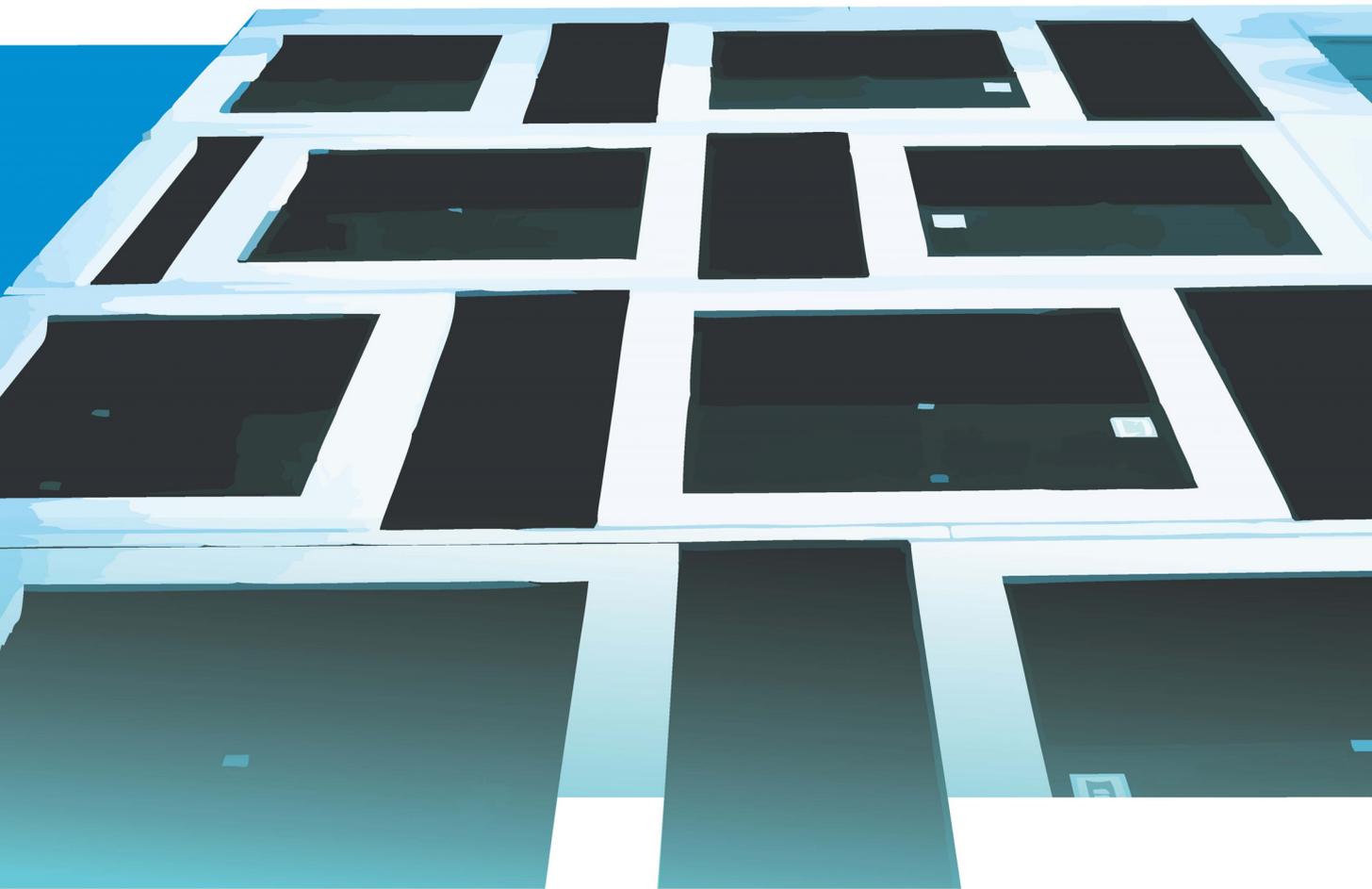


**Informe del CES
de Castilla y León**



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN

**ORDENACIÓN Y DESARROLLO
DEL MEDIO URBANO EN CASTILLA Y LEÓN:
SOSTENIBILIDAD, URBANISMO SOCIAL Y EMPLEO**



Consejo **Económico y Social**
de **Castilla y León**

Edición electrónica disponible en internet:
<http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia>

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Edita: Consejo Económico y Social de Castilla y León
Avenida de Salamanca, nº51. 47014 Valladolid. España
Tel.: 983 394 200 – 983 396 538
cescyl@cescyl.es – www.cescyl.es

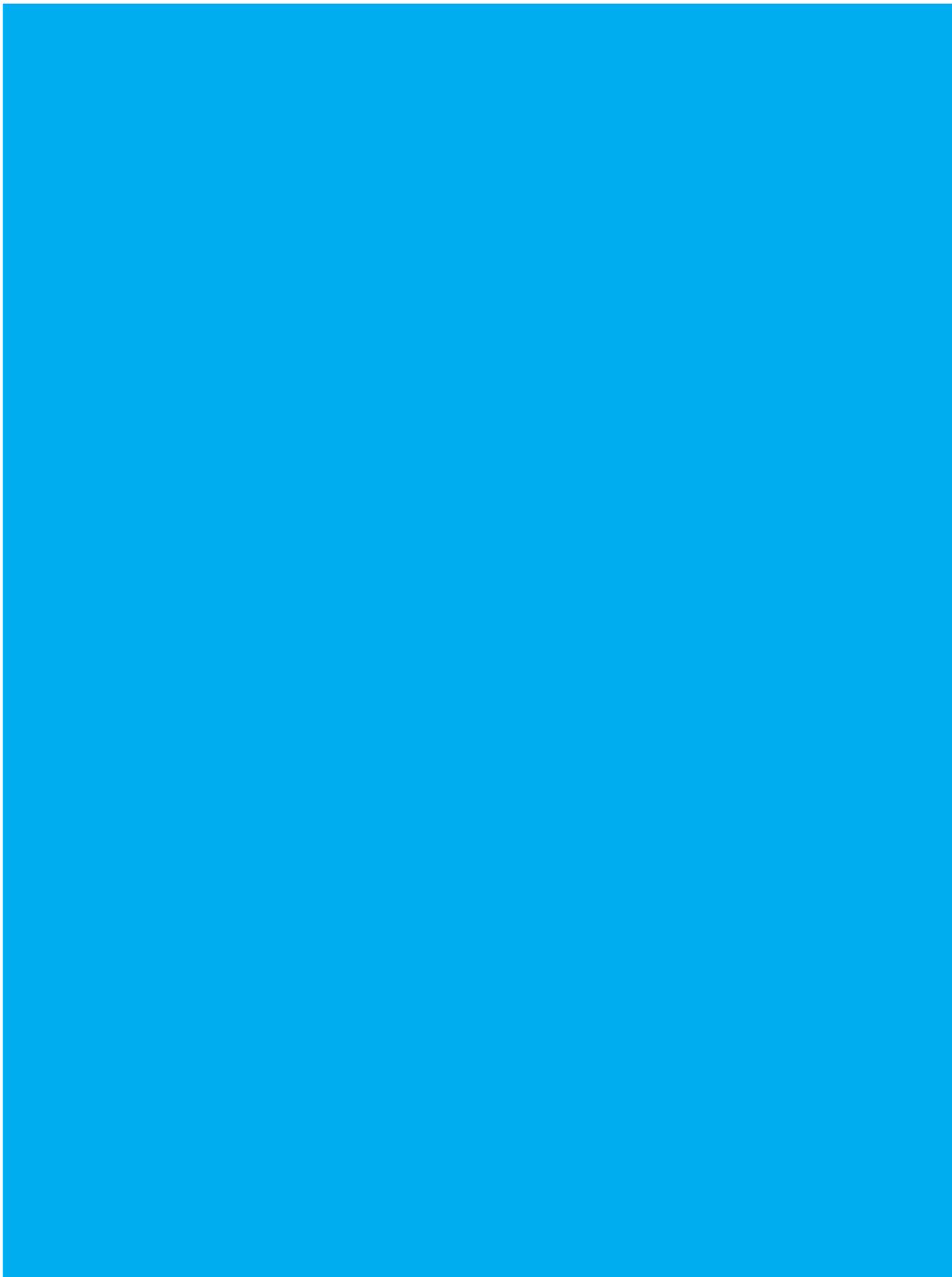
ISBN: 978-84-95308-04-7

PARTE I

Informe a iniciativa propia sobre la Ordenación y el Desarrollo del Medio Urbano en Castilla y León: sostenibilidad, urbanismo social y empleo

PARTE II

Documento técnico



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN

PARTE 1

INFORME A INICIATIVA PROPIA
SOBRE LA ORDENACIÓN Y
EL DESARROLLO DEL MEDIO
URBANO EN CASTILLA Y LEÓN:
SOSTENIBILIDAD, URBANISMO
SOCIAL Y EMPLEO

INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

I.1.- Cambio en el concepto de ciudad

I.2.- Legislación aplicable: reformas legislativas a nivel estatal y regional

II. DESARROLLO URBANO DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

II.1.- Concepto de desarrollo urbano sostenible

II.2.- Iniciativas y políticas públicas: financiación pública y planes

III. DESARROLLO URBANO DESDE LA PERSPECTIVA MEDIOAMBIENTAL: CIUDADES ENERGÉTICAMENTE EFICIENTES

III.1.- El ahorro y la eficiencia energéticos en el medio urbano

III.2.- Rehabilitación energética y edificación sostenible: el informe de evaluación de edificios

IV. DESARROLLO URBANO DESDE LA PERSPECTIVA HUMANA: PROMOCIÓN DE CIUDADES MÁS HUMANAS E INCLUSIVAS

IV.1.- Movilidad urbana sostenible: accesibilidad y transporte "verde"

IV.2.- La "smart city" y las tecnologías de la información y las comunicaciones

V. DESARROLLO URBANO COMO OPORTUNIDAD PARA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL EMPLEO. ESPECIAL REFERENCIA A LA ACTIVIDAD DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

I.1.- CAMBIO EN EL CONCEPTO DE CIUDAD

A partir de la segunda mitad del siglo XX el modelo urbanístico que se ha ido implementando en España ha seguido un crecimiento expansivo. Además, en los años previos al inicio de la crisis económica y financiera, este tipo de desarrollo urbano se vio acelerado, en parte, por la concurrencia de una serie de circunstancias tales como el crecimiento económico sostenido en el tiempo que experimentaba España en aquellos años, que demandaba, a su vez, una mayor mano de obra, sirviendo de reclamo para la llegada de un mayor número de inmigrantes durante esos años que se veían necesitados de vivienda. Otras de las circunstancias que avivaron el desarrollo expansivo de la ciudad durante esos años fueron el fácil acceso al crédito, tanto por parte de los particulares, como por las Administraciones públicas para la adquisición de propiedades, la bajada en los tipos de interés y los beneficios fiscales ligados a la adquisición de la vivienda habitual.

No obstante, no solamente la expansión urbana fue consecuencia de la situación político-económica que estaba viviendo el país durante esos años, sino que la legislación en materia urbanística vigente entonces también incentivó tal tendencia, como la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.

Todo lo anterior fue contribuyendo al desarrollo en nuestro país de un tipo de ciudad caracterizada por su dispersión y su escasa funcionalidad. Se trata, además, de un modelo de urbanización residencial muy costoso, no solo para los propietarios de las viviendas, que, al estar alejadas del centro urbano se ven obligados a realizar muchos más desplazamientos para acceder a los servicios que proporciona la ciudad, sino también para las propias Administraciones públicas, que son las responsables de garantizar la prestación de los servicios mínimos en dichos complejos residenciales (transporte público, gestión de residuos, servicios de limpieza y mantenimiento, etc.).

Este panorama, junto con los efectos que empezaba a dejar la devastadora crisis económica y financiera, especialmente por el empeoramiento de la calidad de vida y poder adquisitivo de familias, negocios y Administraciones públicas en general y del sector inmobiliario y de la construcción en particular, facilitaron un cambio de visión con el objetivo fundamental de evitar el crecimiento desmesurado y disperso de la ciudad que había originado amplias zonas residenciales alejadas de los centros urbanos, de baja densidad y discontinuas; de esta manera se pretendía asegurar un desarrollo urbano sostenible, un diseño de la ciudad en el que se mezclaran los usos del suelo, recuperando el suelo urbano frente al suelo urbanizable, limitando, en líneas generales, la transformación del suelo.

En definitiva, se produce un giro en la concepción del modelo de ciudad con el propósito de hacer más razonable el uso del suelo y de los recursos, y que a su vez fuera favorable hacia el medio ambiente y que garantizara el suministro en el futuro. De esta manera se comienza a hablar de desarrollo urbano sostenible, que es aquel capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones. También comienza a revestir importancia la idea de la renovación de la ciudad existente, sustituyendo la tendencia a construir por la idea de mantener lo ya construido y adaptar las construcciones existentes a las nuevas necesidades en materia de seguridad, eficiencia energética, movilidad, habitabilidad, gestión de recursos, etc., contribuyendo con ello a la constitución de una ciudad más compacta, moderna y socialmente cohesionada.

La sostenibilidad ha de ser entendida en su triple vertiente: la económica, la social y la medioambiental. Por un lado, desde el punto de vista económico, una ciudad sostenible es aquella que reúne los requisitos necesarios para mantener a las empresas que ya se encuentran en ella y para estimular la aparición de nuevas. Este punto de vista debería garantizar la estabilidad y la creación de empleo. También es esencial la perspectiva social, entendida como la generación de unas condiciones de vida dignas donde la ciudadanía pueda acceder en igualdad de oportunidades a todas las prestaciones que ofrece la ciudad, la pobreza extrema y la exclusión social, tomando como centro de todo a las personas que habitan en la ciudad. En último lugar, desde el punto de vista medioambiental, es necesario entender la ciudad como un organismo vivo que absorbe recursos, los metaboliza y produce bienes y servicios y genera residuos y a este respecto se debe garantizar un uso de los recursos eficientes y buscar alternativas energéticas lo más sostenibles posible, sin comprometer

los recursos del futuro para saciar las necesidades del presente, y creando, en definitiva, ciudades comprometidas con el medio ambiente desde el punto de vista de las conexiones, de la gestión de recursos, de la construcción de edificios energéticamente eficientes, etc. Estas tres dimensiones se han de tener muy presentes a la hora de hablar de desarrollo urbano sostenible.

Son precisamente estos puntos de vista (las políticas públicas, el medio ambiente y la esfera humana y el empleo) los que se toman en consideración a lo largo de este Informe y a través de los cuales desde el CES pretendemos desglosar el nuevo concepto de ciudad y de desarrollo urbano sostenible que persigue como objetivo esencial el crear una ciudad agradable, inteligente, sostenible e integradora que ofrezca a sus ciudadanos bienestar y calidad de vida hoy y en el futuro.

I.2.- LEGISLACIÓN APLICABLE: REFORMAS LEGISLATIVAS A NIVEL ESTATAL Y REGIONAL

Tal y como se ha señalado, a nivel nacional se produjo un cambio en la manera de entender el crecimiento de las ciudades, en parte motivado por las primeras consecuencias que la crisis económica estaba ocasionando, de esta manera, se aprobaron dos textos fundamentales: por un lado, la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo, que se incorporó al Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto-legislativo 2/2008, de 20 de junio, ambos derogados a día de hoy.

Con la evolución de la crisis y la agravación de sus efectos, se acuerda aprobar un nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Este Texto incorpora normativa nueva y refunde la anterior (Ley 8/2007 y Texto Refundido de la misma); asimismo, se aprueba la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

En el plano autonómico, en Castilla y León se publica la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, desarrollada por Reglamento aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, ambos Textos vigentes en la actualidad, aunque modificados por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

Posteriormente, en nuestra Comunidad Autónoma el legislador sigue la línea de lo desarrollado a nivel nacional, así, se produce un primer impulso normativo para el cambio del modelo urbanístico en Castilla y León con la aprobación de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo. La entrada en vigor de esta Norma, que, como se ha mencionado, modifica la Ley de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento, supuso, entre otros puntos, dos novedades importantes:

- El suelo rústico (no urbanizable) pasa a tener la consideración de residual en relación con el suelo urbanizado y el clasificado como urbanizable.
- Únicamente pueden ser clasificados como suelo urbanizable aquellos terrenos cuya transformación en suelo urbano se considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, productivos o dotacionales y, además, sean colindantes con el suelo urbano (desarrollo urbano compacto).

En paralelo al desarrollo normativo de la legislación básica Estatal, el segundo impulso normativo para el cambio del modelo urbanístico en Castilla y León lo trae consigo la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, vigente a día de hoy y que modifica alguno de los preceptos de la Ley 5/1999 (se añade el Título VIII: *Actuaciones De Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana*). Entre los aspectos novedosos que incluye esta Ley destacamos los siguientes:

- Se añaden dos destacados fundamentos de la sostenibilidad urbanística: la atención a la ciudad construida y la vertiente social de la sostenibilidad enfocando la atención, de forma preferente, hacia los espacios urbanos vulnerables.
- Incide en los regímenes reguladores que contiene la Ley de Urbanismo de Castilla y León en materia de suelo, de planeamiento urbanístico, de gestión urbanística, de intervención en el uso del suelo y, finalmente, de intervención en el mercado del suelo; en todos los casos atendiendo a la implantación de un modelo de urbanismo sostenible en la Comunidad, especialmente para hacer posibles las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

- Limita los terrenos clasificados como suelo urbanizable en la Comunidad a aquellos en los que realmente sea factible su transformación urbanística, es decir, que sean susceptibles de ser urbanizables, siguiendo la idea de devolver a su primitiva condición de suelo rústico el resto de terrenos pese a que formalmente hubieran sido clasificados en el pasado como urbanizables, siempre que no hubieran sido o sean dotados de ordenación de desarrollo en determinados plazos de tiempo, lo que constituye un paso importante en aras de la contención de la transformación urbanística y, sobre todo, del desarrollo urbano ordenado.

En definitiva, la renovada legislación en materia urbanística de Castilla y León, a través de la reforma de Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y de su Reglamento de Desarrollo, fundamentalmente a través de la introducción en ambos Textos de sendos títulos referidos a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana, ha modulado las técnicas jurídicas del urbanismo tradicional expansivo para hacerlas operativas en intervenciones sobre la ciudad existente.

La asunción del nuevo modelo, que implica una mayor preocupación por la ciudad construida, abandonando progresivamente los procesos de desarrollo extensivo, no se refleja hasta la aprobación de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y del posterior nuevo Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, que establece y afirma expresamente el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

La legislación en materia de urbanismo ha generado ciertas barreras administrativas y legales a la construcción de obra nueva, desincentivando y restringiendo la entrada de empresas en el sector, así como la aparición de nuevas iniciativas para la construcción en general, que ha hecho que se incrementaran los precios de los edificios del centro de las ciudades. Además, el sistema fiscal en materia de vivienda es muy rígido y excluyente.

II. DESARROLLO URBANO DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

II.1.- CONCEPTO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Tal y como hemos mencionado anteriormente, en los últimos años ha aparecido y ha ido evolucionando en España y en la gran mayoría de países occidentales el concepto de *desarrollo urbano sostenible*; a pesar de ser un concepto que a simple vista parece sencillo de comprender, a la hora de profundizar en su definición y en su aplicación, no cabe duda de la dificultad que supone la concreción del mismo, tanto por tratarse de un término amplio, algo ambiguo y flexible, como por no existir hasta el momento una definición científicamente contrastada que pueda avalar con el rigor pertinente los contornos de este nuevo modelo urbano sostenible.

Uno de los problemas esenciales a la hora de hablar sobre desarrollo urbano es, precisamente, definir el concepto como tal. En el desarrollo urbano no tiene por qué estar implícito la noción de “crecimiento”. El desarrollo urbano sostenible va ligado realmente al cambio en el concepto de ciudad, con lo que ha ocurrido en los últimos tiempos en las ciudades de Castilla y León, en la que los procesos de suburbanización alrededor de las capitales de provincias se han impuesto. La noción de desarrollo urbano ha de ir de la mano de otros conceptos como el de cohesión, entendida ésta como el equilibrio entre los espacios, la proximidad, la compacidad o sostenibilidad, tanto urbana como territorial. Ésta última, actualmente en Castilla y León es insuficiente, debido a la pérdida constante de población que sufrimos en nuestro territorio.

El desarrollo urbano sostenible contempla el desarrollo integral de las ciudades desde el punto de vista ambiental, económico y social, en tanto que elemento clave para la competitividad, la innovación y la cohesión social de territorios más amplios. Se trataría, por tanto, de asumir la diversidad y la complejidad de las ciudades, siendo conscientes de que, aunque se encuentran en fases diversas de desarrollo y cuentan con necesidades también distintas, presentan, no obstante, 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 su desarrollo y expansión en términos realmente sostenibles, en cuanto constituyen nodos altamente interconectados en términos de actuaciones políticas, sociales, económicas y ambientales.

Esta realidad debería analizarse 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 la calidad de vida de los habitantes de una determinada comunidad. De otro, la visión estrictamente particular de la edificación individual en sí misma considerada, de cuya sostenibilidad depende también, de manera relevante, la satisfacción co-

lectiva 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 ciudad.

Las ciudades se convierten, por tanto, en los motores de cambio del entorno territorial y afrontan retos y oportunidades derivados de la globalización, el cambio demográfico y el cambio climático que debe integrarse en todas las fases de desarrollo urbano.

Por otro lado, las ciudades deben garantizar la calidad de vida de sus habitantes. Por ello se deben integrar los criterios de sostenibilidad en todos los ámbitos y niveles urbanos, con el objetivo de asegurar la calidad ambiental y la cohesión social, y deben asimismo tener en cuenta la relación entre los diferentes elementos que las componen (infraestructuras, entorno natural, edificación y movilidad).

No debemos olvidar que los ciudadanos deben tener garantizado el acceso a los equipamientos urbanos que ofrecen servicios deportivos, educativos, sanitarios, asistenciales, culturales, etc., y que este objetivo resultará más fácil de lograr con un planeamiento urbano adecuado. La proximidad de actividades, tanto en lo que se refiere a actividades económicas como educativas, de formación y de ocio, favorece su utilización por parte de los habitantes de las ciudades. Los usos culturales deben estar próximos a los educativos y también a los residenciales. Y estos, a su vez, a los usos terciarios e industriales que, a su vez deben estar próximos entre sí para generar actividad económica. En este último caso parece evidente que no todos los usos industriales pueden incluirse en las poblaciones, pero sí gran parte de ellos y entre otros los más avanzados, que suelen suponer actividades limpias, alejadas del modelo de industria tradicional, y que conllevan un empleo de mayor valor añadido.

II.1.1.- El marco conceptual para la reflexión sobre la cuestión urbana

Como hemos señalado en el apartado 1 de este Informe, la crisis desatada en 2008 marcó un cambio de rumbo fundamental en el campo de la construcción y el diseño urbanístico, no tanto por convicción propia de nuestros poderes públicos, como habría sido deseable a la vista de la apertura y traslación internacional, europea e incluso hasta cierto punto interna, de la noción de *desarrollo sostenible* al modelo urbano, cuanto por la parálisis y devastadoras consecuencias que para la economía española habrían de derivar del fin de la denominada *década especulativa* (de 1997 a 2007). El Consejo considera que la reflexión sobre la cuestión urbana en nuestro país excede de las consecuencias derivadas del estallido de la crisis, para enlazar con una preocupación más amplia acerca de la magnitud de los cambios urbanos habidos en las últimas décadas. No cabe ignorar la realidad consolidada ya en el ámbito internacional, de desaparición de las fronteras entre los entornos rural y urbano y a la consolidación de un modo de vida esencialmente urbano.

En ese contexto de crisis ve la luz 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»*.

Esta misma filosofía late en la posterior “Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local”, de la que hablaremos más adelante, 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»*.

Se trata, en definitiva, de acuerdo con la nueva concepción imperante, de aprovechar el espacio urbano actual, adaptando la ciudad construida a los requerimientos económicos, sociales y medioambientales propios de nuestro tiempo.

Conviene mencionar asimismo que el CES de España aprobó en 2016 su Informe sobre «El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida», cuyas recomendaciones y propuestas han partido de apoyar la recuperación de la construcción de forma que contribuya satisfactoria y sosteniblemente al crecimiento económico, a la competitividad del tejido productivo, a la cohesión social y territorial, y a la calidad de vida en España.

Asimismo resultan de interés los documentos que aporta el Foro del Ciclo Integral de la Construcción, a través del cual los agentes económicos y sociales representativos del sector de la construcción (CNC, FECOMA-CC.00. y MCA-UGT) consideran necesario promover acciones que permitan paliar los efectos de la crisis en la actividad de la construcción, así

como favorecer su contribución al crecimiento de la economía, dada su capacidad de arrastre sobre otras actividades tanto industriales como de servicios, y su incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos.

II.1.2.- Cambio de perspectiva: conservar lo construido: “Rehabilitación, Regeneración y Renovación” (R.R.R.)

Como ya hemos reflejado en el apartado primero del presente Informe, la actual normativa aspira a fundar y 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 habitantes.

Tomando como punto de partida la degradación del tejido urbano y social, así como la innegable inviabilidad, en especial, económica, del anterior modelo de urbanismo desenfrenado, el legislador ha pretendido propiciar un cambio paulatino de modelo, trasladando el acento desde la construcción de nueva ciudad a la conservación y, sobre todo, renovación y regeneración de la ciudad existente.

La Ley tiene por objeto *«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»*.

El ordenamiento urbanístico de Castilla y León no resulta ajeno a esta aspiración. Por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma, no cabe duda de que la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, resultó, en gran medida, pionera a estos efectos, al establecer unos criterios y bases mínimas para garantizar la sostenibilidad del planeamiento urbanístico, reforzados después tras la modificación operada por Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, consagra una estrecha interrelación entre urbanismo y sostenibilidad en la Comunidad Autónoma.

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 la consideración de la función urbanística desde una variedad de perspectivas eminentemente complementarias y estrechamente interrelacionadas. Se trataría, en suma, de elevarse por encima de la mera reflexión sobre los posibles usos del suelo stricto sensu para 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 sostenibles.

En este contexto, calificado significativamente por algún autor de cambio de época, 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, materias que trataremos en el apartado 3 de este Informe.

Asimismo, también es importante destacar los costes políticos implícitos al desarrollo urbano, derivados de la visión cortoplacista de los gobiernos autonómicos y municipales a la hora de tomar las decisiones que afectan a la materia urbanística. Para el diseño de la ciudad del futuro es necesario contemplarla en el largo plazo, teniendo en cuenta esa triple vertiente de la que venimos hablando. Existen zonas degradadas en la ciudad que han de ser regeneradas y precisan de una intervención para recuperar esos espacios e integrarlos en la ciudad, hacerlos atractivos para vivir, convivir, establecer negocios y servicios a disposición de sus residentes, etc.

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.

II.1.3.- Crecimiento urbano: cambios demográficos. El éxodo rural

Según reconocen las Naciones Unidas en su informe del año 2014 sobre las perspectivas mundiales de urbanización, el año 2007 ha sido 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 asentamientos rurales. Se trata, por lo demás, de un proceso de urbanización imparable. Si en 1950 más del 70% de la población mundial podía calificarse de eminentemente rural, en 2014 el 54% se había tornado ya urbana, estimándose, incluso, que para el año 2050 se habría de invertir prácticamente por completo la situación inicial de partida, alcanzando la urbana al 66% de la población mundial y la rural, en cambio, tan solo al 34%.

Combinando estos datos con las previsiones demográficas para los próximos años, concretamente, con la estimación que augura el incremento de la población mundial hasta 9.700 millones de personas en 2050, nos asomamos de inmediato al espinoso reto planteado por una población global en expansión, tendencia combinada, de un lado, con movimientos migratorios asimismo al alza, dirigidos, fundamentalmente, a entornos urbanos en cuanto enclaves susceptibles de garantizar una mejor calidad de vida a aquellos que se han sentido atraídos por la ciudad, 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 vida.

No en vano, el modelo eminentemente urbano que se ha impuesto en las últimas décadas ha terminado en buena medida con las diferencias entre campo y ciudad, de forma que no solo la población rural migra al ámbito urbano en pos de mejor educación, empleo, sanidad, vivienda, en definitiva, de una mayor calidad de vida, sino que, además, se ha urbanizado en gran medida el estilo y el modo de vida de aquellos que aún resisten en enclaves rurales.

Son, en todo caso, tendencias de las que no escapa España, inmersa también en este proceso sostenido de pérdida de población en el medio rural. 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 2014, dato aún más dramático si se toma en consideración la notable pérdida de población rural española habida con anterioridad entre los años 1950 y 2014. En suma, en apenas 100 años nuestra población urbana habrá de pasar de las 14.574.000 personas que habitaban en entornos urbanos en 1950 a representar en 2050 el 86,3% de la población española, lo que implica diversos y complejos retos que tendrán que afrontar las Administraciones públicas.

Tal y como ha subrayado Naciones Unidas, *«cuando está bien planificado, el crecimiento urbano encierra el potencial de mejorar el acceso de las personas a la educación, la atención a la salud, la vivienda y otros servicios, fomentar las oportunidades en materia de productividad económica y gestionar de manera más adecuada el efecto de la población sobre el medio ambiente»*, planteando a las Administraciones públicas competentes a la difícil tarea no solo de planificar la expansión urbana sino de hacerlo en términos sostenibles, capaces de garantizar la satisfacción de una serie de objetivos, entre otros, el incremento de la calidad de vida de la población, de la equidad social, de la participación pública en la definición de la propia visión que tiene de sí misma la comunidad, etc.

Las ciudades se han agrandado invadiendo zonas rurales a un ritmo más rápido que el crecimiento de la población (20% de expansión en los últimos 20 años, con sólo un 6% de incremento de la población). Se están sustituyendo espacios verdes (regiones agrícolas o naturales de gran valor) por zonas destinadas a viviendas de baja densidad o con fines comerciales. La expansión urbana refuerza la necesidad de desplazamientos y la dependencia del automóvil, aumentando así la congestión del tráfico, el consumo de energía y las emisiones contaminantes. Estos problemas se agudizan cuando la densidad de población disminuye y cuando las actividades cotidianas (ir a casa, al trabajo, y de compras) implican largos trayectos. Se ha observado que se da un fuerte aumento de la utilización del automóvil cuando la densidad de población cae por debajo de los 50-60 habitantes por hectárea. En definitiva, deberíamos apostar 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 planificada.

No es posible detener totalmente el éxodo a la ciudad, pero sí cabe encauzarlo y dirigirlo a la consecución de ciertos objetivos, entre ellos, significativamente, una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos residentes en zonas urbanas, sin olvidar que en Castilla y León resulta prioritario mantener población en el medio rural, y que para lograrlo, las condiciones de vida en el mismo deben resultar tan apropiadas como en la ciudad.

Y ello, además, desde la doble vertiente que comentábamos en líneas anteriores, que se refiere, por un lado, a esa visión de conjunto que se ha de tener de la ciudad, desde un punto de vista de la colectividad y que se apoya sobre la base de pretender satisfacer las necesidades de sus ciudadanos con el objetivo de aumentar su calidad de vida, y por otro lado,

desde la perspectiva individualista, tomando en consideración la construcción en sí misma, la cual, si cumple correctamente con los principios asociados a la sostenibilidad, logrará alcanzar a la primera, de la que se deduce, en última instancia, que el objetivo fundamental es lograr alcanzar el mayor bienestar posible para los habitantes del edificio y de la ciudad como conjunto. Esto se consigue a través de la restauración y el reforzamiento del tejido urbano y social de nuestras ciudades que atiende a las necesidades planteadas al efecto por la mera incidencia del paso del tiempo sobre la ciudad construida, esto es, en definitiva, por la propia obsolescencia de la ciudad.

II.2.- INICIATIVAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS: FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PLANES

Las políticas de los poderes públicos en el medio urbano, sometidas, a su vez, a los principios transversales de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, habrán de procurar que el ámbito urbano esté suficientemente dotado, ocupándose el suelo de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional.

Son fines diversos, de carácter complementario y sumatorio, los que en su enunciado conectan con alguna de las líneas maestras sobre las que descansa la actual normativa urbanística. Alcanza especial trascendencia, a tal efecto, el fin de posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano *«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»* y de priorizar *«las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil»*, así como combatir *«la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia»*, un propósito a todas luces incompatible con la propia deriva de la regulación de las fuentes de energía renovables en el ordenamiento jurídico español desde el año 2007 y, en particular, a resultas de su reforma en el año 2014.

No en vano la crisis económica imperante desde 2007 y sus consecuencias se han dejado sentir también en el sector energético, si bien con una intensidad e incoherencia inusitadas, por cuanto de forma simultánea a la asunción de nuevos compromisos por el Estado español en materia de desarrollo urbano sostenible, de lucha contra el cambio climático y de mayor eficiencia y ahorro energéticos, se efectúa una reforma normativa en materia de energías renovables, al socaire de lo dispuesto al efecto por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, que invierte por completo su régimen regulatorio y las medidas de fomento y de promoción vigentes hasta el momento, ocasionando un auténtico colapso en el sistema de producción de energía a partir de fuentes renovables, que derivó en una caída de la rentabilidad de las inversiones con sus negativas consecuencias en términos de eficiencia energética, de actividad y de destrucción de empleo.

La sostenibilidad en el ámbito urbano exige la adopción de una nueva perspectiva, y el éxito de esta tarea depende en buena medida de la propia capacidad de los poderes públicos de trascender las declaraciones puramente programáticas y los enunciados normativos para profundizar en las manifestaciones concretas del principio de desarrollo sostenible en el ámbito urbano. Un reto sin duda complejo que reclama, ciertamente, buenas dosis de innovación y creatividad.

En este sentido, el debate no se situaría tanto en la determinación y delimitación de los propios retos a satisfacer a resultas del impulso y la puesta en marcha de la regeneración urbana, sino más bien en la elección y tipificación de las metodologías aplicables para hacer esta transformación realmente operativa. Una labor en la que habrá de resultar absolutamente primordial, al amparo del reparto constitucional de competencias en materia urbanística, el legislador autonómico.

El Consejo aboga por la estabilidad y la simplificación normativa en esta materia que, por una parte, evite el peligro de que la regulación tenga una duración muy limitada en el tiempo, y por otra, garantice la imprescindible seguridad jurídica en aspectos que afectan notablemente a la actividad de la ciudadanía, como es el caso del urbanismo.

El CES considera evidente la necesidad, en muchas ocasiones, de un impulso político que se traduzca en una financiación suficiente que, además de ir dirigida a actuaciones públicas, también haga atractiva la inversión privada, aspecto sobre el que conviene seguir incidiendo por parte de los poderes públicos.

A nivel estatal, el pasado 10 de marzo se publicó el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, sustituto del anterior, que tenía prevista una duración también de tres años (2013-2016)

y que se prorrogó durante el año 2017. Este nuevo Plan está orientado a satisfacer las necesidades reales que existen en materia de vivienda, favoreciendo especialmente el alquiler, la rehabilitación y la renovación urbana y rural.

En la Exposición de Motivos del Real Decreto 106/2018, se enumeran los principales objetivos que este nuevo Plan persigue:

- «– Persistir en la adaptación del sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la limitación de recursos disponibles, priorizando dos ejes, fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbana y rural, con especial atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual y a las ayudas a la accesibilidad universal.
- Contribuir a que los deudores hipotecarios como consecuencia de la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.
- Reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su conservación, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal y de su sostenibilidad ambiental.
- Contribuir al incremento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso, tanto público como privado, con determinación de una renta o precio de cesión en uso máximo, durante el plazo mínimo de 25 años.
- Facilitar a los jóvenes el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler.
- Contribuir a evitar la despoblación de municipios de pequeño tamaño, entendiendo por tales, aquellos de menos de 5.000 habitantes, facilitando a los jóvenes el acceso a la adquisición o rehabilitación de una vivienda en dichos municipios.
- Facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas mayores, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.
- Facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas con discapacidad, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.
- Contribuir a mantener la reactivación del sector inmobiliario, fundamentalmente desde el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de viviendas, edificios y a la regeneración y renovación urbana o rural, pero además, a través del fomento del parque de vivienda en alquiler, ya sea de nueva promoción o procedente de la rehabilitación, y de la ayuda a la adquisición y a la rehabilitación para los jóvenes en municipios de menos de 5.000 habitantes.»

Para la consecución de los mencionados objetivos, el Plan se estructura en los siguientes nueve Programas:

- «1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos.
2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
3. Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual.
4. Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler.
5. Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas.
6. Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas.
7. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.
8. Programa de ayuda a los jóvenes.
9. Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.»

No obstante lo anterior, a la espera de poner en marcha la gestión de las ayudas del nuevo Plan, la Junta de Castilla y León ha venido convocando en el marco del anterior (aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016), algunas ayudas específicas que han sido de interés para la reactivación de la actividad

empresarial, pudiendo mencionar, tales como aquellas aprobadas a través de la Orden 1039/2014, de 2 de diciembre, por la que se diseñan las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la rehabilitación de edificios, dirigidas a la conservación, mejora de la calidad y sostenibilidad, así como ajustes para la accesibilidad, así como las que se introducen a través de las dos Órdenes de 15 de mayo de 2015, una de ellas, por la que se convocan ayudas para la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios comunes, y la otra, por la que se prevén ayudas para la implantación del informe de evaluación de edificios que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los edificios.

Asimismo, como ejemplos recientes de convocatorias de subvenciones de otras Comunidades Autónomas, cabe citar, sin ánimo exhaustivo, la Orden 165/2017, de 21 de septiembre, de la Consejería de Fomento de la Comunidad de Murcia, para la Regeneración y Renovación urbanas o la Resolución de 19 de mayo de 2017, de la Dirección General de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se convoca la línea de incentivos a la construcción sostenible.

Ya en el anterior Plan se indica, entre otros puntos, la necesidad de un cambio en el modelo de acceso a la vivienda, tras las consecuencias que había dejado la crisis, es por ello que el nuevo Plan 2018-2021, pretende continuar con la esencia del anterior y mejorarlo o completarlo en algunas cuestiones, tal y como dicta la Exposición de Motivos del Real Decreto 106/2018:

«La crisis económico-financiera se manifestó con especial gravedad en el sector de la vivienda, y puso de manifiesto la necesidad de reorientar las políticas en esta materia (...).

La realidad económica, financiera y social imperante en España en los años 2012 y 2013, aconsejaba un cambio de modelo que equilibrara ambas formas de acceso a la vivienda (compraventa y arrendamiento) y que, a su vez, propiciara la reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que buscara el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los anteriores años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituía un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrecería un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello, en un marco de estabilización presupuestaria que obligaba a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles.

En este contexto, el Plan Estatal 2013-2016 (...) abordó esa difícil problemática, acotando las ayudas a los fines que se consideraban prioritarios y de imprescindible atención, e incentivando al sector privado para que, en términos de sostenibilidad y competitividad, pudieran reactivar el sector de la construcción a través de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas y contribuir a la creación de un mercado del alquiler más amplio y profesional que el existente (...).

Así, el Plan Estatal 2013-2016 (...) se centró en las ayudas al alquiler y la rehabilitación, sin fomentar con ayudas públicas la adquisición de viviendas ni la construcción de nuevas viviendas, salvo que se tratara de viviendas públicas en alquiler (...).

Hoy debemos insistir en el cambio de modelo iniciado con el Plan Estatal 2013-2016, y así, el Plan Estatal 2018-2021 mantiene la apuesta decidida por fomentar el alquiler y la rehabilitación con carácter prioritario, si bien introduce algunas modificaciones que ajustan y mejoran los planteamientos del anterior plan.»

Como consecuencia del diseño de este nuevo Plan de Vivienda Estatal (2018-2021) el pasado 13 de junio de 2018 de aprobó la Orden FYM/611/2018, de 6 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda y a la Rehabilitación de Edificios y Viviendas para el periodo 2018-2021, junto con la posterior convocatoria de las subvenciones destinadas a la conservación, a la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad de viviendas, publicada el 3 de julio de 2018.

Además, en el marco de este Plan de Vivienda Estatal, se ha iniciado en nuestra Comunidad desde el pasado 12 de marzo, el proceso de aprobación del Proyecto de Decreto por el que se regula el Plan de Vivienda, alquiler social y rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural de Castilla y León (2018-2021). Se trata de una iniciativa para la coordinación entre la Administración General del Estado y la Junta de Castilla y León, de las políticas de vivienda que se desarrollen en nuestra Comunidad Autónoma, de esta manera, se logrará una mayor eficacia de los fondos gestionados al adaptarlos a las necesidades específicas de Castilla y León y el establecimiento del marco jurídico adecuado para ejecutar las diferentes líneas de ayudas en esta materia, determinando, en sintonía con lo desarrollado en el Plan Estatal, las prioridades

y objetivos de las políticas de vivienda.

Vemos, por lo tanto, que el desarrollo urbano sostenible es uno de los retos más importantes que tiene planteados la política territorial y urbanística actual; un desarrollo urbano que sea sostenible en su triple dimensión (económica, social y ambiental), destacando, para ello, las siguientes iniciativas:

- A nivel estatal, en el marco de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano (2006) y la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2007), se aprobó en 2011 la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL), que sigue el mismo esquema que la Estrategia Europea, incorporando además dos temas nuevos: las relaciones campo-ciudad y el cambio climático. La EESUL sirve como marco estratégico, incluyendo principios, objetivos y directrices que, al aplicarse, permitan avanzar hacia el logro de una mayor sostenibilidad urbana y local.
- A nivel autonómico, en Castilla y León contamos con el Acuerdo de Medidas de Desarrollo Sostenible 2016/2019, en consonancia con el desarrollo de nuestra Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009/2014 que tiene como objetivo *«la consecución de un desarrollo sostenible real en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tratando de conseguir la economía más próspera posible en todo el territorio, con un alto nivel de creación de empleos de calidad, de educación y protección sanitaria y de cohesión social en un marco de protección del medio ambiente y utilización racional de los recursos naturales»*. Este Acuerdo incorpora en sus anexos, entre otros puntos, el desarrollo de un conjunto de medidas prioritarias que contribuyan a reactivar la economía a partir de un modelo de economía inteligente, sostenible e integradora.
- Asimismo, contamos en nuestra Comunidad Autónoma con la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León de 2016, que ahonda en el principio de vulnerabilidad para establecer y determinar cuáles son los espacios urbanos más necesitados de intervenciones de rehabilitación y regeneración, siguiendo las directrices de la ya mencionada Ley 7/2014. Además, la Estrategia recoge, en otros aspectos, una serie de directrices para el desarrollo de las acciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y para la inserción de las actuaciones en el planeamiento urbanístico.

III. DESARROLLO URBANO DESDE LA PERSPECTIVA MEDIOAMBIENTAL: CIUDADES ENERGÉTICAMENTE EFICIENTES

III.1.- EL AHORRO Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICOS EN EL MEDIO URBANO

Como se deduce de las líneas anteriores, el anhelo, no solo de los poderes públicos, sino también de la ciudadanía, cada vez más comprometida con la sostenibilidad, de propiciar un cambio paulatino del modelo urbanístico, hacen que la idea de producción masiva de nueva ciudad se vaya sustituyendo por la conservación y, sobre todo, renovación y regeneración de la ciudad existente. Desde la perspectiva que se refleja en este epígrafe, es necesario destacar que la crisis económica y sus consecuencias se han dejado sentir también en el ámbito energético y medioambiental de los núcleos urbanos.

Tal y como se ha indicado, a tal efecto son patentes las negativas consecuencias que ha implicado para nuestro país un crecimiento masivo de la urbanización que ha desbordado ampliamente cualquier previsión a tenor de las disfuncionalidades surgidas en los entornos urbanos al crecer sin una adecuada planificación. Este fenómeno de la extensiva urbanización plasmado en las normas urbanísticas de las épocas anteriores a la crisis de 2007 se ha visto motivado, en gran parte, por el progresivo trasvase de una población mundial, ya de por sí creciente, del entorno rural al urbano, obligando cada vez más a abordar los retos derivados del principio de desarrollo sostenible desde una perspectiva medioambiental.

Con el objetivo, precisamente, de frenar este crecimiento desmesurado de la ciudad y de iniciar el cambio de visión hacia el aprovechamiento y regeneración de la ciudad ya construida, respetando principios tan fundamentales como el de la sostenibilidad y la protección al medio ambiente, ya el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, hace una referencia al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en concreto estableciendo que *«Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible»*.

Y así, el desarrollo urbano sostenible, para lograr satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones, se proyecta en su triple vertiente (económica, medioambiental y social), y se completa con la nueva y creciente preocupación por la potencial insostenibilidad de los crecimientos desmesurados, no equitativos y con mayor impacto en el medio ambiente, especialmente en el interior de las ciudades, una preocupación que se materializa igualmente en la búsqueda de alternativas eficientes desde el punto de vista energético, así como socialmente integradoras e innovadoras, impulsando un entorno urbano y una edificación sostenibles.

