecemos–, la implantación de la e-administración. Creemos que se trata de un cambio histórico, de mayor enjundia en la forma que en el fondo, pero no por ello menos relevante que otras revoluciones anteriores de la Administración pública, si bien nos preocupa cierto coste para la seguridad jurídica de las personas y las garantías frente al mal funcionamiento de la misma, como abordamos *infra*.

3. El Programa Operativo español para el crecimiento inteligente incorpora una administración electrónica eficaz

En el caso de España, el Programa Operativo de Crecimiento Inteligente¹⁷ vincula estrechamente la implementación de la administración electrónica a las

16. Entre los dedicados a implantarla y en análisis de los orígenes de la e-administración, con el momento de introducción de las TIC, que era incluso previo a la aprobación de la LAE, se adelantaba la no deseable posibilidad de fracasar con ella, si esta no representaba un cambio sustancial real en la forma y en la calidad en la que se prestaran los servicios públicos a la ciudadanía. Fue la realidad quien dio la razón a su mal augurio sobre el incumplimiento. Esperamos que no se repita semejante circunstancia con la etapa actual, y con los objetivos que persigue la e-administración para el s. XXI. *Vid.* J. PERICÀS TORGUET, «Las tecnologías de la información y la comunicación y los servicios públicos locales», en *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario 1, 2004, pp. 13 a 18.

17. Desde la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se declara que el Programa Operativo FEDER de Crecimiento Inteligente 2014-2020 (POCInt) «es el documento en el que se concreta la estrategia y los objetivos de

ciudades inteligentes: «[...] se fomentarán las tecnologías de información y comunicación urbanas, incluida su accesibilidad a todos los ciudadanos, que ayuden a gestionar de forma inteligente las actividades y servicios de la ciudad y la conexión entre las mismas, dirigidas hacia el concepto de “*smart city*” y la “e-administración local”, en línea con la Agenda Digital para España»¹⁸.

En junio del presente año 2017 ha anunciado la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital española que la «Estrategia de Territorios Inteligentes» –que es la que dará continuación al Plan Nacional de Ciudades Inteligentes– incluye una nueva línea de acción que amplía el concepto de ciudad inteligente a fines como el turismo inteligente, las comunidades rurales inteligentes, y los servicios públicos inteligentes o servicios públicos 4.0.

No obstante, el protagonismo se le da a los entes locales, lo cual es coherente, y verdaderamente significativo, dado el reparto de competencias diseñado por nuestro ordenamiento, y porque sobre ellos recae el mayor peso a la hora de lograr un modelo urbano desarrollado, dentro del propósito global de mejora de la «sostenibilidad» duradera de todos los elementos que son propiamente urbanos: los medioambientales, los económicos, los energéticos y los sociales, incluida la e-administración de los territorios inteligentes¹⁹.

En cuanto al régimen que permite poner en comunicación a las personas, residentes o vecinas de cada ciudad, con la Administración pública que representa sus intereses, como explica F. J. VILLAR ROJAS, son los municipios: instituciones jurídico-públicas además de Administraciones. Son precisamente esta dimensión democrática y esta cercanía las que justifican, además de

intervención de la Administración General del Estado (AGE) cofinanciadas con el fondo FEDER con el objetivo de: Contribuir a la mejora y recuperación de la competitividad de la economía española, a través del impulso de un modelo de crecimiento más inteligente, apoyado en la investigación, la innovación y las TIC, con especial atención a las necesidades y el potencial de las PYME. [...]».

Vid. <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/Paginas/inicio.aspx>

18. *Vid.* el Eje 12 del documento: 2014ES16RFOP002 – Título: Crecimiento Sostenible FEDER 2014-20 PO, Versión 1.5 (Primer año 2014 – Último año 2020), en <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc>

19. Entre el elenco de normas UNE de AENOR, destacamos sobre la materia la Norma UNE 178303:2015 – «Ciudades inteligentes. Gestión de activos de la ciudad. Especificaciones», que especifica «los requisitos para establecer, implementar, mantener y mejorar un sistema de gestión de activos municipales, con el propósito de permitir a una entidad local contar con un enfoque sistemático para alcanzar una mejora continua en su gestión, incluyendo todos los elementos que componen el inventario de bienes y derechos».

su peso y protagonismo en el tema que estudiamos, esta condición de vías de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, «[...] y con ello, la obligación de fortalecer las vías para hacer efectiva esa intervención [...] esa participación tiene como justificación y como finalidad que los ciudadanos/vecinos contribuyan con su acción a la concreción de los intereses generales municipales»²⁰.

Para que un ente local pueda alcanzar y, en su caso, mantener la condición de ciudad inteligente, debe prestar atención a la realización efectiva de esta participación ciudadana en los asuntos públicos²¹. La reforma de la LBRL²² del año 2003 introdujo una ampliación de los mecanismos previstos para hacer efectivo el ejercicio de este derecho de los vecinos²³, y participar así en las decisiones que les afectan, en aras del cumplimiento de los fines que les vinculan.

Como luz de la e-administración integrada en una *smart city*, creemos que desde un punto de vista material supuso una mejora la reforma, lo que unido a la mejora del canal formal para ejercitar sus derechos, se augura como mejora de las relaciones de la sociedad civil con la Administración pública más cercana a los vecinos.

La manifestación de la autonomía municipal no tiene por qué verse amenazada²⁴ por el cumplimiento de otras garantías de igual rango constitucional como la eficiencia del gasto público, u otras legales como la «sostenibilidad financiera» o la «estabilidad presupuestaria», dada la obligada ponderación

20. F. J. VILLAR ROJAS, «El marco constitucional y estatutario de la Administración local en Canarias», en AA. VV., *Derecho Local de Canarias*, Iustel, Madrid, 2013, p. 44.

21. Como paradigmática es la Norma UNE 1780201:2016 – «Ciudades inteligentes. Definición, atributos y requisitos», en la que describe esta como una ciudad «justa y equitativa [...] que mejora continuamente su sostenibilidad [...] la calidad de vida, la eficiencia de los servicios urbanos [...]».

22. *Id.* la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), a la que se añadió el art. 70.bis mediante la redacción introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

23. Sobre este extremo, como afirma F. GARCÍA RUBIO, «[...] la colaboración e implicación de la ciudadanía [...] en su carácter de régimen participativo es esencial, debiéndose dar las posibilidades al ciudadano de integrarse en estos temas [...]»; en F. GARCÍA RUBIO, «Planeamiento, movilidad y sostenibilidad urbana. Un análisis desde las *smart cities*», *Revista Práctica Urbanística*, núm. 13, noviembre-diciembre 2014, p. 16.

24. Pese a –como señala J. R. FUENTES I GASÓ– «unos conceptos “economicistas” que han pasado, desacertadamente, a convertirse en el principio básico y fundamental a la hora de atribuir competencias a las EELL»; en J. R. FUENTES I GASÓ, «La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional», *REALA*, núm. 4, julio-diciembre 2015.

de intereses que preside esta clase de decisiones y de actividad de los poderes públicos.

Permitir la participación vecinal por medios electrónicos y telemáticos representa una apuesta por la modernización de las Administraciones locales. En semejante sentido, señala la doctrina las posibilidades que ofrece el *open data*²⁵.

Ahora bien, ¿en qué términos reales se puede implementar la administración electrónica en una *smart city* para cumplir con el mandato constitucional de «eficacia»²⁶?

Con carácter general es sabido que, mientras la eficacia²⁷ es un parámetro que mide los resultados alcanzados en función de unos objetivos planteados *a priori*, la eficiencia, por el contrario, se centra en la medición de los esfuerzos que son requeridos para alcanzar los objetivos que correspondan²⁸.

En otros asuntos pretéritos, el mandato constitucional de «servicio a los intereses generales» justificó que la Administración priorizase la eficacia con fines de interés general y la actuación «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho», en detrimento de la eficiencia. Las circunstancias cambian, y los fundamentos constitucionales muy poco, pero también lo hacen, aunque de manera más excepcional. El más reciente, como es conocido, se impuso con la reforma del art. 135 CE; el cambio trae causa de la situación de crisis

25. Señala R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ que precisamente con la LPACAP deben potenciarse los cauces participativos, como, por ejemplo, en el actualizado procedimiento de elaboración de los reglamentos, con lo que esta supone una oportunidad en la planificación para las *smart cities*. Vid. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, «El impacto de las *smart cities* en la tutela ambiental y en la planificación», en AA. VV., *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, op. cit., p. 56.