Tomando en consideración lo anterior, cabe apreciar de qué manera confluyen en materia de eficiencia energética cuestiones ambientales y ligadas a la lucha contra el cambio climático, junto a otros aspectos propiamente económicos, vinculados a la necesidad de dar respuesta a los requerimientos de abastecimiento energético presentes en nuestra sociedad. De ahí la llamada de atención a nivel internacional sobre la necesidad de aumentar la eficiencia global en el uso de las energías, en cuanto ofrece una de las mayores oportunidades para reducir tanto el consumo de energía, en sentido estricto, como las emisiones de CO₂, a la vez que promueve, de forma simultánea, el ahorro económico y el incremento de la productividad, tratándose, por lo demás, de la medida que puede llevarse a la práctica, en todo caso, con mayor rapidez.

Con este punto de partida, la Ley 8/2013 pretende mejorar el ambiente urbano, progresando en la sostenibilidad de la ciudad en términos energéticos. A tal efecto otorga preeminencia, por un lado, al empleo de las energías renovables frente al imperante uso mayoritario de fuentes fósiles en el ámbito urbano, responsables, en buena parte, de la contaminación soportada por nuestras ciudades, adoptando, asimismo, medidas favorables a la implementación de una mayor eficiencia y ahorro energéticos; con ello pretende no sólo 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 esa pobreza energética de la que hablábamos en párrafos anteriores, enlazando de lleno, en definitiva, con las exigencias planteadas por el principio de sostenibilidad con el fin de integrar, en última instancia, la dimensión ambiental en el medio urbano.

Tal y como se ha mencionado en líneas anteriores, la visión urbana actual ha dado un giro, dirigiendo el foco de atención hacia una ciudad ya construida que se ve necesitada de renovación; renovación que surge como consecuencia, bien del propio paso del tiempo que implica que materiales y estructuras se queden obsoletos, desgastados y que, en consecuencia, puedan causar un agravio para la calidad de vida de los ocupantes de los edificios, incluso para su propia seguridad; pero además, esta necesidad de regeneración nace de la propia evolución de la normativa local, estatal y europea, más comprometida con la ciudad como núcleo social, integrado y cohesionado, y más estricta por lo que respecta a las normas de seguridad, accesibilidad y eficiencia energética, entre otras. Asimismo, la visión urbana actual debe responder a modernos conceptos que se han ido incorporando a la ciudad, y lo seguirán haciendo, como las nuevas necesidades urbanas que se consideran ya imprescindibles y que antes ni siquiera se planteaban que incluyen equipamientos sociales tanto públicos como privados.

La necesidad de regenerar la ciudad también se ve impulsada por las propias condiciones demográficas de cada una de ellas, incluso de cada zona de la ciudad, solo identificando estas necesidades y/o preferencias, se podrán lograr los objetivos tanto medioambientales como de cohesión social, es decir, en el fondo se trata del desarrollo de una política basada en el concepto de «nuevo renacimiento urbano», destacando el importante papel de los entes locales y conformando un modelo integrado de regeneración urbana, comprometido con sus ciudadanos y con el respeto al medio ambiente y el desarrollo sostenible en general.

Este modelo implica un ejercicio de liderazgo por parte del conjunto de las Administraciones Públicas, facilitando la implantación de actividades y el despliegue de tecnologías eficientes y bajas en emisiones; destacando, en este sentido, el papel esencial que ostenta el ciudadano a la hora de mantener un comportamiento responsable y respetuoso con estas iniciativas.

Como decimos, es imprescindible destacar la importancia de la concienciación a nivel institucional y del ciudadano de a pie sobre los peligros que el no respeto al medio ambiente puede ocasionar en el presente y, más si cabe, en el futuro, de esta manera, nos resulta pertinente mencionar en este apartado uno de los pilares fundamentales a nivel europeo, que marca el inicio y las directrices de los planes desarrollados a nivel de cada Estado miembro, como es la Estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Europa 2020, aprobada en 2010, que marca en materia de energía el objetivo conocido como 20/20/20, esto es, la aspiración a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20% en comparación con los niveles de 1990, o en un 30% si se dan las condiciones al efecto, e incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20% y en un 20% la eficacia energética, cifrando en más de un millón de empleos los que teóricamente podrían verse afectados por la consecución de estos objetivos.

Si bien es cierto que desde que se diseñó esta Estrategia y hasta la actualidad, los objetivos de la UE en materia de energía han evolucionado, afianzándose y perfilándose con mayor nitidez, desde su referencia inicial al ahorro de energía, entendido como «la cantidad de energía ahorrada, determinada mediante la medición y/o estimación del consumo antes y después de la aplicación de alguna medida de mejora de la eficiencia energética, teniendo en cuenta al mismo tiempo la normalización de las condiciones externas que influyen en el consumo de energía», hasta abrirse al objetivo más amplio de la eficiencia energética, en cuanto «relación entre la producción de un rendimiento, servicio, bien o energía, y el gasto de energía», incidiendo, en todo caso, sobre tres elementos clave: el consumo racional de energía, la demanda energética y el rendimiento de la instalación o sistema correspondiente.

En consecuencia, el camino hacia el logro de este desarrollo sostenible desde una perspectiva medioambiental pasa también por el hecho de asociar la eficiencia energética no solo a consideraciones estrictamente económicas o ambientales, sino también sociales, calificando el sector energético de las energía renovables como un sector económico en crecimiento, susceptible de crear puestos de trabajo especializados en materias vinculadas con la sostenibilidad, con la consecuente absorción de profesionales en la materia, creando oportunidades tangibles para la prestación de servicios de alta cualificación.

En definitiva, es incuestionable que la ciudad se ha convertido en la práctica en un sistema que derrocha energía, pero también es una de las principales causas del cambio ambiental. Es por ello que las políticas locales en materia de desarrollo sostenible, la adaptación del parque inmobiliario (público y privado) a las nuevas normas de seguridad, habitabilidad y accesibilidad, así como de regeneración de barrios degradados y espacios comunes, han de ir íntegramente en paralelo con los objetivos de lucha contra el cambio climático.

III.2.- REHABILITACIÓN ENERGÉTICA Y EDIFICACIÓN SOSTENIBLE: EL INFORME DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS

En todo caso, a la luz de cuanto antecede, las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación de la ciudad existente han de procurar aprovechar el espacio urbano actual, adaptando la ciudad construida a los requerimientos económicos, sociales y medioambientales propios de nuestro tiempo, a fin de optimizar y maximizar, en última instancia, su rendimiento, tanto en términos absolutos como relativos, esto es, desde la perspectiva particular de los elementos concretos que la integran y entre los que alcanza especial significado y predicamento la vivienda.

Resulta fundamental, en este sentido, la atención del legislador estatal desde la aprobación de la Ley 8/2013 hacia la cuestión energética y, en concreto, su preocupación por fomentar, impulsar y garantizar un mayor ahorro y eficiencia energéticas en el medio urbano, como ya se ha mencionado a lo largo de las páginas de este Informe. Su interés no hace sino subrayar la innegable interrelación existente entre el modelo de ciudad imperante, la inaplazable exigencia de abordar la cuestión de la mejora de la eficiencia energética de la vivienda en España, especialmente del parque ya construido, y la absoluta necesidad de propugnar un cambio de modelo energético.

Según lo establecido en el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética (2011-2020), en 2010, el consumo de energía del Sector “Edificación y Equipamiento” representó el 26,1% del total de consumo de energía final nacional, correspondiendo un 17,5% del consumo energético al sector de edificios de uso doméstico y un 8,6% al sector de edificios destinados a servicios. Se pone así de relieve el impacto ambiental no sólo del núcleo urbano entendido en su conjunto, sino también, en particular, de la edificación singular, perspectiva desde la que resulta, sin duda, más fácil enlazar con la cuestión a fin de actuar sobre los objetivos considerados prioritarios en materia de eficiencia energética.

De ahí que las medidas referidas a este sector prevean actuaciones en materia de rehabilitación energética de la envolvente térmica de los edificios existentes, mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación interior en los edificios existentes, construcción de nuevos edificios y rehabilitación integral de los existentes con alta calificación energética, construcción o rehabilitación de edificios de consumo de energía casi nulo, mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de frío comercial, así como del parque de electrodomésticos, redes de abastecimiento de energía eléctrica (vehículo eléctrico), autoconsumo y generación distribuida de energía.

Y así, cabe recordar que conforme al artículo 4.4 del Texto Refundido (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015), las Administraciones públicas deberán adoptar medidas para asegurar la realización de las obras de conservación, así como la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que resulten precisas, formulando y ejecutando, en su caso, los instrumentos que las establezcan, siempre que 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», resultando, en todo caso, prioritarias, en tales supuestos, las medidas orientadas a eliminar situaciones de infravivienda y a un uso racional de la energía.

Por lo que hace al sector de la edificación, resultan trascendentales, a tal efecto, la vigente Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, o el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por Real Decreto 1751/1998, de 31 de julio. No obstante lo anterior, en el sistema legislativo español, los primeros signos de preocupación por la eficiencia energética del parque edificatorio existente se observan con la aprobación de la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, sin olvidar, en todo caso, la proliferación y preeminencia en este ámbito especial de Planes, Estrategias y Programas de Acción, que nos sitúan, en última instancia, ante un ámbito propio de la *soft law*.

Da un paso más en esta dirección, desde la perspectiva del parque edificado español, la Ley 8/2013, que aspira a fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad de la nueva edificación, acercando el marco normativo español a los objetivos marcados por las políticas y la regulación europeas, sobre todo en relación con los objetivos concretos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética. Y así, promueve, conjuntamente con el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, y el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, un nuevo modelo español de vivienda fundado, de forma prioritaria, en el alquiler y la rehabilitación, aspirando a incorporar los objetivos energéticos que afecta a operaciones de carácter integrado sobre espacios urbanos más amplios, a fin de permitir, por su tamaño, *«la puesta en servicio de redes de instalaciones energéticas a escala de barrio, con menor consumo de recursos, y que permitirían que los barrios tiendan a la autosuficiencia energética en el medio plazo»*.

Dentro de este epígrafe no podíamos dejar de incorporar la mención y explicación de lo que supone el *nuevo Informe de Evaluación de Edificios*, que es un instrumento regulado 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 ahora vigente Inspección Técnica de Edificios, que no se encontraba regulada siquiera con carácter general por todas las Comunidades Autónomas ni exigida en todos los municipios españoles.

No en vano, como admite la Exposición de motivos de la Ley 8/2013, *«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 sólo eso, casi el 58% de nuestros edificios se construyó 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.

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 aquéllos en relación con los aspectos 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. Tal acreditación podrá realizarse a través del Informe de Evaluación de los Edificios regulado por el propio Texto Refundido, 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, que se señalan para la eficiencia energética del edificio.

En todo caso, el informe de evaluación de edificios atiende a tres aspectos concretos y determinados, en particular, el estado general de conservación del edificio, sus condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad en su acceso y utilización, y, en última instancia, la certificación de su eficiencia energética.

En fin, desde 2013 el legislador estatal se separa y eleva por encima de la regulación del anterior Informe de Inspección Técnica de Edificios, 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 Comunidad Autónoma.

En suma, el nuevo informe de evaluación de edificios que alumbra la Ley 8/2013, 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 urbano.

IV. DESARROLLO URBANO DESDE LA PERSPECTIVA HUMANA: PROMOCIÓN DE CIUDADES MÁS HUMANAS E INCLUSIVAS

IV.1.- MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE: ACCESIBILIDAD Y TRANSPORTE “VERDE”

Actualmente la movilidad urbana es percibida, en general, como un verdadero problema debido al elevado uso del vehículo particular propulsado por combustibles tradicionales. En efecto, hoy el coche particular sigue siendo nuestro medio de movilidad preferido dado que el 43% de los kilómetros recorridos en el mundo lo son utilizando este medio de transporte y, particularmente, en Europa de cada cuatro desplazamientos, tres se hacen en coche. Por ello, urge el que se lleve a cabo una nueva orientación de la movilidad urbana hacia modos de transporte más sostenibles que nos permitan contribuir a la consecución de los retos más relevantes de nuestro siglo: protección de la salud, el medioambiente, el bienestar y nuestra seguridad.

En Castilla y León el uso del transporte público resulta débil y se “sobreutilizan” los coches. Las competencias para fijar las partidas de presupuesto en materia de transporte son municipales, de ahí las desigualdades que surgen entre municipios y las carencias y deficiencias que muestran algunas poblaciones. Además, no siempre la movilidad resulta accesible para todos, el hecho de proporcionar mayor accesibilidad no implica automáticamente una mejora de la movilidad. Es muy importante la educación a la ciudadanía que utiliza el coche, estimular la movilidad peatonal, ciclista, etc. favoreciendo un cambio en los hábitos de movilidad. El problema no deriva sólo del mayor consumo de energía y se manifiesta en una mayor contaminación, deriva de la necesidad de movilidad cotidiana que el propio modelo impone y de los errores históricos y estratégicos en el diseño de la ciudad. La reducción de la movilidad se logra mediante una adecuada mezcla de usos y actividades.

Existe una estrecha relación entre la accesibilidad, la movilidad, la cohesión y la integración social, en cuanto que resulta evidente que una política urbana adecuada de movilidad y transporte contribuirán a la consecución de una ciudad más accesible a todos los ciudadanos lo que, a su vez, se traducirá en el logro de una mayor integración y cohesión, en dicho espacio, de todos ellos.

En materia de movilidad sostenible el objetivo último debería ser reducir la necesidad de desplazamiento promoviendo el llamado “urbanismo de proximidad”, así como buscar la mejora de la coordinación del planeamiento urbanístico con la planificación del transporte, especialmente, con el transporte público. No obstante, somos conscientes de que se trata de un objetivo a medio y largo plazo y que es preciso simultanear con la necesidad de adoptar medidas que traten de mejorar la movilidad urbana en su concepción actual.

Cuando se alude a la movilidad urbana sostenible se está haciendo referencia a un término que engloba varias cuestiones: la primera hace alusión a la exigencia de que se aprovechen al máximo el uso de todos los modos de transporte, así como a la organización de la intermodalidad entre los distintos modos de transporte colectivo o público (tren, tranvía, metro, autobús y taxi) y entre los diversos modos de transporte individual (automóvil, bicicleta y marcha a pie); en segundo lugar, implica una gestión de la demanda de transporte que garantice la movilidad, la calidad de vida y la protección del medio ambiente.

Se considera fundamental la aprobación de planes de movilidad urbana sostenible, en la medida en que se trata de instrumentos esenciales que permitirán a las ciudades realizar un uso eficiente de sus servicios e infraestructuras de transporte, la puesta en marcha de medidas rentables de movilidad urbana, así como el fomento de mejoras en relación con la movilidad tanto dentro de las ciudades como en los trayectos de corta distancia hacia y desde las mismas, dando

protagonismo a los medios de transporte sostenible. Estos planes de movilidad urbana deben venir precedidos de los adecuados estudios de movilidad que definan las pautas actuales y permitan determinar las medidas más adecuadas en cada caso, atendiendo también a la perspectiva de género.

El CES ha manifestado en anteriores informes su opinión sobre la necesidad de potenciar el transporte público y su adaptación a las necesidades crecientes de las áreas metropolitanas, así como la consolidación de las prestaciones en las áreas rurales, con especial incidencia en lo que se refiere al transporte a la demanda.

El CES muestra su preocupación por las reducciones y supresiones de líneas ferroviarias de transporte de viajeros dentro de nuestra región, por el perjuicio económico y social que ocasionan a territorios ya de por sí deficitarios en infraestructuras de transporte y que, de existir, favorecerían la movilidad hacia los núcleos de población más grandes de la región, contribuyendo con ello a una racionalización de la movilidad relacionada con el desarrollo urbano sostenible.

En este sentido, y con el objetivo de fomentar el uso del transporte ferroviario de pasajeros de Castilla y León, este Consejo entiende que es necesaria una adecuación y racionalización de los actuales servicios intrarregionales, en cuestiones tales como el tipo de trenes (sustituyendo los actuales por un número menor de plazas ofertadas), los horarios, con una mejor adaptación a las necesidades de la población (teniendo en cuenta características estacionales como el curso escolar), y una política tarifaria integral que posibilite la interconexión entre el ferrocarril y el transporte público por carretera.

Las políticas en materia de movilidad y transporte han de perseguir la consecución de un sistema de transporte verde, más eficiente y seguro, que impulse el desarrollo económico y favorezca la cohesión social y territorial, preservando el medio ambiente, la salud de los ciudadanos y los recursos no renovables, al mismo tiempo que contribuya eficazmente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes atmosféricos.

En este sentido, y en relación con la Administración General del Estado, cabe recordar que se aprobó, en virtud del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT), en el que se abordan de manera integral las cuestiones relativas a la movilidad y al transporte, en base al cual la intervención general de la Administración General del Estado en conciertos de actuaciones en infraestructuras y de programas de transporte urbano y metropolitano se enmarcará en la previa elaboración, por parte de las Administraciones competentes, de un Plan de Movilidad Sostenible para el ámbito de actuación de que se trate en el que se fomente el transporte público y los medios no motorizados y se atienda al cumplimiento de las directivas europeas en materia de control de las emisiones de gases de efecto invernadero.

IV.2.- LA "SMARTCITY" Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Por *Smart City* se entiende la *ciudad de las personas*, con un plan de transformación global enfocado a introducir el uso de nuevas tecnologías para acercarla al ciudadano y mejorar la administración de la ciudad, así como el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos, que haga las ciudades más eficientes, sostenibles y confortables, satisfaciendo a la vez las necesidades de la urbe y de sus ciudadanos. A su vez, debe estar en consonancia con los principios de Desarrollo Sostenible y tomando la innovación tecnológica y la cooperación entre agentes económicos y sociales como los principales motores del cambio.

La nueva revolución industrial ha alumbrado una *industria inteligente (4.0)* una industria ligada a las TIC, caracterizada por la menor relevancia de la ubicación geográfica, el papel clave de las plataformas, la importancia de los efectos de red y el uso de Big Data, y permitiendo, a través de la conectividad, que fabricación, logística, encargo y diseño se alineen con el cliente para fabricar productos o prestar servicios personalizados, por lo que cabe esperar que también contribuya a alcanzar una planificación urbana inteligente (*smart city*) fruto del nuevo enfoque del modelo urbanístico, con capacidad de anticiparse a través de la innovación tecnológica a las necesidades futuras.

Por otra parte, es necesario que en este modelo de desarrollo urbano sostenible se integre la creciente actividad de distribución y logística, de tal modo que este nuevo entorno permita desplegar su función de forma eficiente, con el fin de favorecer esa necesaria mejora de la calidad de vida.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, apuesta de forma expresa por la denominada *smart city* como postulado inspirador del título III de su articulado, el cual incorpora una serie de reformas que, desde la salvaguarda medioambiental, inciden en los ámbitos centrales del entramado económico: la sostenibilidad del modelo energético, la

reducción de emisiones, el transporte y la movilidad sostenible, y el impulso del sector de la vivienda desde la perspectiva de la rehabilitación como fuente generadora de ocupaciones.

Suscribiendo de nuevo lo estipulado por las Naciones Unidas, cuando está bien planificado, el desarrollo urbano implica la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en los entornos urbanos para conseguir la mejora del transporte, la movilidad, la seguridad ciudadana y el suministro y consumo de energía y agua (ideas englobadas bajo el concepto de *smart city*).

No debemos olvidar que habrá que conectar necesariamente la *smart city*, sus ventajas y múltiples prestaciones desde la perspectiva del desarrollo urbano sostenible, al principio de confianza digital y a los retos planteados al respecto en materia de ciberseguridad. No en vano, el funcionamiento del sector público, en este caso en el entorno urbano, se hace más eficiente, más sostenible en términos tanto económicos como ambientales, pudiendo diseñarse para avanzar también, gracias al empleo de estas innovaciones tecnológicas, en la vertiente social. La utilización de múltiples aplicaciones electrónicas entraña un riesgo que exige del sector público un papel activo como guardián y protector de colectivos especialmente vulnerables y como centinela capaz de desarrollar entornos seguros ligados a los derechos de los ciudadanos y, simultáneamente, interoperables, sin que lleguen a conculcarse los principios esenciales en que debe asentarse la actuación administrativa.

Por lo que atañe a nuestra Comunidad Autónoma, no se trata de tecnificar sin más sus núcleos urbanos o ciudades de mayor población, sino que la reflexión y análisis del que parta la expansión de la filosofía y metodología *smart* habrá de tomar en consideración aquellos aspectos esenciales que son consustanciales al territorio autonómico hasta el punto de definir a la Comunidad. Así, el envejecimiento de su población, la creciente despoblación, que sitúa a Castilla y León a la cabeza de las Autonomías españolas en pérdida de población, o, aspecto igualmente problemático y que dificulta en gran medida la adecuada prestación de los servicios públicos, la dispersión de parte de su población en núcleos urbanos de muy reducido tamaño.

Por otra parte, el alto nivel de compromiso que resulta necesario para hacer posible la ciudad o el territorio inteligente exige, en todo caso, el concurso de múltiples actores, públicos y privados, a los que habrá de dotar de especial formación a fin de que cuenten con los conocimientos que se requieren a todos los participantes en ese proceso. Se trata de un propósito delicado, por cuanto plantea múltiples retos, desde la promoción de la inversión y colaboración, a la adecuada coordinación de todos los participantes en un proyecto marcado fundamentalmente por la transversalidad a largo plazo. Asimismo, la planificación de este tipo de ciudades requiere de forma previa de un adecuado análisis de la situación de partida, donde un DAFO debería facilitar el diseño de la estrategia a desplegar en el medio y largo plazo y, en especial, en las oportunidades que van a ofrecer las TICs, su integración transversal y su rápido cambio.

En resumen, la gestión inteligente del territorio no es sino un modo, en principio, el más eficiente, de satisfacer los requerimientos de la sostenibilidad urbana en su triple vertiente, económica, ambiental y social. A sus indudables ventajas económicas, en razón del ahorro, la racionalización y la eficiencia que promueve en el empleo de los recursos tanto públicos como privados, deben sumarse, además, su eficacia y empuje en la protección del ambiente urbano desde diversas perspectivas, o su contribución al refuerzo de la accesibilidad y, de forma especial, al fomento de la cohesión social.

V. DESARROLLO URBANO COMO OPORTUNIDAD PARA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL EMPLEO. ESPECIAL REFERENCIA A LA ACTIVIDAD DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

El sector de la construcción abarca diferentes actividades que se pueden clasificar en dos grandes grupos: Actividad residencial, donde se incluye tanto la nueva construcción de viviendas como la rehabilitación de edificios, viviendas y núcleos urbanos, y Creación y mantenimiento de infraestructuras, incluyendo tanto infraestructuras sociales (educación, sanidad...), como infraestructuras económicas (comerciales, transportes, industria, telecomunicaciones, energía, agua...).

La reciente crisis económica ha puesto de manifiesto, por una parte, la fragilidad del modelo económico español basada en exceso en la actividad inmobiliaria, y por otra, las debilidades estructurales del propio sector de la construcción, que

durante ese período ha reducido su porcentaje de aportación al valor añadido bruto, y ha perdido un elevado número de empleos y de empresas.

El análisis presentado por el Foro del Ciclo Integral de la Construcción en 2013, en el que participan los agentes sociales representativos del sector de la construcción (CNC, FECOMA-CC.00. y MCA-UGT), pone de manifiesto la situación de emergencia en el que se encontraba el sector de la construcción tras seis años de crisis, cifra en más de 1.200.000 los empleos destruidos en empresas constructoras, más de 300.000 en fabricantes de productos, más de 50.000 en ingenierías y arquitecturas, y varias decenas de miles en almacenistas, gremios de la construcción, agentes inmobiliarios, promotoras, etc. Además, habría que sumar el impacto del efecto arrastre en el resto de la economía, de muy difícil cuantificación pero que todos conocemos.

No obstante lo anterior, en el CES entendemos que la construcción ofrece oportunidades de generar actividad económica y empleo, partiendo de la necesidad de un nuevo planteamiento que no entienda el sector de la construcción única y exclusivamente como «productor de nuevas viviendas e infraestructuras», sino que se oriente más hacia los objetivos del nuevo desarrollo urbano, basado en la sostenibilidad económica, ambiental y social.

En este sentido, las actuaciones de reforma y rehabilitación ofrecen amplias posibilidades, así como la obra pública, siempre y cuando se adopten las medidas de impulso adecuadas por parte de los poderes públicos, pues es incuestionable el beneficio público que se generaría, no sólo por la creación de actividad y empleo, sino por los retornos fiscales que esas actividades conllevan. Una vez superados los peores años de crisis, ha llegado el momento de plantearse como objetivo la reactivación de la actividad del sector de la construcción, para lo cual resulta necesario identificar nuevos yacimientos de empleo en los que puedan ocuparse los trabajadores del sector, que para ello, deberán adaptarse a nuevos requerimientos laborales.

En el análisis ya mencionado, se enumeran una serie de actividades susceptibles de alcanzar un desarrollo creciente en el futuro inmediato, sobre los que se debería actuar en el corto y medio plazo.

Si la construcción tradicional sirvió de motor de crecimiento y de empleo en España en los primeros años del siglo XXI, el nuevo urbanismo también está en disposición de volver a impulsar la contratación en este sector, si bien con estándares más estables y contando con la participación de los ciudadanos.

El nuevo modelo urbanismo debería coadyuvar a la generación de un tejido productivo de calidad e innovador, que entre sus principios tenga alcanzar un empleo digno, estable y con la debida formación, la conciliación entre la vida laboral, personal y familiar, el cuidado del medio ambiente y del entorno local, y la cooperación para mejorar la competitividad.

Así, cabe señalar la necesidad de recuperar actividad en los sectores de obras públicas y concesiones, que han registrado retrocesos muy notables durante los años de crisis económica. Especialmente significativa ha sido la reducción de la inversión en infraestructuras realizada por el Estado y el Sector público empresarial y fundacional, que ha sido aún más intenso en el caso de las infraestructuras de transporte y de obras hidráulicas, con una incidencia cercana al 75% de la demanda pública en obra civil y cuyo volumen de facturación equivale a un empleo directos superior a las 275.000 personas, y otros 146.000 empleos indirectos.

Otra de las áreas de actuación se refiere al ciclo integral del agua. Estimaciones recientes cifran en torno a los 13.000 millones de euros el coste anual de todos los servicios implicados, a los que se puede añadir la estimación de un déficit inversor en infraestructuras de depuración de más de 10.000 millones de euros.

Respecto a los equipamientos sociales, distintos estudios ponen de manifiesto una importante carencia en España de determinadas dotaciones, en concreto en los centros hospitalarios y la vivienda protegida en alquiler, hecho que abre la puerta a la posibilidad de una colaboración público-privada que pueda contribuir de forma eficaz a corregir el déficit detectado. Por lo que se refiere a los servicios sanitarios, cabe señalar la evolución positiva que viene mostrando el sector de la tecnología sanitaria que, en 2008 alcanzó un volumen de facturación superior a los 8.300 millones de euros y empleó a 29.000 profesionales y destaca su carácter innovador (con una inversión que se cifra en el 5% de su facturación) y su faceta exportadora (con un incremento de las exportaciones próximo al 15% entre los años 2005 y 2009).

También el sector de atención a la dependencia está adquiriendo un protagonismo creciente por el progresivo envejecimiento de la población, evidente en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, y que se está convirtiendo en un importante reto económico y social al que hay que responder de forma adecuada.

Por último, hacemos referencia a las actividades contempladas en el segmento de actividad de servicios de saneamiento urbano, que comprenden la limpieza viaria, recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos, como yacimiento de empleo directamente relacionado con los objetivos del nuevo desarrollo urbano.

No debemos olvidar la importancia de las actividades ligadas a las tareas de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, promovidas por el nuevo modelo de desarrollo urbanístico, tanto como nuevo yacimiento de empleo como generadoras de actividad económica. A este respecto, el estudio “Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de vivienda” elaborado por Albert Cuchí y Peter Sweatman y coordinado por Green Building Council España (GBCe) y la Fundación CONAMA, considera que si se rehabilitasen 10 millones de viviendas desde el año 2012 hasta el año 2050, se generarían hasta 130.000 empleos estables.

El CES entiende que el impulso de las actividades ligadas a la reforma de viviendas y a la rehabilitación de edificios es una oportunidad para contrarrestar los graves efectos negativos de la caída registrada por el subsector de la edificación, así como para sentar las bases necesarias para una economía sostenible de la actividad constructora. Por ello, recomendamos que se fomente la creación de nuevos e importantes yacimientos de empleo en torno a las actividades de reforma y rehabilitación, que se incremente la empleabilidad y especialización de los trabajadores desempleados, y que se impulsen trabajos de mayor valor añadido, que incorporen un mayor grado de tecnología e innovación, y contribuyan a mejorar la productividad del sector.

En conclusión, cuando está bien planificado, el desarrollo urbano encierra el potencial de mejorar el acceso de las personas a la educación, la atención a la salud, la vivienda y otros servicios, gestionar de manera adecuada el efecto de la población sobre el medio ambiente y, también, fomentar las oportunidades en materia de productividad económica, siendo capaz de generar ocupaciones laborales en el marco de una actividad empresarial, de mayor complejidad que la construcción tradicional pero de alto valor añadido o en el sector de las energías renovables.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Un modelo urbanístico expansivo y desmesurado tanto por la parte de su oferta como de su demanda, que en parte fue impulsado por intereses especulativos y recaudatorios se convirtió, entre otros factores, en el origen de la crisis y es uno de los mayores lastres para el desarrollo del modelo actual de urbanismo. Las consecuencias sociales y económicas que ha tenido este desarrollo urbano deben suponer una alerta que nos haga evitar los mismos errores, sabiendo que la transición hacia un nuevo modelo urbanístico está condicionada por la existencia de estructuras heredadas del pasado que hay que seguir manteniendo. Es por todo ello que desde este Consejo consideramos que la reactivación de la construcción deberá ser equilibrada y habrá de ir acompañada de un compromiso de permanencia **sostenible en el tiempo** y de una **perspectiva a largo plazo que configuren un nuevo modelo de urbanismo** que tenga como referentes la calidad de vida y la sostenibilidad económica y medioambiental.

Tal y como se ha subrayado a lo largo de este Informe, el desarrollo urbanístico en nuestra Comunidad Autónoma ha experimentado un giro, especialmente marcado por la normativa estatal básica, en la concepción del desarrollo de la ciudad desde el punto de vista de la construcción y de la rehabilitación, regeneración y renovación. Desde este Consejo insistimos en la importancia del cambio en el concepto de urbanismo y de su evolución, no únicamente desde la idea del urbanismo como sistema estructurador de los entornos urbanos y generador de actividad económica y riqueza, sino también desde **la perspectiva del bienestar y de la calidad de vida para el ciudadano**. Por ello, el CES incide en la necesidad de no olvidar el concepto de bienestar cuando se habla de desarrollo urbano, y si todo esto lo vinculamos al concepto de *sostenibilidad*, nos encontramos con que un desarrollo urbano sostenible se da cuando existe en el entorno urbano de referencia una alta calidad de vida para sus habitantes, así como una oferta de oportunidades y recursos tanto para los residentes actuales como para los futuros, para ello será necesario un uso eficiente de los recursos naturales, la promoción de la cohesión social y de la inclusión, así como el fortalecimiento de la prosperidad económica local.

El CES considera necesario que se avance en términos de un mayor ahorro y eficiencia energética también en el despliegue del desarrollo urbano. Para ello, este Consejo estima conveniente que la compleja, diversa y dispersa normativa energética se debe simplificar, coordinar y adaptar a las diferentes demandas emanadas de la multiplicidad y heterogeneidad de actividades. Igualmente, es necesario que se fortalezcan las medidas que impulsen la mejora de la eficiencia energética del parque edificatorio, tanto privado como de los edificios de las administraciones públicas, favoreciendo así el necesario ahorro energético y, con ello, la mejora de la sostenibilidad de los edificios.

La ciudad sostenible

La ciudad es el entorno idóneo para que confluyan las diferentes políticas sectoriales (urbanismo, transporte y movilidad, medio ambiente, vivienda, empleo, etc.), a la vez que se configura como un **sistema consumidor de recursos y, consecuentemente, generador de residuos y contaminación**. Desde el CES valoramos positivamente la puesta en marcha, a nivel estatal y autonómico, de los instrumentos necesarios para crear un nuevo panorama normativo en el que **se priorice la lucha contra el cambio climático desde el entorno de la ciudad**.

En este sentido, animamos a seguir construyendo y coordinando políticas y acciones encaminadas a reducir las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera y así mejorar la calidad del aire de nuestras ciudades, de acuerdo con los estándares y compromisos adquiridos por la Unión Europea para 2020 (reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, incremento de hasta un 20% en la proporción de energías renovables y aumento del 20% en la eficiencia energética) y las previsiones para 2050. Se trata de una serie de medidas más ambiciosas encaminadas a la reducción de las emisiones residenciales y de los edificios de oficinas de en torno al 90%, medidas tales como la aplicación de tecnologías de vivienda pasiva en las nuevas construcciones, la renovación de edificios antiguos, la sustitución de los combustibles fósiles por la electricidad y las energías renovables para usos de calefacción, climatización y preparación de alimentos.

Todo esto con el objetivo fundamental de frenar el impacto negativo del cambio climático sobre el medio ambiente y sobre la salud de los ciudadanos, puesto que, según los datos de la Agencia Europea del Medio Ambiente, hasta el 30% de los europeos que viven en ciudades están expuestos a niveles de contaminantes atmosféricos que superan los límites de calidad del aire fijados por las normas de la Unión Europea.

Las capitales de provincia de nuestra Comunidad Autónoma no superaron, a fecha 1 de enero de 2017, los 300.000 habitantes, siendo Valladolid la de mayor población, seguida de Burgos y Salamanca, con Soria en el extremo contrario, con menos de 40.000 habitantes. Castilla y León pierde población de un año a otro, lo cual constituye una de las problemáticas más preocupantes que hemos de abordar y que, unido a la amplísima extensión de nuestro territorio, hacen de la demografía uno de los principales retos de la agenda política de nuestra Comunidad. Sin embargo, este reducido nivel de concentración urbana hace que la generación de polución en las ciudades castellano y leonesas no sea tan alarmante como en otras urbes de mayor tamaño del panorama nacional e internacional.

De hecho, en noviembre de 2017, dieciséis ciudades españolas superaron el límite permitido de partículas en suspensión contaminantes en la atmósfera. Entre ellas, en el noveno puesto se situaba Valladolid, única de las ciudades de Castilla y León que sobrepasó en un 20% el máximo permitido, mientras que otras ciudades españolas lo sobrepasaron hasta dos y tres veces más del límite establecido; ante tal situación, fueron únicamente los Ayuntamientos de Valladolid y de Madrid los que adoptaron medidas de restricción de la circulación y el estacionamiento de vehículos en sus centros urbanos con el objetivo de reducir las emisiones a la atmósfera.

Desde este Consejo valoramos que Castilla y León sea una Comunidad Autónoma con altos estándares de calidad en cuanto a instrumentos, medidas y normativa para la preservación del medio ambiente y la mejora de la calidad del aire. No obstante, es necesario seguir avanzando hacia el diseño de políticas urbanas cada vez más comprometidas con el medio ambiente y encaminadas a hacer cumplir los niveles máximos de contaminación permitidos para seguir cumpliendo con nuestros estándares de calidad y con el objetivo de mejorarlos en el futuro.

Por otra parte, este Consejo quiere incidir en la necesidad de avanzar de forma paralela al desarrollo urbano en la implantación de la última red de alta tecnología 5G en las ciudades, con el fin de que se puedan alcanzar los objetivos de sostenibilidad económica, social y ambiental de la forma más eficiente posible, empleando para ello plataformas digitales, habilitadores digitales y todo aquel software necesario para optimizar las diferentes actividades y recursos de las ciudades y la información que generan.

La eficiencia energética

El parque inmobiliario de nuestra Comunidad está formado por una gran cantidad de edificaciones que tienen problemas de eficiencia energética debido a que se construyeron con anterioridad a la aprobación de las normas sobre eficiencia térmica. Esto supone para sus usuarios la necesidad de destinar mayores recursos energéticos para mantener un estándar de confort, lo que supone un sobrecoste que no en todos los casos es posible afrontar dando lugar a situaciones de pobreza energética y, socialmente supone un despilfarro energético de consecuencias medioambientales.

Es por ello evidente que las medidas que se adopten para incrementar la eficiencia energética de las edificaciones más ineficientes y con ello a propiciar una reducción del consumo energético, contribuirán de una parte a la sostenibilidad medioambiental y de otra a reducir la factura de la energía, reduciendo, en el caso de los hogares más vulnerables, la posibilidad de sufrir pobreza energética.

En este sentido, nos parece imprescindible traer a colación la **Estrategia de Eficiencia Energética de Castilla y León 2020** (EEE-CyL 2020), aprobada mediante **Acuerdo 2/2018, de 18 de enero, de la Junta de Castilla y León**, la cual consideramos absolutamente necesaria, teniendo en cuenta el escenario temporal en el que nos encontramos, y que servirá para afrontar muchos de los retos que en materia energética hemos plasmado a lo largo del presente Informe, así como para alcanzar y superar los objetivos de eficiencia energética. La Estrategia constituye un documento estratégico de apoyo para mejorar la eficiencia energética a través del diseño de una serie de líneas de actuación y medidas a aplicar por empresas, ciudadanos y administraciones públicas, encaminadas a establecer un escenario de mejora de la eficiencia energética en Castilla y León para el año 2020.

Dicha Estrategia responde a los objetivos contemplados en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, así como en la Estrategia Europea 2020, y marcará, en nuestra Comunidad Autónoma, el camino a seguir hasta el año 2020, evaluando de forma continua los logros alcanzados y ajustando las posibles desviaciones mediante un sistema de seguimiento adaptado a cada una de las siete áreas estratégicas que incluye: (I) sector industrial, (II) sector edificación, (III) sector transportes, (IV) sector servicios públicos, (V) sector administración autonómica, (VI) I+D+i en eficiencia energética y (VII) formación, comunicación y difusión.

La gestión del agua

Desde este Consejo compartimos la preocupación del CES de España, reflejada en su Informe 1/2012 sobre Desarrollo autonómico, competitividad, cohesión social y medio ambiente, que el creciente impacto del cambio climático sobre los fenómenos atmosféricos, tales como los cada vez más frecuentes y prolongados periodos de sequías, la variabilidad de las precipitaciones y la distribución irregular del agua en el territorio, dificultan el equilibrio sostenible entre las funciones social, económica y medioambiental del agua en nuestro país. Para garantizar la **gestión sostenible del agua** en los entornos urbanos, es necesaria, a nivel genérico, una mejora en los usos del agua y una renovación de los sistemas para su captación y distribución. Asimismo, es esencial, el desarrollo de fuentes alternativas de agua, como la reutilización de aguas residuales para el regado de parques y la limpieza de las calles, actuaciones que deben complementarse con políticas de gestión de la demanda y de minimización de la contaminación del agua.

Además, en línea con la última idea del párrafo anterior, y con el necesario avance hacia la sostenibilidad económica, ambiental y social, recomendamos la implementación de medidas para impulsar en Castilla y León la denominada economía circular. Este sistema genera enormes oportunidades, pero a la vez requiere que todos los agentes de la cadena de valor colaboren en la identificación de las soluciones más eficientes en cada sector. La economía circular, que persigue entre otros objetivos, impulsar la reducción de residuos y su reutilización o reciclaje, requiere de adecuadas y suficientes infraestructuras para el tratamiento de los diferentes tipos de residuos. Por ello es necesario que el entorno urbano esté dotado de este tipo de infraestructuras, a la vez que se debe facilitar la accesibilidad a las que se encuentran en zonas colindantes a la ciudad.

La movilidad y la accesibilidad

El transporte y la movilidad son elementos fundamentales para la vertebración y cohesión del territorio. Un nuevo urbanismo más sostenible e integrador precisa de una nueva cultura de la movilidad que combine objetivos de transformación física con objetivos de transformación social y económica del territorio urbano para la consecución de una ciudad más accesible para todas las personas, lo que redundará en una mayor cohesión e integración social.

En este sentido, desde esta institución se recomienda a las administraciones públicas que la problemática de la movilidad y el transporte se aborde de manera global, transversal e integradora; tanto en el transporte de personas como en el de mercancías, planteando un cambio en los usos y modos, que pase también por la apuesta por el transporte público, la intermodalidad y los sistemas inteligentes de transporte, que contribuyan además del bienestar de la ciudadanía, a la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente. El CES considera que para avanzar en estos fines se debería aprovechar la actual tramitación de una nueva normativa en materia de **transporte urbano y metropolitano**.

En materia de **accesibilidad** universal, Castilla y León cuenta desde hace tiempo con normativa que pretende satisfacer la exigencia de ese acceso y diseño universal de todos los ciudadanos, tanto a los edificios y espacios públicos como a las viviendas (la Ley 3/1998, de 24 de junio, por la que se regula la accesibilidad y la supresión de barreras, y el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras), que, en opinión de este Consejo, debería ser actualizada y revisada para superar la concepción de la accesibilidad como mera actividad de supresión de barreras arquitectónicas y de adaptación de entornos, apostando por un enfoque que garantice el pleno y libre acceso de las personas en la vida social, económica, política, cultural, etc.

Presupuestos y formación

El mantenimiento de las infraestructuras y las actividades de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas generan expectativas de crecimiento de la actividad económica en el sector de la construcción, y por ende, de creación de empleo; no obstante, estas actividades requieren financiación para llevar a cabo los proyectos tanto públicos como privados. Es por ello que el CES entiende que desde las administraciones públicas deben impulsarse estas actuaciones con mayor intensidad de lo que se ha hecho hasta ahora para lo que es necesario el incremento de la dotación presupuestaria a tal fin, tanto para las actuaciones en infraestructuras públicas, como para el estímulo a la iniciativa privada.

El nuevo modelo urbanístico requerirá la incorporación de nuevas técnicas edificatorias y de nuevos materiales de construcción, que requieren nuevas y mayores competencias profesionales de quienes trabajan en el sector. Anticiparse en la recualificación de los profesionales del sector es una garantía de cara a conseguir el objetivo final, a la vez que se mejora la empleabilidad en el sector que con más fuerza ha sufrido la crisis. Por ello, desde el CES se recomienda que los agentes económicos y sociales, y especialmente los vinculados al sector, así como la administración autonómica, analicen las necesidades formativas específicas vinculadas a estos objetivos.

La perspectiva social

El nuevo desarrollo urbanístico ofrece nuevos **yacimientos de empleo** que deben ser aprovechados, para crear puestos de trabajo estables y cualificados. Así por ejemplo, la construcción sostenible integra un sector estratégico capaz de generar empleos de calidad, ligados a las actividades de I+D+i que se denominan habitualmente como empleos verdes: producción de energía a partir de fuentes renovables, eficiencia energética, gestión de residuos y del agua, calidad del aire, restauración y preservación de la diversidad, adaptación al cambio climático, movilidad, etc.

Por otra parte, el desarrollo urbano bien planificado libera el potencial de mejorar el acceso de las personas a la educación, la atención a la salud, la vivienda y otros servicios, gestionar de manera adecuada el efecto de la población sobre el medio ambiente y, también, fomentar las oportunidades en materia de productividad económica, siendo capaz de generar ocupaciones laborales en el marco de una actividad empresarial, de mayor valor añadido que la tradicional.

Tanto en un caso como en otro el factor fundamental es el conocimiento. Se trata por tanto de saber aprovechar la coyuntura actual para impulsar un cambio de paradigma que pasa por apostar por la cualificación y por la inversión en actividades de investigación y desarrollo.

La capacidad futura de la economía regional para crecer en el largo plazo estará condicionada por el papel que juegue la innovación en la actividad económica y empresarial. En este sentido, la tecnología y la inversión en I+D+i son fundamentales y generan una importante demanda de empleo en este sector. Importante el concepto de "mixturizar los usos de la ciudad".