26. Si bien, de conformidad con una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es tarea del legislador ordinario delimitar la eficacia como «[...] uno de los principios a los que la Administración pública ha de atenerse [...] significa (ello) una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia»; por todos, vid. el F.J. 4 de la STC 22/1984, de 17 de febrero.

27. L. PAREJO ALFONSO, *Eficacia y Administración. Tres estudios*, MAP-INAP, Madrid, 1995, pp. 105 a 109.

28. En el ámbito empresarial, en el que priman el ánimo de lucro y la maximización de los beneficios, cobra sentido la mayor relevancia de la eficiencia, por encima de la eficacia. Hoy son mandatos constitucionales de igual rango «la estabilidad presupuestaria» (art. 135 CE y Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF) y la autonomía, como explica F. VILLAR ROJAS, «El control de la estabilidad presupuestaria local: de nuevo la tutela estatal y sus vicios», en AA. VV., *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, p. 2874.

económica experimentada. La actuación de las Administraciones públicas encuentra ahora nuevos frenos, en el gasto público, o en la función garantista de la sostenibilidad económica y financiera. Señala F. J. VILLAR ROJAS: «sin dejar de considerar el servicio a los intereses públicos, que guía la acción de las Administraciones [...] en razón de su dimensión prospectiva, en su aplicación ponderada y prudente, sin olvidar que, como las demás reglas fiscales, se trata de un medio y no de un fin en sí mismas; el fin es el servicio de los intereses generales»²⁹.

En toda decisión del poder público local se presenta la ponderación de intereses implicados, y la búsqueda de equilibrio entre garantías constitucionales y/o legales y los fines propios del interés local.

En una ciudad inteligente cuyos fines aparecen predeterminados, puesto que son precisamente estos los que las definen como tales, la discrecionalidad tiene menor margen.

El desarrollo urbano sostenible no es compatible con cualquier modelo de ciudad. Los hechos son los que son: la orografía, el entorno natural, la climatología, etc., son los que son y no se pueden ocultar. La prestación de unos servicios públicos que sean tan eficientes como eficaces es una meta que requiere de la compatibilidad con el ahorro energético. Por lo tanto, cuando la corporación local apuesta por un modelo de ciudad como el que plantea el concepto de *smart city*, debe tener presente que su decisión, por discrecional que pueda creer que permita el ordenamiento que sea, está absolutamente condicionada por los resultados que obtenga, para poder quedar incluida o fuera del concepto.

Ahora bien, en esta toma de decisiones hay un espacio para elegir, dentro de la autonomía local, y como explica F. J. VILLAR ROJAS, el mandato de estabilidad no tiene primacía sobre otros preceptos constitucionales: «[...] en concreto sobre la garantía constitucional de la autonomía local, en particular sobre su dimensión política como cauce de participación ciudadana en los asuntos públicos»³⁰.

29. Vid. F. J. VILLAR ROJAS, «El principio de sostenibilidad y las Administraciones públicas», en AA. VV., *Las reformas administrativas de la crisis*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 74 a 75.

30. Vid. F. J. VILLAR ROJAS, «El control de la estabilidad presupuestaria local: de nuevo la tutela estatal y sus vicios», ob.cit., p. 2868.

Hace veinte años, o quizás más, el diagnóstico de la incapacidad de la Administración para prestar los servicios públicos con eficacia y eficiencia «[...] era un problema de déficit de buena gestión y de diseños organizativos excesivamente arcaicos y complejos [...]»³¹.

Hoy que se han superado algunos lastres del pasado, no es el caso del exceso de burocracia, pero sí esperamos que no sea ilusoria la posibilidad de reducirla con la e-administración. Creemos que si logra el poder público una implantación eficaz, va a constituir una oportunidad inmejorable, porque con ella se pueden suprimir trámites verdaderamente prescindibles, como entregas innecesarias de documentos (bien porque ya obran en poder de la Administración, o bien porque los ha emitido esta previamente), y se pueden sustituir trámites presenciales por virtuales, hasta llegar al ahorro, en innumerables sentidos (desde el ahorro en el tiempo de espera en largas colas, al de espera de plazos no esenciales; trámites que es posible suprimir; eliminación del papel impreso... hasta llegar al verdadero ahorro energético).

Ahora bien, como la realidad siempre nos presenta retos de difícil o imposible predicción anticipada, lo que no cabe admitir es que, bajo el objetivo de la mejora y de la utilidad de la comunicación electrónica entre el ciudadano y las Administraciones públicas como nuevo cauce a través del cual canalizar esta comunicación, se imponga a toda costa, cuando conlleva un coste elevado en recorte de derechos y garantías del ciudadano, precisamente cuando su sentido es proteger a la parte más débil de la relación jurídica.

4. Los marcos de interoperabilidad para la administración electrónica

De acuerdo con el glosario de términos contenido en la normativa nacional reguladora de la interoperabilidad de la administración electrónica³², se define esta como la «capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos».

31. C. RAMIÓ MATAS, «Cap. IV. Principios de actuación de las Administraciones públicas: análisis desde la Ciencia Política y de la Administración», en AA. VV., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 402 a 403.

32. *Vid.* el Anexo al Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

En el ámbito de la Unión Europea son ambiciosos los objetivos que persigue la interoperabilidad³³, ya que esta capacidad se percibe como indispensable. En un sentido amplio, todo sujeto que interactúe en la nueva era de la comunicación digital debe cumplir con parámetros de interoperabilidad óptimos. Con independencia de que sea un ente público o privado, se le exige que, en todo caso, los medios digitales permitan el intercambio de sus datos, sea de sus ficheros, sea de cualquier información no sensible u otro extremo digital; los límites son el estricto respeto a las garantías que protegen los contenidos y a los titulares de los mismos. Como explica la doctrina, las características de este «estatuto jurídico del ciudadano administrado electrónicamente [...] son tres: voluntariedad, posibilidad de revocación y configuración como obligación en determinados supuestos»³⁴.

La mayoría de los Estados miembros abordan ya esta cuestión mediante la adopción de «marcos de interoperabilidad para la administración electrónica», que son de elaboración nacional, pero completados a nivel europeo por la instauración del marco de interoperabilidad europeo. El Observatorio de los Marcos Nacionales de Interoperabilidad (NIFO) ha desarrollado un modelo analítico para identificar la situación en materia de interoperabilidad en los países europeos. Según datos de la Comisión Europea, después de evaluar y analizar la interoperabilidad de España con Europa, ha dado un resultado óptimo el alineamiento en relación con el Marco Europeo de Interoperabilidad, desde una perspectiva teórica y de implementación y monitorización.

Lo que no entra a evaluar este Observatorio es la interoperabilidad dentro de los niveles de las Administraciones nacionales, y es precisamente en esta fase de la interconexión e interoperabilidad de los datos donde creemos que se plantean ahora fallos de compatibilidad y de diseño de los sistemas y las plataformas, bastante mejorables. No solo desde el punto de vista tecnoló-

33. *Vid.* la definición contenida en el art. 2.1) de la Decisión 2015/2240/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre, por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las Administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA²) como medio de modernización del sector público, como «la capacidad de que organizaciones diversas y dispares interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y hayan sido acordados conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos empresariales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas TIC».

34. I. MARTÍN DELGADO, «El impacto de la reforma de la administración electrónica sobre los derechos de los ciudadanos y el funcionamiento de las Administraciones públicas», en AA. VV., *La actualización de la administración electrónica*, Andavira, Santiago de Compostela, 2016, p. 25.

gico, sino también de cumplimiento del ordenamiento jurídico (por ejemplo, exigir datos y/o documentos sin los cuales no pasas determinada fase, cuando ese dato y/o documento no se pedía en la norma reguladora correspondiente).