El Consejo Económico y Social quiere poner de relieve cómo un desarrollo urbano sostenible que se encamina hacia una ciudad inteligente y compacta requiere, no solo de espacios públicos diversos y versátiles y de la colaboración público-privada, sino que también es necesaria una planificación a largo plazo, con medidas que persigan la integración de todos en las actividades, funcionalidades y usos de las ciudades bajo los parámetros de sostenibilidad ambiental, económica y social y que favorezcan la señalada movilidad y la cohesión social.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN

PARTE 2

DOCUMENTO TÉCNICO

Equipo investigador:

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ
SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
ANABELÉN CASARES MARCOS
MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ IGLESIAS
HÉNAR ÁLVAREZ CUESTA

Director:

Dr. Tomás QUINTANA LÓPEZ

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

Equipo:

Dr. Tomás QUINTANA LÓPEZ

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

Dra. Susana RODRÍGUEZ ESCANCIANO

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de León

Dr. Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca

Dra. Anabelén CASARES MARCOS

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de León

Dr. Miguel Ángel GONZÁLEZ IGLESIAS

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca

Dra. Hénar ÁLVAREZ CUESTA

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de León

Este trabajo de investigación es el resultado del estudio desarrollado al amparo del contrato de colaboración científica y técnica suscrito por la Universidad de León con las Comisiones de Trabajo del CES para el análisis del tema sobre "Ordenación y desarrollo del Medio urbano en Castilla y León: sostenibilidad, urbanismo social y empleo". Sin perjuicio del debate, intercambio de opiniones y trabajo conjunto por parte del equipo de investigación, bajo la dirección del Prof. Dr. Tomás Quintana López, la preparación de los diversos Capítulos ha recaído sobre los autores que a continuación se relacionan:

- *Capítulo I, "Evolución y bases normativas del urbanismo sostenible en la legislación del Estado y de Castilla y León": Dr. Tomás Quintana López.*
- *Capítulo II, "El reto de la rehabilitación, regeneración y renovación de las ciudades en la renovada legislación del Estado y de la Comunidad de Castilla y León": Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez.*
- *Capítulo III, "Inspección urbanística, eficiencia energética y nuevas tecnologías como factores que inciden en la sostenibilidad del medio urbano": Dra. Anabelén Casares Marcos.*
- *Capítulo IV, "Movilidad, transporte, accesibilidad, la cohesión y la integración social": Dr. Miguel Ángel González Iglesias.*
- *Capítulo V, "El cambio de modelo urbanístico y su incidencia en el impulso del empleo", Dra. Susana Rodríguez Escanciano.*
- *Capítulo VI, "La economía social en el nuevo modelo de urbanismo sostenible": Dra. Hénar Álvarez Cuesta.*

ÍNDICE

CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN Y BASES NORMATIVAS DEL URBANISMO SOSTENIBLE EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO Y DE CASTILLA Y LEÓN

- I. I.- DEL URBANISMO EXPANSIVO A LA SOSTENIBILIDAD URBANÍSTICA EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO
 - I.I.1.- *Hitos normativos y fundamentos de la expansión urbanística en España*
 - I.I.2.- *La sostenibilidad urbanística llega a España desde Europa, pero finalmente se impone a nivel global (Habitat III. Nueva Agenda Urbana 2016)*
 - I.I.3.- *Primeras normas básicas estatales para asentar el nuevo urbanismo sostenible en España (2007/2008)*
 - I.I.4.- *La sostenibilidad también comienza a proyectarse sobre la ciudad existente (2011/2013/2015)*

- I. II.- ALGUNOS CONTENIDOS DEL VIGENTE TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE (TRLR 2015), DE INTERÉS A NUESTROS EFECTOS: EVALUACIÓN (AMBIENTAL Y ECONÓMICA) DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS Y REALOJAMIENTO Y RETORNO DE LOS OCUPANTES DE VIVENDAS
 - I.II.1.- *La evaluación ambiental y económica del planeamiento*
 - A) La evaluación ambiental del planeamiento
 - a) La conflictividad que ha acompañado a la implantación de la evaluación ambiental. Problemas de derecho transitorio
 - b) Sobre los tipos de planes sometidos a evaluación ambiental
 - B) La evaluación económica de las actuaciones urbanísticas
 - a) Instrumentos de planeamiento sobre los que se proyecta el deber de formular un informe o memoria de sostenibilidad económica
 - b) Contenido del informe o memoria de sostenibilidad económica.....60
 - c) La memoria de viabilidad económica de las actuaciones en suelo urbanizado
 - d) Informe de seguimiento sobre la actividad de ejecución urbanística
 - I.II.2.- *Los derechos de realojamiento y de retorno en el nuevo derecho urbanístico*
 - A) Marco normativo estatal regulador de los derechos de realojamiento y de retorno
 - B) El contenido del artículo 19 TRLR 2015 sobre los derechos de retorno y realojamiento
 - a) Sobre el Derecho de retorno
 - b) Sobre el derecho de realojamiento

- I. III.- LA TENSIÓN ENTRE LA LIBERTAD DE COMERCIO Y LA SOSTENIBILIDAD URBANÍSTICA
 - I.III.1.- *Planteamiento*
 - I.III.2.- *La implantación de centros comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas*
 - I.III.3.- *El deber de motivar la prohibición de implantar centros comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas por exigencia de la legislación básica del Estado*
 - I.III.4.- *El alcance del deber de motivar las prohibiciones legales a la implantación de establecimientos comerciales fuera de las tramas urbanas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*
 - I.III.5.- *Una reflexión sobre el cambio de modelo urbanístico y las razones para restringir la implantación de establecimientos comerciales*
 - I.III.6.- *Sobre la aplicación de la exigencia legal "suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen" y su proyección sobre la libertad de comercio. Especial referencia a Castilla y León*

- I. IV.- LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO DE CASTILLA Y LEÓN HACIA LA SOSTENIBILIDAD
 - I.IV.1.- *Reformas normativas para el cambio de modelo urbanístico en Castilla y León*
 - I.IV.2.- *Proyección de las situaciones básicas del suelo y de los criterios básicos de utilización del suelo sobre la legislación de la Comunidad. La Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, de Castilla y León*
 - I.IV.3.- *Exigencias para la transformación del suelo rural en urbanizado: justificación de la necesidad y colindancia. Recepción jurisprudencial*
 - A) Justificación de la expansión urbanística en la existencia de necesidades
 - B) Continuidad territorial de la expansión urbanística
 - I.IV.4.- *Sostenibilidad, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. La Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo (LRRRCyL)*
 - A) Un par de cuestiones previas: Diagnóstico de la situación y una duda de constitucionalidad
 - B) Estructura de la LRRRCyL

- C) Especial consideración de las previsiones relativas a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas
 - a) Objeto
 - b) Sujetos
 - c) Planificación
 - d) Gestión

I. V.- DIFICULTADES PARA INTERVENIR EN LA CIUDAD CONSTRUIDA

I.V.1.- Suelo ya transformado urbanísticamente

I.V.2.- Generación de menores plusvalías

I. VI.- UNA ÚLTIMA REFLEXIÓN: LA RECLASIFICACIÓN DE SUELO URBANIZABLE EN SUELO NO URBANIZABLE

I. VII.- CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO II. EL RETO DE LA REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES EN LA RENOVADA LEGISLACIÓN DEL ESTADO Y DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

II. I.- INTRODUCCIÓN: EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU PLASMACIÓN JURÍDICA

II.I.1.- Aspectos generales sobre el desarrollo sostenible

II.I.2.- La concepción del desarrollo sostenible en la Unión Europea

II.I.3.- El desarrollo sostenible en el Derecho español

II. II.- EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO MARCO Y OBJETIVO DEL NUEVO URBANISMO: LA REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES

II. III.- LA REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO

II.III.1.- El deber de conservación del patrimonio construido

II.III.2.- El régimen de la rehabilitación urbana en la Legislación actual

II.III.3.- La regeneración y renovación urbanas: régimen aplicable

II. IV.- SOSTENIBILIDAD Y REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES EN EL ORDENAMIENTO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN: ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LEGISLACIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE URBANISMO

II.IV.1.- Previsiones del Estatuto de Autonomía

II.IV.2.- La Ley de Ordenación del Territorio y las Directrices Esenciales de Ordenación de Castilla y León

II.IV.3.- La Ley de Urbanismo de Castilla y León

II. V.- LA REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES EN EL MODELO URBANÍSTICO SOSTENIBLE DE LA LEY DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN

II.V.1.- Aspectos generales

II.V.2.- El modelo urbanístico sostenible en el sistema de planeamiento urbanístico de Castilla y León. Evolución normativa y régimen actual

II.V.3.- La regulación de la gestión urbanística

II.V.4.- El régimen de la rehabilitación, regeneración y renovación de las ciudades

II. VI.- CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO III. INSPECCIÓN URBANÍSTICA, EFICIENCIA ENERGÉTICA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS COMO FACTORES QUE INCIDEN EN LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO URBANO

III. I.- REFLEXIÓN SOBRE LA REVOLUCIÓN URBANA EN MARCHA: LA SOSTENIBILIDAD COMO PARADIGMA INSOSLAYABLE

III. II.- LAS IMPLICACIONES URBANAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

III.II.1.- La consolidación en nuestro ordenamiento jurídico del principio de desarrollo urbano sostenible

III.II.1.- En particular, el reto urbano de la eficiencia y ahorro energéticos

- A) La eficiencia energética en las políticas y normativa comunitarias
- B) La incorporación de la preocupación y los objetivos en materia de eficiencia y ahorro energéticos al ordenamiento urbanístico español
- C) Breve *excursus* sobre la difícil conciliación de la sostenibilidad urbana impulsada por el legislador y la teoría del riesgo regulatorio alumbrada por la jurisprudencia en materia de energías renovables

III.III.- NUEVAS PERSPECTIVAS DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS AL SERVICIO DE LA EDIFICACIÓN SOSTENIBLE Y LA TRANSFORMACIÓN URBANA

III.III.1.- Alumbramiento de la inspección técnica de construcciones y deber urbanístico de conservación

III.III.2.- Evolución y desembarco en el informe de evaluación de edificios como instrumento para la sostenibilidad urbana

III.III.3.- El informe de evaluación de edificios en Castilla y León a la luz de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo

- A) Objeto, ámbito de aplicación y periodicidad
- B) Ámbito subjetivo
- C) Contenido y efectos del Informe de Evaluación de Edificios

III. IV.- EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD URBANA

III.IV.1.- Imbricación de Derecho y nuevas tecnologías en la smart city: ciudades y territorios inteligentes

III.IV.2.- La ciudad inteligente al servicio de la sostenibilidad urbana. En concreto, la perspectiva ambiental, el ahorro y la eficiencia energéticas

III.IV.3.- En concreto, la perspectiva ambiental. Ahorro y eficiencia energéticas y la rehabilitación inteligente de edificios

III.V.- CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO IV. MOVILIDAD, TRANSPORTE, ACCESIBILIDAD, LA COHESIÓN Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

IV.I.- INTRODUCCIÓN

IV.II.- MOVILIDAD Y TRANSPORTE SOSTENIBLE

IV.II.1.- Planteamiento en la Unión Europea: los Planes de Movilidad Urbana Sostenible

IV.II.2.- El marco español de la movilidad y el transporte sostenible

IV.II.3.- La movilidad urbana sostenible en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

- A) La movilidad urbana sostenible en la Ley de Urbanismo de Castilla y León
- B) La Ley de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León
- C) El transporte a la demanda en Castilla y León
- D) Las Estrategias de Castilla y León para abordar la movilidad sostenible
- E) El Acuerdo 64/2016 de la Junta de Castilla y León por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible

IV.III.- LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

IV.III.1.- Planteamiento

IV.III.2.- La accesibilidad de las personas discapacitadas: contexto internacional y europeo

IV.III.3.- La accesibilidad en la Constitución Española

IV.III.4.- Marco legislativo estatal y normativa autonómica reciente en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad; en particular, la normativa de la Comunidad de Castilla y León

IV.III.5.- Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados; la normativa de la comunidad castellano leonesa

IV.III.6.- La accesibilidad universal en las viviendas; referencia a la normativa autonómica de Castilla y León

IV.IV.- DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE E INTEGRADOR: LA COHESIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

IV.IV.1.- *El contexto europeo en materia de cohesión e integración social*

IV.IV.2.- *La cohesión e integración social urbana en España. Contexto histórico reciente*

IV.IV.3.- *El marco actual de la cohesión e integración social en el ámbito urbanístico estatal*

IV.IV.4.- *La cohesión e integración social en la normativa urbanística de Castilla y León*

IV.IV.5.- *Breve referencia a la vivienda como elemento de cohesión e integración social; particularmente, en la Comunidad de Castilla y León*

IV.V.- CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO V. EL CAMBIO DE MODELO URBANÍSTICO Y SU INCIDENCIA EN EL IMPULSO DEL EMPLEO

V.I.- LA PRECARIEDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO COMO PUNTO DE PARTIDA. POSIBILIDADES PARA EL CAMBIO DE TENDENCIA ANTE LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

V.II.- LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA COMO YACIMIENTO DE EMPLEO

V.III.- HACIA UN EMPLEO DE CALIDAD: LA CIUDAD SOSTENIBLE COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

V.IV.- DE LA CIUDAD DISPERSA A LA CIUDAD COMPACTA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO. ESPECIAL REFERENCIA A LA ESTRATEGIA DE REGENERACIÓN URBANA EN CASTILLA Y LEÓN

V.V.- LA SUPERACIÓN DE LA EDIFICACIÓN EXTENSIVA Y SUS REPERCUSIONES EN EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO DESPUÉS DE AÑOS DE PARÁLISIS DEL DESARROLLO URBANÍSTICO

V.VI.- EFICIENCIA ENERGÉTICA Y MEJORA DE LAS CONDICIONES LABORALES: DOS POLOS IMBRICADOS EN LA CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE

V.VII.- LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS COMO EJE ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA. SU CONTRIBUCIÓN A LA ERRADICACIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE LA DENOMINADA "POBREZA TRABAJADORA"

V.VIII.- A REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS COMO ACTIVIDAD EMPRESARIAL A LA LUZ DE LA LEY 7/2014, DE 12 DE SEPTIEMBRE, DE CASTILLA Y LEÓN. ALGUNAS SUBVENCIONES DISPONIBLES

V.IX.- NOVEDADES DEL VI CONVENIO GENERAL DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

V.X.- EL CONTRATO POR OBRA EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN COMO VÍA PRIORITARIA DE RECLUTAMIENTO O CAPTACIÓN DE TRABAJADORES. LA FALTA DE CONTINUIDAD DE LAS PLANTILLAS EN EL TIEMPO

V.X.1.- *El convenio colectivo sectorial nacional*

V.X.2.- *Los convenios colectivos provinciales en el marco de la Comunidad de Castilla y León*

V.XI.- LA FORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES COMO INVERSIÓN DE FUTURO EN LA DIGNIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

V.XII.- POSIBILIDADES VARIADAS PARA EL EMPRENDIMIENTO. ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS FIGURAS

V.XII.1.- *Promotor*

V.XII.2.- *Constructor/rehabilitador*

A) Responsabilidades

B) Variedad de fórmulas

V.XII.3.- *Agentes rehabilitadores*

V.XII.4.- *Adjudicatarios de contratos administrativos de obras*

A) Garantías salariales

B) Sucesión de contratista

a) Cesión del contrato administrativo: requisitos

b) Sucesión de empresa: exigencias laborales

c) Contratas intensivas en mano de obra

- d) La incidencia de la negociación colectiva
- e) Subrogación laboral en la Ley de Contratos del Sector Público

V.XII.5.- *Project management*

V.XII.6.- *Evaluadores de edificios*

V.XII.7.- *Directores técnicos*

- A) Coordinador de seguridad y salud
- B) Director facultativo
- C) Proyectista

V.XIII.- SINIESTRABILIDAD LABORAL Y EDIFICACIÓN ECOLÓGICA. NUEVAS COORDENADAS DESDE LA PERSPECTIVA LABORAL

V.XIII.1.- *Riesgos heredados del pasado y riesgos emergentes*

V.XIII.2.- *Panorama normativo y convencional*

V.XIII.3.- *Limitaciones a la externalización: algunos avances y algunas cuestiones pendientes*

V.XIII.4.- *Facilidades legales y restricciones convencionales a la intervención de empresas de trabajo temporal en el sector*

V.XIV.- CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO VI. LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL NUEVO MODELO DE URBANISMO SOSTENIBLE

VI.I.- IMPLICACIONES DEL URBANISMO EN LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL

VI.I.1.- *Concepto de sostenibilidad social*

VI.I.2.- *Consecuencias sociales del urbanismo*

VI.I.3.- *Participación social en el urbanismo*

VI.II.- LA ECONOMÍA SOCIAL Y LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL

VI.II.1.- *Definición de economía social*

VI.II.2.- *Empresas de economía social con proyección en el urbanismo*

- A) Empresas de inserción
- B) Cooperativas, en particular las de trabajo asociado
- C) Sociedades laborales
- D) Sociedades participadas
- E) Centros especiales de empleo
- F) Otros tipos de empresas de economía social

VI.II.3.- *Medidas de apoyo a la economía social*

- A) Medidas de impulso a nivel europeo
- B) Medidas de impulso a nivel nacional
- C) Medidas de impulso en el ámbito castellano y leonés
- D) Medidas previstas en otras Comunidades Autónomas

VI.II.4.- *Apoyo a las empresas de economía social vinculadas a la contratación pública en el ámbito urbanístico*

VI.III.- INTERRELACIÓN ENTRE SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL EN ENTORNOS URBANOS

VI.III.1.- *Dificultades para la sostenibilidad social y medioambiental en el nuevo urbanismo*

VI.III.2.- *Propuestas para aunar y transformar las ciudades*

VI.III.3.- *Los empleos verdes*

VI.IV.- CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA



**EVOLUCIÓN Y
BASES NORMATIVAS
DEL URBANISMO
SOSTENIBLE EN
LA LEGISLACIÓN
DEL ESTADO Y DE
CASTILLA Y LEÓN**

I.I.- DEL URBANISMO EXPANSIVO A LAS SOSTENIBILIDAD URBANÍSTICA EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO

I.I.1.- Hitos normativos y fundamentos de la expansión urbanística en España

La historia del Derecho urbanístico en España desde que la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 estableciera los pilares de lo que podemos considerar el moderno urbanismo en nuestro país, se halla ligada a un modelo de desarrollo territorial caracterizado por la expansión de lo urbano. Desde entonces, sin solución de continuidad, la ciudad se ha ido extendiendo como una mancha de aceite al amparo de unos instrumentos de planeamiento urbanístico que han ido traduciendo el progresivo desarrollo económico y social en la transformación del suelo rural en suelo urbano mediante su urbanización y la construcción de las parcelas resultantes del proceso, olvidando, en general, que la ciudad ya construida envejece, al igual que sus moradores.

Además, en los años anteriores a la crisis económica, cuyos síntomas comienzan a evidenciarse en el año 2007 y cuyas secuelas todavía a día de hoy se dejan sentir, en mayor o menor medida, en amplias capas de la población española, dicho modelo de desarrollo urbanístico expansivo, cuyo inicio data de mediados del pasado siglo, se fue acelerando sobre la base de una serie de causas y circunstancias de todos bien conocidas; entre las cuales, señaladamente, sobresalen las siguientes: el crecimiento económico sostenido en el tiempo que experimenta nuestro país y, con ello, la necesidad de mano de obra, circunstancia que, entre otras, motivó el importante aumento de la población merced a la llegada a España de miles de inmigrantes necesitados de vivienda; el fácil acceso a la financiación de las Administraciones y de los particulares como consecuencia de la bajada de las tasas de interés derivada de la implantación de la moneda única en Europa y de una política monetaria expansiva; así como los beneficios fiscales anudados a la adquisición de vivienda habitual y, con anterioridad, incluso, a la segunda vivienda.

Un modelo urbanístico expansivo a cuyo desarrollo, en fin, también contribuyeron otros factores vinculados a la propia legislación urbanística aprobada a finales del pasado siglo, señaladamente las facilidades que la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, brindaron a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística de los terrenos, mediante la vía de facilitar la clasificación como suelo urbanizable de aquellos terrenos que no reunieran especiales características o valores naturales susceptibles de protección, valores que, de existir, eran casi los únicos que, bajo esa legislación, podían determinar el mantenimiento de su clasificación como suelo no urbanizable¹; así como la paralela generalización en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas de la figura del agente urbanizador bajo distintas formas jurídicas, figura que también contribuyó a facilitar la promoción y puesta en marcha de ingentes procesos de urbanización de suelo, en algunos casos con desconocimiento por parte de los propietarios del proceso de transformación urbanística de sus terrenos que se estaba llevando a cabo, lo que llegó a generar problemas y reacciones que llegaron a ser planteadas ante instituciones y órganos de la Unión Europea.

La coyuntura social y normativa a que se ha hecho referencia animó, incluso, a que muchos municipios apostaran por la industria urbanística como motor de desarrollo económico, promoviendo, mediante la clasificación de suelo antes no urbanizable, la urbanización y edificación del mismo²; con el añadido de que, además, dichas normas estatales liberalizadoras del uso del suelo admitían con total naturalidad la discontinuidad territorial de los procesos de transformación urbanística del suelo clasificado como urbanizable³.

1 VAQUER CABALLERÍA, M.: "Estudio introductorio", en PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, 2007, p. 30, hizo notar cómo alguna Comunidad Autónoma pronto adaptó su legislación urbanística a la consideración residual del suelo urbanizable que ofrecía la Ley estatal 6/1998 y que, además, fueron muchos los municipios que revisaron sus instrumentos de planeamiento general, concretamente, entre 1998 y 2006, 2.224, de los cuales 71 eran capitales de provincia o municipios de más de 50.000 habitantes; y hay que suponer que muchos de esos municipios, con independencia de que la correspondiente legislación autonómica se hubiera o no adaptado en materia urbanística a los nuevos principios de clasificación del suelo, tomarían como punto de partida para la reclasificación del suelo no urbanizable, como suelo urbanizable, el carácter residual de este que imponía la legislación estatal aprobada en 1998, para lo cual ofrecía el debido apoyo la disposición transitoria segunda de la citada Ley 6/1998.

2 GALERA RODRIGO, S.: "Urbanismo sostenible. Instrumentos jurídicos para su ejecución", en *El nuevo régimen del suelo*, coord. G. García-Álvarez, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2007, p. 37.

3 Vid., QUINTANA LÓPEZ, T.: "Las clases de suelo" en *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*, obra colectiva, coord. T. Quintana López,

Todo ello fue contribuyendo al desarrollo en España de un tipo de ciudad caracterizado por una expansión urbanística dispersa, muy poco funcional, con proliferación de formas de urbanización y edificación de baja densidad⁴, lo que ha generado una intensa repercusión ambiental⁵ a causa, sobre todo, pero no solo, de la importante destrucción del suelo agrícola, forestal y del litoral que ha supuesto⁶. Además, se trata de un modelo de urbanización y de asentamientos residenciales económicamente muy costosos, tanto para las Administraciones públicas, en cuanto obligadas a prestar los servicios públicos en espacios urbanizados y habitados discontinuos, como para los propios moradores de las viviendas ubicadas en esos espacios, al tener que soportar los costes ocasionados por los continuos desplazamientos que deben realizar, en muchos casos con sus propios medios de transporte, para acudir a los centros de trabajo, docentes, de comercio u ocio, normalmente bastante distantes en kilómetros de sus lugares de residencia; circunstancias que hacen escasamente sostenible este modelo de ciudad también desde el punto de vista económico.

En fin, un desarrollo urbanístico que ha dado lugar a un tipo de ciudad a menudo poco compacta, con escasa cohesión territorial, lo que determina, a la postre, una merma de la deseable cohesión social entre sus habitantes debido al aislamiento que, a la larga, puede sufrir una parte importante de los residentes en urbanizaciones periféricas en relación con el resto de conciudadanos⁷.

Esta forma de desarrollo, además, ha consumido durante decenios la mayor parte de la inversión privada, la cual, debido al cambio de coyuntura que propició la crisis económica desatada a partir del año 2007, fue deviniendo en muchos casos de imposible recuperación, situación que se fue trasladado a las entidades financieras pues, en realidad, eran estas las que habían financiado unos proyectos cuyos riesgos no fueron rigurosamente calculados y debidamente tenidos en cuenta, lo que ocasionó unas lamentables consecuencias negativas sobre el sistema financiero español; y todo ello también en detrimento de la conservación, la rehabilitación y de la recuperación, en definitiva, de la ciudad existente⁸, pues todos los agentes convocados a participar en ese modelo de urbanismo desarrollista (Administraciones públicas, entidades bancarias, promotores inmobiliarios, constructores, propietarios de terrenos y adquirentes del producto resultante del proceso de transformación urbanística (viviendas u otro tipo de inmuebles), en muchos casos se vieron atraídos por las expectativas de obtener suculentas plusvalías, cuando no, en algunos casos, ganancias ilegítimas derivadas de prácticas especulativas e, incluso, operaciones corruptas⁹; agentes entre los que, señaladamente, como se ha indicado, también se encontraban las propias Administraciones públicas, las cuales, durante años, han encontrado en el desarrollo urbanístico expansivo una forma de financiar el creciente gasto público demandado por una sociedad erróneamente persuadida de que las bases del crecimiento económico eran absolutamente sólidas.

Entre tanto, como débil contrapunto a la predominante expansión urbanística a que se ha hecho referencia, el ordenamiento jurídico mantenía el tradicional deber de los propietarios de conservar los inmuebles en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público, carga vinculada a la propiedad de aquellos como una forma de cumplimiento de su función social; carga o deber del propietario que desde tiempo atrás ha venido operando como reverso de la situación de ruina económica de las edificaciones, pues esta situación es la que ha venido determinando la declaración administrativa de ruina, como límite al deber de conservación, y la posterior orden de demolición del edificio¹⁰.

Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 208-212.

4 En algunos aspectos recuerda el modelo decimonónico de la ciudad jardín que perfila Ebenezer Howard en su conocida obra *Ciudades jardín del mañana*, versión definitiva aparecida en 1902, y cuya influencia se ha ido manifestando de forma intermitente desde entonces.

5 MORENO MOLINA, Á. M.: *Urbanismo y medio ambiente. Las claves del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirante lo Blanch, Valencia, 2008, págs. 19 y ss.

6 AMEZCUA ORMEÑO, E.: "La renovación urbana como manifestación del paradigma sostenible", RDUyMA, núm. 285 (2013), p. 96.

7 Vid., las esclarecedoras reflexiones de FARIÑA TOJO, J.: "Ciudad sostenible, rehabilitación y regeneración urbana", en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, ed. J. Tejedor Bielsa, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, pp. 20 y 21.

8 LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, tercera edición, Madrid, 2009, p. 30.

9 CRUZ ALLÍ ARANGUREN, J.C.: "La corrupción mal endémico del urbanismo español", RDUyMA, núm. 257, 2010, pp. 89-115; y RAMALLO LÓPEZ, F. E.: "Gestión urbana sostenible: La necesaria revisión de las técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible", en F. C. Castillo Blanco (dir.) y F. Ramallo López (coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Thomson/Aranzadi, 2014, pp. 215-221.

10 A partir de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones, junto al deber de demolición se previó como alternativa a esta el cumplimiento de las normas sobre rehabilitación urbana, siempre dentro de los límites económicos del deber de conservación que pesan sobre el propietario de la construcción. Con mayor amplitud, QUINTANA LÓPEZ, T.: "De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución", RUYE, núm. 24 (2011), pp. 49 y 50.

En esa misma línea, como contrapeso del dominante urbanismo expansivo de esa época, han operado también determinados instrumentos tradicionales concebidos por la legislación estatal para intervenir en la ciudad ya construida, que merced a la STC 61/1997, de 20 de marzo, han devenido de aplicación supletoria en relación con la legislación de las Comunidades Autónomas, como son los planes especiales de saneamiento y, sobre todo, los planes de reforma interior¹¹, además de otros instrumentos de idéntica o similar denominación y contenido previstos en las legislaciones urbanísticas autonómicas para proporcionar nuevos equipamientos e infraestructuras en suelo urbano o para sustituir a los que estuvieran obsoletos.

Mención aparte, también como conjunto de instrumentos jurídicos al servicio de la recuperación de la ciudad construida, merece la rehabilitación urbanística, la cual, como subespecie de la función pública en materia urbanística, se ha ido afianzando en España desde principios de la década de los ochenta del pasado siglo, momento en el que, curiosamente, también en un contexto social de crisis económica, no faltaron quienes de forma premonitoria clamaron por un urbanismo menos expansivo y más atento a la conservación y recuperación de lo construido¹². Aquel fue, en efecto, un tiempo en el que el legislador estatal pretendió sentar las bases de la política de rehabilitación urbanística a través de una regulación sustantiva y, sobre todo, mediante el impulso económico que se pretendía proporcionaran las medidas de fomento que preveían los sucesivos planes estatales plurianuales de vivienda que se iban aprobando cada cuatro años; marco normativo que después se iba engrosando también por las disposiciones relativas a la rehabilitación urbana que aprobaban las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y vivienda.

Un marco normativo relativo a la rehabilitación que en su conjunto ha venido pivotando durante decenios sobre la distinción entre dos tipos de actividad de rehabilitación. Por un lado, la aislada o de elementos arquitectónicos aislados, es decir, sin atender a las implicaciones o conexiones de dichos elementos con el entorno urbano, tipo de rehabilitación que se ha apoyado en el doble soporte constituido por el deber de conservación de los propietarios de los edificios de que fueran titulares y las medidas de fomento de la rehabilitación que han ido aportando los sucesivos planes plurianuales de vivienda aprobados por el Estado y las propias medidas de ordenación y fomento adaptadas por casi todas las Comunidades Autónomas; y, por otro, la rehabilitación integral, que sin prescindir de los elementos arquitectónicos individuales, tenía por objeto la recuperación del conjunto de elementos diversos y profundamente vinculados que forman un determinado conjunto o espacio urbano, tipo de rehabilitación urbanística cuyo origen también se remonta a los primeras normas sobre rehabilitación urbana que se aprueban en España¹³, habiendo sido objeto de especial consideración más tarde por el redactor del Real Decreto 2.066/2008, de 12 de diciembre, por el que se reguló el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en la medida en que en él se contemplaban tres programas de rehabilitación integral y renovación urbana para actuar, respectivamente, sobre áreas de rehabilitación integral de conjuntos históricos,

11 En este sentido ofrece un lúcido testimonio de que la conservación de lo construido no era totalmente ajena a las preocupaciones hace ya décadas, la STS de 27 de febrero de 1987 (ponente, Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio), en la que se deja constancia además de la idoneidad de los planes especiales de reforma interior para abordar operaciones sobre la ciudad construida. Literalmente, la sentencia mantuvo que *“La realidad social indica claramente que el problema fundamental del urbanismo actual no es el del ensanche, con su necesidad de transformar el suelo para generar más ciudad, sino el de la conservación y rehabilitación del tejido urbano ya hecho, lo que obliga a actuar en el interior de las poblaciones.* Este dato, como deriva del art. 3º. 1 del Código Civil, determina una clara potenciación de los Planes especiales de reforma interior, lo que por otra parte es claramente viable dentro de la normativa vigente, en la que los Planes Generales se conciben como un sistema abierto y evolutivo -Exposición de motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975”-.

12 Resulta ilustrativa la influyente opinión del profesor García de Enterría, expresada en una conferencia pronunciada en Madrid el 4 de noviembre de 1983 ante la Asamblea de Hispania Nostra, cuando mantuvo que *“el tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios intentando inventar nuevas fórmulas de asentamiento humano, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos y reequiparlos. Este es un tema típico del patrimonio cultural, y, además, un tema especialmente oportuno para ser planteado hoy, cuando la crisis que padecemos ha hecho que se detenga el proceso frenético de la construcción de nuevas viviendas”*, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *“Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural”*, REDA núm. 39 (1983), pp. 589 y 590.

13 Sobre la rehabilitación urbana en ese contexto normativo, vid., los estudios de ROCA ROCA, E.: *“La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos”*, RDU, núm. 90 (1984); LÓPEZ RAMÓN, F.: *“Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana”*, REDA, núm. 43 (1984); PORTO REY, E.: *“De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano”*, RDU, núm. 109 (1988); QUINTANA LÓPEZ, T.: *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1989 y *“De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución”*...cit., pp. 46 a 49; TEJEDOR BIELSA, J. C.: *“Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad”*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 14 (1999), pp. 240 y ss.; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998 y *“La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro”*, RDUyMA, núm. 172 (1999) pp. 89 a 124.; GARCÍA GARCÍA, Mª. J.: *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Institución Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1999; y *“Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbanística”*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 33 (2008), pp. 217- 246, en donde la autora ya se hace eco del nuevo enfoque que aporta al urbanismo la exposición de motivos de la, entonces recién aprobada, Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en favor de la recuperación de la ciudad construida. Más recientemente, IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: *“Régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación”*, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, cit., pp. 147-164.

centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS); sobre áreas de renovación urbana (ARUS); y para la erradicación del chabolismo. Con descripción del objeto de cada programa, de las condiciones de los beneficiarios, de la financiación de las actuaciones y, en su caso, de las condiciones de las áreas¹⁴.

I.1.2.- La sostenibilidad urbanística llega a España desde Europa, pero

finalmente se impone a nivel global (Habitat III. Nueva Agenda Urbana 2016)

El modelo de urbanismo expansivo a que se ha hecho referencia en el apartado precedente todavía se hallaba muy presente entre nosotros aun cuando, coetáneamente, en el exterior ya se hallaba bastante consolidada una tendencia que avanzaba en dirección contraria, ofreciendo alternativas al modelo de desarrollo urbanístico que se había implantado en España, mediante formas más ajustadas a la creciente sensibilidad favorable a un uso del suelo y, en general, de los recursos naturales más racional¹⁵. Es cierto que en la plenitud del modelo urbanístico “desarrollista” no faltaron en nuestro país voces críticas que alertaban sobre la insostenibilidad del mismo¹⁶; o quienes desde bien temprano dieron cuenta de los principios en que se pretendía asentar el nuevo urbanismo sostenible en Europa¹⁷, contribuyendo a la difusión y conocimiento entre nosotros de diferentes documentos que, con distintas denominaciones y orígenes, en muchos casos solo formaban parte del llamado derecho blando que la Unión Europea iba generando a partir de los principios asentados en los Tratados y con base en las competencias que tenía reconocidas¹⁸; documentos que, aunque en su mayor parte fueran de carácter orientativo para los poderes públicos de los Estados miembros al estar privados de verdadera sustancia normativa, fueron ocupando la atención de la doctrina¹⁹ y, con ello, se fue contribuyendo a un debate que iba sirviendo para poner en entredicho el modelo urbanístico precedente y favorecer el cambio de rumbo de nuestro ordenamiento jurídico hacia un urbanismo más sostenible²⁰. Cambio que primeramente tuvo sus reflejos en algunas leyes autonómicas urbanísticas y de ordenación territorial²¹, pero que después fue finalmente asumido por el legislador estatal mediante la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, a todo lo cual nos referiremos más adelante con especial consideración de los cambios normativos que han impulsado la mutación de modelo en la legislación del Estado y, particularmente, en la de Castilla y León.

14 Vid., MENÉNDEZ REXACH, A.: “Instrumentos jurídicos para la rehabilitación urbana”, RDUyMA, núm. 270 (2011), pp. 25-27.

15 Fuera de Europa, en relación con el debate abierto en Estados Unidos, vid., SALOM PARETS, A.: “Reflexiones en torno a la limitación del crecimiento urbanístico. La importancia del factor poblacional. Referencia al *urban sprawl* en el marco del derecho urbanístico de los Estados Unidos de Norteamérica”, RUYE, núm. 25 (2012), pp. 180-196.

16 Así, LÓPEZ RAMÓN, F.: “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo de 2007”, RUYE, núm. 16 (2007), p. 16; y PAREJO ALFONSO, L.: “De la urbanización a la regeneración de lo urbano y de la conservación a la rehabilitación de lo edificado; reflexión a propósito del Proyecto de Ley de Economía Sostenible”, Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 14 (2010), pp. 101-103.

17 Entre otros, PAREJO NAVAJAS, T.: *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2004; y LÓPEZ RAMÓN, F.: “Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo”, RUYE, núm. 9 (2004), pp.71-80.

18 Vid., PONCE SOLÉ, J.: “Desarrollo territorial y urbanístico y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín-Bassols Coma*, AA.VV, tomo II, Reus-Registradores de España, Madrid, 2008, pp.491 y 493.

19 Vid., MENÉNDEZ REXACH, A.: “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, RDUyMA, núm. 200 (2003), pp. 137-140; LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. M.: *Derecho urbanístico y medio ambiente, Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006; RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A.: “La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible”, Revista Jurídica de Navarra, núm. 42 (2006); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Medio ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y a la nueva Ley de Suelo” RDUyMA núm. 235 (2007), pp. 29 y ss.; MORENO MOLINA, A. M.: *Urbanismo y medio ambiente...cit.*, pp. 102 y ss.; ARENAS CABELLO, F. J.: “Urbanismo y edificación sostenible”, en *El Derecho urbanístico del Siglo XX...cit.*, pp. 120-123.; LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción...cit.*, pp. 33 y 34; GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á.: *Derecho urbanístico. Guía teórico-práctica*, T. Quintana López (dir), Tirant lo Blanch, primera edición, Valencia, 2011, pp. 41 a 43 (también se puede consultar la segunda edición de esta obra publicada en la misma editorial en 2015).

20 Destacando la virtualidad del derecho blando en la materia que nos ocupa como anticipo de futuras previsiones verdaderamente normativas, LÓPEZ RAMÓN, F.: “Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo”, RUYE, núm. 9 (2004), pp. 71-80.

21 Da cuenta de ello, PONCE SOLÉ, J.: “Desarrollo territorial y urbanístico y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”...cit., p. 494.

En lo que ahora nos importa, parece oportuno dejar simple constancia de los más importantes documentos y líneas directrices que pretendían guiar el urbanismo hacia la sostenibilidad en Europa²². Con ese objeto, hay que recordar el conocido como Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, formulado por la Comisión de las Comunidades Europeas en el año 1990, documento en el que se mantiene que la competencia sobre la protección del medio ambiente, que ya entonces reconocía el artículo 130 R del Tratado de la Comunidad Económica Europea en el ámbito comunitario²³, legitima a las instituciones europeas para perfilar una estrategia comunitaria sobre el medio ambiente urbano, lo que ya anticipaba que andando el tiempo el Derecho comunitario del medio ambiente superaría el límite de los recursos naturales y la degradación de los elementos de la naturaleza como objeto de consideración para trascender a ámbitos diferentes sobre la base de la necesaria penetración de la política comunitaria del medio ambiente en cualquier otra política diferente. De ahí que, con razón, se haya afirmado que *“la concepción y organización de las ciudades es ahora un objetivo prioritario de la regulación ambiental, al considerarse que los objetivos ambientales que puedan establecerse al margen de este objeto adolecen de un enfoque parcial y necesariamente ineficaz”*²⁴, postulado último que podría sintetizarse en restablecer un modelo de ciudad diversa y multifuncional en la Europa de los ciudadanos²⁵.

Pocos años después del citado Libro Verde fue aprobada la conocida como Carta de Ciudades Europeas Sostenibles²⁶, influyente documento suscrito en Aalborg en 1994 por casi un centenar de ciudades europeas que supuso un impulso al compromiso de crear las Agendas 21 Local, compromiso del que solo se había hecho mención en la Conferencia de Río de 1992. Años más tarde, tras ser aprobados otros documentos de interés a nuestros efectos²⁷, es destacable que, tras la larga gestación de una década, finalmente, en un Consejo Informal de Ministros responsables de la ordenación del territorio celebrado en Potsdam los días 10 y 11 de mayo de 1999, fue alumbrada la denominada Estrategia Territorial Europea con la pretensión de superar los límites que aparecen con el desarrollo exclusivo de las políticas sectoriales, en la idea de que resulta más positivo una visión integradora de los diferentes sectores que se proyectan sobre el territorio, poniendo de relieve que dos de los objetivos de la política territorial en el ámbito de la Europa comunitaria son el control de la expansión urbana mediante un sistema de desarrollo equilibrado, sostenible y policéntrico de las ciudades, y la protección de la naturaleza y el patrimonio cultural.

El Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente (2001-2012) llega a prever el desarrollo de hasta siete estrategias temáticas, de las que es destacable a nuestros efectos un primer documento elaborado como Comunicación de la Comisión en el año 2004, denominado *“Hacia una Estrategia Temática sobre Medio Ambiente Urbano”*, cuyo contenido se proyecta sobre los siguientes cuatro ámbitos de actuación bajo la óptica de la sostenibilidad: gestión urbana, transporte urbano, construcción y urbanismo²⁸; documento al que sigue propiamente la *“Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano”*, aprobada por la Comisión como Comunicación a principios del año 2006, en la que se ponen de manifiesto los que se consideran los problemas más acuciantes con los que se enfrentan la mayor parte de las ciudades europeas, tales como la mala calidad del aire, los elevados niveles de tráfico y congestión, el ruido, las edificaciones de baja calidad, los terrenos abandonados, las emisiones de gases con efecto invernadero, la expansión incontrolada de la ciudad y la producción de residuos y aguas residuales; destacando con relación al uso del suelo, la

22 El análisis de esos documentos y líneas directrices del nuevo urbanismo dio lugar a que nuestra doctrina ofreciera lúcidas reflexiones sobre las apreciables diferencias entre el modelo urbanístico español y el que mostraban dichos textos. Una muestra del nuevo estado de opinión que pronto iba a imponerse en la doctrina española a partir del contraste entre nuestro urbanismo tradicionalmente desarrollista, caracterizado en los últimos años del siglo pasado por las disputas competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la liberalización del uso del suelo, con el urbanismo más conservacionista, caracterizado por una planificación urbana más estratégica y participativa, con objetivos plurifuncionales y multiculturales, procedente de Europa, en LÓPEZ RAMÓN, F.: *“Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo”*..., cit., especialmente p. 80.

23 Años después, señala GALERA RODRIGO, S.: *“Urbanismo sostenible...”*, cit, p.18, que las acciones comunitarias relativas al desarrollo urbano sostenible se apoyan en una doble base jurídica, no solo sobre las previsiones del derecho originario en relación con el medio ambiente, sino también sobre la cohesión territorial y económica.

24 GALERA RODRIGO, S.: *“Urbanismo sostenible...”*, cit., p. 19.

25 Sobre este documento, LÓPEZ RAMÓN, F.: *“Fundamentos y tendencias...”*, cit., pp. 72 a 74.

26 También inciden sobre la necesaria sostenibilidad de las ciudades europeas otros documentos posteriores, entre otros, el *“Programa de Acción de Lille”* aprobado por el Consejo Informal de Ministros sobre Asuntos Urbanos, celebrado en Lille en 2000; el *“Urban Acquis”*, acordado en el Consejo de Ministros Informal sobre Políticas Urbanas, celebrado en Rotterdam en 2004; y el *“Acuerdo de Bristol”*, adoptado en el Consejo Informal de Ministros sobre Comunidades Sostenibles, celebrado en esa ciudad británica en 2005.

27 Principalmente, el informe dado a conocer en 1996 bajo el título *“Ciudades europeas sostenibles”*, elaborado por el *“Grupo de expertos sobre el ambiente urbano”* que previamente había instituido la propia Comunidad Europea en 1991, y la Comunicación de la Comisión de la Comunidad Europea formulada en 1997 como *“Marco de actuación para el desarrollo sostenible en la Unión Europea”*.

28 Sobre el contenido de este documento, vid., GALERA RODRIGO, S.: *“Urbanismo sostenible: La política europea del medio ambiente urbano”*, RDUyMA, núm. 224 (2006), pp. 160-171.

necesidad de que sean promovidas políticas que permitan la utilización sostenible del suelo, evitando el crecimiento urbano desordenado, el sellado masivo del suelo y la pérdida de hábitats naturales, y, en general, abogando por el diseño de enfoques integrados para la solución de los problemas enunciados, así como por la cooperación entre los diferentes niveles de decisión que representan el comunitario, el nacional y el local²⁹.

En la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig, los días 24 y 25 de mayo de 2007, se aprueban dos documentos de importancia a nuestros efectos: la denominada “Agenda Territorial de la Unión Europea-Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”, en la que se vuelve a incidir en los objetivos asumidos en la Estrategia Territorial Europea, particularmente en los tres siguientes: promover un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural; asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento; y el desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural. Todo ello sin olvidar la conveniencia de intensificar el diálogo con los países vecinos a la Unión Europea.

Precisamente en esa misma reunión de ministros fue acordada la conocida como “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”, documento que contiene dos importantes recomendaciones: en primer lugar, priorizar los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano considerando la importancia de favorecer la competitividad de las ciudades europeas mediante distintas estrategias que se considera contribuyen a ello, como son: la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, la modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética, así como la innovación proactiva y las políticas educativas; en segundo lugar, prestar especial atención a los barrios menos favorecidos de las ciudades, para lo que se considera que pueden ser positivas las siguientes estrategias de acción: la mejora del medio ambiente físico, el fortalecimiento a nivel local de la economía y el mercado laboral; la educación proactiva y las políticas de formación para niños y jóvenes y, en último lugar, el fomento del transporte urbano eficiente y asequible.