Esta es una sombra de la e-administración que no puede permitirse pasar por alto el ente local que aspira a reunir los parámetros de *smart city*. Alcanzar un cumplimiento eficaz de las garantías que dispone el ordenamiento jurídico para velar por los derechos del ciudadano incluye adaptarse a esta exigencia tecnológica.

5. Las venturas y desventuras del *big data* y el IdC (*IoT*) frente a los derechos y garantías de las personas en los territorios inteligentes

Los orígenes del IdC (*IoT*) se remontan al año 1999, resultado de las investigaciones del grupo de trabajo «Auto-ID Center»³⁵. A partir de sus descubrimientos, el Grupo de soluciones empresariales basadas en Internet³⁶ define el IdC como «el punto en el tiempo en el que se conectaron a Internet más “cosas u objetos” que personas».

La importancia de optimizar las herramientas y tecnologías del *Internet de las Cosas* y del *big data* está indisolublemente unida a las ventajas que supone apostar por el modelo de *smart city*.

Esto es así en la medida en que creemos que una ciudad inteligente puede ofrecer una solución más ventajosa que la actual disociación existente entre el uso de los datos en las redes y la seguridad jurídica que ofrece el ordenamiento jurídico al titular de estos datos *a posteriori*. Hoy existe la disociación entre la seguridad tecnológica de los datos y su control jurídico posterior. En el primer nivel se produce el flujo de los datos a través de las tecnologías más avanzadas, pero su protección tecnológica es falible. Y solo en una segunda fase es donde aparece la respuesta del ordenamiento jurídico, que viene a aportar la seguri-

35. Este equipo realizaba investigaciones en el campo de la identificación, por radiofrecuencia en red (RFID) y las tecnologías de sensores emergentes, en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT). Los laboratorios de investigación reunían a investigadores de siete Universidades ubicadas en los cuatro continentes, seleccionados por Auto-ID Center para diseñar la arquitectura del IdC.

Vid. <http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/internet-of-things/overview.htm>

36. El IBSG: Internet Business Solutions Group, de CISCO.

Vid. <http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/internet-of-things/overview.html>

dad jurídica indispensable para el momento en el que falla la tecnología. En las ciudades inteligentes debe quedar invertido el orden. Se tiene que lograr la mejora de la planificación y la gestión de los datos, y por esto creemos que el flujo de los datos a nivel local es el más relevante para la prestación de servicios públicos de calidad.

Simplificando mucho algunas ideas, podemos tomar como ejemplo el uso de los sensores en los contenedores de residuos sólidos. El flujo de los datos recibidos en tiempo real puede enviarse a un centro de control, que utiliza esta mejora tecnológica para que el servicio público de recogida de residuos se preste en condiciones óptimas de eficacia y eficiencia (con un ahorro energético, reducción en la emisión de CO₂, etc.). A propósito de la remunicipalización se analizó por parte de la doctrina la vinculación de la eficiencia sobre las decisiones de la corporación local, y su relación con la autonomía³⁷.

En cuanto a la necesidad de disponer de una plataforma en la nube, que ofrezca servicios a las ciudades inteligentes, con elevada capacidad de almacenamiento³⁸, con conectividad permanente y con capacidad de procesamiento, parece un objetivo alcanzable y realizable, más a corto que a medio plazo, y creemos que sin que sea necesario tener que esperar a la comercialización del ordenador cuántico³⁹.

Ahora bien, desde el punto de vista del ejercicio de la potestad de organización interna de cada Administración local, no son tanto las decisiones en el

37. La potestad de autoorganización de las Administraciones públicas es parte de la autonomía, y no supone su negación cuando queda condicionada por razones de eficiencia. Analizado respecto de la «remunicipalización» de los servicios públicos, afirma F. GARCÍA RUBIO que «no limita la capacidad de elección de la corporación local, pero obliga a que en caso de elección de una fórmula con mayor coste para las arcas públicas [...]» se cumplan las reglas de la LOEPSF; *vid.* F. GARCÍA RUBIO, «Pros y contras jurídico-administrativos de la “reinternalización” (remunicipalización) de servicios locales», en AA. VV., *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Iustel, Madrid, 2017, pp. 182-183.