También y, sobre todo, tiene especial interés en nuestro caso la conocida como “Declaración de Toledo” acordada en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano el 22 de junio de 2010³⁰, al destacar la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo, para lo cual los redactores del documento destacan la importancia de diversas acciones, de las que prioritariamente debemos considerar en nuestro caso la aplicación de estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial que promuevan armoniosamente todas las dimensiones de la sostenibilidad de un modo integrado, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad; la renovación y rehabilitación del parque de vivienda existente desde diferentes perspectivas; y la idoneidad del reciclaje urbano y/o el planeamiento urbano compacto, donde sean apropiados, como estrategias para minimizar el consumo de suelo, previniendo la transformación innecesaria de suelo virgen o de zonas naturales en suelo urbanizado y, por lo tanto, controlando y limitando la dispersión urbana³¹.

29 Al sentido de la Estrategia Temática Europea del Medio Ambiente Urbano que se acababa de aprobar se debe la adopción de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano (2006), cuya pretensión era ir adaptando la realidad española a los principios de aquella. Posteriormente, en 2011, se aprobó la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, documento que parte de una reflexión crítica sobre la situación actual, a la que sigue un análisis y un diagnóstico de las áreas temáticas que su redactor considera prioritarias, como son lo territorial y lo urbano, los instrumentos urbanísticos, la accesibilidad, la movilidad y el transporte, la gestión y la gobernanza urbana, la edificación y la rehabilitación, y el cambio climático.

30 Con anterioridad se habían acordado otros importantes documentos como la “Declaración de Marsella”, en la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano en el año 2008, mediante la que se propone un “marco europeo de referencia para la ciudad sostenible”; la “Agenda de Barcelona” con la denominación de “Hacia una Agenda Local Europea,” acordada por la Cumbre Europea de Gobiernos Locales en febrero de 2010, en la que se realizan propuestas a favor de la cohesión territorial; la Estrategia “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010; y, en fin, particularmente, por el Dictamen del Comité de las Regiones aprobado en el Pleno celebrado los días 9 y 10 de junio de 2010, y por el Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo “La necesidad de aplicar un enfoque integrado de regeneración urbana”, fechado el 27 de mayo de 2010, que coinciden no solo casi en el tiempo con la Declaración de Toledo, sino también en la necesidad de acometer la regeneración integrada de las ciudades. En todo caso, es oportuno indicar que estos y otros documentos son citados expresamente en la Declaración de Toledo como considerados por los redactores de esta última. Con posterioridad, bajo la presidencia de Hungría, el 19 de mayo de 2011, en la reunión informal de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial, se acordó la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, “Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de regiones diversas”, documento que pretende servir de orientación a la política territorial de la Unión Europea, enfatizando la necesidad de considerar las características de cada lugar con objeto de extraer de ellas las máximas potencialidades. Casi coetáneamente están fechados el Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre el tema “La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana” (Dictamen exploratorio) sesión plenaria de los días 26 y 27 de mayo; el Dictamen del Comité de las Regiones “El papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa”, 85º Pleno, celebrado los días 9 y 10 de junio de 2010.

31 Sobre el contenido de la “Declaración de Toledo”, PAREJO ALFONSO, L.: “De la urbanización a la regeneración de lo urbano...”, cit.

Como síntesis de los contenidos que ofrecen los más importantes documentos de raíz europea que promueven el denominado urbanismo sostenible, se han identificado con acierto los siguientes principios de actuación en la materia: evitar el crecimiento desmesurado y disperso de la ciudad, con amplias zonas urbanas de baja densidad discontinuas; asegurar un urbanismo en el que se mezclen los usos; recuperar el suelo urbano frente al desarrollo masivo de suelo urbanizable; y limitar, en general, la transformación de suelo³².

Pero la sostenibilidad urbanística como desiderátum ha desbordado los límites geográficos de Europa y de otros países desarrollados para convertirse en uno de los objetivos impulsados por las Naciones Unidas recientemente en el marco de la Nueva Agenda Urbana³³. Como fácilmente puede apreciarse de la lectura de este documento -el tercero de los elaborados con una cadencia de veinte años³⁴- todo su contenido se halla vinculado por una visión global de los problemas relativos a los temas que aborda, por lo que se tiene presente, como no puede ser de otra forma tratándose de un documento gestado en el seno de las Naciones Unidas, la situación no solo de los países desarrollados sino también de los emergentes y de los no desarrollados, lo que determina que sus recomendaciones necesariamente han de ser recibidas de forma diferente en los diferentes países pues sus circunstancias de tipo económico, cultural y social no es que sean las mismas, sino que son en muchos casos absolutamente diferentes. En todo caso, pese a ello, no puede pasarnos desapercibido que a la Nueva Agenda Urbana se incorporan principios y objetivos que han estado presentes en los documentos que se ha reconocido como formulados en Europa y que se han erigido como fundamento de la sostenibilidad urbana. Así, el documento a que ahora nos referimos, con referencia al modelo de ciudad deseable, incide, entre otros objetivos, en la compacidad de la edificación, en la conectividad con prioridad del transporte público, en la integración de usos diversos en unos mismos espacios y en la capacidad de incluir, también en el sentido social y cultural, a las personas que la habitan.

I.1.3.- Primeras normas básicas estatales para asentar el nuevo urbanismo sostenible en España (2007/2008)

Los documentos a que hemos venido refiriéndonos y la atención que fueron generados en España han contribuido a que el modelo urbanístico expansivo que ha dominado en nuestro país durante décadas fuera puesto en cuestión de forma creciente desde primeros años del presente siglo; un modelo que, en general, como ha quedado apuntado anteriormente, se ha caracterizado por la expansión de la ciudad mediante la clasificación de terrenos periurbanos en suelo urbanizable para su transformación urbanística y edificación hasta límites insostenibles, al calor del crecimiento económico y, en buena medida, también al amparo de la liberalización del uso del suelo que facilitó la propia legislación estatal, seguida de las autonómicas, a finales del siglo pasado. Pero más allá de los textos de origen europeo a que se ha hecho referencia, cuya difusión en nuestro país sin duda ha podido ayudar a crear un ambiente propicio al cambio de tendencia desde un ordenamiento que facilitaba la transformación de tierras vírgenes para usos urbanísticos hacia otro modelo más contenido, tendente a favorecer la conservación e, incluso, la recuperación de las infraestructuras, dotaciones y edificaciones ya existentes³⁵, el punto de inflexión en ese proceso de cambio vino impuesto, al menos desde la perspectiva

Abunda en la idea del enfoque integrado del desarrollo urbano que preconiza la Declaración de Toledo, ALONSO IBÁÑEZ, M^a. R.: "De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho urbanístico", RDUyMA, núm. 277 (2012), en cuya p. 26, a propósito del cual, mantiene que contribuiría al logro de dicho enfoque "una sólida coordinación horizontal y transectorial de las medidas que para la intervención se contemplen en los distintos procesos planificados, cubriendo aspectos relacionados con el desarrollo económico local, el empleo, la educación, la formación, la cualificación, la integración social, la cultura, el medio ambiente, la movilidad urbana, los espacios públicos de calidad, y una fuerte coordinación vertical a todos los niveles competenciales pertinentes, sin olvidar la coherencia de todos los objetivos que se propongan en dichos procesos y los comprometidos a nivel europeo, nacional y regional".

32 VERA JURADO, D. J.: "Criterios generales sobre los límites al planeamiento urbanístico y territorial para la contención del crecimiento urbano", en *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios...*, cit., p. 204. En general, sobre la influencia del Derecho de la Unión Europea en sus diferentes manifestaciones en nuestro ordenamiento, vid., BASSOLS COMA, M.: "La contribución del Derecho Comunitario Europeo a la transformación del Derecho urbanístico español", *La Administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, pp. 1451 y ss.

33 Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible (Habitat III), celebrada en Quito durante los días 17 al 20 de octubre de 2016.

34 El primero se formuló en Vancouver, en el año 1976, y el segundo en Estambul, en el año 1996.

35 La tensión entre ambos modelos, como es evidente, trasciende a España y a otros países europeos, como lo demuestra el hecho de que en el mundo anglosajón desde hace décadas se contraponen frente a los desarrollos sobre las tierras verdes "greenfield", que dan lugar a un urbanismo disperso de baja densidad demográfica "urban sprawl", los proyectos sobre terrenos ya utilizados para otros usos "brownfield".

ordinamental, por el legislador estatal con la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo³⁶, a la que seguidamente me referiré; y, posteriormente, de forma prospectiva, avanzando los cambios normativos necesarios, el interesante documento denominado Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español³⁷.

Ahora bien, además del impulso hacia la sostenibilidad urbanística que, sin duda, supuso la aprobación de la citada Ley de Suelo en 2007 por el legislador estatal, lo cierto es que en el cambio real de perspectiva en nuestro modelo urbanístico, con seguridad, ha influido de manera determinante la nueva realidad impuesta por la severa crisis económico-financiera que ha padecido el país desde el año 2007, crisis que por sí misma, sin necesidad de alteración legislativa alguna, ya habría hecho imposible la pervivencia del modelo urbanístico expansivo que venía dominando, con mayor o menor intensidad, en toda la geografía española, por lo que, con acierto, se ha utilizado la expresión “a la sostenibilidad por la necesidad” para poner de manifiesto el que puede considerarse como fundamento real del cambio de modelo urbanístico al que el legislador finalmente ha ido prestando cobertura legal³⁸; sostenibilidad que, como se considerará más detenidamente, también acoge como uno de sus hitos fundamentales la regeneración y la renovación de la ciudad existente, objetivo cuya recepción por el legislador estatal también ha obedecido a la abrupta caída del tradicional sector inmobiliario expansivo y de la construcción residencial que se produjo durante los años de crisis; de manera que, como expresivamente se ha señalado, el impulso a la renovación del ordenamiento urbanístico que se inicia por parte del legislador estatal en los años 2007 y 2008³⁹ y tiene continuidad en los años posteriores, según podremos ir viendo más adelante, de alguna forma ha supuesto hacer de la necesidad virtud⁴⁰ en un intento de que la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas recojan el testigo del modelo urbanístico anterior y sirvan de motor de la recuperación del sector de la construcción⁴¹.

Pero como se ha dejado anotado, en ese giro de nuestro derecho urbanístico hacia la contención es imposible obviar el papel del legislador estatal al aprobar la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo⁴², después integrada en el -en la actualidad derogado- texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR 2008), el cual, junto a sus reformas posteriores, pretendió situar a la sostenibilidad como principio de referencia del nuevo urbanismo⁴³.

36 Precedentemente, algunas leyes autonómicas ya había acogido el principio de sostenibilidad urbanística con contenidos normativos muy limitados y seguramente con muy poca trascendencia práctica; así la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, cuyo artículo 3 de forma pionera relacionaba el desarrollo urbanístico sostenible con la utilización racional del territorio y medio ambiente, incidiendo en la adopción de “modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente”; o la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, del País Vasco, cuyo artículo 3.3 ordena que la ordenación urbanística asuma una serie de principios orientadores del desarrollo urbano conectados con la utilización racional de los recursos, la ocupación del suelo, la regeneración de la ciudad construida y la movilidad. En fin, una vez aprobada por el legislador estatal la Ley 8/2007, pronto algunas Comunidades Autónomas adaptaron sus ordenamientos urbanísticos a las nuevas orientaciones marcadas por dicha ley estatal, como señaladamente lo hizo Castilla y León mediante la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo; y también Aragón, con la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo, que ha estado en vigor hasta el 20 de noviembre de 2014. Para una síntesis, a modo de foto fija fechada en 2010, de cómo habían calado algunos elementos cercanos a la sostenibilidad en los ordenamientos urbanísticos de las Comunidades Autónomas, vid., BERMÚDEZ PALOMAR, V.: “Urbanismo sostenible y suelo rústico”, RUYE, núm. 22 (2010), pp. 154 y 155.

37 Dirigido por José Fariza Tojo y José Manuel Naredo, Ministerio de la Vivienda, abril, 2010.

38 RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M^a.: “Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible. Una respuesta a la crisis económica”, RDUyMA, núm. 256 (2010), p.15.

39 Recuérdese que en el año 2008 se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, mediante el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

40 DÍAZ LEMA, J. M.: “Rehabilitación urbana o cómo hacer de la necesidad virtud”, RDUyMA, núm. 257 (2010), 11-15.

41 Con todo, como apunta BAÑO LEÓN, J. M^a.: Prólogo al libro *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 15, si algún día el urbanismo de expansión vuelve a ofrecer interesantes plusvalías será difícil que los poderes públicos no sucumban ante ese modelo por mucho que ahora sea denostado, a lo que cabe añadir que ante esa eventualidad hay que estar avisados desde ahora, pues el ordenamiento jurídico, tanto el estatal como los autonómicos, aunque de forma más contenida, sigue poniendo a disposición de la sociedad los instrumentos jurídicos para facilitar la transformación urbanística del suelo rural en urbano.

42 Tempranamente destacado por MELLADO RUIZ, L. y PÉREZ FERRER, G.: “Algunas reflexiones sobre el ‘nuevo’ derecho urbanístico en el proyecto de Ley estatal del Suelo: derecho urbanístico sostenible y protección penal”, RDUyMA, núm. 22 (2007), p. 9-149. Sobre esta ley, más ampliamente, PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo...cit.*

43 Con RAMALLO LÓPEZ, F. E.: “El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación”, REDA, núm. 50 (2011), p. 438, hay que admitir que la plasmación real del principio de desarrollo urbano sostenible exige la promoción de actuaciones para la consecución de diferentes objetivos como el desarrollo de las zonas abandonadas o deterioradas en el interior de las urbes para recuperar la actividad multifuncional de la ciudad, en perjuicio de los modelos expansivos de desarrollo urbano que requieren el consumo de los recursos

En esa dirección, la exposición de motivos del TRLS 2008, reiterando lo que ya estaba escrito en el preámbulo de la estatal Ley de Suelo de 2007, de la que aquel trae causa, después de destacar que *“la del urbanismo español contemporáneo es una historia (sic) desarrollista, volcada sobre todo en la creación de ciudad nueva”*, manifestaba que la nueva ley debía responder *“a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”*⁴⁴, dicción que el redactor reforzaba con la cita de algunos de los documentos europeos a que anteriormente se ha hecho referencia, como la Estrategia Territorial Europea o la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente, en los que ya se proponía *“un modelo de ciudad compacta y (se) advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”*⁴⁵, párrafo que concluye manifestando la conveniencia de abogar por la rehabilitación, la recuperación y, en consecuencia, el fomento del uso de la ciudad ya hecha .

Más allá de la voluntad del legislador estatal de 2008 que cabe deducir de las menciones de la exposición de motivos del TRLS 2008, en el articulado de este, en coherencia con ella, se incluían principios e, incluso, alguna prescripción favorable al modelo de ciudad compacta, social y territorialmente cohesionada, modelo por el que se decantaba la exposición de motivos frente al de ciudad dispersa⁴⁶, caracterizado este último por el predominio de la zonificación de usos, con claro resultado de segregación, así como por la existencia de zonas residenciales insuficientemente provistas de dotaciones y, particularmente, con escasa estructura comercial, pues el comercio en este modelo predominantemente se reduce a las grandes superficies comerciales alejadas de los lugares de residencia⁴⁷. A esos dos aspectos del nuevo urbanismo que pretende implantar el TRLS 2008 hace referencia también, como dos de sus objetivos, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011)⁴⁸.

naturales y paisajísticos que circundan la ciudad; la implantación de medios de transporte diferentes al privado, con el objetivo de reducir la contaminación atmosférica y acústica y fomentar el ahorro energético; la creación de espacios públicos que contribuyan a fomentar la relación, la cohesión social y la integración de los individuos en el entorno urbano; la construcción ambiental o sostenible y la participación de los ciudadanos en las decisiones que afecten, en general, al modelo de ciudad. Objetivos cuya materialización en la práctica incluso pueden ser exigible de acuerdo con las normas sectoriales que regulan en cada momento las actuaciones que contribuyen a dar consistencia al principio de sostenibilidad urbanística.

44 Un interesante estudio dirigido a la determinación de los terrenos que integran la ciudad ya existente, como paso previo al desarrollo del nuevo modelo urbanístico basado en la renovación de la misma, es el realizado por GUERRERO MANSO, M^a. C.: *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, prólogo de J. Bermejo Vera, Iustel, Madrid, 2011.

45 Del sentido renovador del urbanismo que refleja la exposición de motivos TRLS 2008 pronto se ha ido haciendo eco la jurisprudencia; así, la STS de 10 de julio de 2012 (TOL2.603.954), en la que se argumenta como fundamento del fallo anulatorio del instrumento de planeamiento cuestionado que *“la clasificación de este ámbito –como suelo urbanizable- estaba necesitada de una motivación adicional...en la que se explicitaran las razones de interés general por las cuales la implantación de los nuevos usos residenciales debía efectuarse en ese ámbito concreto, a la sazón disgregado del núcleo urbano o histórico del municipio”*.

46 Desde el punto de vista competencial, aunque conforme al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas la determinación del concreto modelo urbanístico corresponde a estas últimas, por lo que podrían extrañar ese tipo de prescripciones en una ley estatal, lo cierto es que, como apunta la STS de 26 de marzo de 2013 (TOL3.531.302) después de apreciar la diferencia entre los modelos urbanísticos de ocupación dispersa y compacta, *“el modelo espacial de ocupación del territorio, transformándolo, no puede ser considerado como un interés puramente local; se sitúa en otra esfera de intereses, que incluso trasciende a los de la Comunidad Autónoma, y al propio urbanismo, incidiendo, desde luego, sobre el medio ambiente, sobre la economía y sobre la cohesión social”*.

47 Sobre el modelo de ciudad compacta, ampliamente documentado, LÓPEZ PÉREZ, F.: *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial (Por una ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales)*, Atelier, 2009, pp. 172 y ss. También, RAMOS MEDRANO, J. A.: *“El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley de Suelo en la reciente jurisprudencia”*, RDUyMA, núm. 297 (2015), pp. 114 y 115. Como visión alternativa al modelo de ciudad compacta, no exenta de controversia, vid., AMENÓS ÁLAMO, J.: *El mito de la ciudad compacta*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.

48 En efecto, en él se aboga por necesidad de superar *“la dinámica de crecimiento ilimitado como motor del desarrollo urbano y controlar la explosión urbana de los últimos años, minimizando el consumo de suelo y protegiendo los espacios y recursos naturales más valiosos desde el punto de vista medioambiental; apostar -frente a los modelos urbanos dispersos- por la ciudad compacta, razonablemente densa y dotada de complejidad y variedad urbana articulada; impulsar la puesta en valor y mejora del patrimonio edificado y de los tejidos urbanos consolidados frente al consumo indiscriminado de suelo rural y la construcción de obra nueva; incorporar el metabolismo urbano al planeamiento urbanístico; promover una mayor integración espacial y cohesión social”*; y por lo que respecta al segundo, proclamando la conveniencia de *“mantener la coherencia con los objetivos propuestos para el modelo urbano, en particular, la minimización del consumo de suelo, el fomento de la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio edificado, y la apuesta por la ciudad compacta, diversa y compleja. Desde el punto de vista metabólico, se pretende: ajustar al mínimo los recursos precisos para mantener las actividades alojadas en la edificación y el impacto y las emisiones que estas actividades generan; reducir el consumo de agua, energía y materiales en el ciclo de vida completo de los edificios –desde la fabricación de los materiales a la demolición- y los impactos de todo tipo que durante el mismo se generan; y, también se aspira a la definición y puesta en práctica de un nuevo concepto de habitabilidad”*.

Las prescripciones propiamente normativas que apuntan al nuevo modelo urbanístico que promueve el TRLS 2008 son del tipo de las que contenía su artículo 2 en torno a la idea del interés general que ha de guiar las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, según el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible⁴⁹ y, en virtud de este, las referidas políticas públicas han de propiciar el uso racional de los recursos naturales de forma armónica con una serie de requerimientos que enuncia el propio precepto: la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente. Con las políticas enunciadas y la promoción de las mismas en la forma armónica señalada se han de conseguir una serie de efectos que también relacionaba el mismo artículo 2.2 TRLS 2008; se trataba de los siguientes: a) la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje; b) la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; c) la prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas; y d) la prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

Como parte integrante de ese nuevo modelo de urbanismo sostenible, el mismo artículo 2, en su apartado 3, también ordenaba a los poderes públicos que el suelo urbano estuviera suficientemente dotado, que este se ocupara de forma eficiente y que se combinaran los usos de manera funcional, garantizando que: a) la movilidad en coste y tiempo fuera razonable, sobre la base de 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; b) la accesibilidad sea universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público, de los espacios de uso público y de los transportes públicos; c) el uso de los recursos y de la energía sea eficiente, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables; y d) se prevean y, en todo caso, se minimicen 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 acústica⁵⁰.

Aunque, como se ha señalado, el TRLS 2008 en la actualidad ya no se halla en vigor al haber sido derogado en el año 2015 mediante la aprobación del hoy vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRS 2015), resulta oportuno referirse a aquel y, en particular, a algunas de sus prescripciones, y ello por varias razones: en primer lugar porque constituye el soporte del cambio de modelo urbanístico y su articulado ha sido, en general, reiterado en el posterior y en la actualidad en vigor TRLRS 2015, y, en segundo lugar, porque algunas de las prescripciones del citado TRLS 2008 pronto fueron objeto de atención jurisprudencial con especial referencia a los desarrollos urbanísticos que se pretendían realizar en numerosos municipios de Castilla y León, como podremos comprobar más adelante.

A la relación de principios que contenía el artículo 2.2 y 3 TRLS 2008 con objeto de proporcionar el soporte legal necesario al nuevo modelo de urbanismo hay que añadir las prescripciones de mayor concreción normativa que contemplaba el mismo texto legal en otros artículos con el mismo objetivo⁵¹; especialmente las que preveían el asentamiento del principio de sostenibilidad urbanística considerado desde diferentes perspectivas, sobre la base de distintas reglas, entre las que destacaban las dos contenidas en el artículo 10. 1, en sus letras a) y c) TRLS 2008 -en la actualidad reiteradas en el artículo 20, 1 a) y c) del vigente TRLRS 2015- relativas a los criterios básicos de utilización del suelo, ordenando la primera de ellas que el paso de la situación de suelo rural a suelo urbanizado se limite al preciso para satisfacer las necesidades que justifiquen la transformación del mismo, impidiendo la especulación y preservando de la urbanización el resto del suelo rural, mandato que está teniendo una trascendental repercusión jurisprudencial en orden a limitar el ejercicio de la potestad de planeamiento con objeto de que las determinaciones del planeamiento que prevean el paso

49 En general, sobre la sostenibilidad como principio informador del nuevo urbanismo, MORENO MOLINA, A. M.: *Urbanismo y medio ambiente: las claves jurídicas del nuevo urbanismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, en especial pp. 17 y ss.

50 Para PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo...*, cit., primera edición, pp. 79-87, el artículo 2 de esta ley determina de forma diferenciada, articulada y sucesiva, el fin común de la política de ordenación territorial, urbanística y demás políticas públicas con relevancia territorial, que es el desarrollo sostenible; la desagregación de ese fin en fines más concretos que operan como objetivos, directrices y criterios; y los deberes de los poderes públicos en orden a la consecución de ese fin común y finalidades más concretas.

51 Vid., la sistematización realizada por BAÑO LEÓN, J. M^a: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 205- 234.

de suelo rural a suelo urbanizado se hallen justificadas en las necesidades reales de desarrollo residencial⁵² e industrial⁵³ que presente el municipio; y fijando la segunda de las reglas aludidas los criterios a que ha de atender la ordenación que se haga de los usos del suelo⁵⁴; o también, desde una perspectiva predominantemente ambiental, mediante la regla que contenía el artículo 15 TRLS 2008 -en la actualidad, artículo 22 TRLSR 2015- al disponer la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos⁵⁵, así como la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de ejecución, lo que remite a la aplicación de la legislación de evaluación ambiental en su doble consideración de evaluación estratégica de planes y de evaluación de impacto ambiental de proyectos⁵⁶.

La sostenibilidad, como principio rector del nuevo urbanismo, además, se proyecta sobre el impacto económico que pueda generar en las haciendas públicas la ejecución de los instrumentos de ordenación que se aprueben con la finalidad de realizar actuaciones de transformación urbanística en cualquiera de sus posibilidades, es decir, de urbanización y de dotación; por lo que habrán de ponderarse los costes que requiera la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha de nuevos servicios y su repercusión en las haciendas de las Administraciones públicas que los hayan de soportar, así como la adecuación del suelo resultante para usos productivos; así resultaba de lo dispuesto por el artículo 15 TRLS 2008, en su apartado 4, contenido que ha pasado al artículo 22 TRLSR 2015, precepto este último de cuyo contenido nos ocuparemos más adelante con cierto detenimiento.

En fin, la sostenibilidad del nuevo urbanismo, en sentido amplio⁵⁷, que se pretende implantar mediante los textos legales aprobados por el legislador estatal en los años 2007/2008 y después llevada al TRLSR 2015, también alcanza a lo social, sobre la base de previsiones -por ejemplo, pero no solo- como las que vinculan a las Administraciones públicas a reservar suelo para la construcción de vivienda sujeta a alguno de los regímenes de protección pública existente, en los términos que preveía el artículo 10.1. b) TRLS 2008 y en la actualidad el artículo 20.1 b) TRLSR 2015⁵⁸; o las que regulan el realojamiento y retorno en el artículo 19 de propio TRLSR 2015, como derechos de los ocupantes de las viviendas que se vean afectadas por actuaciones urbanísticas, de los que nos ocuparemos también más adelante.

52 En efecto, la aplicación jurisprudencial del citado artículo 10.1 a) TRLS 2008, pese a que su dicción en principio pueda resultar escasamente precisa, no se hizo esperar, como ponen de manifiesto, entre otras muchas dictadas posteriormente, muchas de ellas, como se verá más adelante, relativas al planeamiento aprobado en municipios de Castilla y León, la importante STS de 5 de julio de 2012 (TOL 2.596.199), en la que, como fundamento de la anulación de un acuerdo del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma de La Rioja por la que se declaraba el interés supramunicipal de una Zona de Interés Regional para la construcción de una ecociudad, se argumentó que *“en el artículo 10.1.a) del TRLS08 se establece que la ordenación territorial y urbanística puede atribuir un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, pero al suelo preciso para satisfacer necesidades que lo justifiquen, y en este caso no existe en el municipio de Logroño necesidad para ampliar el suelo con destino residencial ---con la implantación en un nuevo ámbito de nada menos que 56,54 ha (la parte recurrente alude también a nuevas 3000 viviendas)--- cuando está acreditado que el PGM de Logroño tiene suelo clasificado para albergar más de 38.000 viviendas”*.

53 Con referencia a la necesidad de que se halle justificada la creación de suelo de uso industrial, la STS de 1 de junio de 2016 (TOL 5.743.470) ratifica la anulación parcial del PGOU de un municipio acordada en instancia sobre la base de que el municipio en cuestión contaba con suficiente suelo destinado a ese uso, dado que solo estaba realmente ocupado una parte del mismo. En las propias palabras de la sentencia del Tribunal Supremo, *“no cabe entender, ni por lo más mínimo, alejada de las reglas de la sana crítica la sentencia impugnada cuando sigue en sus conclusiones lo dictaminado en ambos informes periciales, en los que se evidencia, por lo demás, una realidad que no requeriría de especiales conocimientos científicos o técnicos para su apreciación: si un suelo de 225.000 metros cuadrados de superficie (sic) está ocupado sólo en el 30 por 100 de ésta, resulta injustificado, completamente, aumentar el suelo industrial en otros 800.000 metros cuadrados más, todo ello al margen del resultado de la Memoria ambiental, de cuyos términos se ha prescindido”*.

54 Se trata de los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

55 En general, sin perjuicio del estudio que se realizará más adelante con especial atención a la trascendencia jurisprudencial que está teniendo la exigencia de la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico, vid., MORENO MOLINA, A. M.: *“La Ley estatal del Suelo de 2008 y la evaluación ambiental del planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas”*, RUYE, núm. 19 (2009), pp. 73-104.

56 Con referencia a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación Ambiental, vid., AA.VV.: *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, T. Quintana López (dir) y A. Casares Marcos (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; y AA.VV.: *Régimen jurídico de la evaluación ambiental*, A. Ruiz de Apodaca Espinosa (dir), Thomson/Aranzadi, 2014.

57 Sobre las distintas expresiones de la sostenibilidad en la Ley de Suelo, vid., entre otros, TEJEDOR BIELSA, J.: *“El planeamiento urbanístico en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Criterios de sostenibilidad urbanística, ambiental y financiera”*, en *El nuevo régimen del suelo...cit.*, pp. 111 y ss.; y ARENAS CABELLO, F. J.: *“Urbanismo y edificación sostenible”*, cit. pp. 129 y ss., autor que alude al urbanismo ambiental como fundamento del nuevo urbanismo que pretende instaurar el legislador mediante la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

58 En ese sentido, también, DÍAZ LEMA, J. M.: *“La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”*, RDUyMA, núm. 316 (2017), pp. 17-67.

Es cierto que, a primera vista, una parte de las normas aprobadas en los años 2007/2008 a que nos hemos referido con el objetivo de exponer las primeras normas básicas aprobadas por el legislador estatal en aras del cambio de modelo urbanístico en España, particularmente las previsiones que encierran principios y directrices, pudieran considerarse más programáticas que dotadas de sustancia normativa. No obstante, frente a esa eventual apreciación ha de objetarse que gran parte de esas disposiciones de apariencia programática no solo han encontrado continuidad en las reglas jurídicas de mayor concreción de que van dotándose las legislaciones autonómicas, obligadas a dar contenido a los principios que dicho texto legal alberga⁵⁹ y que por ello han de guiar el ejercicio de la potestad de planeamiento⁶⁰, sino que aquellos principios y directrices albergados en la legislación básica del Estado, como hemos podido comprobar e insistiremos más adelante, no han pasado desapercibidos para los tribunales, de manera que vienen siendo aplicados de forma resuelta para dirimir los conflictos judiciales que conocen, por lo que dichos principios y reglas básicas que dan soporte al nuevo modelo de desarrollo urbanístico sostenible pronto han ido siendo asumidos por la jurisprudencia. Sobre la base de lo señalado, pues, se puede concluir que la sostenibilidad en materia urbanística no es, pues, simplemente una fórmula retórica sino un compromiso de actuación que necesariamente ha de proyectarse sobre la ordenación territorial y la planificación urbanística que desarrollen los poderes públicos⁶¹, de cuya garantía se encargan los tribunales como, en efecto, están haciendo, limitando la discrecionalidad de los titulares de la potestad de planeamiento⁶².

1.1.4.- La sostenibilidad también comienza a proyectarse sobre la ciudad existente (2011/2013/2015)

El redactor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, aunque era consciente de que el giro hacia la sostenibilidad que necesitaba el urbanismo en España tenía que basarse no solo en la contención del proceso de transformación urbanística del suelo rural, proceso que de forma tan acusada se venía produciendo, sino también en una mayor atención a la ciudad existente⁶³, sin embargo, lo cierto es que ni dicha ley ni tampoco la redacción inicial del TRLS 2008 aportaron las previsiones

59 Estos principios pronto fueron analizados con objeto de proporcionar de la mayor coherencia posible al nuevo urbanismo. Destacadamente PONCE SOLÉ, J.: “Desarrollo territorial y urbanístico sostenible y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, especialmente”, cit., pp. 497- 512, reconoce la existencia de tres vertientes en el modelo de desarrollo sostenible que propugna la Ley 8/2007; la vertiente económica, mediante la reacción frente a la liberalización del uso del suelo que aporta la normativa precedente y la mayor publicación del proceso de transformación urbanística, aspectos de la Ley de Suelo que afectan al derecho de propiedad y a la libertad de empresa; la vertiente ambiental, que conecta con las exigencias impuestas a los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación y los límites que impone a los usos del suelo rural y, en particular, en los suelos forestales incendiados o, en fin, por indicarlo con la terminología urbanística al uso, la garantía de revisión del planeamiento frente a la simple modificación, cuando la actuación urbanística que se pretenda llevar a cabo produzca efectos significativos en el medio ambiente más allá del ámbito territorial al que se circunscriba la actuación; y la vertiente social, en la medida en que la ley en cuestión vincula al nuevo modelo urbanístico que propugna en su exposición de motivos, la cohesión social y territorial, objetivos cuyo alcance relaciona fundamentalmente con el derecho al disfrute de una vivienda (reservas de terrenos para la construcción de viviendas protegidas), la igualdad (de oportunidades entre hombres y mujeres, en la utilización de las dotaciones públicas y equipamientos colectivos abiertos al público) y la mezcla social, cuya antítesis es la segregación.

60 Ampliamente, con aportaciones de interés sobre la función del planeamiento en el nuevo urbanismo sostenible, GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, Dykinson, Madrid, 2015; y FÁTIMA RAMALLO, F. E.: *La planificación territorial sostenible*, prólogo de L. Parejo Alfonso, Thomson/Aranzadi, 2014.

61 Con el escaso fundamento legal que entonces tenía, MENÉNDEZ REXACH mantuvo de forma premonitoria esta idea en 2003 en “Urbanismo sostenible, clasificación...”, cit., p. 136.

62 Algunos ejemplos ya han quedado anotados anteriormente y otros muchos habrán de ser considerados más adelante con especial referencia a los pronunciamientos judiciales que afectan al territorio de Castilla y León; pronunciamientos jurisprudenciales que no han pasado desapercibidos para la doctrina, vid., RAMOS MEDRANO, J. A.: “El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia”...cit., pp. 105 a 124; GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: “El desarrollo sostenible en la jurisprudencia contencioso administrativa” y “FEIJOO MIRANDA, A.: “El desarrollo sostenible en el medio urbano”, ambos en BUSTILLO BOLADO, R y GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: *Desarrollo sostenible: un análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, 2014, especialmente, pp. 210 y ss. y 358 y ss.

63 Así lo dejó escrito en la propia exposición de motivos, en los siguientes términos: “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...Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso”. A la exposición de motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de 2007 se refería el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, cit., p. 7, precisamente para hacer constar cómo se pretendía forzar un cambio de modelo en el urbanismo español, para lo que aludía a la necesidad de abordar la intervención en suelo urbano, en la ciudad ya hecha, con la finalidad de preservar su valor ambiental como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación y favorecer su rehabilitación y el fomento de su uso. En dicho documento se hacían diferentes propuestas de actuación

normativas necesarias que directamente pudieran favorecer la renovación y regeneración de la ciudad existente, pese a que dicho objetivo, como se ha recordado, había sido enfatizado ya en la exposición de motivos de la Ley de Suelo de 2007.

Hubo que esperar algunos años después de ser aprobada la primera redacción del TRLS 2008, para que, ya en 2011, como expresión de la voluntad del legislador de dotar de sostenibilidad al modelo productivo español, fuera aprobada la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuya idea de sostenibilidad se manifiesta en tres direcciones: la economía, la ambiental y la social; y es en ese nuevo contexto normativo diseñado por la Ley de Economía Sostenible en el que se pretende impulsar la renovación y regeneración de la ciudad existente⁶⁴. Así, como expresión de lo señalado, el redactor de esta ley dejó expresión escrita en su exposición de motivos del impulso en favor de la ciudad construida que le animaba⁶⁵, impulso que fue traducido en derecho positivo mediante los artículos 107 a 111, preceptos a los que poco más tarde pretendieron dar continuidad e, incluso, reforzar, las previsiones obedientes a ese mismo impulso dispuestas por 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; normas de uno y otro texto legal con las que se intentó colmar la laguna hasta entonces existente en nuestro ordenamiento jurídico debido a la escasa atención que en este se había venido dando a la ciudad construida⁶⁶.

sobre suelo urbano en el futuro, lo que permite constatar que en el momento en que se elaboraba todavía no existían previsiones específicas en el ordenamiento jurídico español que permitieran intervenir en la ciudad construida para su regeneración.

64 ALONSO IBÁÑEZ, R.: “Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011”, Ciudad y Territorio, núm. 174 (2012); y PAREJO ALFONSO, L. ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R)*, Iustel, 2014, p. 23.

65 “El Capítulo IV se dedica al impulso de la recuperación del sector de la vivienda mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la rehabilitación y la renovación urbanas. Junto al nuevo marco normativo de impulso de las actuaciones de rehabilitación y renovación, la Ley prevé que la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias propias y en colaboración con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, impulse las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos existentes y la coordinación de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, destinados a tales objetivos. Asimismo, para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones anteriores, las Administraciones Públicas podrán establecer un sistema informativo general coordinado”

66 En relación con determinados preceptos de este Real Decreto-ley se ha planteado un recurso de inconstitucionalidad que ha sido resuelto por la STC 5/2016, de 21 de enero, pese a que la norma recurrida ya había sido derogada con anterioridad, sobre la base de que, aun habiendo sido derogada todavía permanecía la controversia competencial al haber sido reproducidas parcialmente las previsiones que dieron lugar al planteamiento del recurso en una norma legal estatal posterior, situación que, conforme a una reiterada doctrina del propio Tribunal Constitucional, exige la resolución de la controversia competencial por parte de dicho órgano. La sentencia constitucional en cuestión declara la inconstitucionalidad de los artículos 21 y 22, la disposición adicional tercera y las transitorias primera y segunda del Real decreto-ley, todos ellos referidos a la inspección de edificios que regulaban, al reconocer que el legislador estatal carece de competencias para dictarlos, con lo cual el Tribunal Constitucional mediante dicha sentencia no solo resuelve el recurso formalmente suscitado, sino que deja sentado que las posteriores normas legales estatales que han venido a reproducir el contenido de las declaradas inconstitucionales, incorporadas primero a la LRRR y después al TRLSR 2015, en la medida en que inciden en la regulación de la inspección técnica de edificios en el marco del más amplio informe de evaluación de edificios, también adolecen del mismo vicio de incompetencia del legislador (estatal) que las ha dictado.

Las disposiciones de la Ley de Economía Sostenible de 2011 y del Real Decreto-ley 8/2011, a que se ha hecho referencia, sin embargo, prácticamente no tuvieron tiempo de ser aplicadas pues el legislador estatal, consciente de la insuficiencia de dichas disposiciones para constituir las bases normativas sobre las que asentar la recuperación y regeneración de las ciudades españolas, dos años después de su promulgación y, por lo tanto, sin tiempo suficiente para haber sido aplicadas, aprobó la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (en adelante, LRRR) y, con ella la derogación de aquellas⁶⁷. Al menos esa insuficiencia cabe deducir de la exposición de motivos de esta ley de 2013, en la medida en que en ella se afirma que la función de esta ley “*estriba fundamentalmente en rellenar vacíos legales existentes*” y, con ello, tratar de dar cumplimiento a los objetivos que desde instancias europeas se venían promoviendo a través de distintos documentos, buena parte de los cuales ya han sido considerados anteriormente en este mismo estudio, y particularmente la Declaración de Toledo, en la medida en que de este documento el redactor de la exposición de motivos de la LRRR llegó a destacar la importancia que tiene la “*regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo*”, que es la principal pretensión que se persigue con la aprobación de dicha ley⁶⁸.

Con la LRRR, sin embargo, no solo se pretende instrumentar jurídicamente la sostenibilidad urbanística mediante la regeneración de la ciudad existente en la línea marcada por los textos que hemos referido como llegados desde Europa y, señaladamente, por los dictados de la Declaración de Toledo, los cuales han ido dando contenido a una alternativa al prototipo de ciudad dispersa que tanto desarrollo ha tenido entre nosotros en los últimos decenios, sino que dicha ley también encuentra su justificación en la necesidad de reconvertir y reactivar el sector de la construcción ante el agotamiento en España del predominante modelo de urbanismo expansivo y, con ello, promover la creación de empleo vinculado a las actuaciones de rehabilitación y renovación de las ciudades⁶⁹, debido al uso intensivo de mano de obra que requieren las actuaciones en suelo urbano y sobre las edificaciones existentes⁷⁰; intentando generar, en definitiva, la creación de riqueza a través de la reactivación de la construcción, teniendo en cuenta los efectos positivos que el desarrollo de este sector induce sobre el crecimiento de otros sectores y, en general sobre la economía; en la idea de que dicha actividad económica, como siempre ha sido, puede seguir siendo en el futuro un importante motor de desarrollo económico, si bien sobre otras bases diferentes a las que anteriormente han venido sustentado la actividad urbanística y edificatoria; aunque pueda dudarse si, al margen de otras consideraciones, en términos de impacto en el producto interior bruto y de creación de empleo su efecto pueda llegar a ser tan intenso como tradicionalmente lo ha sido en nuestro país el modelo de urbanismo expansivo.

67 En efecto, los artículos citados de la Ley de Economía Sostenible y los correspondientes del mencionado Real Decreto-ley 8/2011 fueron derogados, respectivamente, por las reglas 5ª y 6ª de la disposición derogatoria única de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, de la que nos ocuparemos más adelante. No obstante, no pasaron desapercibidas para la doctrina; así, pueden verse las exposiciones sistematizadas de las citadas disposiciones hoy derogadas en QUINTANA LÓPEZ, T.: “De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución”, cit., pp. 54-60; MENÉNDEZ REXACH, A.: “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana”...cit., pp. 37-46; y ALONSO IBÁÑEZ, R.: “Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas...”, cit.

68 A nivel normativo ya anticipaba el cambio de modelo, tanto en lo referente al acceso a la vivienda mediante alquiler, como en lo correspondiente al desarrollo urbanístico y, con ello, a la creación de empleo, el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal del fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, en cuya exposición de motivos se puede leer lo siguiente: “*La realidad económica, financiera y social hoy imperante en España aconseja un cambio de modelo que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propicie la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles*”. La ejecución del mencionado plan estatal se hacía descansar en la celebración de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, excepto con la del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, así como con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

69 La idea ya había sido manejada con anterioridad por responsables de la Administración del Estado en materia de territorio y suelo, como testimonia un documento fechado en 2010, en el que se puede leer el siguiente párrafo: “*la renovación o rehabilitación urbana no consume suelo, genera actividad en las industrias auxiliares y requiere, al menos, la misma mano de obra que la nueva edificación, con lo que, además de resultar un modelo idóneo y recomendable para superar el desenfreno del anterior esquema de crecimiento urbano, puede resultar coherente con políticas económicas de absorción de buena parte del desempleo en el sector inmobiliario*”, Ángela de la Cruz Mera (Subdirectora General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda), “La renovación urbana integral: una apuesta de futuro”, ponencia escrita, Observatorio de Medio Ambiente Urbano, Málaga, 18 de marzo, 2010.

70 VAQUER CABALLERÍA, M.: “Pasado, presente y futuro inmediato de la distribución de beneficios y cargas en el urbanismo español”, RDU-YMA, núm. 294 (2014), p. 47.

De todo ello, en cuanto impulsos que movieron al redactor de la LRRR, se hace eco la exposición de motivos de la misma, en la que se expresan claramente los objetivos que con ella se persiguen, que de forma sintética eran los siguientes: potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas; adecuar el marco normativo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, y fomentar la sostenibilidad y competitividad, tanto de las edificaciones como del suelo, con objeto de mejorar la eficiencia, el ahorro energético y la lucha contra la pobreza energética⁷¹, para lo cual su articulado no solo incorporó al ordenamiento una regulación relativa a lo que constituye el objeto de la ley según precisa su artículo 1, es decir: “regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan 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”, sino que, con ese mismo objeto, también modifica expresamente otras leyes y normas anteriores⁷² para dotar de coherencia al impulso que anima al redactor de la LRRR⁷³.

Para la consecución de un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo, los poderes públicos, según imponía el artículo 3, formularán y desarrollarán las políticas que correspondan a sus respectivas competencias de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética⁷⁴ y complejidad funcional. Tan genéricos principios tenían, sin embargo, su traducción en la relación de objetivos o fines **más precisos que** contenía el propio artículo 3, verdadera expresión de la sostenibilidad urbana que se pretende alcanzar⁷⁵, para lo cual el legislador consideró que la LRRR era un instrumento adecuado, aunque, desde luego, no el único, pues a la vista de la relación de objetivos que integraban el desiderátum que constituye el pretendido “medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo”, las políticas que debían poner en marcha los poderes públicos y, particularmente, ejecutar las diversas Administraciones territoriales, deberían exceder el marco normativo **básico** que ofrecía la LRRR, por lo que a esta le siguieron los desarrollos normativos efectuados por la mayor parte de las Comunidades Autónomas⁷⁶

71 Tan ambiciosas metas y el articulado a su servicio, sin embargo, no se vieron acompañados de un compromiso de gasto, si bien, ciertamente, dicha carencia se hallaba de alguna forma mitigada, ya en el momento de la aprobación de la LRRR, por las previsiones que a estos efectos contemplaba el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, y la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, que fue aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, cuando dicha ley aún se hallaba en una fase anterior a la tramitación parlamentaria, pues cuatro de sus ocho programas iban dirigidos precisamente a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas; vid., ROGER FERNÁNDEZ, G.: “Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...”, cit., pp. 41 y 42.

72 Señaladamente en lo que aquí más interesa, la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal; la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación; y el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en los términos establecidos por la disposición final duodécima LRRR.

73 En el mismo sentido, TEJEDOR BIELSA, J.: “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas...*, cit., p. 40.

74 Sobre la eficiencia energética y, en particular, sobre la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, sin perjuicio del tratamiento específico que ha de tener en otro lugar de este trabajo, vid., HUMERO MARTÍN, A. E.: “Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: norma jurídica definitiva del contenido del artículo 47 de la Constitución española (hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)”, RUYE, núm. 30 (2014).

75 Dichos fines, a los que habrán de atender las políticas públicas bajo el paradigma de la sostenibilidad, según el artículo 3 LRRR, son los siguientes: a) Posibilitar 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) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso. c) Mejorar la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentar unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente. d) Favorecer, 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) Garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como su movilidad. f) Integrar 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. g) Fomentar 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. h) Priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético. i) Valorar, en su caso, la perspectiva turística y permitir y mejorar el uso turístico responsable. j) Favorecer la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural. k) Contribuir 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.

76 Así, por ejemplo, el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana; la Ley Foral 5/2015, de 5 de

como es propio de nuestro modelo de Estado autonómico en aquellas materias en cuya regulación concurren el Estado, como titular de sus competencias, y las Comunidades Autónomas para ejercer las que hubiera asumido.

Más allá de los principios y fines, incluso de otras aportaciones que realizó la LRRR en relación con la normativa precedente, como aportación principal de la misma deben ser destacados los artículos 7 a 19 de la misma, en la medida en que dotaban de un marco normativo **básico** de referencia a las que denomina actuaciones sobre suelo urbano⁷⁷; actuaciones sobre el suelo urbano que el artículo 7.1 LRRR reconocía como aquellas que tengan por objeto realizar obras de rehabilitación cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; así como a las de regeneración y renovación urbana a llevar a cabo tanto en edificios como en tejidos urbanos, con la inclusión de obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos, con el añadido de que estas dos últimas actuaciones “tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria” (art. 7.2 LRRR)⁷⁸.

El legislador, ayudado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, proporciona una aproximación a los conceptos de rehabilitación por una parte⁷⁹, y de renovación y regeneración urbanas por otra, aproximación que, aun estando lejos de ser especialmente nítida⁸⁰, deja ver algunas sustanciales diferencias entre ambas,

marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra, que modifica la ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (hoy integrada en el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio; la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de las Islas Baleares; la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia; la Ley 3/2015, de 18 de julio, de Vivienda del País Vasco; la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de Suelo de Galicia, y la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; en fin, de especial interés en nuestro caso, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León, de la que nos ocuparemos más adelante.

77 Para ello, necesariamente su redactor ha debido tener en cuenta que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia legislativa en materia de urbanismo y, en relación con otros artículos de la LRRR, en materia de vivienda, máxime cuando el asunto competencial ya fue suscitado en la tramitación parlamentaria de dicha ley, aunque ello no ha impedido que una vez aprobada la LRRR surgiera la controversia competencial, en algunos casos evitada mediante acuerdos adoptados en el seno de sendas Comisiones Bilaterales de Cooperación del Estado-Administración Autónoma del País Vasco de 31 de marzo de 2014 (BOE de 8 de abril) y de las Islas Canarias de 4 de abril de 2014 (BOE de 21 de abril), y en otros casos materializada en los correspondientes recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a determinados artículos de la LRRR, como los promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional nº 5493-2013, de 5 de noviembre (BOE de 14 de noviembre) y por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional nº 1976/2014, de 6 de mayo (BOE de 13 de mayo). Más ampliamente, QUINTANA LÓPEZ, T.: “La cuestión competencial sobre la rehabilitación, regeneración y renovación de las ciudades. La Ley 8/2013, de 26 de junio”, *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, tomo III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 2609-2632; y ROZADOS OLIVA, M. J.: “Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, dir., T. Quintana López, y coord., A. Casares Marcos, Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp. 71 y ss; y en tono razonablemente crítico con la forma genérica de justificación competencial de que se sirve la disposición final decimonovena LRRR, PARDO ÁLVAREZ, M.: “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de rehabilitación, regeneración y renovación urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre”, *RUyE*, núm. 33 (2015), pp. 78 y 79.

78 Los tres tipos de actuaciones sobre suelo urbano (rehabilitación, regeneración y renovación) se identifican, según los casos, con algunas de las definidas en la legislación de suelo como de reforma o renovación de la urbanización, de dotación y de rehabilitación y de sustitución de las edificaciones existentes, según las categorías establecidas hasta su derogación por el artículo 14 TRLS 2008 y en la actualidad por el artículo 7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, al que más adelante habremos de referirnos.

79 Contribuye a ello también la exposición de motivos, la cual, con referencia a la rehabilitación edificatoria señala que se entiende por esta “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”.

80 La aproximación conceptual que realiza el legislador estatal a los diferentes tipos de actuaciones en suelo urbano en términos generales resulta escasamente clarificadora, por ello ciertamente son atendibles los esfuerzos realizados por algunos autores para delimitar conceptualmente los términos rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, aunque hoy por hoy se trata de expresiones, sobre todo las dos últimas, que se utilizan comúnmente de forma indistinta para referirse a la transformación de la ciudad existente. Vid., los intentos clarificadores de CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico*, cit., pp. 36-100; AMEZCUA ORMEÑO, E.: “La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible”, *RDUyMA*, núm. 285 (2013), pp. 89-123; y PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...cit.*, pp. 100-106. Más allá de esa aproximación que proporciona la LRRR, el desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo está contribuyendo, como se verá en el caso de Castilla y León, a delimitar los tipos de actuaciones inherentes a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas.

pues la primera, la rehabilitación, se caracteriza por suponer una intervención sobre edificios⁸¹; mientras que las actuaciones de renovación y regeneración urbanas pueden proyectarse no solo sobre edificios aisladamente considerados sino también sobre tejidos urbanos completos, de carácter residencial o industrial, con la adopción de medidas de naturaleza diferente a las propiamente constructiva, como pueden ser otras de carácter económico, ambiental y social, dotando a este tipo de actuaciones en suelo urbano de una vocación integradora sobre el tejido social en su conjunto, como contribución a la satisfacción de numerosos derechos del ciudadano integradores de un, todavía larvario, derecho a la ciudad⁸².

Asentado lo que se puede considerar como un giro del modelo estatal hacia la sostenibilidad, primero, como se ha expuesto, en la Ley de Suelo de 2007 – integrada después en el TRLS 2008- y más tarde además en la posterior LRRR, que también, por cierto, operó una importante modificación del propio TRLS 2008⁸³, no era difícil apreciar “la fragmentación en dos piezas del marco de la política territorial y urbanística” en nuestro país⁸⁴, es decir, el TRLS 2008 y la LRRR de 2013, fragmentación que ha tratado de ser corregida mediante la aprobación 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 (TRLRS 2015)⁸⁵, actualmente en vigor, cuyo objeto, explicitado por su artículo 1, está doblemente constituido por la regulación de 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, y (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; así como por la fijación de las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en esta materia.

Como es natural, el hoy vigente TRLRS 2015 recoge, como es propio de la técnica refundidora, los contenidos de los dos textos legales refundidos debidamente regularizados, aclarados y armonizados, por lo que las explicaciones dadas con anterioridad sobre los contenidos del TRLS 2008 y de la LRRR sobre los que se asienta el cambio de modelo urbanístico en España coincidirían con los que pudiéramos hacer en relación el contenido del vigente TRLRS 2015 en esos mismos aspectos, por lo que no parece oportuno reiterar los comentarios que se han realizado en relación con los dos textos legales ya considerados al haber sido incorporados al citado TRLRS 2015; en cambio, sí nos detendremos en explicar algunos otros aspectos de interés a nuestros efectos, a los que se refiere el mencionado TRLRS 2015, por estar directamente relacionado con el cambio de modelo urbanístico y que no serán objeto de consideración en las aportaciones a esta obra que realizan los demás autores de la misma.

81 En relación con la consideración de las actuaciones constructivas como rehabilitación hay que recordar que la jurisprudencia no ha manejado un concepto unívoco del término, de manera que, por ejemplo, considera que a los efectos del ejercicio del derecho de retorno de los inquilinos regulado tradicionalmente en la legislación de arrendamientos urbanos, la actuación sobre el inmueble que precise el desalojo para llevar a cabo la rehabilitación del mismo equivale a la demolición (STS de 1 de octubre de 2014 (TOL 4.521.132), sin embargo, si se trata de determinar si ha habido rehabilitación para la obtención de los beneficios previstos en los instrumentos de fomento derivados de ese tipo de actuación, la STS 14 de marzo de 2012 (TOL2.498.876) entiende que la construcción de un edificio de viviendas respetando la fachada existente, no es rehabilitación, sino una nueva construcción.

82 Vid., ampliamente sobre la regeneración urbana como medio para la satisfacción y disfrute de numerosos derechos junto al denominado derecho a la ciudad, CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico*, cit., pp. 141-187; y PONCE SOLE, J.: “Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 41-42 (2013), pp. 36-58.

83 Sobre el texto consolidado del TRLS 2008, una vez aprobada la LRRR en el año 2013, vid., GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Suelo* (obra colectiva), 3ª edición, Thomson/Civitas, 2015; y PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo* (Texto refundido aprobado por RDL 2/2008, de 20 de junio, modificado por la disposición final 12ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas). Estudio preliminar de M. Vaquer Caballería, Tirant lo Blanch segunda edición (primera en esta editorial), Valencia, 2014.

84 A ello aluden reiteradamente PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*, Iustel, Madrid, 2014.

85 La aprobación del TRLRS 2015 se produce en el marco de la labor refundidora de numerosas leyes ordenada al Gobierno por la Ley 20/2014, de 29 de octubre, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y ss. de la Constitución Española, para que el plazo de un año desde la entrada en vigor de dicha ley, el Gobierno llevara a cabo la refundición del TRLS 2008 con las normas de la LRRR que cita expresamente el artículo 1 h) de la Ley 20/2014, es decir, con buena parte del contenido de la LRRR.

I.II.- ALGUNOS CONTENIDOS DEL VIGENTE TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE (TRLR 2015), DE INTERÉS A NUESTROS EFECTOS: EVALUACIÓN (AMBIENTAL Y ECONÓMICA) DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS Y REALOJAMIENTO Y RETORNO DE LOS OCUPANTES DE VIVENDAS

I.II.1.- La evaluación ambiental y económica del planeamiento

Uno de los impulsos que se reconoce movió al redactor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, como hemos venido indicando hoy ya derogada, en su pretensión de promover un cambio de dirección del modelo urbanístico español existente, se halla ligado a la sostenibilidad del desarrollo urbano; para lo cual, entre otras medidas como las que ya hemos avanzado anteriormente, somete a los instrumentos de planificación que se elaboren a evaluación no solo desde el punto de vista ambiental, sino también desde la perspectiva económica. Así lo testimoniaba su exposición de motivos al indicar que la ley asegura la *“evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente”*, dotándolo de eficacia normativa en su artículo 15, cuyo sentido en lo que se refiere a la evaluación ambiental y económica de los planes, aunque con algunos cambios habidos posteriormente, se ha venido repitiendo desde entonces en las diferentes normas legales que ha aprobado el legislador estatal bajo ese mismo impulso renovador de nuestro Derecho urbanístico, que ha culminado de momento en la legislación estatal con la aprobación del vigente TRLR 2015; el cual, en su artículo 22.1, prescribe la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, seguidamente, el apartado 4 de ese mismo artículo dispone que los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberán incorporar un informe o memoria de sostenibilidad económica. A ambos tipos de evaluación nos referiremos seguidamente.

A) La evaluación ambiental del planeamiento

El proceso de implantación de la evaluación ambiental de los planes y programas, también denominada evaluación estratégica, se ha ido consolidando en nuestro país a duras penas, sobre la base de la aplicación de una normativa desconocida en momentos en que, sin embargo, ya era moneda corriente la evaluación de impacto ambiental de proyectos de obras e instalaciones en aplicación de la bien conocida legislación de evaluación de impacto ambiental.

Sobre el particular, en relación con la evaluación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, como subespecie de los planes y programas sometidos a evaluación estratégica, hay que comenzar recordando que ya algunos meses antes de la aprobación de la Ley 8/2007, de Suelo, en la que se prevé la evaluación ambiental del planeamiento territorial y urbanístico, el Parlamento estatal había aprobado la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, para la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; ley mediante la que, con carácter de legislación básica, se incorporaba a nuestro ordenamiento la denominada evaluación ambiental estratégica, cuyo ámbito de aplicación alcanzaba, entre otros, a los planes de ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo⁸⁶.

⁸⁶ Sobre el tema en general, vid., FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: *La evaluación estratégica de planes y programas urbanísticos*; Thomson-Aranzadi, 2009.

En la actualidad el régimen que regula la evaluación ambiental (estratégica) de planes se halla en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en lo básico, y, en su caso, en la normativa autonómica de desarrollo, en particular en relación con lo que ahora interesa por las previsiones que las Comunidades Autónomas puedan haber dispuesto al legislar en materia territorial y urbanística con motivo de la regulación de los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes territoriales y urbanísticos, en la medida en que es en el marco de estos procedimientos en el que se ha de llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica de estos planes⁸⁷

Ni que decir tiene que lo novedoso de este instrumento de evaluación ambiental (de planes) inicialmente propició cierta confusión judicial entre lo que representa la evaluación ambiental estratégica, referida a planes y programas, y la entonces ya bien conocida -desde 1986- evaluación de impacto ambiental aplicable a los proyectos, confusión que en su momento requirió de una clarificadora jurisprudencia que arranca de forma definitiva con la STS de 7 de julio de 2004 (RJ2004\6506), en la que certeramente se distingue entre evaluación de impacto ambiental referida a los proyectos y la evaluación ambiental estratégica sobre planes y programas⁸⁸; pese a que con anterioridad, es decir, antes de ser aprobada la Ley 9/2006, por vía jurisprudencial se venía admitiendo el sometimiento a evaluación de impacto ambiental de los planes urbanísticos que determinaran la localización de construcciones, obras, actividades o instalaciones legalmente sometidas a evaluación de impacto ambiental⁸⁹; pero eso era, como recuerda *obiter dictum* la STS de 26 de abril de 2013 (RJ 2004\6506), “antes obviamente de la generalización de la exigencia ambiental respecto de los planes tras la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio”, pues una vez transpuesta dicha directiva mediante la Ley 9/2006 y plenamente operativa la evaluación estratégica, los planes, entre ellos los territoriales y urbanísticos, se han tenido que someter a esta y no a la evaluación de impacto ambiental, tipo de evaluación esta última a la que, en cambio, se hallan sujetos los proyectos de obras, actividades y actuaciones en los términos previstos en la legislación estatal y autonómica de evaluación de impacto ambiental.

a) La conflictividad que ha acompañado a la implantación de la evaluación ambiental. Problemas de derecho transitorio

Reconocidas las diferencias sustanciales que separan la evaluación estratégica de planes y, entre ellos los urbanísticos y territoriales, y la evaluación de impacto ambiental de proyectos, ha de darse cuenta de la conflictividad que ha acompañado a la implantación de la evaluación estratégica de planes instaurada mediante la hoy derogada Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, conflictividad que en buena medida, aunque no solo, como podremos comprobar seguidamente, se ha derivado de la tardía transposición que realizó el Parlamento español de la mencionada Directiva 2001/42/CE, lo que ha determinado que se hayan suscitado conflictos judiciales surgidos de la aplicación retroactiva de la mencionada ley de transposición e, incluso, de la eventual aplicación directa de la citada directiva⁹⁰.

No nos detendremos más de lo imprescindible en la conflictividad surgida de la aplicación de las reglas de derecho transitorio que determinan el inicio del sometimiento a evaluación ambiental de los planes, en particular, por lo que constituye el objeto de este estudio, los urbanísticos y territoriales, para lo que resulta necesario recordar el contenido de la disposición transitoria primera de la mencionada ley aprobada en 2006⁹¹, pues ello nos sitúa ante las dos cuestiones

87 Como estudios generales sobre esta Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental y, por lo tanto, con atención también a la evaluación estratégica de planes y programas, vid., VV.AA.: *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica* (dir. T. Quintana López y coord. A. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, 2014; AA.VV.: *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental* (dir., A. Ruiz de Apodaca Espinosa), Thomson/Aranzadi, 2014.

88 Algunas muestras de esa confusión y de la clarificadora jurisprudencia posterior, en QUINTANA LÓPEZ, T.: “La evaluación ambiental. Hitos de su evolución”, en *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, cit., pp. 72 a 75.

89 Se hace eco de esa jurisprudencia, con cita de precedentes jurisprudenciales, la STS de 17 de octubre de 2013 (RJ 2013\7933).

90 Sobre la base de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la STS de 6 de noviembre de 2013 (RJ 2013\7944) se pronuncia en relación con la posible aplicación directa que ofrece la mencionada directiva.

91 1. *La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004.*

2. *La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable.*

En tal supuesto, se informará al público de la decisión adoptada.

3. *A los efectos de lo previsto en esta disposición transitoria, se entenderá por el primer acto preparatorio formal el documento oficial de una*

litigiosas que han dado lugar a los numerosos pleitos que se vienen librando judicialmente, incluso en la actualidad, así como al asentamiento de las sendas líneas jurisprudenciales que están permitido pacificarlas.

La primera de esas cuestiones hace referencia a la apreciación del denominado “primer acto preparatorio del instrumento de planeamiento”, pues es el momento en que este se produce el que determina el sometimiento o no del plan a evaluación estratégica, apreciación que ha de partir de lo dispuesto por el apartado 3 de la disposición transitoria primera de la Ley 9/2006, a cuyo tenor *“se entenderá por el primer acto preparatorio formal el documento oficial de una Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación”*, dicción sobre la que se ha pronunciado la jurisprudencia para negar que ese primer acto preparatorio se identifique con la aprobación inicial del plan e incidir, por el contrario, en la importancia del momento en que se produce la movilización de recursos, económicos, técnicos o humanos, directamente dirigida a la elaboración del instrumento de planeamiento correspondiente, momento que, evidentemente, es anterior a la aprobación inicial del plan⁹².

La segunda cuestión a considerar es la aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 9/2006, causante de conflictividad judicial, en la que se hace referencia a la aplicación retroactiva de dicha ley a procedimientos de elaboración de planes cuyo primer acto preparatorio hubiera sido realizado incluso con anterioridad al 21 de julio de 2004, fecha en la que ya debería haber estado transpuesta al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE, siempre que la aprobación del plan, sea con carácter definitivo, sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, se hubiera producido con posterioridad al 21 de julio de 2006, es decir, dos años después, como mínimo, de la fecha en que debió de haber sido transpuesta la mencionada directiva; en definitiva, la previsión normativa se refiere a supuestos en los que de forma anómala, pero no infrecuente, los procedimientos de aprobación de planes se dilatan en exceso en el tiempo. Con la salvedad, también se preveía, de que la Administración pública competente acordara, caso por caso y de forma motivada, que la evaluación ambiental del plan fuera inviable; inviabilidad cuya interpretación ha sido precisamente objeto de consideración jurisprudencial para reconocerla en los casos en que la evaluación ambiental, a la vista del interés ambiental, pudiera resultar desproporcionada⁹³.

b) Sobre los tipos de planes sometidos a evaluación ambiental

Uno de los aspectos más controvertidos a que ha dado lugar la implantación de la evaluación ambiental de los planes territoriales y urbanísticos en nuestro país tiene que ver con la concreción de los tipos de planes o sus reformas que se hallan sujetos al cumplimiento de esa exigencia previa a su aprobación, concreción que ha venido siendo el resultado de la aplicación de las previsiones que sobre ello contemplaba el artículo 3. 2 y 3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en cuya interpretación han intervenido los tribunales, de manera que la doctrina creada en aplicación de dichos preceptos puede, sin duda, ser de utilidad para la interpretación y aplicación del artículo 6 de la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, con objeto de, conforme a esta ley, determinar el ámbito objetivo de aplicación de la evaluación estratégica a los planes territoriales y urbanísticos.

Administración pública competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación.

92 STS de 5 de diciembre de 2012, RJ 2013\2432; por lo que ese primer acto preparatorio puede asimilarse al momento del encargo de la formulación del documento (STS de 11 de octubre de 2010, RJ 2012\10206, y STS de 20 de enero de 2014, RJ 2014\2390), considerando siempre que el acto preparatorio tiene que revestir la forma de un documento oficial que exprese, sin duda, la voluntad de que sea elaborado el plan (STS de 20 de marzo de 2013, RJ 2013\2803).

93 Así, en la STS 23 de diciembre de 2014 (RJ 2014\5898) se ha afirmado que inviabilidad no es, a estos efectos, sinónimo de imposibilidad de llevar a cabo la evaluación estratégica del plan, pues si así fuera, carecería de sentido la excepción; pero también se ha rechazado en dicha sentencia como motivación de la señalada inviabilidad el hecho de que pueda existir interés en la aprobación de un plan o programa; o el retardo en la entrada en vigor del mismo como consecuencia de la exigencia legal de evaluación ambiental estratégica, y ello pese a que en su tramitación se hubiesen respetado los principios de transparencia y participación pública; o bien los planes y proyectos de ejecución posterior al plan en cuestión hubieran estado sometidos ya a evaluación ambiental. Más bien, conforme mantiene la STS de 11 de noviembre de 2014 (RJ2014\5898), reiterando lo afirmado en anteriores pronunciamientos, *“el término «inviable» a que se refiere la disposición transitoria segunda, habrá que interpretarlo, no según su significado literal de que resulte imposible llevar a cabo la E.A.E., lo que sería difícilmente justificable, sino en atención a que resulte desproporcionada su aplicación por el estado de tramitación del plan o programa, en consideración no solo del interés general del planeamiento sino también en comparación con el interés medio ambiental presente, examen que habrá que realizar caso por caso”*.

Pues bien, para sintetizar la doctrina surgida en relación con el asunto que nos ocupa, parece oportuno tener en cuenta, en primer lugar, las sentencias del Tribunal Supremo más representativas que han resuelto diferentes casos en los que se ha planteado si la aprobación de determinado tipo de plan o su reforma deberían haber sido o no sometidas a evaluación ambiental en el marco del procedimiento de elaboración o reforma, antes de ser aprobada, y, seguidamente, considerar la línea jurisprudencial que viene manteniendo que los planes urbanísticos, aunque no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, es posible que deban ser sometidos también a evaluación ambiental estratégica.

En relación con el primer asunto anotado, la consideración de la jurisprudencia del Tribunal Supremo nos permite extraer los criterios que ha mantenido para dirimir los conflictos suscitados ante el mismo con motivo del controvertido sometimiento a evaluación ambiental de diferentes planes urbanísticos o sus reformas. Así, como ejemplos significativos, se han de recordar (1) la STS de 29 de septiembre de 2016, RJ 2016\4714 (la modificación de unas normas subsidiarias, al dar cobertura urbanística a un medio de transporte por cable, debe someterse a evaluación estratégica); (2) la STS 16 de junio de 2015, RJ 2015\3406 (el PGOU y no los correspondientes proyectos de actuación ha de someterse a evaluación estratégica en la medida en que incide en la ordenación del territorio y los usos del suelo, por lo que se aprecia que tiene efectos significativos sobre el medio ambiente); (3) la STS de 7 de abril de 2015, RJ 2015\2365, mediante la que se ratifica la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 27 de marzo de 2013, RJCA 2013\669, (para determinar el sometimiento o no de la modificación de un plan general de ordenación urbana a evaluación estratégica hay que tener en cuenta el contenido material de la modificación, sin que el sometimiento del plan parcial, de desarrollo del plan general, a evaluación de impacto ambiental, sea motivo suficiente para que la modificación del plan general del que aquel trae causa no haya de ser sometido a evaluación ambiental estratégica⁹⁴); (4) la STS de 10 de marzo de 2015, RJ 2015\1966 (un texto refundido de un plan parcial si tiene un contenido innovador ha de ser sometido a evaluación estratégica); (5) la STS de 20 de febrero de 2015, RJ 2015\1401 (modificación menor del PGOU de Burgos que debió ser sometido a evaluación ambiental dado que las nuevas determinaciones urbanísticas de intensidad de uso, de aprovechamiento lucrativo máximo, de densidad máxima y mínima de viviendas/hectáreas y el número máximo de viviendas suponen que la modificación puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente); (6) la STS de 24 de febrero de 2015, RJ 2015\1936 (la evaluación de impacto ambiental realizada sobre un plan parcial no equivale a la evaluación estratégica); (7) la STS de 14 de junio de 2013, RJ 2013\5621 (el sometimiento o no a evaluación estratégica de los instrumentos urbanísticos de desarrollo depende de su carácter innovador en relación con el planeamiento superior); y (9) la STS de 10 de noviembre de 2015, con cita de otras anteriores en el mismo sentido (el retraso que para la aprobación del instrumento de planeamiento pueda suponer la evaluación ambiental del mismo no es suficiente motivo para no realizarla).

Por último, también interesa traer a estas páginas la línea jurisprudencial que, como se ha avanzado, viene manteniendo que los planes urbanísticos, aunque no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, es posible que deban someterse también a evaluación ambiental estratégica, en la medida en que, aunque ha sido formulada en aplicación de la Ley 9/2006, ya derogada, seguramente tenga continuidad en el tiempo en la aplicación de la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y, particularmente, de su artículo 6. 2 c).

Conforme a esa línea jurisprudencial, por indicarlo de forma sencilla, se hallan sometidos a evaluación ambiental aquellos planes o programas que tengan efectos significativos sobre el medio ambiente, establezcan o no el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental (o requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000).

En efecto, sobre la base de distinguir entre la evaluación estratégica de planes y la evaluación de impacto ambiental de proyectos a que viene haciendo referencia la legislación de suelo -en la actualidad el artículo 22.1 TRLSR 2015-, y a partir de lo que disponía el artículo 3 de la Ley 9/2006, la jurisprudencia ha venido afirmando que *“puede resultar exigible la evaluación ambiental de un plan o programa y de sus modificaciones aun cuando las instalaciones o actividades que dicho plan o programa autoricen no queden sujetas a evaluación de impacto ambiental”*, pues, continua razonando la misma

94 Textualmente, la sentencia de instancia mantuvo que *“(…) es indudable que el hecho de que un planeamiento parcial deba someterse a declaración de impacto ambiental conforme al artículo 157.b) RUCyL no impide que también deba serlo el planeamiento general habilitante si se dan los requisitos legales para ello. En este sentido cabe mencionar la doctrina jurisprudencial contenida en las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003 y de 15 de marzo de 2006, de las que se desprende que es la aprobación del Plan la que hace posible el cambio de uso del suelo, y la que altera así drásticamente su régimen jurídico, y que por ello, es en ese procedimiento donde se ha de evaluar el impacto ambiental, pues no parece lógico posponer ese estudio a otro momento posterior, por ejemplo la aprobación del Plan Parcial, cuando restan solo actuaciones de ejecución del Plan General, con el riesgo de que o bien por razones medioambientales apreciadas posteriormente el Plan no pueda ser ejecutado o bien se devalúen o minimicen las razones medioambientales para no dejar inoperante al Plan”*.

sentencia, “lo que se deduce del apartado a) del artículo 3.2 de la tan citada LEPP, es que cuando el plan o programa y sus modificaciones sean el marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, se ha de entender que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente cuando afecten a las materias que el precepto enumera, entre ellas, la ordenación del territorio o el uso del suelo”; para derivar de ello como conclusión que “en los demás casos no quedan excluidos los planes, programas o sus modificaciones de una evaluación ambiental, sino que para estos es aplicable lo establecido en el artículo 3.3 de la misma Ley 9/2006, de 28 de abril, según el cual “en los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente: a) Los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial. b) Las modificaciones menores de planes y programas. c) Los planes y programas distintos a los previstos en el apartado 2.a)” (STS de 18 de septiembre de 2013, RJ 2013\7347)⁹⁵.

Pues bien, como hemos adelantado, esa consideración expansiva de la evaluación estratégica que la jurisprudencia ha deducido de la legislación urbanística y del artículo 3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, podrá tener continuidad a la vista del artículo 6 de la actual Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, pues además de aquellos planes y programas sobre los que su artículo 6.1 mantiene el sometimiento a evaluación estratégica, entre los que se incluyen aquellos que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a alguno de los sectores que cita, ha de tenerse en cuenta que también podrán ser sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, previa evaluación ambiental estratégica simplificada, conforme dispone el artículo 6.2 c), “los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior”; por lo que con esta última previsión se abre la puerta al eventual sometimiento a evaluación ambiental estratégica ordinaria de los planes y programas que constituyan el marco para la ejecución de proyectos, aunque estos no sean de los sometidos a evaluación de impacto ambiental, siempre que así lo haya decidido el órgano ambiental correspondiente como contenido del informe ambiental estratégico, aplicando los criterios previstos en el anexo V de la misma ley, mediante el procedimiento de evaluación simplificada.

Para terminar esta última referencia a la jurisprudencia que ha venido aplicando la hoy derogada Ley 9/2006 y su influencia en la interpretación del artículo 6 de la vigente Ley 21/2013, en lo referente al alcance del sometimiento a evaluación estratégica de los planes que prevén la ejecución de proyectos no sometidos a evaluación de impacto ambiental, conviene poner de manifiesto su importancia en relación con el eventual sometimiento a evaluación estratégica de los planes de ordenación territorial, en la medida en que dada su vocación de ordenación integral del territorio, estos pueden contener determinaciones no solo en relación con la ejecución de proyectos de los sometidos a evaluación de impacto ambiental, sino también de los no sometidos a ese control preventivo ambiental, por lo que, como fácilmente puede advertirse, en estos últimos casos también se plantea la aplicación del artículo 6. 2 c) de la citada Ley 21/2013 a los planes de ordenación del territorio y, con ello, el eventual sometimiento de dichos planes a evaluación ambiental estratégica.

B) La evaluación económica de las actuaciones urbanísticas

El impulso renovador de nuestro Derecho urbanístico que animaba al redactor de la Ley 8/2007, de Suelo, también se hallaba en la base de su artículo 15.4, en el que se disponía que “la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe 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”; cuya lectura inmediatamente pone de manifiesto la voluntad del legislador de evitar que las actuaciones proyectadas se conviertan en fase de ejecución y, con el paso del tiempo, una vez ejecutadas, en una carga insostenible para las arcas públicas, al verse comprometidas a la realización de unos gastos que pudieran resultar excesivos para los sucesivos presupuestos de las Administraciones y, particularmente, las municipales,

⁹⁵ En el mismo sentido, entre otras, las SSTs de 25 de junio de 2014 (RJ 2014\3657), 17 de febrero de 2015 (RJ 2015\687) y 29 de junio de 2016 (RJ 2016\3723). De especial interés a nuestros efectos es la citada sentencia de 17 de febrero de 2015, en la que se ratifica la anulación de una modificación del PGOU de Valladolid por no haber sido sometida a evaluación ambiental sobre la base de que el órgano competente de la Administración autonómica había declarado la no necesidad de evaluación ambiental, pues, contrariamente, no cabe afirmar que los planes no deben someterse a evaluación ambiental -en este caso de una modificación de un PGOU- cuando el plan no constituya el marco para la autorización de proyectos de los sometidos a evaluación de impacto ambiental, como ocurría en el caso de autos, pues el proyecto que preveía la citada modificación del PGOU estaba sometido a licencia ambiental y no a evaluación de impacto ambiental, toda vez que en esos casos también cabe el sometimiento a evaluación ambiental de los planes urbanísticos e, incluso, sus modificaciones menores, cuando puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, como ocurría en el caso de autos.

sobre todo cuando la ejecución de las actuaciones de urbanísticas fuera acompañado del deber de implantar y mantener infraestructuras y de prestar de forma continua los servicios públicos correspondientes⁹⁶.

Nótese que el precepto transcrito solamente aludía a la necesidad de incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica en la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización, tanto en las de nueva urbanización, es decir, las que suponen la transformación del suelo rural en urbanizado, como las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo ya urbanizado. Consecuentemente, en la Ley de Suelo de 2007 se dejan al margen de la obligación de incluir ese informe o memoria de sostenibilidad en la documentación exigible a otro tipo de actuaciones urbanísticas, señaladamente en las denominadas de dotación.

Posteriormente, la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que venimos citando como LRRR, dio nueva redacción al artículo 15.4 del, ya entonces, texto refundido de la Ley de Suelo, que había sido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que hemos venido citando como TRLS 2008; nueva redacción que impuso el deber de incluir en la documentación que deba presentarse en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de dotación⁹⁷ también el informe o memoria de sostenibilidad económica a que se ha hecho referencia anteriormente⁹⁸.

Una vez aprobado el TRLSR 2015, que es el texto legal en vigor en la actualidad y que por tanto, del que nos venimos ocupando, ese deber, con la misma amplitud que ya contemplaba el TRLS 2008, una vez reformado por la LRRR, ha pasado a estar prescrita por el artículo 22.4 del actual TRLSR 2015, aunque en él se haga referencia de forma genérica a las actuaciones de transformación urbanística, en el entendido de que en ellas se incluyen, según establece el artículo 7.1 del citado texto refundido de 2015, vigente en la actualidad, no solo las actuaciones de urbanización, en su doble modalidad de transformación de suelo rural en urbanizado, y las de reforma o renovación de la urbanización existente, sino también las actuaciones de dotación, que tienen el objeto ya indicado anteriormente.

Pues bien, aclarados los tipos de actuaciones urbanísticas para los que se exige la presentación de un informe o memoria de sostenibilidad económica, la regulación de este documento que en la actualidad contiene el citado artículo 22.4 TRLSR 2015 (*“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”*) suscita algunas consideraciones que trataremos de exponer a continuación.

a) Instrumentos de planeamiento sobre los que se proyecta el deber de formular un informe o memoria de sostenibilidad económica

La cuestión de referencia ha de ser resuelta sobre la base de la prescripción legal que se acaba de transcribir, pero teniendo en cuenta que la tipología y características de los instrumentos de ordenación depende de los legisladores autonómicos y que una mirada, aunque sea superficial, a los ordenamientos urbanísticos de las Comunidades Autónomas

96 La previsión resulta plausible en general, pero resulta especialmente apreciable por incorporarse al ordenamiento jurídico con motivo de la aprobación de la citada Ley de Suelo de 2007, momento en el que aun solamente se habían vislumbrado los posibles efectos de la crisis económica que después habría de golpear severamente la economía mundial y, especialmente, la española, pues aunque la situación económica en general venía empeorando desde hacía algún tiempo, el aldabonazo que supuso para la economía global la quiebra de Lehman Brothers no se produjo hasta el 15 de septiembre de 2008, por lo tanto más de un año después de la aprobación de la Ley 8/2007, de Suelo.

97 Considerados como los 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”*.

98 El diferente alcance de la exigencia de incluir en la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones urbanísticas el informe o memoria de sostenibilidad como consecuencia de la reforma legal indicada, en función del momento en que aquellos fueran aprobados, ha estado presente en algunas sentencias del Tribunal Supremo, como la de 17 de diciembre de 2013 (RJ 2013\8474), en la que se resuelve una impugnación relativas a la aprobación de la modificación de un plan general de ordenación urbana, cuyo objetivo prioritario era incrementar la edificabilidad y prever nuevas dotaciones de equipamientos, objetivo que constituye una actuación de las denominadas de dotación en la Ley de Suelo de 2008 y demás textos legales estatales que se ha ido sucediendo en el tiempo, actuación para la que el Alto Tribunal consideró que no era exigible el informe o memoria de sostenibilidad económica, pues la aprobación de la modificación del plan general de ordenación urbana que había motivado el recurso se había producido con anterioridad a que, mediante la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, fuera ampliado el deber de documentar la sostenibilidad económica de los instrumentos de ordenación que prevean actuaciones urbanísticas de dotación.

nos permite distinguir, conforme a la conocida dicotomía en que se divide el planeamiento, entre instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico.

Entre los primeros, dentro de su amplia nomenclatura de origen autonómico, los hay a los que simplemente se reconoce un contenido indicativo para las Administraciones públicas, y otros que tienen eficacia vinculante, tanto para estas y como para los particulares. Por su parte, los instrumentos de ordenación urbanística existentes sin mayores dificultades pueden ser reconducidos a la tradicional distinción entre los de carácter general, los de desarrollo y los especiales.

Pues bien, sin que a nuestros efectos sean necesarias mayores precisiones en cuanto a qué tipología y qué características han de tener los instrumentos de ordenación para que deban incorporar el informe o memoria de sostenibilidad económica, la clave para dar una respuesta convincente a la cuestión suscitada se halla en la aptitud de aquellos para hacer posible alguna de las actuaciones de transformación urbanística, es decir, para transformar el suelo rural en urbanizado, para reformar o renovar la urbanización existente o para incrementar las dotaciones públicas en suelo ya urbanizado con objeto de adecuarlas a los nuevos usos dados al suelo ya urbanizado; de lo cual ha de deducirse que tanto los instrumentos de ordenación territorial, como los urbanísticos, en la medida en que sus determinaciones materialmente posibiliten alguna de las actuaciones legalmente consideradas como de transformación urbanística, han de incorporar necesariamente el informe o memoria de sostenibilidad económica.

Consecuentemente, deben quedar al margen de la obligatoria incorporación de dicho documento aquellos instrumentos de ordenación territorial de contenido meramente indicativo o que por su contenido no posibiliten directamente actuaciones de transformación urbanística⁹⁹; por lo que el ámbito de esa exigencia queda muy mermado en lo que se refiere a los tipos de instrumentos de ordenación territorial. De forma contraria, en el caso de los instrumentos de planeamiento urbanístico, aun teniendo en cuenta que dependerá de que las determinaciones que estos prevean contengan alguna de las actuaciones consideradas de transformación urbanística, el deber de incorporar el informe o memoria de sostenibilidad económica, dado el contenido de estos instrumentos de planeamiento, se puede afirmar que, en general, en relación con estos, dicha exigencia está llamada a ser plenamente operativa, tanto si se trata de instrumentos de ordenación general, en particular en los casos en que contengan determinaciones de ordenación detallada¹⁰⁰, como si son instrumentos de planeamiento de desarrollo, que por su propia naturaleza y contenido de ordenación de detalle han de incorporar dicho informe de sostenibilidad económica.

b) Contenido y función del informe o memoria de sostenibilidad económica

Anteriormente hemos anotado la primera regulación y la reforma posterior habida sobre el informe o memoria de sostenibilidad económica de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística. Como se

99 Vid., en este sentido la STS de 12 de febrero de 2016 (RJ 2016\699), en la que, con referencia a lo que disponía el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, antes de ser reformado por la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas en 2013, pero sin que ello prive en la actualidad de interés a dicho pronunciamiento, se mantiene que un plan de ordenación territorial, al no disponer la realización de actuaciones de urbanización, no ha de incorporar como documentación el informe o memoria de sostenibilidad económica. Textualmente, *“la falta del expresado carácter en las actuaciones previstas por el POL es lo que excluye en última instancia la exigibilidad del estudio de sostenibilidad económica en el supuesto de autos. Y es que con el POL de Galicia no estamos ante un instrumento de ordenación de actuaciones de urbanización, como la sentencia impugnada se cuida de resaltar en el fundamento que dedica a solventar esta cuestión y que antes transcribimos (FD 2º).*

De acuerdo con lo declarado por la sentencia, en efecto, se trata de un instrumento de ordenación de carácter estratégico cuyas determinaciones habrán de desarrollarse después por medio de las distintas figuras de planeamiento previstas en la correspondiente normativa (gallega) de aplicación; y por tratarse esta última de una normativa de origen y procedencia autonómica es al Tribunal Superior de Justicia de Galicia a quien corresponde su interpretación y, en definitiva, establecer el alcance y los efectos de los instrumentos regulados por ella, el POL, en nuestro caso. Al amparo de la indicada interpretación, el POL carece, pese a sus afecciones sobre el suelo, de efectos inmediatos de carácter económico y no supone expropiación ni proyecto de urbanización u obra alguna.

Y a falta del carácter directamente transformador de las determinaciones previstas en el mismo, podemos venir a concluir ya en esta sede que no le resulta exigible el estudio de sostenibilidad económica, que el recurso echa en falta”.

100 En relación con los instrumentos generales y la preceptiva inclusión en la documentación de los mismos del llamado informe de sostenibilidad económica, la STSJ de Castilla y León, de 25 de noviembre de 2016, sede en Burgos (JUR 2017\6403), manifiesta como justificación de la no exigencia de este documento en un instrumento de ordenación general, en concreto en unas normas urbanísticas municipales, *“que no es una previsión obligatoria para absolutamente todos los instrumentos de ordenación, sino que se debe contener dentro de los instrumentos de ordenación antes de proceder a una actuación de urbanización, y respecto de las Normas Urbanísticas, el artículo 130.f) del Reglamento de Urbanismo no obliga a un informe de sostenibilidad económica como documento a integrar en las Normas en cuanto a los sectores de suelo urbanizable sin ordenación detallada; y ello es lógico por cuanto que este informe debe contenerse cuando se aprueba la ordenación detallada (plan parcial), pues antes no es posible tener los datos necesarios de implantación y mantenimiento de las estructuras necesarias, por lo que no es posible calcular los efectos que esta implantación pueda tener en la hacienda pública del municipio”.*

recordará, en la actualidad, conforme exige el artículo 22. 4 TRLSR 2015, en dicho documento se habrá de ponderar el impacto de la actuación de transformación urbanística proyectada 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, previsión que ha sido acertadamente considerada como *“exigencia fundamental para cambiar los hábitos viciados de nuestro urbanismo”* en aras de limitar los compromisos económicos que el desarrollo urbanístico puede generar para las Administraciones públicas a los que estas realmente puedan soportar no solo en el momento en que se realiza la actuación, sino también en el futuro¹⁰¹.

En la misma línea que la previsión legal anterior, aunque con algo más de precisión, abundando en lo referente al contenido del informe o memoria de sostenibilidad económica, el artículo 3 del Real Decreto 1.492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, después de reiterar literalmente el contenido del artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, antes de ser reformado por la LRRR en el sentido que ya se ha indicado anteriormente, precisa que en el informe o memoria de sostenibilidad económica, *“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”*.

La jurisprudencia, por su parte, no está siendo ajena a la imposición legal de la sostenibilidad económica de las actuaciones de transformación urbanística que se proyecten realizar, lo cual no extraña en el contexto de contención de gasto y equilibrio presupuestario que impone a las Administraciones públicas y, en general, al sector público, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Así, por ejemplo, la STS de 30 de marzo de 2015 (RJ 2015\2356), pronunciamiento judicial que también será objeto de consideración más adelante para apreciar la diferencia entre el estudio económico-financiero y el informe o memoria de sostenibilidad económica, resulta especialmente ilustrativa para conocer el contenido que ha de tener dicho informe o memoria por contraste con el documento que pretendidamente se alegaba de parte que podía cumplir la función de aquel, pues a juicio del órgano judicial *“basta la lectura de este documento para comprobar, sin necesidad de un estudio más exhaustivo, que no se cumplen en el mismo las finalidades perseguidas por el informe de sostenibilidad económica, ni se ajusta a su obligatorio contenido, ni contiene una sola referencia a la capacidad económica del municipio de hacer frente al coste económico que habrá de derivarse de la nueva ordenación incorporada en cada una de las modificaciones impugnadas, modificaciones, no hay que olvidarlo, que tratan de planificar el futuro desarrollo urbano y poblacional de la ciudad, lo que necesariamente conlleva la puesta en marcha de servicios y dotaciones, infraestructuras y sistemas, cuya incidencia desde el punto de vista económico, no se afronta mínimamente, limitándose a considerar que la inversión se verá compensada por el funcionamiento del propio mercado inmobiliario”*.

Más allá de las esclarecedoras razones aportadas por el texto jurisprudencial que acaba de ser transcrito, no es conveniente hacer abstracción de otros argumentos, igualmente esclarecedores, de lo que ha de considerarse como contenido propio del informe o memoria de sostenibilidad económica, argumentos proporcionados por la línea jurisprudencial que viene distinguiendo entre este documento y el tradicional estudio económico financiero que han de incorporar determinados instrumentos de planeamiento, por lo que resulta necesario dar razón de las diferencias apreciadas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo entre ambos documentos en la medida en que ayuda a precisar el contenido que ha de tener el que ahora es objeto estudio.