38. Sobre esta capacidad de almacenamiento es conocida la apuesta desde el ámbito científico, y también de inversión empresarial, por el ordenador cuántico, cuya unidad de almacenamiento son los «qubits», que suponen un salto exponencial en el objetivo de almacenamiento óptimo de los datos. *Vid.* <http://www.mundodigital.net/nasa-y-google-compran-un-ordenador-cuantico-de-15-000-000/>

39. Según declaraciones en prensa, la empresa IBM lanzó el «Quantum Experience», una plataforma en la nube conectada a la web para que cualquiera que lo desee pueda experimentar de forma gratuita con un procesador cuántico: aprender a programar, crear y probar algoritmos. *Vid.* <http://www.elmundo.es/tecnologia/2017/03/06/58bd3af5268e3ef45d8b4632.html>

uso de las tecnologías las que nos inquietan, como las consecuencias que de los fallos tecnológicos se derivan.

Es patente el perjuicio que causan a los derechos, a los bienes y a otras facultades de los ciudadanos⁴⁰ los fallos o caídas del sistema informático. Así como el necesario ejercicio de ponderación entre la innovación tecnológica y el escrupuloso respeto a las garantías de los derechos de privacidad, dignidad y anonimato de los titulares de los datos.

Lo cierto es que creemos que la implantación de la administración electrónica, por necesaria que sea, no puede imponerse a costa de desplazar garantías constitucionales previstas para proteger los derechos subjetivos de las personas.

En línea con la ponderación de intereses en juego que preside la toma de decisiones de los poderes públicos está la solución prevista por el legislador básico estatal en la disposición adicional segunda de la LPACAP, para los niveles territoriales de las comunidades autónomas y de las entidades locales, necesitada de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional. El régimen legal ha sido impugnado por el Gobierno catalán mediante el recurso de inconstitucionalidad⁴¹ n.º 3628-2016. En la disposición se afirma que, para cumplir con los elementos señalados en ella –extremos de la administración electrónica⁴²–, la adhesión a las plataformas y registros «establecidos al efecto» por la Administración General del Estado «es voluntaria» –así lo expresa el precepto–. Sin embargo, a renglón seguido advierte la norma que «[...] su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia»⁴³. Se trata de un

40. En esta línea, L. COTINO HUESO pone de manifiesto que «en ocasiones parece casi imposible culminar una relación jurídica electrónica sin pasar por el canal presencial [...]»; *vid.* L. COTINO HUESO, «El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC)», en AA. VV., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. T. I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 522.

41. Recurso de inconstitucionalidad n.º 3628-2016, contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; admitido a trámite por Resolución del Pleno del 19 de julio (*Vid.* BOE n.º 184, de 1 de agosto de 2016).

42. Por lo tanto, se trata del «registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico».

43. Remitimos a lo dispuesto *supra* sobre las diferencias existentes entre los conceptos de eficiencia y eficacia.

precepto que no deja indiferente a la doctrina. Hay quien afirma que «podría ser considerada inconstitucional por entender que vulnera, entre otras cuestiones, la autonomía organizativa de las comunidades autónomas y entidades locales y sus legítimas facultades de desarrollo de sus propios procedimientos [...]»⁴⁴. Desde el análisis de la seguridad e interoperabilidad, se ha planteado FONDEVILA ANTOLÍN qué ocurriría si se diesen «discrepancias entre el Estado central y una de esas Administraciones territoriales no dispuestas a adherirse “voluntariamente”⁴⁵ [...]».

6. Se desequilibra la balanza entre las prerrogativas de la Administración y las garantías del ciudadano

En el momento en el que se escriben estas líneas, el funcionamiento electrónico del sector público se halla en un régimen de derecho transitorio, pues, como es sabido, desde la aprobación, en el año 2015, de las leyes 39 y 40 (LPACAP y LRJSP), y hasta la implementación obligatoria de todos los extremos que integran la administración electrónica, el legislador dispuso el plazo máximo de tres años para lograrlo (disposición final 7.^a, *in fine*). Este dato no es más que otro indicio de las resistencias que plantea un cambio de esta magnitud, y es una sombra, porque conlleva un riesgo para la seguridad jurídica y los derechos de los ciudadanos, pese a que el origen de la e-administración para nada sea reciente, se remonta incluso a la legislación de los años noventa⁴⁶ y hasta llegar a la apuesta incumplida del año 2007.