En efecto, con referencia a las actuaciones urbanísticas una cosa es lo que ha de entenderse por viabilidad económica y otra por su sostenibilidad económica. La afirmación requiere hacer un recorrido por la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo con objeto de distinguir el estudio económico financiero, cuya aportación viene siendo exigida por la legislación urbanística estatal desde mucho tiempo atrás en los procedimientos de elaboración y aprobación de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico, y el novedoso informe o memoria de sostenibilidad económica de los instrumentos de ordenación de actuaciones de transformación urbanística, cuya formulación viene impuesta en la actualidad por el artículo 22.4 TRLSR 2015.

Como primera parada obligada en ese recorrido es oportuno referirse al bien conocido estudio económico financiero, documento que, como se acaba de señalar, viene formando parte de la documentación a incorporar en los procedimientos

101 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un principio general en gestión”, RAP, nº 200, 2016, pp. 445 a 446.

de elaboración y aprobación de algunos instrumentos de planeamiento urbanístico, aunque ciertamente se trate de una exigencia que a veces ha sido cuestionada sobre la base de la falta de previsión específica de la misma por parte de determinadas normas urbanísticas autonómicas, ante lo cual ha reaccionado la propia jurisprudencia entendiendo que dicha exigencia viene impuesta por normas estatales preconstitucionales aplicables como normativa estatal supletoria en materia urbanística¹⁰².

Aclarado este extremo con el apoyo que brinda la doctrina jurisprudencial, también la jurisprudencia elaborada sobre las diferencias entre el estudio económico financiero y el informe o memoria de sostenibilidad económica nos es de utilidad para apreciar el contenido que ha de tener este último documento y, a partir de ello, reconocer la función que este está llamado a cumplir en el proceso de desarrollo urbanístico.

Superada por vía jurisprudencial la que había sido una inicial falta de apreciación de la existencia de una nítida línea divisoria entre el estudio económico financiero y el informe o memoria de sostenibilidad económica por parte de la Sala Tercera del Tribunal Supremo¹⁰³, es la posterior STS de 30 de marzo de 2015 (RJ 2015\2356) la que marca la pauta a seguir en adelante para diferenciar ambos documentos sobre la base de unos bien trabados argumentos que contribuyen a perfilar no solo el distinto contenido de aquellos, sino también las diferentes funciones que están llamados a cumplir¹⁰⁴.

En efecto, partiendo de la idea de que el informe o memoria de sostenibilidad económica es un documento complementario, pero no sustitutivo del estudio económico financiero, el Alto Tribunal en dicha sentencia manifiesta que *“el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de 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. Por otra parte, desde una perspectiva temporal el informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en (sic) carga de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate. Es decir, mientras el estudio económico-financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma, el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o período temporal limitado, sino que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios. En definitiva, el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística”*.

Expuestas esas diferencias entre el estudio económico financiero y el informe o memoria de sostenibilidad económica, diferencias que contribuyen sin duda a perfilar el contenido que ha de tener este último, la propia sentencia que se viene considerando incide en la función que ha de cumplir este documento al precisar que *“el referido Informe responde a un*

102 Así, las SSTS de 23 de octubre de 2014 ((RJ\2014\5824) y de 31 de marzo de 2016 (RJ 2016\1309); en la primera de las cuales, además de ratificar la exigencia del estudio económico financiero entre la documentación a presentar en los procedimientos de aprobación de planes, sintetiza la jurisprudencia habida sobre el particular en los términos siguientes: “1º. Que la jurisprudencia no ha devaluado o reducido dicha exigencia del Estudio Económico Financiero, habiendo ratificado, por el contrario, como regla general, la necesidad y exigencia de su concurrencia como elemento esencial de los diversos instrumentos de planeamiento. 2º. Que ninguno de los instrumentos de planeamientos está exceptuado del Estudio Económico Financiero; ni siquiera ---como hemos expresado--- las no mencionadas legalmente, al establecer la citada exigencia, Normas Subsidiarias. 3º. Que, entre otras, en las mismas SSTS antes citadas ---todas ellas del mes de diciembre de 2009--- hemos tratado de perfilar el contenido del necesario Estudio Económico Financiero, que ---en síntesis--- pretende conocer «la viabilidad económica de la actuación concernida». Y 4º. Que, por último, tales conclusiones ---que lo son con el carácter de generalidad--- dejan abierta la posibilidad de su modulación, relativización o adaptación al caso concreto”, lo que supone que la exigencia, el alcance y especificidad que ha de tener el estudio económico financiero se hallan en estrecha dependencia del caso concreto, es decir, del tipo de plan urbanístico de que se trate y del contenido del mismo.

103 Vid., la STS de 23 de diciembre de 2014 (RJ\2014\6852), en la que se concluye que el artículo 15.4 de la Ley de Suelo de 2007, al ordenar la inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica en los instrumentos de ordenación de las actuaciones (entonces solo) de urbanización, dado su carácter de legislación básica, determina la exigibilidad del estudio económico-financiero, aunque la normativa autonómica en aquel momento no lo impusiera; lo cual supone un implícito -y erróneo- reconocimiento de que entre ambos documentos no hay diferencias.

104 Esta doctrina ha sido reiterada por numerosas sentencias posteriores, entre otras por la STS de 21 de abril de 2016 (RJ 2016\3059) y la STS de 4 de octubre de 2016 (JUR 2016\231447).

mandato con la finalidad de lograr un equilibrio entre las necesidades de implantación de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos y privados para su efectiva implantación y puesta en uso, funcionamiento y conservación. Se trata, en definitiva, de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos”¹⁰⁵.

c) La memoria de viabilidad económica de las actuaciones en suelo urbanizado

La viabilidad económica y la sostenibilidad económica, par de conceptos que dan soporte, como se ha podido comprobar, a dos documentos distintos en su denominación y contenido –el estudio económico financiero y el informe o memoria de sostenibilidad económica respectivamente–, documentos que además están llamados a cumplir funciones diferentes en la planificación y materialización del desarrollo urbanístico, según hemos podido ir viendo, también nos da pie a considerar un tercer documento de previsión incluso aún más novedosa que el informe de sostenibilidad económica que venimos analizando.

Nos referimos a la memoria de viabilidad económica, documento que fue introducido en nuestro ordenamiento urbanístico por el artículo 11 de la LRRR, y ha pasado con el mismo tenor literal a figurar como artículo 22.5 del actual TRLSR 2015.

La comprensión del contenido del precepto legal en el que se contempla la memoria de viabilidad económica¹⁰⁶ requiere, a nuestro juicio, la realización de, al menos, las siguientes consideraciones.

Lo primero que pone de manifiesto la lectura del artículo 22.5 TRLSRU 2015 son los tipos de actuaciones urbanísticas para cuya ordenación y ejecución se requiere la obligatoria formulación de una memoria de viabilidad económica. Así, sin mayores dificultades, se aprecia que el mandato legal se refiere tanto a los instrumentos de ordenación o planificación como a los de ejecución que afecten al medio urbano, cuando prevean la realización de actuaciones de transformación urbanística, en su doble consideración tratándose de suelo ya urbanizado, es decir, de reforma o renovación y de dotación; pero también cuando se trate de actuaciones edificatorias, ya sean de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, o de rehabilitación edificatoria (artículo 7. 1 y 2 TRLSR 2015).

En cuanto a su objeto, la memoria de viabilidad económica habrá de asegurar la rentabilidad de la actuación como garantía, al menos indiciaria, de que la actuación se podrá llevar a cabo; así como su adecuación a los límites del

¹⁰⁵ Consecuentemente, la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia de 14 de marzo de 2017 (RJ 2017\867) consideró que no era necesario el informe o memoria de sostenibilidad económica en un plan especial aprobado en la medida en que no concurrían las condiciones legales precisas que lo exigen, tales como la necesidad de justificar la suficiencia de usos productivos, el impacto en la hacienda local y el coste de mantenimiento una vez producida la recuperación de los terrenos que constituía el objeto de citado plan especial para la protección y conservación de una ría.

¹⁰⁶ Textualmente: artículo 22. 5. “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 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”.

deber legal de conservación que pesa sobre los propietarios de los inmuebles, según prevé el artículo 15 TRLSR 2015, y también el reparto equilibrado de los beneficios y cargas generados por la actuación para los propietarios afectados por la actuación¹⁰⁷.

Para la consecución de estos objetivos, el propio artículo 22.5 TRLSR 2015 enuncia varios elementos que, al menos, habrán de contener las memorias de viabilidad económica, algunos de los cuales, señaladamente los que inciden en la financiación de la actuación que se pretende llevar a cabo, sitúan a estos documentos en los entornos del estudio económico financiero, como, por ejemplo, el referente a la estimación del importe de la inversión, en la que se han de incluir 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 o 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.

Aunque, ciertamente, a dicha memoria se han de incorporar también contenidos que justifiquen el respeto de las reglas reguladoras del deber de conservación y del reparto equitativo de los beneficios y cargas que genere la ejecución de la actuación, algo que resulta especialmente necesario y no exento de complejidad en el tipo de actuaciones urbanísticas para las que se exige la considerada memoria de viabilidad económica, debido a que dichas actuaciones están llamadas a operar sobre suelo ya urbanizado y construido, sobre el que es muy posible que existan no solo construcciones sino también múltiples relaciones jurídicas sobre ellas que es necesario considerar para hacer posible la realización de las actuaciones previstas en el instrumentos de ordenación correspondiente, también es cierto que en el artículo 22. 5 TRLSR 2015 no consta que entre los elementos que necesariamente debe contener la memoria de viabilidad económica se contemplen las situaciones jurídicas que habrán de verse afectadas y en qué forma como consecuencia de la ejecución de la actuación urbanística que se proyecta realizar, señaladamente para garantizar, en su caso, los derechos de realojo y retorno que pudieran ejercitarse, por lo que se considera que sería conveniente que las Comunidades Autónomas previeran la inclusión de esa información en dicho documento.

En fin, más allá de los objetivos que ha de cumplir la memoria de viabilidad económica que, como se ha indicado, quedan reflejados en el párrafo inicial del artículo 22.5 TRLSR 2015 -sin perjuicio de que pudieran ser ampliados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia urbanística- con el triple objeto de asegurar, en primer lugar, la rentabilidad de la actuación, de lo que habría de derivarse la viabilidad económica de la actuación como garantía de que se pueda llevar a cabo; de asegurar, en segundo lugar, el respeto de los límites en que se sitúa el deber de conservación y de conseguir, en tercer lugar, un reparto equitativo de beneficios y cargas. El último de los elementos de la memoria -aun no considerado- que contempla expresamente el artículo citado hace referencia a 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; exigencia que hace referencia al impacto económico que pueda tener la ejecución de determinadas infraestructuras que forman parte de la actuación, así como el mantenimiento posterior a su ejecución, en las arcas públicas, lo que constituye un contenido de la memoria de viabilidad económica que nos ocupa que se sitúa en la línea de lo que constituye un esencial contenido del informe o memoria de sostenibilidad económica que se ha de incorporar a los instrumentos que proyecten actuaciones de transformación urbanística a que nos hemos referido anteriormente.

107 Estos dos últimos importantes cometidos de la memoria de viabilidad económica son subrayados en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (BOE nº 110, de 6 de mayo de 2014), aunque lo hace exclusivamente para aclarar la competencia del Estado para establecer como norma básica el instrumento -la memoria de viabilidad económica- que garantice el respeto a los límites del deber de conservación y el reparto equitativo de beneficios y cargas entre los propietarios en las actuaciones urbanísticas para cuya ordenación y ejecución se exige la formulación de dicho documento. Más aun, el citado acuerdo incide en los diferentes contenidos de la memoria de sostenibilidad económica, a la que nos hemos referido anteriormente, y la memoria de viabilidad económica, que ahora nos ocupa, pues en los términos del propio acuerdo, *“la «Memoria de viabilidad económica» que regula el artículo 11 no debe entenderse como un solapamiento de la memoria de sostenibilidad económica que pondera el impacto de las actuaciones de transformación urbanística en las Haciendas Públicas (regulada por el apartado 4 del artículo 15 de la Ley de Suelo, tras la nueva redacción ofrecida por la disposición adicional duodécima de la Ley 8/2013). Ambas son diferentes, y por lo que respecta a la regulada en el artículo 11 tiene por objeto asegurar la adecuación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas a dos elementos garantistas de competencia estatal: el respeto a los límites del deber legal de conservación y el equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación. Los elementos que contenga para hacer efectiva dicha garantía tendrán su cobertura legal en la normativa urbanística autonómica”*.

De todo lo anteriormente expuesto puede deducirse que la memoria de viabilidad económica, en aquellos instrumentos de ordenación de actuaciones urbanísticas en suelo ya urbanizado, puede cumplir una triple función: la propia del estudio económico-financiero, la correspondiente a la memoria de sostenibilidad económica y la que se deriva de los contenidos específicos que a la memoria de viabilidad económica le ha dado el artículo 22.5 TRLSR 2015; a reforzar esa triple función de la memoria de viabilidad económica de los instrumentos que proyecten actuaciones en suelo urbanizado deberían contribuir de *lege ferenda* los legisladores autonómicos mediante la precisión de los contenidos específicos que debiera incorporar la citada memoria de viabilidad económica, dado que es a ellos a los que corresponde, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, determinar el o los documentos que deban contener toda la información exigida por la legislación estatal.

d) Informe de seguimiento sobre la actividad de ejecución urbanística

La actividad de ejecución urbanística que se esté llevando a cabo ha de ser objeto de un informe del que ha de conocer un órgano colegiado de gobierno de la Administración que corresponda. En esa labor de seguimiento se habrá de considerar, al menos, la sostenibilidad ambiental y económica de las actuaciones urbanísticas que se estén ejecutando. Con ese fundamento proporcionado por el artículo 22.6 TRLSR 2015 como norma básica, corresponde a los legisladores autonómicos desarrollar el mandato, señaladamente determinando los órganos administrativos encargados de recibir el informe de seguimiento y qué otros aspectos habrán de ser considerados en dichos informes además de la sostenibilidad ambiental y económica de las actuaciones que se hallan en curso de ejecución.

En relación con la sostenibilidad ambiental, el seguimiento de la ejecución de actuaciones urbanísticas prescrito por el artículo 22.6 TRLSR 2015, como sugiere este mismo precepto, podría servir para dar cumplimiento al deber de efectuar el seguimiento de los efectos de los planes y programas en el medioambiente, impuesto por el artículo 51 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, siempre que se adapte a las exigencias previstas en esta ley.

En relación con la sostenibilidad económica de las actuaciones urbanísticas que se hallen en ejecución, para la elaboración del informe de seguimiento se habrá de tomar como parámetro para elaborarlo el informe o memoria de sostenibilidad económica en relación como las actuaciones de transformación urbanística o aquellos contenidos de la memoria de viabilidad económica que, según se ha expuesto, contribuyan a apreciar la sostenibilidad económica de las actuaciones en suelo urbanizado que se esté ejecutando.

En su caso, el contenido del informe de seguimiento podrá ser de utilidad para que sean adoptadas aquellas medidas que sean necesarias para reconducir a la sostenibilidad ambiental y económica las actuaciones urbanísticas en curso de ejecución.

I.II.2.- Los derechos de realojo y retorno en el nuevo derecho urbanístico

A) Marco normativo estatal regulador de los derechos de realojamiento y de retorno

La nueva dirección del urbanismo que ya apuntaba la Ley de Suelo aprobada por el Estado en 2007, cuya exposición de motivos, como se recordará, hacía referencia a que el nuevo urbanismo tenía que contemplar la atención a la ciudad existente, línea en la que, como también se ha indicado, incidieron determinadas previsiones de Ley de Economía Sostenible aprobada en 2011 y del Real Decreto-ley 8/2011, relativas a la rehabilitación urbanística, y avanza, según se ha expuesto, con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRR)¹⁰⁸, cuya exposición de motivos es suficientemente elocuente sobre su orientación hacia la recuperación de los tejidos urbanos existentes¹⁰⁹. Este tipo de actuaciones requieren, sin duda, como expresa el propio preámbulo de la ley, la realización de

108 J. TEJEDOR BIELSA: "Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana", en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación y perspectivas*. Gobierno de Aragón, 2013, pág. 30.

109 Ese mismo objetivo está presente en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, el cual, frente a los objetivos de los planes plurianuales aprobados desde el inicial de 1983, como manifiesta en su exposición de motivos, en la nueva realidad económica, financiera y social, se pretende "abordar la difícil problemática actual, acotando las ayudas a los fines que se consideran prioritarios y de imprescindible

intervenciones mucho más complejas desde el punto de vista económico, social e, incluso constructivo, que las actuaciones dirigidas a la creación de nueva ciudad, que son las que han dominado el urbanismo español desde la modernización de su ordenamiento regulador a mediados del pasado siglo, pues frente a las actuaciones que operan en suelo virgen desde el punto de vista urbanístico, las de rehabilitación, regeneración y renovación de las ciudades afectan a suelo ya urbanizado, construido y, por lo que a nosotros ahora nos ocupa, afecta a los residentes en edificios que, dentro del proceso de regeneración y renovación de la ciudad, habrán de ser demolidos o rehabilitados. Todo ello suscita dificultades que, aunque el redactor de la exposición de motivos de la LRRR, de la que trae causa el TRLSR 2015, no las cita expresamente, el texto legal las tiene bien presentes a través de la regulación de los derechos de realojamiento y de retorno, pues en la actualidad la cuestión de los moradores de las viviendas que han ser desalojadas, incluso demolidas, para consumir las actuaciones de rehabilitación de edificios y la renovación de la ciudad construida en el marco del moderno derecho urbanístico suscita los problemas que con mejor o peor fortuna han tratado de ser solventados desde tiempo atrás mediante la limitada garantía del derecho de realojo y el reconocimiento del derecho de retorno, incluso en un modelo de urbanístico que desde mediados del pasado siglo y hasta hace pocos años ha estado volcado casi exclusivamente en la producción de nueva ciudad¹¹⁰.

Buena prueba de que el realojo y el retorno de los ocupantes legales de viviendas que hubieren de ser afectadas por las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas se considera esencial en el nuevo urbanismo que proyectan la LRRR hasta su derogación y ahora el TRLSR 2015, son dos previsiones generales que buscan la inserción de ambos derechos de los ocupantes legales de las viviendas en las actuaciones urbanísticas que se lleven a cabo sobre suelo urbano. Así, el artículo 10.2 b) LRRR disponía que el acuerdo administrativo mediante el cual se delimitaran los ámbitos de actuación conjunta o se autorizaran las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada, habría de garantizar, en todo caso, el plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que diera lugar, en su caso; y la disposición final duodécima LRRR introdujo un apartado cuatro en el artículo 16 del TRLS 2008 con la pretensión de facilitar las operaciones de realojo y retorno de los ocupantes legales de infraviviendas en aquellas actuaciones urbanísticas que supongan aumentos de la densidad o edificabilidad precisamente para la sustitución de aquellas, al prever la posibilidad de que en esos casos los instrumentos de urbanísticos puedan eximir del deber de entregar suelo a la Administración que correspondiese conforme a las previsiones del artículo 16.2 para las actuaciones de dotación.

En ese nuevo contexto marcado por la voluntad de superar un tipo de desarrollo urbanístico que ya desde hace años venía resultando inviable en España, se situaba la regulación de esos derechos en la citada LRRR, cuya garantía era más necesaria cuando el nuevo urbanismo comenzaba ya a proyectarse de forma principal sobre el suelo consolidado por la edificación. A esa necesidad pretendía responder dicha ley no solo mediante las previsiones a que se ha hecho referencia, sino también mediante la regulación de estos derechos en su artículo 14, regulación que sustituía a lo establecido por la disposición adicional undécima del TRLS 2008.

La aprobación del TRLSR 2015 y con ella la derogación de la LRRR, al haber sido refundida en él, lógicamente no supone un cambio en lo referente al régimen de los derechos de realojamiento y de retorno, sino más bien la incorporación de lo que aquella ley disponía a dicho texto refundido, de manera que el TRLSR 2015 insiste en su artículo 18. 1 e) y 3 en garantizar dichos derechos en las actuaciones de transformación urbanística y en las actuaciones edificatorias; con el añadido de que con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo a la Administración actuante en actuaciones en las que se prevean aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos

atención, e incentivando al sector privado para que en términos de sostenibilidad y competitividad, y con soluciones y líneas de ayuda innovadoras, puedan reactivar el sector de la construcción a través de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas y contribuir a la creación de un mercado del alquiler más amplio que el actual” .

110 Sobre los antecedentes del actual régimen jurídico de los derechos de retorno y realojamiento, vid., T. QUINTANA LÓPEZ: “Los derechos de realojo y retorno. Antecedentes y regulación estatal en el modelo de urbanismo sostenible”, RVAP, números 99-100, volumen III (2014), pp. 2479- 2485. En general, sobre la operatividad de estos derechos con anterioridad a la aprobación de la LRRR, pueden consultarse los siguientes estudios: J. MARTÍN BLANCO: *La construcción como causa extintiva del arrendamiento urbano*, Montecorvo, Madrid, 1963; R. RAMOS RODRÍGUEZ: “Los derechos de realojo de los ocupantes de inmuebles”, en *El agente rehabilitador. Notas sobre gestión de suelo urbano consolidado* (coord. S. González-Varas Ibáñez), Aranzadi, 2005; D. MARTÍNEZ BOROPIO: *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística. Especial referencia a realojo en las expropiaciones urbanísticas*, Montecorvo, Madrid, 2006; A. FEIJÓO MIRANDA: “Protección de los ocupantes de viviendas ante la insuficiente y heterogénea regulación del derecho de realojamiento en el Derecho español”, *Anales de la Facultad de Derecho* (Universidad de La Laguna), nº 28, 2011; .Sobre la potestad gubernativa de derribo, por su incidencia en el derecho de retorno, vid., F. LÓPEZ RAMÓN: *La potestad gubernativa de derribo en la legislación gubernativa urbana*, Civitas, Madrid, 1981; y más recientemente, con una obra cuyo título pone de manifiesto que se mantiene operativo, por A. BOTO ÁLVAREZ: *La pervivencia del derribo gubernativo*, Universidad de Oviedo, 2006.

legalmente exigibles con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación, con lo cual se pretende facilitar la efectiva garantía de estos derechos (artículo 18. 4 TRLSR 2015).

B) El contenido del artículo 19 TRLSR 2015 sobre los derechos de retorno y realojamiento

Más allá de estas previsiones generales o garantía general de los derechos de realojamiento y retorno a que se refiere el artículo 18.1 e) y 3 TRLSR 2015, es el artículo 19 del mismo texto legal -como antes lo era el artículo 14 LRRR- el que contiene la regulación básica sobre la materia, regulación que al ser estatal queda abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas aporten sus propias disposiciones complementarias o, en su caso, si fuera necesario, las adapten a las normas estatales si ya las hubieran establecido con anterioridad.

a) Sobre el derecho de retorno

Tradicionalmente en nuestro ordenamiento jurídico el derecho de retorno, de quienes habitaban una vivienda arrendada cuando era demolida, a aquella vivienda que la hubiera sustituido, ha estado concebido como la segunda causa de excepción a la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos como consecuencia del derribo de los edificios para la construcción de un número mayor de viviendas, previsión que ha operado en las relaciones arrendaticias sometidas al texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, e, incluso ha seguido siendo aplicada después de ser derogado dicha norma al amparo de la disposición transitoria segunda de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

Pero más allá de los límites señalados en que ha venido siendo operativo el derecho de retorno de los arrendatarios desde hace decenios en el marco de la legislación arrendaticia, la legislación estatal de suelo lo ha ampliado notablemente desde el año 1990 (Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo) en favor también de los arrendatarios cuando, como consecuencia de la realización de actuaciones urbanísticas no sistemáticas o aisladas, sin expropiación, aquellos no pudieran seguir haciendo uso de las viviendas arrendadas por causa de la demolición -o rehabilitación integral con conservación de fachada, habría que entender también- del edificio; en cuyo caso, los inquilinos han podido ejercer el derecho a que les fuera proporcionado un alojamiento provisional, así como a retornar conforme prevé la legislación de arrendamientos urbanos, sobre la base de la remisión a la disposición adicional octava de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 que efectuaba la legislación estatal de suelo desde la entrada en vigor de la citada Ley 8/1990.

La aprobación de la LRRR y después el TRLSR 2015, que es el texto normativo al que nos referiremos en adelante al ser este último el que se halla en vigor en la actualidad, no ha supuesto grandes cambios en relación con la regulación estatal precedente del derecho de retorno que se ha venido manteniendo a través de los textos refundidos estatales en materia urbanística y de suelo, respectivamente aprobados en los años 1992 (TRLR 1992) y 2008 (TRLR 2008), pues el cambio más importante que supuso la ubicación del derecho de retorno en el Derecho urbanístico, con la consiguiente ampliación del derecho, ya lo hizo, como se ha dejado anotado, la mencionada Ley 8/1990, sobre reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo.

En efecto, el artículo 19.2 TRLSR 2015 mantiene el derecho de los arrendatarios que, como consecuencia de obras de rehabilitación o demolición que formen parte de actuaciones urbanísticas aisladas -ejecutadas sin recurrir a la expropiación-, no puedan seguir haciendo uso de las viviendas arrendadas, a un alojamiento provisional y a retornar cuando sea posible a la nueva vivienda; expresión esta última que hay que entender como el momento en que las obras hayan concluido y la vivienda pueda, material y jurídicamente, ser ocupada; estableciéndose como límite temporal para disfrutar del derecho, en su doble consideración de alojamiento provisional y definitivo, el tiempo que reste para la finalización del contrato de arrendamiento que tuviera, prescripción del párrafo primero del citado artículo 19.2 TRLSR 2015 que remite a las estipulaciones acordadas por las partes y al régimen jurídico del contrato mismo; lógicamente, en la medida en que este no se haya visto afectado por alguna de las causas de resolución previstas en la legislación arrendaticia.

Precisamente la limitación temporal que impone el párrafo primero del artículo 19. 2 TRLSR 2015 al disfrute del derecho de retorno (*"por el tiempo que reste hasta la finalización del contrato"*), desde otra perspectiva sirve para excluir de los que han de ser considerados como titulares de este derecho a quienes ocupen la vivienda a título gratuito por el mero consentimiento del propietario, es decir, a los precaristas, en la medida en que estos no tienen garantizada la ocupación de la vivienda sino hasta que el propietario libremente decida, por lo que, con base en la regulación del mencionado párrafo del artículo 19.2 TRLSR 2015, a los precaristas no se les puede reconocer el derecho a exigir el retorno *"por el*

tiempo que reste hasta la finalización del contrato”, pues la ocupación de la vivienda que vengan realizando no se basa en ninguna relación contractual; razón por la que tampoco parece que su privación a causa de la actuación urbanística aislada no expropiatoria tenga que ir acompañada de compensación económica, máxime cuando el que tendría que hacer frente a ella, directa o, en su caso, indirectamente, sería el propietario de la vivienda desalojada, coincida o no con el propietario de la nueva edificación¹¹¹.

Para hacer efectivo el derecho del arrendatario, el párrafo segundo del artículo 19.2 TRLSR 2015 dispone que el propietario de la nueva edificación deberá proporcionar una nueva vivienda, cuya superficie no sea inferior al cincuenta por ciento de la anterior y siempre que tenga, al menos, noventa metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si esta no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquella y que se halle ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado, características que hay que entender son comunes tanto a la vivienda que sirva para satisfacer el derecho de realojo, como a la destinada al alojamiento provisional, aunque en relación con este último la exigencia se podría interpretar de forma más flexible. En todo caso, con ello, mediante las especificaciones anteriores, como puede advertirse, el legislador pretende objetivar el contenido material del derecho de retorno de los arrendatarios, aunque en nuestra opinión no resulten evidentes las razones por las que difieren las características de las viviendas que han de servir, en un caso para el retorno del arrendatario y en otro para el realojamiento del titular del derecho al realojo –del que nos ocuparemos seguidamente–, características que en este último caso se hallan especificadas en el párrafo segundo del artículo 14.5 TRLSR 2015, máxime cuando el titular del derecho de realojo también puede ser arrendatario de la vivienda desalojada.

b) Sobre el derecho de realojamiento

a) La cuestión de los ocupantes legales de viviendas a título de residencia habitual

Se trata de un exigencia que viene imponiendo la legislación estatal básica como requisito para la garantía del derecho de realojamiento desde la primera redacción que contenía la Ley 8/1990, sobre reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo, hasta el vigente artículo 19 TRLSR 2015, exigencia que antes, conforme a la legislación básica del Estado, se puede mantener que solo resultaba aplicable a los desalojos impuestos por actuaciones urbanísticas realizadas mediante el sistema de expropiación, y ahora, meced al contenido del citado artículo 19 TRLSR 2015 resulta aplicable también aunque la actuación urbanística conjunta -no aislada- se realice sin recurrir al sistema de expropiación; en esos casos en las condiciones que establezca la legislación aplicable, según dispone el artículo 19 1. b) TRLSR 2015 *in fine*, en clara remisión a la legislación urbanística autonómica.

En realidad, la exigencia de la legislación básica para tener derecho a ser realojado resulta de la acumulación de dos diferentes requisitos; es decir, ser ocupante legal, por un lado, y que el inmueble que se venga ocupando lo sea como residencia habitual, por otro, aspectos que requieren una atención particularizada.

La garantía del derecho al realojamiento se hace depender, en primer lugar, de que la ocupación del inmueble sea legal, aspecto que es determinante no solo para el reconocimiento del derecho sino también para precisar el título con el que se ha de hacer la entrega de la vivienda de reemplazo, pues, como dispone el apartado 1 a) del mencionado artículo 19 TRLSR 2015, en particular cuando la actuación urbanística se realice mediante el sistema de expropiación, *“la entrega de la vivienda de reemplazo (se realizará) en el régimen en que se viniera ocupando la expropiada”*, prescripción que, pese a no vincular al legislador autonómico en el desarrollo de la garantía del derecho de realojo prevista en la letra b) del mismo apartado en los casos en que la actuación urbanística se lleve a cabo a través de un sistema diferente a la expropiación, parece razonable que aquel deba seguir el mismo criterio.

El derecho de realojo se vincula a la circunstancia de ser ocupante legal de la vivienda desalojada, situación que viene determinada por la disposición de un título jurídico que acredite suficientemente la legalidad de la ocupación.

111 Contrariamente al fundamento de la posición que aquí se mantiene, como es sabido, la jurisprudencia, en aplicación de la legislación expropiatoria reconoce, por asimilación con los arrendatarios, el derecho de los precaristas a ser indemnizados, indemnización que determina la minoración del *quantum* indemnizatorio a recibir por el propietario de la vivienda expropiada, algo que, a nuestro juicio, tampoco tiene una explicación razonable en la medida en que lo recibido por el precarista reduce el montante indemnizatorio que ha de percibir el propietario del inmueble expropiado.

En este sentido, debe resultar admisible la titularidad de cualquier derecho, real o personal, que habilite para ocupar la vivienda, sea por ejemplo, la propiedad, el usufructo o el que proporciona el simple arrendamiento, algo que implícitamente contempla el artículo 19. 1 a) TRLS 2015 al establecer, como se ha señalado, que “*la entrega de la vivienda de remplazo en el régimen en que se viniera ocupando la expropiada, equivaldrá al abono del justiprecio expropiatorio, salvo que el expropiado opte por percibirlo en metálico, en cuyo caso no tendrá derecho de realojo*”. Consecuentemente, no deberá ser reconocido el derecho de realojo a quienes ocupen una vivienda de forma clandestina o por la vía de los hechos, incluido en estos supuestos la ocupación de infraviviendas construidas en suelo sobre el que se carece de título para construir; a no ser que el paso del tiempo, en los términos legalmente previstos para la prescripción, convierta la situación de simple ocupación de hecho en título de propiedad; todo ello, sin perjuicio, como es evidente, de que el ordenamiento disponga de otras formas de facilitar una vivienda u otro tipo de ayudas sociales a quienes siendo simples ocupantes de hecho, se hubieren visto privado de la vivienda que vinieran ocupando¹¹². Ni tampoco se reconocerá el derecho de realojo a quienes utilicen como vivienda, aunque sea como residencia habitual, el local que hubiera sido arrendado para ejercer una actividad profesional¹¹³.

Cuestión aparte plantea la ocupación de la vivienda en precario, pues, por la misma razón que ha quedado indicada antes en relación con el derecho de retorno, entendemos que el precarista no tendrá derecho al realojo, pues la ocupación de la vivienda se realiza por la mera voluntad del propietario, sin contraprestación y por ello sin referencia alguna a una fecha de finalización ni sometida a un régimen jurídico que vincule al propietario y al precarista; además, en esas circunstancias cabría preguntarse por la duración del realojo que hipotéticamente habría de ser garantizado, toda vez que la situación se originó por la voluntad del propietario de la vivienda desalojada de mera liberalidad y sin compromiso de duración de la cesión. Sin embargo, curiosamente, en el caso de expropiación forzosa del inmueble sobre el que su propietario tolera la ocupación de la vivienda, si este opta por percibir el justiprecio de la vivienda expropiada, en ese caso, el precarista tendría el derecho, jurisprudencialmente reconocido en aplicación de la legislación expropiatoria, a percibir la indemnización correspondiente, incluso al margen de la percibida por el propietario, aunque lógicamente con ello se haya de producir una reducción de la cuantía indemnizatoria a recibir por el *dominus*; lo cual, partiendo del hecho de que la ocupación de la vivienda se basa en la voluntad de este sin que a cambio reciba ninguna compensación económica, a nuestro juicio, carece de un fundamento convincente, por lo que, consecuentemente, entendemos que pese a la consolidada doctrina jurisprudencial que reconoce el derecho de los precaristas que hubieran sido privados de la vivienda que vinieran ocupando a ser indemnizados en concepto de justiprecio, no debiera garantizarse al precarista el derecho de realojo¹¹⁴.

b) La ocupación de la vivienda como residencia habitual

El derecho de realojo se hace depender de que los ocupantes legales de la vivienda residan efectivamente en la misma; es decir, que esta sea, en definitiva, su residencia habitual.

Se trata de una situación de hecho que el artículo 2.3 TRLSR 2015 identifica con la ocupación de la vivienda durante un periodo superior a 183 días al año, aunque no se exige que aquella sea continua, ocupación cuya constatación ha de ser objeto de prueba mediante la aportación, por parte de quien considere que tiene derecho al realojo, de todas las admisibles en derecho. En este sentido, la jurisprudencia viene considerando la necesidad

112 Vid., la STSJ de la Comunidad de Madrid, de 24 de mayo de 2012 (RJCA 2012\577).

113 Así, la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 23 de enero de 2004 (JUR 2004\38366), en la que se argumenta que “(...) se establece un derecho de realojo para garantizar el derecho a una vivienda digna a los ocupantes legales de inmuebles, de forma que sin solución de continuidad, estos ocupantes legales dispongan de una vivienda, por lo que efectivamente la garantía establecida en este precepto opera de forma que no puede llevarse a cabo un desalojo, en las expropiaciones urbanísticas, sin que previamente se ponga disposición de los ocupantes legales una vivienda que reemplace la expropiada, mas para ello se precisa que el ocupante tenga la consideración de legal, consideración que no concurre en la parte recurrente ya que como se deduce expresamente del contrato de arrendamiento, se trataba de un contrato de arrendamiento de local de negocio cuyo uso era el de bar, restaurante y pensión pero no se decía ni especificaba que se tratara de la vivienda del arrendatario y tampoco cabe deducir que el uso de pensión conllevará el de vivienda, sino que si el arrendatario utilizo el local para tal fin no lo fue con la cobertura legal del contrato, sino en su caso por la mera tolerancia o desconocimiento del arrendador por lo que no procede reconocimiento del derecho de realojo invocado”.

114 Contrariamente a lo que aquí se mantiene, del reconocimiento de indemnización que la jurisprudencia viene realizando en favor del precarista en caso de expropiación de la vivienda que ocupa, algún autor deduce que también ha de reconocérsele el derecho de realojo; así, J. ABEL FABRÉ: “Gestión urbanística”, *Comentarios a La Ley de Urbanismo de Cataluña* (dir. J.M. Trayter Jiménez), Thomson/Aranzadi, 2005, págs. 235 y 236.

de que sean valoradas, en su caso, todas las pruebas presentadas en conjunto¹¹⁵, sin que el hecho de tener o no el domicilio fiscal y ni siquiera, lo que es más habitual, el hecho de estar o no empadronado, sea determinante a los efectos de apreciar la condición de residencia habitual, pues en relación con el empadronamiento, el carácter de documento público que tiene no impide apreciar otras pruebas que se hubieren aportado en sentido contrario con objeto de desvirtuar el hecho de hallarse empadronado a efectos de acreditar la residencia habitual¹¹⁶; incluso, en alguna ocasión, con motivo de la pretensión de que le fuera reconocido al actor el derecho de realojo, judicialmente se ha llegado a afirmar que *“el empadronamiento de la actora no significa que esta residiera habitualmente en la vivienda, sino únicamente que hizo la manifestación en su día, de que allí residía”*, entendiendo que lo reflejado en el padrón municipal debió completarse con otras pruebas¹¹⁷.

c) Ámbito subjetivo del derecho de realojo

Participan de la regulación de este derecho el sujeto al que el ordenamiento garantiza su disfrute y el sujeto que está llamado a satisfacerlo, de cada uno de los cuales nos ocupamos a continuación en los aspectos básicos que regula la legislación del Estado.

a) Titulares del derecho

El derecho de realojo en la precedente legislación básica del Estado se reconocía a los ocupantes legales de las viviendas, sin mayores concreciones, por lo que el ejercicio del derecho correspondía exclusivamente a quienes reunían la condición a que nos hemos referido anteriormente, esto es, haber acreditado que la ocupación de la vivienda como residencia habitual se viene realizando con un título jurídico. A partir de esa delimitación subjetiva del derecho de realojo, se ha planteado la cuestión relativa a los herederos de aquel que tenía reconocido legalmente el derecho de realojo en atención a las circunstancias señaladas; es decir, si aquellos podían ejercerlo por el hecho de ser herederos, cuestión que la jurisprudencia ha venido resolviendo negativamente sobre la base del carácter personal e intransferible del derecho¹¹⁸.

Frente a la limitación subjetiva que imponía la legislación estatal anterior, el artículo 19.3 TRLSR 2015 establece que *“el derecho de realojamiento es personal e intransferible, salvo en el caso de los herederos forzosos o del cónyuge supérstite, siempre y cuando acrediten que comparten con el titular en términos de residencia habitual la vivienda objeto del realojo”*, lo que supone una notable ampliación de quienes pueden ejercer el derecho, pues con anterioridad, conforme a la interpretación de la normativa precedente que se venía haciendo, nadie más que el titular del derecho sobre la vivienda podía ejercerlo, de manera que a su fallecimiento nadie podía exigir el realojamiento; contrariamente, en la nueva regulación estatal, razonablemente los herederos forzosos y el cónyuge supérstite también pueden ejercer el derecho cuando estuvieran compartiendo con el titular del derecho la vivienda objeto del desalojo, como residencia habitual, derecho cuya satisfacción podrá ser exigida, hay que entender, desde el momento en que se produce el hecho expropiatorio o urbanístico que habilita para solicitar el realojo, con independencia de que el fallecimiento del inicial titular del derecho sobre la vivienda se hubiera producido con anterioridad, siempre que la vivienda ininterrumpidamente hubiera servido de residencia habitual al heredero forzoso o al cónyuge supérstite.

b) Los obligados a garantizar la satisfacción del derecho

A los sujetos que han de satisfacer el derecho el artículo 19 TRLSR 2015 les dedica una mínima atención al distinguir los tipos de actuaciones urbanísticas en las que se reconoce el derecho de realojo en caso de que impliquen el desalojo de los ocupantes legales de viviendas que constituyan residencia

115 STSJ de Cataluña de 25 de octubre de 2001 (JUR 2002\51907).

116 *A contrario sensu*, vid, la STS de 11 de julio de 2006 (RJ 2006\7231).

117 STS de 19 de septiembre de 2006 (RJ 2006\7429), en la que se acepta el argumento de la sentencia de instancia transcrito.

118 STSJ del País Vasco de 15 de marzo de 2002 (JUR 2002\220358), en la que se puede leer lo siguiente: *“El interrogante que se traslada es si el derecho inicialmente reconocido a Doña Isabel puede considerarse consolidado y transmisible a sus herederos; la Sala ha de concluir que no, dado que ha de reconocerse como un derecho vinculado a la persona afectada, a Doña Isabel, y que como tal derecho personal cuando no se ha llegado a consolidarse por no haberse materializado no puede considerarse trasladable a sus herederos y en lo que aquí interesa en relación con la recurrente Doña María Jesús C”*.

habitual. Teniendo en cuenta que, a los efectos de reconocer el derecho de realojo de los ocupantes legales de viviendas que hubieran de ser desalojadas por causa de actuaciones urbanísticas, el legislador establece una *summa divisio* entre las actuaciones urbanísticas ejecutadas mediante expropiación y las que se realicen haciendo uso del resto de sistemas de actuación que puedan regular las Comunidades Autónomas, de forma que las letras a) y b) del propio artículo 19.1 distinguen uno y otro caso con objeto de determinar el sujeto obligado a garantizar la satisfacción del derecho de la persona desalojada de su vivienda.

En el primer caso, es decir, cuando se actúa mediante expropiación, corresponderá a la Administración expropiante o, en su caso, al beneficiario de la expropiación cuando no concurra en aquella la condición de beneficiario; siendo en este caso a este último a quien corresponde entregar la vivienda de reemplazo al titular del derecho de realojamiento o, en su caso, resarcir a todos los que, como consecuencia de la expropiación, tengan la consideración de expropiados, resarcimiento que, si se trata del ocupante de la vivienda con derecho a ser realojado, como establece el propio artículo 19.1 a) TRLSR 2015, *“la entrega de la vivienda de reemplazo, en el régimen en que se viniera ocupando, equivaldrá al abono del justiprecio expropiatorio, salvo que el expropiado opte por percibirlo en metálico, en cuyo caso no tendrá derecho de realojo”*.

Cuando la actuación urbanística se realice mediante procedimientos no expropiatorios, el mismo artículo 19 TRLSR 2015, en su apartado 1 b), atribuye el deber de garantizar el realojamiento al promotor de la actuación, sin más especificaciones, por lo que la identificación del mismo vendrá determinada por la legislación urbanística autonómica o, eventualmente, por la supletoria estatal, reguladora del sistema de ejecución del planeamiento mediante el que se realice la actuación urbanística que determina la privación de la residencia a quien viniera ocupándola.

d’) Ámbito objetivo del derecho de realojamiento. La vivienda de sustitución.

Con independencia de que el derecho de realojamiento se ejercite en el caso de desalojo como consecuencia de una actuación urbanística expropiatoria o de otra naturaleza, la lectura del artículo 19. 5 TRLSR 2015 pone de manifiesto que el legislador estatal también ha pretendido objetivar la satisfacción del derecho del ocupante legal desalojado mediante la fijación de unas reglas sobre la vivienda que ha de entregar el sujeto obligado, reglas relativas a la ubicación de la vivienda de reemplazo y a las características de la misma.

En relación con lo primero, partiendo de la base de que *“será preciso ofrecer una vivienda por cada una de las viviendas afectadas”*, ello supone, por una lado, que sin perjuicio de las personas que residan en la misma vivienda que ha de ser desalojada y de los vínculos que tengan entre ellos, el derecho al realojo se satisface proporcionando una sola vivienda; y, por otro, en el supuesto de que sean varias las viviendas que se vinieran ocupando, aunque sean por personas de una misma familia, deben ser ofrecidas tantas viviendas como las que hubieran sido necesario desalojar.

En cuanto a la ubicación de la vivienda de sustitución, se precisa que se halle situada en el mismo ámbito de actuación que propició el desalojo o, si no fuera posible, en uno próximo al mismo. La pretensión del legislador es que el realojo no suponga para las personas desalojadas tener que iniciar necesariamente *“una nueva vida”* en un lugar alejado del que han residido hasta el desalojo y, con ello, sufrir desarraigo y otras incomodidades, lo que resulta siempre molesto, especialmente cuando las personas desalojadas son de edad avanzada o pueda afectar a personas en edad escolar. En esa línea, el inciso final del citado artículo 19.5, establece que *“cuando no sea materialmente posible ofrecer dicha vivienda, los titulares del derecho de realojamiento tendrán derecho a su equivalente económico”*, previsión que debe ser interpretada con un doble sentido: permitir que el sujeto obligado ofrezca una vivienda en la que no concurran las circunstancias antes señaladas, cuya aceptación será voluntaria para el titular del derecho de realojo, y habilitar al titular del derecho para que pueda exigir el resarcimiento patrimonial si no hubiera podido obtener la vivienda de reemplazo en las condiciones anteriormente señaladas. Con el añadido de que el sujeto obligado solamente queda liberado de la específica obligación de ofrecer al titular del derecho de realojo una vivienda en el mismo ámbito de actuación o, en su caso, en uno próximo, cuando ello no sea materialmente posible, situación que, como se ha señalado, abre el camino a la indemnización.