Bien, pues a pesar del camino recorrido, o tal vez como consecuencia de la experiencia infructuosa en la implantación voluntaria de los años anteriores, nos enfrentamos ahora con una administración electrónica cuyo régimen jurídico presenta más sombras que luces, dado el muchas veces

44. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», en AA. VV., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. T. II*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 2926.

45. Señala varias alternativas posibles en caso de que se diesen estas situaciones de oposición a la adhesión a la plataforma y medios de la Administración General del Estado, en J. FONDEVILA ANTOLÍN, «Seguridad en la utilización de medios electrónicos. El esquema nacional de seguridad», en AA. VV., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. T. I, op. cit.*, pp. 658 a 661.

46. *Vid.* la redacción originaria del art. 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

denunciado –por la doctrina especializada– recorte de derechos y garantías que lo preside⁴⁷.

El genérico derecho de los ciudadanos a relacionarse por medios electrónicos –en las *smart city* con la importancia expresada *supra*, puesto que es uno de los extremos que permite su condición como tales– se prevé como una ventaja, a todas luces. Los ahorros que acompañan son considerables, como los hemos expresado.

Como complemento de esta utilidad de la e-administración destaca el derecho de los interesados –siempre y cuando los mismos no estén obligados a emplear esta vía– a la «asistencia en el uso de medios electrónicos» (arts. 12 y 13.b LPACAP). Las sombras que vincular, en este caso⁴⁸, son las de carácter técnico y producto de la insuficiencia en las garantías previstas para las caídas del sistema⁴⁹. Los fallos de funcionamiento en la relación electrónica recaen sobre el interesado, que si no logra culminar la tramitación del procedimiento electrónico, pierde todos sus derechos. Salvo que, como persona física que no esté obligada a usar la e-administración, realice el trámite dentro del plazo establecido, por el canal presencial. Esta última solución la tienen vedada la persona jurídica o aquellos sujetos que están obligados a relacionarse por medios electrónicos.

Otros aspectos que acompañan a la e-administración los consideramos «desoladoras sombras», por cuanto desequilibran la balanza de la anhelada equidad, al elevar las prerrogativas y potestades de aquella.

Y es que sucede que, en contra de la propia afirmación expresa de la exposición de motivos de la LPACAP, que dice que permite «reducir las cargas», realmente el cambio legal lo que supone es un aumento de las mismas.

47. Son numerosísimas las críticas vertidas desde la doctrina sobre este aspecto de las nuevas normas en cuanto al recorte de derechos. Por todos, J. A. SANTAMARÍA PASTOR se refiere a una serie de «diversas reformas que, desde la perspectiva de los ciudadanos, merecen un juicio claramente desfavorable», en «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y del régimen jurídico del sector público: una primera evaluación», *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015, p. 15.

48. Supone una desventaja la supresión en el régimen vigente de dos derechos del ciudadano que antes tenía: i) «elegir el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos» (derogado art. 6.2.a LAE), y ii) «elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones públicas» (derogado art. 6.2.k LAE).

49. L. COTINO HUESO califica estos defectos, al recaer sobre el ciudadano, de «consecuencias desastrosas», en «El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC)», *op. cit.*, p. 522.

Por apuntar algunas, nos preocupan especialmente las siguientes, por cuanto podrían oscurecer el modelo de *smart city*: i) es amplísimo y genérico el «deber de colaboración» con las Administraciones públicas (art. 18 LPACAP); ii) el deber del ciudadano de conocer un código de identificación del órgano al que dirige su escrito (art. 66.b LPACAP); iii) el cómputo de los plazos por horas, que supone saltarse el derecho a descansar en las horas nocturnas de los días hábiles; iv) el incluir entre los casos de efecto desestimatorio –silencio negativo– un concepto jurídico indeterminado tan amplísimo como el de «dañar el medio ambiente» (art. 24.1 LPACAP); v) los peligros que recaen sobre el derecho a la privacidad de los datos, a la vista del régimen legal previsto para procesar el expediente electrónico (art. 70).