Más precisamente en relación con la vivienda de reemplazo, la lectura de los párrafos segundo y tercero del mismo artículo 19. 5 permite advertir la clara voluntad del legislador de desvincular las características de

aquella de las que hubiera tenido la desalojada, de manera que se establecen como parámetro de la vivienda de sustitución aquellas características que permitan satisfacer las necesidades reales del titular del derecho de realojamiento, “y, en el caso de este fuera una persona con discapacidad, será una vivienda accesible o acorde a las necesidades derivadas de la discapacidad”, dispone textualmente un inciso del mismo apartado, lo que ha de ser interpretado en el sentido de que la exigencia legal será también aplicable en el caso de que las necesidades las presente cualquier persona distinta del titular del derecho de realojamiento, siempre que acredite tener la residencia habitual en la vivienda desalojada.

Con independencia de esta exigencia y de las demás inherentes a la satisfacción del derecho de realojo, siempre será posible que el titular del mismo y el sujeto obligado a satisfacerlo lleguen a un acuerdo indemnizatorio, sin perjuicio del resarcimiento que, en su caso, pueda corresponder al titular del derecho por la extinción de otros derechos preexistentes que se extinguieran con motivo del desalojo, según se advierte de la lectura de lo dispuesto en el artículo 19.6 TRLSR 2015.

El derecho de realojamiento se ha de materializar, además, sobre una vivienda en las condiciones vigentes para las viviendas sometidas a régimen de protección oficial, según impone expresamente el artículo 19.1 a) TRLSR 2015 para el caso de que se actúe mediante el sistema de expropiación [*la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación, cuando se actúe por expropiación (...) deberán poner a disposición de aquellos, viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora*], o, incluso, a través de otros sistemas, según se deduce de lo establecido por el último párrafo del artículo 19.5 del mismo texto legal, al disponer, sin referencia al sistema de actuación que se utilice, que “*el derecho de realojamiento respetará en todo caso los límites establecidos por la legislación sobre vivienda protegida que resulte aplicable*”¹¹⁹; por lo que la referencia de las condiciones de las viviendas de reemplazo debe ser las propias de las sometidas a régimen de protección oficial.

e) Reglas procedimentales

El artículo 19.4 TRLSR 2015 contiene una serie de reglas procedimentales que no constituyen propiamente un procedimiento, sino unas pautas básicas llamadas integrarse en los procedimientos que establezca el legislador competente, que con carácter general será el autonómico, pues a él le corresponde regular el tipo de actuación urbanística en la que ha de ser garantizado el derecho de realojo de los ocupantes legales de las viviendas que han de ser desalojadas a causa de la ejecución de la actuación, pues el citado apartado 4 comienza ordenando que “*todo procedimiento de realojamiento respetará, al menos, las siguientes normas procedimentales comunes*”, normas que, como veremos seguidamente, tienen por objeto establecer la forma de determinar quiénes son los titulares del derecho de realojamiento como paso necesario para que puedan ejercerlo.

Para ello, se establece que “*la Administración actuante identificará a los ocupantes legales a que hace referencia el apartado 1, mediante cualquier medio admitido en derecho y les notificará la inclusión del inmueble en la correspondiente actuación, otorgándoles un trámite de audiencia que, en el caso de que exista también un plazo de información pública, coincidirá con este*”. De la dicción transcrita, resulta destacable la obligación que se impone a la Administración actuante de que identifique a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual mediante cualquiera de los medios admitidos en derecho que tenga a su alcance, con objeto de que aquellos, una vez que hayan sido debidamente notificados puedan, durante el preceptivo trámite de audiencia, además de acreditar que cumplen los requisitos legales necesarios para ser titulares del derecho de realojamiento, solicitar el reconocimiento de dicho derecho o renunciar a su ejercicio.

Es importante señalar la voluntad del redactor de esta disposición de relacionar el trámite de audiencia subsiguiente a la identificación de los ocupantes legales de viviendas por parte de la Administración actuante con el eventual trámite de información pública que, de existir, habrá de coincidir con el de audiencia a los ocupantes legales identificados por la Administración, pues mediante ello se abre la posibilidad de que cualquier otro sujeto, aunque no hubiera sido notificado por la Administración actuante, pueda solicitar que se le tenga por titular del derecho de realojamiento siempre que acredite ostentar la situación que le habilita para ello. Consecuentemente, parece razonable que el legislador competente facilite la posibilidad de que otros sujetos que inicialmente no hubieran sido identificados por la Administración puedan solicitar, a través de un trámite

119 Vid., SSTSJ del País Vasco de 21 de junio de 2013 (JUR 2014\142745 y JUR 2014\142580).

de información pública, ser tenidos por ocupantes legales de viviendas afectadas por el desalojo a los efectos de poder ejercer el derecho de realojamiento; todo ello con independencia de que con posterioridad a todo lo actuado y de que, como consecuencia de ello, la Administración ya hubiera aprobado el listado definitivo de las personas que tiene derecho al realojamiento, se pueda reconocer, en función de las circunstancias concurrentes, este derecho a otras personas siempre que acrediten reunir las condiciones legales para ello, según establece el mismo artículo 19. 4 TRLSR 2015, en su letra d).

La falta de participación de los sujetos inicialmente identificados por la Administración actuante en el trámite de audiencia o, en su caso, de otros posibles interesados en el trámite de información pública siempre que estuviera previsto en el procedimiento correspondiente, no impedirá a la Administración continuar el procedimiento, sin que pueda entenderse en este caso que la relación de ocupantes legales identificados por la Administración sea definitiva, pues frente a ella podrán oponerse los sujetos obligados a satisfacer el derecho en el caso de que estos sean diferentes a la Administración actuante, si consideran que no concurren en todas o en algunas de las personas que hubieran sido identificadas las circunstancias que habilitan para ejercer el derecho de realojamiento, sin perjuicio de que dicha relación pueda ser ampliada por quienes, sin haber sido identificados por la Administración como ocupantes legales de viviendas con derecho a ser realojados, acrediten posteriormente que reúnen los requisitos legales para ello. La cuestión que se plantea en este caso y que el artículo 19.4 TRLS 2015 no resuelve, es la relativa al momento en que la relación de personas que pueden ejercer el derecho de realojamiento se ha de considerar firme, cuestión sobre la que cabría entender que aquella podría alcanzar firmeza transcurridos los plazos para impugnarla a partir de la publicación de la misma en el periódico oficial que corresponda.

I.III.- LA TENSIÓN ENTRE LA LIBERTAD DE COMERCIO Y LA SOSTENIBILIDAD URBANÍSTICA

I.III.1.- Planteamiento

Es incuestionable que la instalación de una superficie comercial de gran tamaño e, incluso, de tamaño medio, es un hecho de importancia para el desarrollo de la ciudad o población en la que se ubique, pues son numerosas las consecuencias que genera; constatación que no precisa sino observar cómo en el entorno de los centros comerciales se produce un acelerado crecimiento de las construcciones destinadas a uso residencial, con un incremento también de la actividad comercial, incluso en el exterior de la propia instalación debido a las oportunidades de hacer negocio que ofrece a otras actividades comerciales o de servicios. Esa *vis atractiva* no solo se manifiesta cuando la apertura del centro comercial se produce dentro de la trama urbana, sino también y, sobre todo, cuando su edificación e instalación se lleva a cabo en el exterior de aquella; y es precisamente en estos casos cuando las afecciones pueden ser más cuestionables pues suponen no solo la ocupación de suelo hasta entonces ajeno a los usos urbanísticos, sino también la necesidad de crear o ampliar las vías de comunicación con los nuevos espacios ocupados y el impacto ambiental de los desplazamientos, entre otros efectos; en definitiva, una suerte de desagregación de la ciudad que resulta discutible desde la perspectiva del ideal de ciudad compacta, que constituye, como se ha señalado precedentemente, uno de los pilares de nuevo urbanismo sostenible.

Pues bien, sobre la base de las indicaciones que se acaban de realizar, se está produciendo una tensión, causante de conflictividad en diferentes órdenes, entre la libertad de comercio como fundamento de la apertura de nuevos establecimientos comerciales y la sostenibilidad urbanística, a la cual nos referiremos en las páginas siguientes.

I.III.2.- La implantación de centros comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas

Desde que de forma premonitoria fuera dictada la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011 (asunto C-400/08), en la que, entre otros aspectos que alimentaron la controversia, se pusieron en entredicho las limitaciones que contemplaba la entonces vigente Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales, de Cataluña, y otras normas de desarrollo reglamentario de esta Comunidad Autónoma, a la construcción de grandes centros comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas de su territorio¹²⁰, y se pusieran en evidencia los desencuentros entre dos principios; a saber: la libertad de establecimiento, garantizada por el Derecho de la Unión Europea, y determinadas limitaciones a la implantación de centros comerciales basadas, supuesta o realmente, en la defensa del medio ambiente y del entorno urbano, pues, en síntesis, se venía a mantener que la creación de centros comerciales fuera de las tramas urbanas tiene efectos negativos sobre el medio ambiente¹²¹, desde entonces la conflictividad no ha hecho más que aumentar.

En efecto, conviene hacer notar que precisamente la limitación por vía legislativa a la construcción de determinados tipos de establecimientos comerciales caracterizados por su tamaño fuera los entornos urbanos en Cataluña está en la base de otra conflictividad de raíz constitucional que también viene enfrentando al Estado y a la Comunidad Autónoma de Cataluña en los últimos años ante el Tribunal Constitucional debido a la pretensión del legislador de esta Comunidad de impedir la implantación de establecimientos comerciales de tamaño medio o grande fuera de las tramas urbanas consolidadas de los municipios.

La cuestión no es baladí, pues impedir por vía legislativa ese emplazamiento, considerando el tamaño de este tipo de establecimientos comerciales, puede suponer en la práctica la aparición de dificultades, a veces insuperables, para su implantación en el territorio de esta Comunidad Autónoma, pues, como fácilmente se comprende, no resulta sencillo encontrar dentro de las tramas urbanas consolidadas terrenos aptos para acoger el tipo de superficies comerciales de tamaño considerable y, en el caso de que existieran, es muy probable que el alto precio del suelo desaconsejara o hiciera imposible su construcción.

I.III.3.- El deber de motivar la prohibición de implantar centros comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas por exigencia de la legislación básica del Estado

No parece, sin embargo, este el lugar adecuado para extendernos en explicar los orígenes de esta conflictividad y los pronunciamientos que contienen las primeras sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional para resolver los sucesivos recursos de inconstitucionalidad presentados por los órganos del Estado legitimados para ello frente a otras tantas disposiciones legislativas aprobadas por el legislador de Cataluña, disposiciones en las que sin justificación o motivación alguna reiteradamente se eliminaba la posibilidad de que pudieran ser implantados, incluso de forma excepcional, establecimientos comerciales grandes o medianos fuera de las tramas urbanas de los municipios de la dicha Comunidad, falta de justificación que se halla en la base de las declaraciones de inconstitucionalidad formuladas por el máximo intérprete de la Constitución¹²².

120 Sobre la sentencia del Tribunal de la Unión Europea a que se acaba de hacer referencia hay que recordar que fue un sonoro aldabonazo en forma de declaración de incumplimiento de la libertad de establecimiento por parte del Reino de España dado que los Estados miembros debían garantizarla por imposición, entonces, del artículo 43 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y ello, también hay que recordar, principalmente a cuenta de las limitaciones impuestas por la citada legislación de Cataluña a la implantación de grandes establecimientos comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas

121 Estos desencuentros se han materializado también en distintos conflictos judiciales, algunos de ellos ya resueltos en la jurisdicción ordinaria. Vid., las SSTs de 3 de septiembre de 2015 (TOL 5438930 y 5438545) y la posterior STS de 21 de junio de 2016 (TOL5785264).

122 Sobre dicha sentencias y los fundamentos de las mismas para declarar inconstitucionales las leyes autonómicas recurridas, Vid., T. QUINTANA LÓPEZ: "Urbanismo comercial y sostenibilidad urbanística", RDUyMA nº 311, 2017, pp. 395-402.

Simplemente es suficiente con recordar que después de varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, finalmente el legislador de Cataluña, insistiendo en su voluntad de impedir la implantación, incluso de forma excepcional, de establecimientos comerciales grandes y medianos fuera de las tramas urbanas consolidadas, aprobó el Decreto-ley 7/2014, si bien en este nuevo intento el redactor del mismo incorporó en su preámbulo, a diferencia de las normas legales anteriores que habían sido declaradas inconstitucionales, una serie de razones que, a juicio de su redactor, daban cumplimiento al deber de motivación, dado que precisamente la carencia de esta había sido reiteradamente esgrimida por el Tribunal Constitucional en sus sentencias anteriores como fundamento para declarar incumplida, por parte del legislador de Cataluña, la exigencia de manifestar las razones justificativas de la restricción a la libertad de establecimiento garantizada por la normativa básica del Estado, es decir, por el artículo 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y el artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, una vez reformada por la Ley 1/2010, de 1 de marzo, al haber aprobado dicho legislador autonómico normas legales que suponían la prohibición de implantar establecimientos comerciales de tamaño medio y grande fuera de las tramas urbanas consolidadas de los municipios de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Pues bien, como se ha señalado, la novedad que aporta el Decreto-ley 7/2014 aprobado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, frente a otras normas legales anteriores aprobadas por dicha Comunidad Autónoma, se halla en la motivación que contiene su preámbulo, con la que se pretenden explicitar las razones que justificaban la severa restricción a la libertad de establecimiento que supone prohibir, sin excepción alguna, la localización de medianos y grandes establecimientos comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas de los municipios en cuyos términos municipales se pudieran pretender ubicar, motivación que, en síntesis, se apoya en dos tipos de consideraciones: en primer lugar por la constatación, según pone de manifiesto el redactor del preámbulo del decreto-ley autonómico, de que sobre la base de la excepcional posibilidad de que sean implantados esos establecimientos comerciales de grande o mediano tamaño fuera de las tramas urbanas consolidadas han proliferado desde el año 2009 -se ha de entender- las solicitudes y los otorgamientos de licencias comerciales en esos espacios, de manera que *“en la práctica ha quedado demostrado que la regulación de esta excepción al criterio general de implantación dentro de la trama urbana consolidada (TUC) ha convertido en norma aquello que la propia ley define explícitamente como excepción”*; y, en segundo lugar, mediante argumentos que constituyen expresión *“de manual”* de lo que se considera característico del modelo de ciudad compacta a que, según el preámbulo, se aspira, es decir, la mezcla de usos residenciales y comerciales, mezcla a la que no contribuye la creación de áreas especializadas fuera de los espacios consolidados por la urbanización a partir de la implantación en dichos centros comerciales de tamaño grande o mediano.

I.III.4.- El alcance del deber de motivar las prohibiciones legales a la implantación de establecimientos comerciales fuera de las tramas urbanas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Más allá de la prohibición absoluta de la localización de determinados establecimientos comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas reiteradamente considerada, que el Tribunal Constitucional repetidamente ha ido tachando de inconstitucional al estar prevista en leyes carentes de la motivación exigida por la normativa básica estatal para este tipo de previsiones restrictivas de la libertad de establecimiento, según se ha indicado *ut supra*, el máximo intérprete de la Constitución ha tenido que resolver la impugnación del Decreto-ley 7/2014, de la Comunidad Autónoma de Cataluña y, con ello, precisar si era adecuada a la normativa básica del Estado una disposición legal autonómica que, en definitiva, mantenía la prohibición de localizar establecimientos comerciales de tamaño medio y grande fuera de las tramas urbanas consolidadas; aunque, ciertamente, en el caso del citado Decreto-ley 7/2014, esa prohibición iba acompañada de una serie de razones que el preámbulo de la citada norma legal impugnada explicitaba, razones que, además, iban precedidas de las expuestas en la memoria que acompañó al anteproyecto de decreto-ley.

En definitiva, ahora el pronunciamiento del Tribunal Constitucional necesariamente tenía que versar sobre la suficiencia o no de las razones esgrimidas por el legislador de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la exposición de motivos del decreto-ley como expresión del interés general que eventualmente pudiera subyacer a la prohibición absoluta de implantar centros comerciales de tamaño medio o grande fuera de las tramas urbanas consolidadas de los municipios, razones que necesariamente habrán de estar relacionadas con la ordenación del territorio y la protección ambiental en el territorio de dicha Comunidad Autónoma.

Pues bien, los argumentos argüidos por el legislador de la Comunidad Autónoma de Cataluña como justificación de la prohibición indicada, a juicio del Tribunal Constitucional, expresado en la STC 157/2016, de 22 de septiembre, no fueron suficientes pues, en los términos expresados por el máximo intérprete de la Constitución, aunque *“por su naturaleza y en un plano formal, se ajustan a las previstas en la legislación básica estatal y a las reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”*(...), como también declaró el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia citada¹²³, para que las referidas limitaciones sean legítimas es necesario, además, aportar *“datos suficientes para explicar por qué motivos las restricciones controvertidas son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos”*, suficiencia de datos justificativos de tan estricta medida limitadora de la libertad de establecimiento que el Tribunal Constitucional considera que no fue aportada por el legislador autonómico en el presente caso, pues, en palabras de la propia sentencia constitucional *“las consideraciones sobre los daños al entorno urbano y al medio ambiente que se efectúan en el preámbulo del Decreto-ley, al igual que las realizadas en la memoria que se presentó junto con el anteproyecto de esta norma, se formulan de modo abstracto, sin partir de datos concretos que pongan de manifiesto la necesidad de la medida para promover el objetivo pretendido, pues el único dato que se aporta es el que indica que la mayoría de las licencias para establecer este tipo de centros se han otorgado al amparo de las excepciones previstas en los preceptos que deroga el Decreto-ley. Este dato, con ser relevante, solo justifica que al amparo de estos preceptos se ha otorgado la mayoría de las autorizaciones solicitadas para la implantación de este tipo centros, pero en modo alguno evidencia que la prohibición prácticamente absoluta de la implantación de determinados centros comerciales fuera de la trama urbana consolidada sea una medida necesaria, por la inexistencia de alternativas menos restrictivas, para promover los legítimos objetivos pretendidos”*. Fundamentos que determinaron la apreciación por parte del Tribunal Constitucional de que el Decreto-ley 7/2014 infringía la normativa básica estatal integrada por los artículos 6 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y 11 de la Ley 17/2009, ya citados anteriormente, en la medida que dichas disposiciones constituyen el parámetro de constitucionalidad, y, por ello, el Decreto-ley 7/2014 vulneraba el reparto de competencias que efectúa el artículo 149.1.13ª de la Constitución, debido a que dicho artículo constitucional otorga la competencia al Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en cuyo ejercicio fueron dictados los artículos vulnerados por la disposición legislativa de Cataluña, vulneración que también afectaba al artículo 121. 1. d) del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La solución dada al recurso de inconstitucionalidad 5.272/2015, mediante la sentencia que ahora consideramos, no fue, sin embargo, adoptada de forma unánime por el Tribunal Constitucional, como ponen de manifiesto los argumentos expresados en el voto particular formulado por dos magistrados, discrepancia frente a la sentencia acordada por la mayoría que se manifestó en relación con los siguientes contenidos de la sentencia: *“la identificación de la norma básica estatal que se utiliza como parámetro de constitucionalidad, la consiguiente delimitación del contenido del parámetro de constitucional aplicable y la valoración de la justificación aportada por el autor de la norma”*; de los cuales, en el marco de lo que ahora nos interesa, no resulta oportuno sino considerar una de las discrepancias manifestadas frente a la sentencia; es decir, aquella mediante la que los firmantes del voto particular entienden, contrariamente a la mayoría que respaldó la sentencia, que *“el autor de la norma ha justificado con amplio detalle las razones imperiosas de interés general, basadas en la protección del medio ambiente y el entorno urbano, que le han llevado a derogar los preceptos que excepcionalmente permitían con anterioridad la implantación de determinados centros comerciales. La memoria que acompaña al anteproyecto de decreto-ley dedica un amplio espacio a exponer esas razones imperiosas de interés general: a lo largo de cinco páginas se recuerdan las exigencias que a este respecto señaló la STC 193/2013, se señalan los «fundamentos territoriales y de protección medioambiental para justificar la eliminación de la excepcionalidad» y se glosan los «efectos perversos de la aplicación de la excepcionalidad».* También el preámbulo del Decreto-ley 7/2014 contiene una amplia justificación, que sintetiza la aportada por la citada memoria. Por tanto, la afirmación que se contiene en la Sentencia sobre la «falta de explicaciones» resulta, a nuestro juicio, gratuita”; razones que llevaron a los firmantes del voto particular a afirmar que lo que subyace a la prohibición, sin excepción alguna, de implantar centros comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas, como acreditan las -según ellos- bien fundadas razones que contiene el preámbulo del Decreto-ley 7/2014, es la opción de la Comunidad Autónoma por un determinado modelo territorial, que al Tribunal Constitucional no le corresponde controlar, ni siquiera mediante el control de los datos aportados para justificar la prohibición. Es decir, la verificación de la constitucionalidad de la norma legal autonómica a través de la aplicación de las reglas de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que puede ejercer el Tribunal Constitucional, según los dos magistrados autores del voto particular discrepante, debería ser de carácter formal, mediante la apreciación de si las razones aportadas como fundamento de la prescripción normativa controvertida atienden, en abstracto y al margen de otras consideraciones, a objetivos de ordenación del territorio y protección del medio ambiente.

123 Se refiere a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011 (C-400/08).

I.III.5.- Una reflexión sobre el cambio de modelo urbanístico y las razones para restringir la implantación de establecimientos comerciales

Pese a que los recursos de inconstitucionalidad se hayan planteado y las sentencias que los resuelven se hayan dictado con fundamento en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en particular con apoyo en el argumento que supone la legislación básica del Estado y el respeto que esta debe merecer a los legisladores autonómicos y, en los casos considerados, en particular al de Cataluña, lo cierto es que, en la línea de lo manifestado por los firmantes del voto particular a la STC 157/2016, lo que subyace a esa conflictividad competencial es la cuestión relativa a la influencia de la implantación de superficies comerciales fuera de las tramas urbanas consolidadas en el desarrollo urbano, desarrollo que si se pretende que sea sostenible se viene defendiendo -hasta casi haberse convertido en un lugar común- la compacidad de la ciudad frente al desarrollo expansivo que ha predominado de forma muy especial en España desde mediados del siglo pasado e, incluso, se ha intensificado en los años anteriores a la eclosión de la crisis económica que se inicia en el año 2007¹²⁴.

Pues bien, sin entrar a considerar si el objetivo de la drástica limitación a la implantación de centros comerciales de determinado tamaño en Cataluña que se pretendió imponer mediante varias normas legales aprobadas por el legislador de esta Comunidad Autónoma, sucesivamente recurridas y anuladas por el Máximo Intérprete de la Constitución por vulnerar las competencias del Estado, era contribuir al cambio de modelo de desarrollo urbano en aras de la sostenibilidad en la línea que se acaba de indicar, o bien lo que realmente pretendía el legislador de esa Comunidad era proteger un determinado modelo de comercio -pequeño comercio- frente a la competencia de las grandes y medianas superficies prohibiendo que estas pudieran instalarse fuera de las tramas urbanas consolidadas de las poblaciones, parece oportuno plantearse si la justificación formal que aporta el preámbulo del Decreto-ley 7/2014 era suficiente para cumplir el deber de motivación que requiere la prohibición por vía legislativa, sin excepción alguna, de implantar centros comerciales de tamaño medio y grande fuera de las tramas urbanas consolidadas de los municipios, como mantuvieron los magistrados firmantes del voto particular, o, por el contrario, no eran suficientes los motivos invocados en el preámbulo del Decreto-ley 7/2014, como mantuvo la mayoría de magistrados que respaldaron la sentencia anulatoria del mencionado decreto-ley.

Para responder a la cuestión planteada, lo primero que hay que advertir es que las normas básicas que imponían al legislador autonómico el deber de motivar las restricciones a la libertad de instalar establecimientos comerciales eran, como se recordará, el artículo 6 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, en la redacción dada por la Ley 1/2010, y el artículo 11 de la Ley 17/2009, antes de ser reformado por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, normas que, pese a constituir el parámetro de constitucionalidad para valorar las disposiciones que aprueben las Comunidades Autónomas y, en el caso aquí considerado, el Decreto-ley 7/2014, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, no aportan en lo que aquí interesa más criterios relativos a la motivación que la referencia a la necesidad de explicitar las razones imperiosas de interés general como fundamento de la restricciones a la libertad de establecimiento que puedan preverse legalmente, con cita expresa como fundamento, en lo que nos ocupa, de la ordenación territorial y la protección del medio ambiente.

Ahora bien, de la parquedad con la que se manifiesta el legislador estatal como titular de la competencia para establecer las normas básicas garantes de la libertad para implantar establecimientos comerciales no creo que pueda deducirse que el legislador autonómico cumple con el deber de motivar las restricciones que imponga a esa libertad con una argumentación, impecable formalmente, sin duda, sobre la conveniencia de girar hacia un modelo de urbanismo asentado sobre el principio de ciudad compacta, como lo hizo mediante el preámbulo del Decreto-ley 7/2014 el legislador de Cataluña, pero no suficientemente atenta a la realidad territorial y demográfica sobre la que se pretendían proyectar dichas restricciones, máxime cuando estas, **más que restricciones**, podrían constituir en la mayoría de los casos auténticos impedimentos o prohibiciones a la implantación de establecimientos comerciales caracterizados por su considerable tamaño; toda vez que, como con total fundamento, afirma la STC 193/2013, de 21 de noviembre de 2013, también con referencia a la pretendida supresión de la excepción a la prohibición de implantar establecimientos comerciales medianos y grandes fuera de las tramas urbanas consolidadas de los municipios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, *“la supresión de esta excepción por el precepto impugnado supone que el régimen de instalación de establecimientos comerciales que contiene implica una restricción adicional muy relevante para los formatos de distribución comercial calificados como establecimientos comerciales medianos, grandes y grandes establecimientos territoriales, en la medida en que por su tamaño no encuentran acomodo dentro de la trama urbana consolidada del municipio o, de hallarlo, lo hacen en condiciones radicalmente más gravosas que coadyuvan a desincentivar estas modalidades de distribución comercial”*.

124 En general sobre el cambio de modelo urbanístico, además de lo expuesto en páginas precedentes, vid., VV.AA.: *“Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, (dir. T. Quintana López, y coord. A. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

Por lo tanto, si, como parece muy probable, la controvertida prohibición de implantar centros comerciales grandes o medianos en aquellos espacios que, sin un coste inasumible para los promotores, los podrían acoger, pudiera erigirse en un auténtico impedimento, casi absoluto, al desarrollo de un determinado tipo de actividad comercial, así como una severa limitación a la libertad de establecimiento con indudables efectos sobre los derechos de los consumidores a adquirir los bienes y servicios que precisen en un régimen de competencia, la motivación que proporcione fundamento a aquella prohibición ha de ser no solo formalmente aceptable, como sin duda lo es la que ofrecía el preámbulo del Decreto-ley 7/2014 de Cataluña, sino realmente consistente, es decir, basada en datos reales y en un análisis prospectivo bien fundamentado.

El equilibrio, pues, entre esos dos supuestos polos de tensión que representan el modelo de ciudad compacta y la implantación de establecimientos comerciales de tamaño considerable en los espacios en que de forma realista podrían acogerlos, es decir, fuera de las tramas urbanas consolidadas pero en espacios circundantes a estas, por decirlo en la terminología que utilizada por la legislación controvertida, hay que encontrarlo en razones ajustadas a la realidad, sin que puedan servir de motivación simplemente aquellas que, aun siendo expresión de conceptos formalmente bien contruidos, se formulan en abstracto, sin conexión con la realidad territorial y demográfica sobre la que se proyecta la restricción o, mejor dicho, la prohibición.

En mi opinión, la explicitación de razones imperiosas de interés general vinculadas a la ordenación urbana y a la protección del medio ambiente que exige la normativa básica del Estado como justificación de las restricciones a la libertad de establecimiento requiere la realización de ese esfuerzo, más allá de lo que simplemente puedan ser argumentos formal y académicamente incontestables. Justificación que el legislador autonómico ha de cumplir en aplicación de la normativa básica del Estado, aunque tampoco convenga hacer abstracción de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la medida en que resulta aún más precisa en cuanto a la motivación requerida para que los Estados miembros puedan establecer restricciones a la libertad de establecimiento, como pone de manifiesto la lectura de la citada sentencia de 24 de marzo de 2011 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al mantener que *“las razones que pueden ser invocadas por un Estado miembro para justificar una excepción al principio de libertad de establecimiento deben ir acompañadas de un análisis de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado miembro, así como de los datos precisos que permitan corroborar su argumentación”*.

Por todo ello, cabe aventurar que si el Tribunal Constitucional no hubiera declarado la inconstitucionalidad del Decreto-ley 7/2014, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, mediante la STC 157/2016, el Estado español eventualmente podría haber sufrido la condena del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la línea de lo decidido mediante la recordada sentencia de 24 de marzo de 2011, precisamente dictada sobre la base del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea por una ley de esta Comunidad Autónoma.

I.III.6.- Sobre la aplicación de la exigencia legal “suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen” y su proyección sobre la libertad de comercio. Especial referencia a Castilla y León

Como se ha señalado anteriormente, uno de los apoyos en los que se basa el cambio de modelo urbanístico que se viene operando en España desde el año 2007 se sitúa en la necesidad de que el paso de la situación de suelo rural a la de urbanizado que puedan prever los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, ha de limitarse al preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, tal como en la actualidad impone el artículo 20.1 a) TRLSR 2015, y en el ámbito de la legislación de Castilla y León el artículo 13 LUCyL, al permitir la clasificación de terrenos como suelo urbanizable desde la previa situación de suelo rural (rústico en la terminología de la legislación de esta Comunidad Autónoma) solo cuando se haya considerado que la transformación se halla justificada a la vista de la demanda de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos, y, además, cuando aquellos sean colindantes con el suelo urbano.

A la aplicación jurisprudencial que se viene realizando de esa limitación legal a la transformación urbanística del suelo rural en urbanizado previa clasificación de los terrenos como urbanizables ya hemos hecho alguna referencia, sin perjuicio del análisis más exhaustivo que haremos más adelante considerando especialmente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En este lugar, sin embargo, nos ocuparemos de la aplicación de la limitación legal a la transformación de suelo rural en suelo urbanizado cuando el destino final de los terrenos objeto de transformación sea la actividad comercial y, en particular, la implantación de un establecimiento de gran tamaño.

La cuestión se suscita porque, atendiendo a lo impuesto por los citados artículos, solo cuando la transformación del suelo sea precisa para satisfacer las necesidades que lo justifiquen será viable la aprobación del instrumento de planeamiento que, mediante sus determinaciones, prevea el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, exigencia legal que puede entrar en confrontación con la libertad de comercio tal como se ha concebido mediante las reformas operadas en nuestro ordenamiento jurídico para transponer la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, particularmente mediante la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista¹²⁵, pues en ella, una vez reformada mediante la Ley 1/2010, de 1 de marzo, y otras modificaciones posteriores, ya no pueden considerarse las razones que contemplaba el artículo 6 de dicha ley antes de ser reformada para justificar la denegación de la licencia comercial necesaria para la implantación de grandes establecimientos comerciales, en particular, no se pueden tomar en consideración la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que este pudiera ejercer sobre la estructura comercial de la zona en que se pretenda ubicar, pues la autorización, conforme a dichas reformas de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, solamente podrá ser denegada por razones vinculadas al medio al medio ambiente, al entorno urbano y al patrimonio histórico-artístico, sin que en ningún caso pueda someterse el otorgamiento de la misma al cumplimiento de requisitos de naturaleza económica, tales como aquellos que supediten su concesión a consideraciones económicas o a la demanda en el mercado o a un eventual exceso de la oferta comercial. Por todo ello, ha de deducirse que la interpretación que se dé a los artículos 20. 1 a) del TRLSR 2015 y 13. 1 a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en los que se impone, como exigencia para hacer viable la transformación de los terrenos que se hallen en situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, que dicho cambio sea preciso para satisfacer necesidades justificadas, no puede entrar en contradicción con la libertad de comercio que garantiza la Ley de Ordenación del Comercio Minorista después de ser reformada, garantía que en el ámbito de Castilla y León también proporciona el Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León¹²⁶.

La reflexión anterior nos da pie a llamar la atención y poner en cuestión la argumentación que mantuvo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, de 27 de marzo de 2013 (RJCA 2013\669), ratificada por la STS de 7 de abril de 2015 (RJ 2015\2365), en la que, con el supuesto apoyo que brinda el artículo 10. 1 a) TRLS 2008 [de idéntico tenor al actual artículo 20. 1 a) TRLSR 2015], mantuvo que “ (...) en el supuesto litigioso no se ha justificado que fuera necesaria la previsión de 120.000 m² edificables de uso terciario y la implantación de un gran establecimiento comercial, conclusión frente a la que no cabe oponer las razones que según la Memoria Vinculante justifican la conveniencia y oportunidad de la Modificación (punto 1.4, folios 496 y 497), entre otras razones porque entre ellas no hay la menor referencia a por qué se necesitaba el importante incremento o nuevo uso comercial propuesto, máxime cuando en el Plan de Equipamientos Comerciales aprobado por el Decreto 104/2005, y respecto de la Zona Básica de Valladolid, se indicaba que ésta según la oferta tenía un perfil comercial equilibrado y según la demanda un nivel de servicio muy bien servido y una relación de dependencia autosuficiente (véase la Tabla de Síntesis, Anexo 3) y cuando, sobre todo, la aplicación de la fórmula de impacto por debajo de un «impacto alto» daba como resultado una superficie de venta al público de 78.853 m² (véase informe del Director General de Comercio de 14 de julio de 2008, folios 123 y siguientes), o sea, una superficie que ya por sí sola superaba la Modificación litigiosa, y ello sin tener en cuenta tanto el comercio ya existente como el que en aquel momento estaba en trámite de licencia comercial (folios 127 y 128). En consecuencia, y al no haberse justificado la necesidad de ampliar el suelo al uso terciario propuesto, debe entenderse infringido el artículo 10.1.a) de la Ley de Suelo de 2007 -también el mismo precepto del Texto Refundido de 2008-, lo que viene a confirmar la nulidad de la Orden recurrida que ya ha sido anticipada (...)”, lo que supuso la anulación -a lo que también contribuyeron otros argumentos- de la orden de aprobación de la modificación del PGOU de Valladolid, mediante el que se ampliaba el uso terciario de un área homogénea para la construcción de un centro comercial en suelo que todavía tenía la consideración de rural al no haber sido objeto de transformación urbanística.

A nuestro juicio, los órganos judiciales que resolvieron este conflicto no tuvieron en cuenta debidamente las consecuencias de la libertad de comercio instaurada en nuestro ordenamiento por exigencias de la ya citada Directiva de servicios, tanto al dictar sentencia en instancia, como al mantener en casación el argumento transcrito.

125 Vid., sobre ello, LÓPEZ PÉREZ, F.: *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial (Por una ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales)*, Atelier, 2009, pp. 172 y ss.

126 Sobre el régimen de implantación de establecimientos comerciales, con especial referencia a la legislación de Castilla y León, una vez transpuesta la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, vid., QUINTANA LÓPEZ, T.: “Claves de la evolución del urbanismo comercial: la implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 23, 2011, pp. 67-104; y QUINTANA LÓPEZ, T.: “Régimen urbanístico de la implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 24, 2011, pp. 35-61.

I.IV.- LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO DE CASTILLA Y LEÓN HACIA LA SOSTENIBILIDAD

I.IV.1.- Reformas normativas para el cambio de modelo urbanístico en Castilla y León

La Comunidad de Castilla y León, como la mayor parte de las Comunidades Autónomas, no ejerció sus competencias normativas en materia territorial y urbanística hasta que no quedó resuelta la disputa competencial entablada frente a la legislación dictada por el Estado en esta materia¹²⁷, mediante la STC 61/1997, de 20 de marzo¹²⁸, y posteriormente el legislador estatal aprobara la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Precisamente, sobre la base de los contenidos de esta última ley, las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo (en adelante, LUCyL).

El recordatorio resulta oportuno a nuestros efectos en la medida en que nos permite poner de relieve la necesaria sintonía entre ambas leyes -la estatal de 1998 y la autonómica de 1999-, sintonía que, aun a riesgo de simplificar en exceso la cuestión, permite reconocer en ambos textos legales la impronta liberalizadora del uso del suelo, cuya expresión más destacada se halla en la consideración residual del suelo urbanizable a partir de los terrenos clasificados como suelo urbano por hallarse ya urbanizados y de los clasificados como no urbanizables, los cuales, en atención a sus especiales características, eran los únicos que debían quedar preservados de la urbanización.

El pretendido giro del modelo estatal hacia la sostenibilidad basado, como se ha señalado anteriormente, en la aprobación por el legislador estatal de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo -después TRLS 2008- , con la consiguiente derogación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y la posterior aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRR) -integrada después en el TRLSR de 2015- se ha manifestado en Castilla y León en la aprobación de sendas reformas de la LUCyL realizadas en los años 2008 y 2014 al hilo de la aprobación por el legislador estatal de los citados textos legales, reformas que se han materializado mediante la aprobación por el legislador de la Comunidad de dos leyes que, como se acaba de señalar, han afectado en ambos casos a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo. Se trata de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo¹²⁹, y de la más reciente Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo (en adelante, LRRRCyL)¹³⁰; y en ambas sus redactores no solo han buscado la adaptación del ordenamiento urbanístico de la Comunidad a los dictados de las citadas leyes estatales aprobadas en aras de la sostenibilidad, sino que en ellas el legislador de Castilla y León ha aprovechado ambas reformas de la LUCyL para incorporar también, en una u otra medida, disposiciones más bien ajenas a aquel fin y, por lo tanto, al objeto de este estudio.

127 Nos referimos, como es conocido, a la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico del Suelo, integrada después en el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

128 Lo que, incluso, se justificaba especialmente en el caso de esta Comunidad Autónoma en la medida en que la Junta de Castilla y León había sido parte, como recurrente frente a la legislación del Estado, en el proceso constitucional finalmente resuelto por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

129 La aprobación de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, por el legislador de la Comunidad, fue seguida de la reforma del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que había sido inicialmente aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, reforma que se llevó a cabo mediante el Decreto 45/2009, de 9 de julio.

130 A la reforma de la LUCyL por la LRRRCyL le ha seguido otra importante reforma del RUCyL, realizada mediante el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica nuevamente el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

I.IV.2.- Proyección de las situaciones básicas del suelo y de los criterios

básicos de utilización del suelo sobre la Comunidad. La Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, de Castilla y León

Aunque a ello ya nos hayamos referido anteriormente, a nuestros efectos es conveniente insistir en que uno de los aspectos más destacables del pretendido cambio de modelo de desarrollo urbanístico en España, cuyo punto de partida hemos situado en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, consistió en intentar contener el proceso de transformación urbanística de suelo rural que había venido facilitando tradicionalmente la legislación urbanística desde mediados del siglo pasado y, de una forma más acusada, la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, pues esta ley, bajo la influencia de un informe emitido por el Tribunal de Defensa de la Competencia en el año 1993¹³¹, tuvo como uno de sus principales objetivos aumentar la oferta de suelo susceptible de ser destinado a usos urbanísticos, en la idea de que ello contribuiría a abaratar el precio de la vivienda; de forma que solo debían quedar excluidos del eventual proceso de transformación aquellas partes del territorio que fueran portadoras de específicos valores ambientales, paisajísticos y ecológicos, lo que, consecuentemente, suponía que el resto del territorio podría ser afectado por el planeamiento a fines urbanísticos. En definitiva, se implantó la consideración residual del suelo urbanizable a partir del suelo urbano y del preservado de la urbanización o suelo no urbanizable, que quedaba limitado a aquel que gozara de especiales características naturales que aconsejaran no transformarlo urbanísticamente.

Contrariamente, a la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, los redactores de la Ley de Suelo de 2007 y, después, del TRLS 2008, al igual que los del vigente TRLSR 2015, renunciaron a regular, siquiera en lo básico, la clasificación del suelo, es decir, a regular las tradicionales tres clases de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable; en el entendido de que la regulación de esa triple clasificación del suelo debe ser el resultado de una opción que forma parte de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia urbanística, de las que, en su caso, pueden hacer uso los legisladores autonómicos. Consecuentemente, la legislación estatal de suelo aprobada a partir de 2007 simplemente se ha ocupado de reflejar normativamente las dos situaciones en que sus redactores entienden que se puede encontrar el suelo, es decir, como suelo rural y como urbanizado.

En efecto, con los antecedentes que suponen las correspondientes previsiones de la Ley de Suelo de 2007 y del TRLS 2008, el actual TRLSR 2015, en su artículo 21. 3, por un lado considera como suelo urbanizado *“el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones: a) haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación. b) tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstas por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado. c) estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente”*. Por otro lado, sin ninguna variación desde que fuera aprobada la Ley de Suelo de 2007, la consideración de suelo rural, a la vista del artículo 21.2 TRLSR 2015, la tienen: *a) en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística; y b) el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente*. De esta previsión interesa destacar el inciso final, en la medida en que, como se habrá advertido, en él se indica que cualquier terreno que no reúna las condiciones previstas para ser considerado como suelo urbanizado tendrá la consideración de suelo rural, por lo que este tipo de suelo implícitamente pasa a tener, a diferencia de lo que disponía la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998, carácter residual¹³².

131 Se trata del conocido informe titulado *“Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios”*.

132 Incide en la trascendencia de este cambio de paradigma, con referencia también a su traslación a la legislación de Castilla y León, la

A esos nuevos principios tuvo que ajustarse la legislación que se dictó en Castilla y León a partir de la citada Ley de Suelo estatal de 2007, lo que exigió una profunda reforma de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo (LUCyL), y del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCyL).

Así, atento al nuevo rumbo impuesto por el legislador estatal mediante la Ley de Suelo de 2007, el de Castilla y León realizó la adaptación de la LUCyL a las disposiciones básicas que aquella contenía mediante la aprobación de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, adaptación que en lo que aquí interesa, en primer lugar, se refiere a las reglas estatales definidoras de las situaciones básicas del suelo previstas inicialmente en el artículo 12 de la Ley de Suelo 2007 y, en segundo lugar, a algunos de los criterios básicos de utilización del suelo dispuestos en el artículo 10 del mismo texto legal.

De esta manera, en relación con lo primero, partiendo de que el legislador de Castilla y León se ha decantado por mantener la triple clasificación de los terrenos como suelo urbano, urbanizable y rústico; merced a la reforma de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, llevada a cabo por la citada Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, se considera que en esta Comunidad se encuentran en situación básica de suelo rural los terrenos que tengan la clasificación de suelo rústico, clase de suelo que pasa a estar integrada por los terrenos no clasificados como suelo urbano ni tampoco como urbanizable -por lo que el suelo rústico pasa a tener consideración residual en relación con los suelos urbano y urbanizable¹³³-, así como por los terrenos clasificados como urbanizables hasta el momento de la recepción de la urbanización¹³⁴.

En relación con lo segundo, es decir, sobre la traslación a la legislación de la Comunidad de algunos criterios relativos a la utilización del suelo dispuestos por la Ley de Suelo de 2007, después TRLS 2008, interesa recordar que la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, dota de nueva redacción al artículo 13 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, de Castilla y León, nueva redacción mediante la cual se sustituye la condición residual que venía teniendo el suelo urbanizable, como *“terrenos que no puedan ser considerados como suelo urbano o como suelo rústico”*, por una más restringida consideración de la clase de suelo urbanizable, al vincular esa clase de suelo al cumplimiento simultáneo de la siguiente doble condición: que su transformación en suelo urbano se considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos; y que los terrenos a clasificar como suelo urbanizable sean colindantes con el suelo urbano de un núcleo de población; si bien esta última condición resulta excusable con las limitaciones impuestas por vía reglamentaria en alguno de los supuestos que la ley contempla¹³⁵.

Como fácilmente se advierte de lo indicado, la reforma de la legislación de urbanismo de la Comunidad del año 2008 a que se acaba de hacer referencia se hizo con un doble objetivo: por un lado, limitar la discrecionalidad del titular de la potestad de planeamiento para clasificar terrenos como suelo urbanizable y, por tanto, susceptibles de ser destinados a usos urbanísticos, a aquellos casos en que exista una demanda real de esta clase de suelo, con lo que, en la línea de lo dispuesto por el artículo 10.1 a) TRLS 2008¹³⁶, se pretende impedir la transformación urbanística del suelo rural cuando

STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 31 de marzo de 2014 (JUR 2014\125262).