Queda en una penumbra de sombras –por usar la metáfora de nuestro título– la posición que ocupa un ciudadano en la relación jurídica propia de la e-administración.

El modelo que acompaña al diseño de las *smart cities* incluye, entre los elementos innovadores y de impulso obligatorio, la utilización de las tecnologías que implementan la administración electrónica.

De la combinación de ambos objetivos, lo que hay es que unir las bondades que permite una *smart city*, que incluye la comunicación para los ciudadanos con las Administraciones por medios electrónicos, pero para evitar sus perjuicios, como el fallo tecnológico que tal y como lo regula la LPACAP perjudica al ciudadano.

En este sentido, creemos que quedan no pocos aspectos, especialmente los vinculados con el *e-government*, cuya «iluminación» conviene mejorar, de manera tal que sea posible realmente concebir como éxito la apuesta de los poderes públicos por los modelos de las *smart cities*.

7. Bibliografía

- COTINO HUESO, L., «El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC)», en AA. VV., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. T. I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 476 a 531.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Seguridad en la utilización de medios electrónicos. El esquema nacional de seguridad», en AA. VV., *Tratado de procedimiento administrativo*

- común y régimen jurídico básico del sector público. T. I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 597 a 674.
- FUENTES I GASÓ, J. R., «La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional», *REALA*, núm. 4, julio-diciembre 2015.
- GARCÍA ARIAS, C., *Sistemas de Indicadores de Smart Cities*, pp. 1 a 17, <http://www.usc.es/>.
- GARCÍA RUBIO, F., «Pros y contras jurídico-administrativos de la “reinternalización” (remunicipalización) de servicios locales», en AA. VV., *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Iustel, Madrid, 2017, pp. 173 a 187.
- GARCÍA RUBIO, F., «Planeamiento, movilidad y sostenibilidad urbana. Un análisis desde las *smart cities*», *Revista Práctica Urbanística*, núm. 13, noviembre-diciembre 2014, pp. 1 a 16.
- MARTÍN DELGADO, I., «El impacto de la reforma de la administración electrónica sobre los derechos de los ciudadanos y el funcionamiento de las Administraciones públicas», en AA. VV., *La actualización de la administración electrónica*, Andavira, Santiago de Compostela, 2016, pp. 21 a 69.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «El impacto de las *smart cities* en la tutela ambiental y en la planificación», en AA. VV., *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, pp. 53 a 71.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», en AA. VV., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. T. II*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 2891 a 2932.
- PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y Administración. Tres estudios*, MAP-INAP, Madrid, 1995.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., «Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes. Privacidad y gobierno abierto», en AA. VV., *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, pp. 11 a 31.
- RAMÍO MATAS, C., «Cap. IV. Principios de actuación de las Administraciones públicas: análisis desde la Ciencia Política y de la Administración», en AA. VV., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tomo 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 375 a 421.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y del régimen jurídico del sector público: una primera evaluación», en *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015, pp. 1 a 15.
- SUÁREZ OJEDA, M., «*Smart cities*: un nuevo reto para el derecho público», en AA. VV., *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, pp. 73 a 92.
- VILLAR ROJAS, F. J., «El control de la estabilidad presupuestaria local: de nuevo la tutela estatal y sus vicios», en AA. VV., *Memorial para la reforma del Estado. Estudios*

en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, Tomo III, CEPC, Madrid, 2016, pp. 2859 a 2909.

VILLAR ROJAS, F. J., «El marco constitucional y estatutario de la Administración local en Canarias», en AA. VV., *Derecho Local de Canarias*, Iustel, Madrid, 2013, pp. 27 a 82.

VILLAR ROJAS, F. J., «El principio de sostenibilidad y las Administraciones públicas», en AA. VV., *Las reformas administrativas de la crisis*, Thomson-Aranzadi, Navarra, pp. 47 a 75.