133 En efecto, la clase de suelo rústico recupera la consideración residual mediante la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, al dotar de nueva redacción al artículo 15 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. (*“Se clasificarán suelo rústico los terrenos que no se clasifiquen como suelo urbano o urbanizable...”*).

134 Artículo 10. 3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, en la redacción dada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

135 En lo referente a la colindancia, el artículo 13. 1 b) LUCyL dispone que *“se clasificarán como suelo urbanizable los terrenos que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones...b) Que sean colindantes al suelo urbano de un núcleo de población. Este requisito puede excusarse de forma justificada, y con las limitaciones que se señalen reglamentariamente: 1.º Cuando el uso predominante sea industrial, logístico o vinculado a otras actividades productivas. 2.º Cuando los terrenos estén separados del suelo urbano por otro sector de suelo urbanizable o por terrenos protegidos por la legislación sectorial. 3.º Cuando se trate de actuaciones previstas en un instrumento de ordenación del territorio”*.

Como desarrollo reglamentario de lo anterior, el artículo 27.2 b) RUCyL establece que *“pueden clasificarse como suelo urbanizable los terrenos que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones...Que se incluyan en un sector cuyo perímetro sea colindante en al menos un 20 por ciento con el suelo urbano de un núcleo de población existente. Este requisito puede excusarse en los siguientes casos: 1.º Cuando el sector que se va a clasificar tenga uso predominante industrial, logístico o vinculado a otras actividades productivas, entendiéndose incluida la explotación agropecuaria intensiva. 2.º Cuando el sector que se va a clasificar esté separado del suelo urbano por otro sector de suelo urbanizable, con el cual sea colindante en al menos un 20 por ciento de su perímetro. 3.º Cuando el sector que se va a clasificar esté separado del suelo urbano por terrenos protegidos por la legislación sectorial, con una distancia máxima de 2.000 metros. 4.º Cuando se trate de actuaciones previstas en un instrumento de ordenación del territorio”*.

136 Esta previsión de la legislación básica del Estado pronto fue objeto de aplicación judicial, así la STS de 5 de julio de 2012 (RJ 2013\2343) anuló un acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja de declaración del interés supramunicipal de una Zona de Interés Regional, y la STS de 7 de abril de 2015 (JUR 2015\111319) ratifica la anulación acordada en instancia de la modificación de un plan general; en ambos

no se hallen debidamente justificadas las necesidades reales de transformación, evitando con ello, además, la posible especulación con el suelo por el aumento de valor que se venía produciendo por el solo hecho de su reclasificación urbanística como suelo urbanizable; y, por otro lado, con la reforma se intenta que el desarrollo urbano sea compacto al imponer la colindancia de los terrenos que se clasifiquen como suelo urbanizable con los que ya tengan la consideración de suelo urbano o, dicho con las palabras que utiliza la exposición de motivos de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, lo que se pretende es que se produzca “la contigüidad al suelo urbano de los nuevos sectores urbanizables”; todo lo cual ha tenido y sigue teniendo una importante repercusión jurisprudencial como veremos seguidamente.

I.IV.3.- Exigencias para la transformación del suelo rural en urbanizado:

justificación de la necesidad y colindancia. Recepción jurisprudencial

Como no podría ser de otra manera, la reforma de la LUCyL operada mediante la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, en los extremos indicados, no está pasando desapercibida para las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la medida en que está sirviendo de pauta para resolver muchos conflictos en los que se están dirimiendo judicialmente otras tantas controversias sobre la legalidad de numerosos instrumentos de planeamiento aprobados para dirigir el desarrollo urbanístico de municipios de la Comunidad, lo que ya ha supuesto la anulación de muchos de ellos como podremos comprobar seguidamente. Para ello, a efectos expositivos, distinguiremos cada uno de los dos fundamentos que, como *ratio decidendi*, ya han servido para resolver los conflictos judiciales planteados, es decir, la necesidad de justificar la transformación urbanística en las necesidades que lo justifiquen y en la exigencia de que la expansión urbanística debe ser contigua al terreno ya urbanizado.

A) Justificación de la expansión urbanística en la existencia de necesidades

Con referencia a la necesidad de justificar la transformación urbanística en necesidades reales, a día de hoy son muchos los pronunciamientos judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que han erigido como límite al ejercicio de la potestad de planeamiento la necesidad de justificar la transformación urbanística en la existencia de necesidades reales, en aplicación de la normativa básica del Estado, a que ya nos hemos referido¹³⁷, y del artículo 13. 1 a) LUCyL, una vez reformada en 2008, como nos consta; lo cual ha determinado, casi en la generalidad de los casos en que hasta el momento se ha planteado la controversia judicial, la anulación del instrumento de planeamiento en la medida en que, sin justificación en las necesidades reales derivadas de las previsiones de crecimiento, por la vía de la reclasificación del suelo rústico en urbanizable se habilitaba la transformación urbanística del suelo rural en urbanizado.

La relación de sentencias que se han dictado hasta ahora en la **línea a que se acaba de hacer referencia son muy numerosas y**, por ello, no se justificaría que hiciéramos una consideración individual a cada una de ellas, por lo que más allá de las citas de las fechas y los órganos judiciales que las han dictado, solamente nos detendremos someramente en algunas de ellas, fundamentalmente para poner de manifiesto que dicha jurisprudencia no solo se ha aplicado para desautorizar la aprobación de instrumentos de planeamiento que afectan a municipios que son capitales de provincia, sino también a otros de más reducidas dimensiones, incluso a pequeños municipios de la Comunidad.

Así, abierto el camino por la ya citada STS de 5 de julio de 2012 (RJ 2013\2343), por lo que aquí interesa, las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León han venido resolviendo recursos frente a los acuerdos o resoluciones de aprobación de instrumentos de planeamiento que, sin justificación o con justificación poco o nada convincente, habilitaban la transformación urbanística de suelo rural, anulándolos mediante sentencias por faltar la exigida motivación, las cuales, en el caso de haber sido recurridas en casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, han sido ratificadas por este alto órgano jurisdiccional.

casos la anulación obedeció a que no estaba debidamente motivada la transformación urbanística del suelo que se pretendía llevar a cabo. En la actualidad el contenido del artículo 10.1 a) TRLS 2008 ha pasado al artículo 20.1 a) TRLSR 2015

137 Por razones temporales, el artículo 10. 1 a) de la Ley del Suelo de 2007 y del TRLS 2008; en la actualidad artículo 20. 1 a) TRLSR 2015.

En este sentido es oportuno recordar los ejemplos que suponen algunas sentencias que afectan a planes de diversa tipología aprobados para guiar el desarrollo urbanístico de municipios de Castilla y León de diferentes magnitudes¹³⁸.

Así, con referencia a capitales de provincia de la Comunidad, recordemos las siguientes sentencias: (1) la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 28 de mayo de 2014 (JUR 2014\189308), ratificada por la STS de 16 de marzo de 2016 (RJ 2016\1531), dictadas en relación con la revisión del PGOU de Zamora, al que anula parcialmente sobre la base de lo dispuesto en el artículo 10.1 a) TRLS 2008 y el artículo 13. 1 a) LUCyL, en la redacción dada a este artículo por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, y una pertinente referencia al carácter residual que tiene en la actualidad el suelo rústico en Castilla y León, frente a lo dispuesto por la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, del Estado, como fundamento de la declaración de nulidad de pleno derecho del suelo clasificado como urbanizable al no hallarse debidamente justificada la necesidad de incrementar esa clase de suelo en función de la previsible evolución de la población ciudad; (2) la STJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 31 de octubre de 2013 (PROV2014\37139), confirmada por la STS de 24 de junio de 2015 (RJ\2015\3570), resolutoria en sentido estimatorio de los recursos interpuestos frente a la aprobación de la sexta modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila al no haberse justificado debidamente la necesidad de reclasificar suelo rústico en urbanizable mediante la modificación del plan general, dado que no quedó acreditado un previsible incremento de la población que lo demandara, estimación que, en síntesis, se basó en que la modificación del plan aprobada resultaba contraria al principio de desarrollo urbano sostenible, del que en ella se señala textualmente que *“este principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se recoge a lo largo del articulado y más concretamente en los arts. 2.2 y 10 del citado TRLS (y también en los mismos artículos de la Ley 8/2007 de Suelo). Y estos principios también han sido acogidos, completados y desarrollados en la LUCyL mediante la reforma operada por Ley 4/2008, y en el RUCyL mediante la reforma del mismo mediante el Decreto 45/2009, que como hemos indicado resulta de aplicación en el presente enjuiciamiento y que reflejan las tendencias del urbanismo español y que no han sido tenidas en cuenta en el presente caso por el planificador al aprobar dicha Orden y mencionada modificación y tales principios ya aparecían recogidos en la Ley 8/2007 de Suelo, que constituye normativa básica estatal”*; (3) la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 2 de mayo de 2013 (JUR 2013\157650), confirmada por la STS de 27 de mayo de 2015 (RJ 2015\3371), mediante la que se anula un acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de aprobación definitiva de un plan parcial dado que *“no se ha justificado en absoluto la conveniencia de desarrollar el sector -artículo 46.4 LUCyL- o la conveniencia de la transformación urbanística de los terrenos -artículo 141.1.b) RUCyL- y más en particular que no se ha justificado que exista en Valladolid la necesidad de ampliar el suelo con destino residencial y especialmente que sea necesaria la construcción de casi nueve mil viviendas más”*; y (4) la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 3 de noviembre de 2016 (RJCA 2016\1087), de estimación parcial del recurso interpuesto frente a aprobación definitiva de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, de la que destacamos la siguiente *ratio decidendi*: *“ (...) teniendo en cuenta el número de viviendas que se permiten construir en los nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial -14.386 vivs.-, teniendo en cuenta las viviendas que se pueden construir en el suelo urbanizable aprobado con anterioridad a este último planeamiento aquí impugnado -16.706 vivs.-, el número de viviendas previsto en el suelo urbano no consolidado -7.787 vivs.- y las viviendas pendientes de edificar en el suelo urbano consolidado -al menos un número de 5.000 vivs.-, nos encontramos que el resultado que ofrece el instrumento impugnado es el de una capacidad residencial de nuevas viviendas que excede en muy mucho de la demanda de suelo para vivienda para uso residencial a que se refiere el art. 13.1.a) de la LUCyL, y que también excede del número de vivienda que pudiera exigir racionalmente el previsible aumento de población de esta ciudad de Burgos (que no es corroborado por los datos del INE), por lo que querer transformar más suelo rústico, situación básica de suelo rural, a suelo urbanizable, no se encuentra de ninguna manera justificado en el presente planteamiento y tampoco en su Memoria Vinculante, motivo por el cual hemos de concluir que la clasificación de los cuatro citados nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial, así los Sectores S-32, S-33, S-35 y S-36, vulnera lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 5/1999, lo dispuesto en el art. 10 del anterior Real Decreto Legislativo 2/2008, aplicable por razones temporales, y también contraviene lo reseñado en el art. 3 de la Ley 8/2013 y en el art. 3 del RD Legislativo 7/2015, que deroga la citada Ley 8/2013”*.

El fuerte correctivo dado por los tribunales al urbanismo expansivo cuando se halla carente de justificación no solo se ha producido frente a los instrumentos de planeamiento aprobados en ciudades grandes de nuestra la Comunidad,

138 No obstante, para hacerse una idea de la importancia que ha tenido el cambio de modelo urbanístico en la Comunidad y, particularmente, la anulación de planes urbanísticos o sus reformas al habilitar la transformación urbanística de suelo rural sin haber sido explicitadas las necesidades que con ello se pretenden satisfacer, además de las sentencias que *ut supra et infra* son objeto de una consideración más detenida, hay que tener en cuenta, entre otras, las siguientes: SSTSJ de Castilla y León (sede en Valladolid) de 14 de febrero de 2013 (RJCA 2013\255), confirmada por la STS de 17 de febrero de 2015 (RJ 2015\687); de 15 de marzo de 2013 (JUR 2013\169343), confirmada por la STS de 21 de abril de 2015 (JUR 2015\114937); de 2 de mayo de 2013 (JUR 2013\157650), confirmada por la STS de 27 de mayo de 2015 (RJ 2015\156203); de 27 de marzo de 2013 (RJCL 2013\669), confirmada por STS de 7 de abril de 2015 (JUR 2015\111319); de 14 de octubre de 2014 (RJCA\983), confirmada por la STS de 18 de enero de 2016 (RJ2016\336). STSJ de Castilla y León, sede en Burgos) de 20 de septiembre de 2013 (JUR 2013\309466) y de 21 de noviembre de 2014 (RJCA\2015\282).

como hemos puesto de manifiesto con las sentencias consideradas, sino que también ha alcanzado a instrumentos de planeamiento aprobados en medianos e, incluso, en pequeños municipios, cuando la expansión urbanística que habilitaban se hallaba carente de justificación, como iremos viendo en los casos a que haremos referencia¹³⁹. Entre otras, son suficientemente ilustrativas las siguientes sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, (1) de 15 de marzo de 2013 (JUR 2013\169343), confirmada por la STS de 21 de abril de 2015 (RJ 2015\2175), que anula el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo por la que se aprueban definitivamente las normas urbanísticas municipales de Mucientes (Valladolid), dado que *“en el instrumento de planeamiento de que aquí se trata se contemplan nueve sectores de suelo urbanizable residencial con una superficie bruta de más de 240 hectáreas y una previsión de viviendas de más de seis mil seiscientas (página 22 de la Memoria Vinculante)...incremento que no se justifica de manera mínimamente suficiente, pues no vale desde luego la simple referencia que se hace al fomento de un crecimiento compacto o la mención a la existencia de propuestas realizadas por promotores con experiencia y solvencia, capaces de llevar a buen fin la urbanización (página 18 de la Memoria Vinculante), dato este que en sí mismo nada informa sobre las necesidades del municipio y de su población, que es el objetivo al que ha de atender la ordenación urbanística”*; (2) de 27 de diciembre de 2016 (JUR 2017\64053), mediante la que se anula el acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de modificación del PGOU de Medina de Rioseco, *“dado que el paso de la situación del suelo rural a urbanizado que ahora se pretende no cumple con que sea un suelo preciso o necesario (como exige el artículo 34 LUCYL en relación con el 13 de la misma norma) ya que, a la vista de los datos numéricos ya expuestos con anterioridad, no existe en el municipio de Medina de Rioseco necesidad para ampliar el suelo con destino residencial, cuando está acreditado que su PGOU tiene suelo clasificado para albergar más de 5.500 viviendas”*.

En fin, la trascendencia del cambio de modelo urbanístico impulsado en España desde el año 2007 para la Comunidad de Castilla y León, a través de la aprobación de las leyes de que ya hemos dado cuenta, en lo referente a la necesidad de justificar las determinaciones del planeamiento que habiliten la transformación urbanística de suelo rural en urbanizado se ha manifestado no solo, como se ha señalado anteriormente con el apoyo proporcionado por significativos pronunciamientos judiciales, en relación con aquellos instrumentos de planeamiento que *ex novo* clasifican terrenos como suelo urbanizable o promueven la transformación urbanística mediante la ordenación detallada de suelo así clasificado por el correspondiente instrumento de planeamiento general, sino que esa necesidad de justificar la transformación urbanística también se viene exigiendo por los tribunales en relación con los instrumentos de planeamiento llamados a operar en suelo ya clasificado como urbanizable en tanto se halle en situación de suelo rural, es decir, mientras no haya sido urbanizado. En definitiva, se impone justificar el planeamiento de desarrollo en la necesidad de transformar urbanísticamente los terrenos mediante su urbanización en tanto constituyan suelo rural, pese a que su clasificación urbanística sea la de suelo urbanizable; la situación fáctica, pues, en que se halla el suelo se impone sobre su clasificación urbanística¹⁴⁰.

139 Contrariamente, también ha habido algún caso en que judicialmente se ha respaldado la legalidad del instrumento de planeamiento sobre la base de que el aumento de suelo urbanizable previsto en el mismo se debe a unas previsiones de crecimiento de la demanda de viviendas destinadas a ser utilizadas como segunda residencia debido al atractivo turístico de la localidad y sus alrededores. Estas fueron, en síntesis, las razones argüidas por la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 25 de noviembre de 2011 (JUR 2017\6403).

140 En ese sentido, vid., dos interesantes sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid. La primera de 14 de octubre de 2014 (RJCA 2014\983), con la que se anula el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de aprobación de un plan parcial el que se preveía el desarrollo de un área clasificada como suelo urbanizable no delimitado por el PGOU de Valladolid que se hallaba en situación real de suelo rural, para la construcción de más de 15.000 viviendas, sobre la base de que *“el paso de ese suelo a la situación de urbanizado, mediante la urbanización, ha de referirse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística al suelo preciso para atender «las necesidades que lo justifiquen»...es momento de subrayar que en el Acuerdo recurrido no se ha justificado en absoluto la conveniencia de desarrollar el sector - artículo 46.4 LUCYL - o la conveniencia de la transformación urbanística de los terrenos -artículo 141.1.b) RUCyL, en la redacción entonces vigente- y más en particular que no se ha justificado que exista en Valladolid la necesidad de ampliar el suelo con destino residencial y especialmente que sea necesaria la construcción de 15.687 viviendas más.”*. Y la segunda de 14 de julio de 2016 (JUR 2016\204359), mediante la que se estima el recurso interpuesto frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de aprobación definitiva de unas normas urbanísticas municipales, anulando la clasificación de suelo urbanizable de un sector del término municipal de Miranda de Azán (Salamanca) *“al no estar justificada en la Memoria esa clasificación, pues no basta con la indicación de que ya estaba clasificado ese suelo como urbanizable en las anteriores NSPM de 1995, con una normativa diferente a la contemplada en el citado TRLS08. Además, no se justifica ese nuevo suelo urbanizable en función de la población del municipio, que contaba en el año 2009 con 447 habitantes -véase el apartado de población que figura en el punto 3.3 de la Memoria informativa- y que ha pasado a 427 en el año 2014 y a 423 en el año 2015, según consta en el certificado de la Delegación Provincial de Salamanca del Instituto Nacional de Estadística, emitido en el periodo de prueba del proceso”*.

B) Continuidad territorial de la expansión urbanística

La exigencia legal de continuidad de los desarrollos urbanísticos en relación con el suelo urbano, prevista de forma explícita en la legislación de urbanismo de Castilla y León, según ha quedado acreditado anteriormente, como expresión del objetivo de avanzar en el ideal de ciudad compacta, también está teniendo reflejo jurisprudencial en las consiguientes anulaciones de los determinados instrumentos de planeamiento que contemplan la transformación de suelo rural habilitando desarrollos urbanísticos dispersos en contra del modelo de ciudad concentrada.

En este sentido, para hacernos una idea de la aplicación de ese principio -acogido por la legalidad urbanística de la Comunidad como hemos advertido anteriormente- por parte de los tribunales y las consecuencias que está teniendo en el ejercicio de la potestad de planeamiento, también resulta oportuno recordar algunas significativas sentencias que se han dictado a partir de las impugnaciones de los correspondientes planes urbanísticos aprobados para dirigir el desarrollo urbanístico en municipios de diferentes tamaños¹⁴¹. En concreto, (1) la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 15 de febrero de 2015 (RJCA\256), confirmada por la STS de 20 de febrero de 2015 (RJ 2015\1401), en la que con referencia a la modificación del PGOU de Burgos, se mantiene que *“se trata de valorar si esa modificación respeta los principios que definen un urbanismo sostenible y si respeta el modelo de ciudad compacta y no dispersa ni desordenada. Y la Sala no tiene ninguna duda de que dicha modificación no respeta claramente estos principios del urbanismo español, que ya se encontraban en vigor desde el año 2.007 y que debieron ser tenidos en cuenta y aplicados al aprobar dicha modificación. Y al no respetar dichos principios y facilitar dicha modificación la creación de un núcleo de población de unas 6.000 personas en un entorno natural singular, totalmente aislado no solo del núcleo de la ciudad sino también de otros sectores de suelo urbano, y separado además del resto de la ciudad por la circunvalación norte, es por lo que considera la Sala no solo que se han vulnerado dichos principios, como denuncia la parte actora, sino que además en el presente caso no se ha acreditado la conveniencia de dicha modificación, y menos aún el interés público de la misma”*; (2) la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 20 septiembre de 2013 (JUR 2013\309640) estima el recurso interpuesto frente a la modificación del PGOU de Ávila, sobre la base, en lo que aquí interesa, de que los terrenos que se pretenden clasificar como suelo urbanizable no cumplen la exigencia de colindancia con el suelo urbano prevista en la legislación de Castilla y León en aras del crecimiento compacto de la ciudad; (3) la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 1 octubre de 2015 (JUR 2015\240041), en la que se anulan las determinaciones del PGOU de Toro porque *“la clasificación del terreno que comprende como suelo urbanizable de uso residencial vulnera el art. 13.1.a) de la LUCyL y 27.2.a) del RUCyL, dado que en la Memoria vinculante del PGOU no se justifica su clasificación porque sea precisa para atender a demandas de suelo residencial sino porque la Corporación municipal ha considerado interesante su mantenimiento como «acicate para la mejora y asentamiento definitivo de esa urbanización», lo que va en contra del propio modelo territorial que se adopta por el planificador, acorde con los principios que inspiran la legislación estatal y autonómica en esta materia, que aboga por una ciudad compacta”*; (4) la STSJ de Castilla y León de 3 de noviembre de 2016, sede en Burgos, (**RJCA 2016\1087**), con la que anula parcialmente la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, dado que *“la creación de esos cuatro nuevos sectores no responde verdaderamente a un modelo de ciudad compacta por cuanto que si bien es verdad que esos nuevos cuatro sectores se ubican en huecos existentes dejados por la construcción de las rondas, también lo es que esos nuevos cuatro sectores de suelo urbanizable generaría un crecimiento mucho más hacia los extremos, como lo corrobora su situación geográfica, lo que no concuerda bien con el concepto de ciudad compacta”*; y (5) la STSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 27 de diciembre de 2016 (JUR 2017\64053), por la que se anula el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de aprobación de la modificación del PGOU de Medina de Rioseco, arguyendo que *“el PGOU de Medina de Rioseco es relativamente reciente, pues se aprobó a fines de 2008 y no entró en vigor hasta el año siguiente, en que en él y según su Memoria Vinculante se previó un crecimiento superior al que a priori podía considerarse estrictamente necesario para la demanda propia del municipio y por fin, lo que no es ni mucho menos irrelevante, en que en el modelo territorial de dicho instrumento de planeamiento se configuraba el río Sequillo como un límite natural o frontera física a la hora de prever la expansión del núcleo, por lo que los nuevos suelos residenciales se centraban al oeste de aquél -de otro lado es verdad que se trataba de una propuesta de actuación conjunta, campo de golf por una parte y desarrollo residencial vecino por otra, pero no lo es menos que el primero en sí mismo no requería una modificación del planeamiento y que ésta, que es la que aquí se enjuicia y que no se condiciona a la efectiva realización del uso dotacional indicado, permite por sí sola casi cuatrocientas viviendas completamente desconectadas del núcleo urbano de Medina de Rioseco”*.

141 No obstante, pueden consultarse también las SSTSJ de Castilla y León, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Burgos, de 13 de julio de 2012 (RJCA 2013\832), confirmada por la STS de 10 de diciembre de 2014 (RJ 2015\43); de 21 de diciembre de 2012 (JUR 2013\288331), confirmada por la STS de 5 de febrero de 2015 (RJ 2015\772); de 31 octubre de 2013 (JUR 2014\37139), confirmada por la STS de 24 junio 2015 (RJ 2015\3570); y de 10 de noviembre de 2015, sede en Valladolid (JUR 2015\294133).

I.IV.4.- Sostenibilidad, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

La Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo (LRRRCyL)

A) Un par de cuestiones previas: Diagnóstico de la situación y una duda de constitucionalidad

Levantado el segundo pilar sobre el que el legislador estatal asentó el pretendido modelo de urbanismo sostenible, es decir, aprobada la LRRR en el año 2013, el legislador de la Comunidad de Castilla y León ha llevado a cabo una importante modificación de la LUCyL mediante la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo (aquí citada como LRRRCyL), cuyo objeto, aunque de forma principal sea la regulación de la rehabilitación, la regeneración y la renovación de la ciudad construida en la Comunidad, no es el único, como se deduce de su propia denominación, sino que el contenido de la citada ley autonómica excede bastante de este objetivo¹⁴².

Antes de ocuparnos de la estructura y del contenido de esta ley autonómica conviene reparar en algunas de las más sobresalientes características o circunstancias y apremiantes necesidades que figuran en el certero diagnóstico que ofrece la exposición de motivos de la misma sobre las ciudades de Castilla y León¹⁴³, de las cuales son destacables las siguientes:

Por un lado, se hace especial hincapié en que la red de ciudades medias de la Comunidad, organizadas en torno a centros históricos valiosos, permite distinguir en los últimos sesenta años tres etapas de especial transcendencia en su desarrollo. Una primera que se inicia en los años cincuenta del pasado siglo, caracterizada por la construcción residencial densa y de baja calidad en la periferia; una posterior que se sitúa en los años ochenta, en la que surgen nuevos barrios mejor equipados que los construidos en procesos de expansión urbana anteriores; y una última caracterizada por el notable desarrollo de un tipo de urbanización dispersa en los entornos de las ciudades construidas, que ha generado la difusión de límites entre los espacios urbanizados y el suelo rural.

Las ciudades que se han ido conformando en un proceso cuyos hitos se han indicado requieren en la actualidad de intervenciones destinadas a la rehabilitación de los edificios y de los espacios urbanos que han devenido obsoletos, con medidas que contribuyan a la accesibilidad, a la mejora de las infraestructuras, a la eficiencia energética de las construcciones residenciales o dotacionales, e, incluso, a la urbanización de los espacios que, fruto del desarrollo disperso de los últimos tiempos, no se justifica que sigan carentes de uso e, incluso, sometidos a un proceso de degradación. En definitiva, más allá de los tipos de actuaciones de rehabilitación aislada e integrada que se han llevado a cabo en los últimos años en el marco de las políticas de fomento que han permitido la rehabilitación de **más de 15.000 viviendas** en Castilla y León solo en la última década, se considera necesaria la regeneración y renovación de las ciudades en su integridad como parte fundamental de ese modelo de urbanismo sostenible que se halla en la base de la moderna legislación urbanística.

142 En efecto, la ley de referencia tiene unos contenidos que no solo exceden de lo que sería propiamente la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, sino que también superan lo que sería la atención a la sostenibilidad urbanística; así la modificación de la LUCyL supone dotar de una nueva regulación al control del uso del suelo (licencia urbanística y declaración responsable), y la reforma de otras leyes, como la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, y las Leyes 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda, y 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda, aunque ciertamente en la reforma de estas últimas también se contemplan previsiones relativas a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

143 El diagnóstico se fundamenta en el denominado “Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León”, accesible en <http://www3.uva.es/iuu/T40.htm>. El plan citado constituye el antecedente de la posterior Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León, aprobada por el Consejo de Gobierno el 23 de junio de 2016 (BOCyL de 27 de junio de 2016), que constituye un documento estratégico o guía para que sirva de orientación en los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se desarrollen en la Comunidad, ya sean promovidos por la iniciativa privada o por las distintas administraciones públicas, y con ello facilitar a los Ayuntamientos de Castilla y León la elaboración de sus propios Inventarios municipales de áreas vulnerables y estrategias municipales de rehabilitación (se puede consultar en <http://www.jcyl.es/junta/cma/ERUCyL.pdf>).

Por último, también como cuestión previa a que tomemos en consideración el contenido de la LRRRCyL, conviene recordar que dicha ley ha sido puesta en entredicho desde la perspectiva constitucional, aunque ciertamente no en relación con alguno de los contenidos centrales de la misma, es decir, los contenidos referidos directamente a las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, pero sí en un aspecto más colateral. En concreto, la duda de constitucionalidad ha afectado al artículo 22. Uno LRRRCyL, a través del que se incorpora un artículo 147 *bis* a la LUCyL mediante el cual, con el fin de garantizar la calidad de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística, se remite a la potestad reglamentaria el establecimiento de un sistema de acreditación de los profesionales que intervienen en la actividad urbanística que permita a las Administraciones públicas evaluar de forma objetiva a dichos profesionales mediante la aplicación de unos criterios que el propio artículo especifica. Pues bien, la duda sobre la constitucionalidad que se planteó no fue necesario que llegara a ser resuelta por el Tribunal Constitucional al haberse alcanzado un acuerdo en el seno de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, mediante el cual ambas partes aceptan que por exigencias de la legislación que garantiza la unidad de mercado en España *“en el desarrollo reglamentario de dicho precepto se configurará el sistema de acreditación de los profesionales que intervienen en la actividad urbanística como un instrumento voluntario para dichos profesionales, a los meros efectos de información y divulgación y no como requisito jurídico de acceso o ejercicio”*¹⁴⁴, sistema voluntario de acreditación de profesionales que intervienen en la actividad urbanística que, en cumplimiento del acuerdo alcanzado, ha sido incorporado como artículo 427 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, mediante la reforma de este texto reglamentario por Decreto 6/2016, de 3 de marzo.

B) Estructura de la LRRRCyL

El articulado de la LRRRCyL tiene una estructura compleja en razón de los textos legales a que afecta, aunque formalmente se compone de un título preliminar, cuatro títulos más, tres disposiciones transitorias, una única disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El título preliminar está integrado de dos artículos, en el primero de ellos se fija el objeto de la ley, que se identifica, según el artículo 1, con la regulación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y los instrumentos necesarios para ejecutarlas, así como con el establecimiento de una serie de medidas sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, con la finalidad última de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y garantizar la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. El artículo 2 constituye una apelación a la cooperación y coordinación interadministrativa para alcanzar el objetivo antes señalado.

El título I de la LRRRCyL lo forma exclusivamente el artículo 3 de la ley, mediante el que se introducen algunas reformas a la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, LOTCyL). De ellas, en particular, nos interesa destacar las dos que más directamente afectan al objeto principal de la ley, es decir, a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. En ambos casos se trata de modificaciones al régimen de dos de los instrumentos de ordenación territorial que regula la ley en cuestión.

La primera supone, mediante la modificación de su artículo 17 LOTCyL, incorporar como nuevas determinaciones de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional la cuantificación, localización y criterios de diseño y ejecución de la vivienda, con especial referencia a los programas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana; así como la fijación de los criterios y normas para el desarrollo urbano sostenible, la regeneración y la renovación urbana.

La segunda, con referencia a los Planes Regionales de Ámbito Territorial, modifica el artículo 20 LOTCyL para ampliar el objeto de dichos instrumentos de ordenación territorial a la planificación de actuaciones de regeneración o renovación urbana que se consideren de interés para la Comunidad, lo que supone incorporar estos tipos de actuaciones al posible objeto del instrumento de ordenación considerado.

El Título II de la LRRRCyL sin duda constituye el núcleo central de dicha ley en lo referente al tema que nos ocupa. Como forma de aproximarnos a su contenido, sin perjuicio de que más adelante reparemos en los aspectos más relevantes del mismo a nuestros efectos, consideramos a continuación los siguientes capítulos que lo integran¹⁴⁵.

144 Resolución de 30 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local por la que se publica el Acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado en relación con la Ley de Castilla y León 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo (BOE de 13 de abril de 2015).

145 El contenido del Título II LRRRCyL, en cuanto reforma la LUCyL, ha exigido que el RUCyL sea reformado, lo que se produjo mediante

El capítulo I lo forman el artículo 4 LRRRCyL, mediante el que se añade un apartado f) al artículo 4 LUCyL, por el que se incorpora a los objetivos de la actividad urbanística pública el impulso de la rehabilitación edificatoria, así como de la regeneración y renovación urbanas, de forma preferente en los espacios urbanos vulnerables¹⁴⁶; con ello se añaden a los objetivos de la actividad urbanística, debidamente conectados, dos destacados fundamentos de la sostenibilidad urbanística: la atención a la ciudad construida y la vertiente social de la sostenibilidad, lo que implícitamente constituye un mandato dirigido a las Administraciones competentes para elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento y, en general, a los poderes públicos de la Comunidad, para que tengan en cuenta no solo las características materiales del espacio, sino también a las personas, cuando proyecten las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas¹⁴⁷. El artículo 5 LRRRCyL, integrado en el mismo capítulo I, dota de un Título VIII a la LUCyL precisamente para regular *ex novo* este tipo de actuaciones. Y los artículos 6, 7, 8, 9, y 10 LRRRCyL introducen importantes reformas en el articulado de la LUCyL para incidir, respetivamente, en los regímenes reguladores de esta ley sobre el suelo, el planeamiento urbanístico, la gestión urbanística, la intervención en el uso del suelo y, finalmente, la intervención en el mercado del suelo; en todos los casos atendiendo a lo que constituye el objeto central de la LRRRCyL, tantas veces referido, es decir, contribuir a la implantación de un modelo de urbanismo sostenible en la Comunidad.

El capítulo II del mismo título, bajo el rótulo de “Sostenibilidad”, lo integran los artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 16 LRRRCyL, los cuales o modifican algunas disposiciones de la LUCyL o introducen nuevos artículos en dicho texto legal. Todos ellos incorporan previsiones sobre el contenido que han de tener los instrumentos de planeamiento urbanístico, por lo que suponen limitaciones al ejercicio de la potestad de planeamiento; en concreto, con los siguientes objetivos: el fortalecimiento del desarrollo urbanístico compacto en la línea de lo que constituye una de las máximas en que se asienta la sostenibilidad del desarrollo urbanístico¹⁴⁸; la protección del medio ambiente, con referencia a la recuperación de los cauces fluviales, la depuración de aguas, tratamiento de residuos¹⁴⁹ y la prevención y reducción de la contaminación producida por distintas fuentes¹⁵⁰; la movilidad sostenible y el urbanismo de proximidad a fin de reducir las necesidades de desplazamiento de la población y facilitar el uso y la eficiencia del transporte público¹⁵¹, así como la previsión de plazas de aparcamiento en función de la clase y categoría de suelo y las posibles reducciones de aquellas en actuaciones de regeneración y renovación urbanas¹⁵²; la mejora de la eficiencia energética [espacios públicos de bajo coste (uso de flora local, estrategias de ahorro de agua de riego y en coste de mantenimiento), aumentos de volumen o superficie construida para la realización de obras de mejora energética, orientación de las nuevas construcciones, sistemas colectivos de calefacción] y el uso de energías renovables¹⁵³; la consideración de los riesgos naturales y tecnológicos, con particular consideración de los producidos por inundaciones¹⁵⁴; y la mejora de la accesibilidad en construcciones y espacios públicos, mediante la supresión de barreras arquitectónicas e instalación de ascensores, aparcamientos adaptados y otros servicios comunes¹⁵⁵.

El capítulo III, bajo la denominación de “Coordinación”, acoge una pluralidad de modificaciones del articulado de la LUCyL sobre las que el redactor de la exposición de motivos intenta justificar su inclusión como partes de dicho capítulo,

la aprobación del Decreto 6/2016, de 3 de marzo, cuya simple lectura permite reconocer en la sistemática empleada la misma con la que se elaboró el Título II de la LRRRCyL, que ha supuesto la reforma de la LUCyL.

146 Entendiéndose, conforme dispone ese mismo precepto, por espacios urbanos vulnerables “*aquellas áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social*”.

147 Ciertamente, como ha observado PARDO ÁLVAREZ, M.: “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana: La Ley 7/2014, de 12 de septiembre”; RUYE, nº 33 (2015), p. 85, en la delimitación legal de lo que constituyen los objetos de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana, conforme establecen los artículos 151, 152 y 153 LUCyL, solo se contemplen expresamente intervenciones sobre elementos materiales y no otras de tipo social.

148 Señaladamente, el artículo 34.2 LUCyL en su nueva redacción, en el que se prevén tres límites al planeamiento general en aras de evitar el crecimiento extensivo de la ciudad.

149 Artículo 36. 2 a) LUCyL en su nueva redacción.

150 Artículo 36. 3 LUCyL de nueva redacción.

151 Artículo 36 *bis* LUCyL introducido por la LRRRCyL.

152 Artículo 42. 2 b) LUCyL en su nueva redacción.

153 Artículo 36 *ter* LUCyL introducido por la LRRRCyL.

154 Artículo 36 *quáter* LUCyL introducido por la LRRRCyL.

155 Artículo 39 LUCyL en la redacción dada por la LRRRCyL.

aunque ciertamente en la mayoría de los casos difícilmente pueda apreciarse que se trate propiamente de normas que establezcan mecanismos o formas de coordinación¹⁵⁶. De las previsiones que integran dicho capítulo, a nuestro juicio, merece una consideración especial la que contiene el artículo 17. Dos LRRRCyL, mediante el que se añade una disposición adicional novena a la LUCyL, dado que en ella se pone en conexión el objeto general de la LRRRCyL con las denominadas áreas funcionales estables¹⁵⁷ a través del planeamiento urbanístico, concretamente mediante la imposición legal a los municipios integrantes de este tipo de áreas de que aprueben las denominadas Normas Urbanísticas de Coordinación con el contenido que, más allá del general de este tipo de instrumento de planeamiento¹⁵⁸, impone para estos casos la citada disposición adicional novena en aras de la sostenibilidad; esto es, la coordinación y armonización de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico que existan en el área entre sí y con la planificación sectorial y los instrumentos de ordenación del territorio; la formulación de estrategias de regeneración y renovación urbana y de crecimiento urbano compacto comunes a todo el territorio del área funcional; y la identificación de zonas de urbanización preferente a fin de colmatar espacios urbanos y zonas de urbanización saturada, para las que se contempla que sea objeto de control el rol de los efectos acumulativos que toda nueva actividad pueda tener en las ya existentes y en las infraestructuras disponibles.

El capítulo IV del título II LRRRCyL, titulado “Simplificación”, verdaderamente constituye un cajón de sastre en el que cabe la reforma de numerosas previsiones específicas de la LUCyL relativas, por ejemplo, (1) al régimen del suelo, mediante la regulación de los usos provisionales en suelo urbano y urbanizable mientras no haya sido dotado de determinaciones completas (sin desarrollar)¹⁵⁹; (2) al planeamiento, en particular a las determinaciones de ordenación detallada que puede contener el plan general de ordenación urbana¹⁶⁰; y (3) a la firma electrónica, habilitando a las administraciones públicas en las que se haya implantado debidamente para realizar todos los trámites regulados en la normativa urbanística por vía exclusivamente digital¹⁶¹.

No obstante, con referencia en exclusiva a este capítulo, son las normas relativas al control del uso del suelo las que constituyen la modificación de mayor alcance sobre la legalidad urbanística de la Comunidad. En efecto, precisamente bajo la nueva rúbrica “Control de los usos del suelo” se crean dos secciones dentro del capítulo I, del título IV LUCyL, respectivamente bajo las denominaciones de “Licencia urbanística” y “Declaración responsable”.

Sobre el nuevo régimen de la licencia urbanística que contiene resultan destacables dos importantes novedades aportadas por el artículo 25 LRRRCyL. La primera se sitúa en la relación de usos del suelo que requieren la obtención de licencia urbanística según la nueva redacción dada al artículo 97.1 LUCyL, en la que se incluye, como cláusula de cierre, el sometimiento a licencia de los usos del suelo que se determinen reglamentariamente en vez de los usos que prevea el planeamiento urbanístico, como disponía la anterior dicción del artículo 97 LUCyL, lo que supone el reenvío a lo que disponga el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que en este y otros aspectos ha sido reformado para adaptarlo

156 Además de la que es objeto de consideración especial en el texto principal, en el capítulo III del título II LRRRCyL se contienen modificaciones de los arts. 13. 1 1º b), 34. 5 y 58. 3 e) LUCyL en relación con las áreas destinadas a actividades productivas; de los arts. 23. 2 e), f) y g) y 25. 4 LUCyL en relación con las actuaciones en suelo rústico; de los artículos 111. 2 y 121. 1 LUCyL en relación con la protección de la legalidad urbanística; se añade un nuevo artículo 147 bis a la LUCyL y se añade un apartado 5 al artículo 120 del mismo texto legal, en ambos casos para regular la colaboración de profesionales externos a la Administración en tareas relativas a la actividad urbanística.

157 Figura regulada por el legislador de la Comunidad a través de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, y la más reciente Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, mediante la que legalmente se reconoce como área funcional estable la unidad básica de ordenación y servicios del territorio urbana y los municipios de su entorno o alfoz con los que mantenga relaciones funcionales que precisen una planificación conjunta; entendiéndose por unidad básica de ordenación y servicios del territorio urbana cada uno de los municipios con más de 20.000 habitantes de la Comunidad de Castilla y León y, en su caso, también aquellos municipios que, contando con una población aproximada de 19.000 habitantes, disten más de 50 kilómetros de una unidad básica de ordenación y servicios urbana, cuando se integren en una de las áreas funcionales estables. La citada Ley 9/2014, de 27 de noviembre, declara trece áreas funcionales estables y determina sus ámbitos territoriales; se trata de Ávila, Burgos, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, León, Ponferrada, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Medina del Campo y Zamora.

158 Vid., el régimen general de las Normas Urbanísticas de Coordinación, que se encuentra en los artículos 43.2 y 44.2 LUCyL; así como en los artículos 130 bis 1, 130 ter 1 y 5 y 130 quáter del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

159 Artículo 19. 2 y 3 LUCyL de nueva redacción.

160 Las modificaciones afectan en aspectos muy concretos a los artículos 40, 41 y 42 LUCyL.

161 Apartado 4 añadido al artículo 140 LUCyL por la LRRRCyL.

a la reforma operada por la LRRRCyL sobre la LUCyL¹⁶². La segunda, con referencia a los efectos del silencio administrativo, la nueva redacción del artículo 99.3 LUCyL, ha supuesto la adaptación del mismo a lo que entonces disponía el artículo 9. 7 y 8 TRLS 2008, en la redacción dada a este artículo por la LRRR¹⁶³, y en la actualidad establece el artículo 11. 3 y 4 TRLSR 2015.

Mayor novedad constituye para la legislación urbanística de Castilla y León la sujeción al régimen de declaración responsable, por primera vez, de determinados actos de uso del suelo relacionados en el artículo 105 *bis* LUCyL; tipo de control administrativo *ex post* que regulan los artículos 105 *ter* y 105 *quáter*, ambos del mismo texto legal¹⁶⁴; preceptos todos ellos incorporados a la LUCyL por el artículo 26 LRRRCyL.

Finalmente, los otros dos títulos de la LRRRCyL, numerados como III y IV, contienen disposiciones que reforman leyes autonómicas anteriores, pero no la LUCyL. El título III, que consta de un solo artículo, el artículo 29, modifica la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido, de Castilla y León; y el título IV, integrado por los artículos 30 y 31, modifica mediante cada uno de ellos, respectivamente, la Ley 8/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda, y la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda.

Por último, la numerada como disposición transitoria tercera LRRRCyL contiene un mandato cuyo objetivo último es limitar los terrenos clasificados como suelo urbanizable en la Comunidad a aquellos que realmente sea factible su transformación urbanística, en la idea de devolver a su primitiva condición de suelo rústico el resto de terrenos pese a que formalmente hubieran sido clasificados en el pasado como urbanizables. Para ello, establece tres plazos a partir de la entrada en vigor de la LRRRCyL en los que, en función de cuándo hubieran sido clasificados como suelo urbanizable, los terrenos que carecieran de ordenación detallada habrán de ser dotados de la misma¹⁶⁵, transcurridos los cuales sin que eso produzca, los terrenos en cuestión quedarán clasificados como suelo rústico común. El contenido de la considerada disposición, pese a que ha suscitado alguna duda por la eventual falta de legitimidad del legislador autonómico para dictarla por carecer de la necesaria de habilitación competencial¹⁶⁶, en todo caso desde el punto de vista material, sin embargo, resulta sumamente apreciable, pues impone la reversión a la clase de suelo rústico de terrenos clasificados como suelo urbanizable, terrenos que seguramente nunca debieron ser así clasificados, lo que supone un paso importante hacia la contención del crecimiento de la ciudad a límites razonables y de forma ajustada a los nuevos principios del desarrollo urbano.

C) Especial consideración de las previsiones relativas a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

La LRRRCyL, en lo que a la reforma de la LUCyL se refiere, ha supuesto la acomodación del ordenamiento de Castilla y León a las disposiciones que sobre la materia contiene la legislación estatal, especialmente a partir de ser aprobada la LRRR en 2013, después incorporada al TRLSR 2015; y, particularmente, la modificación de aspectos importantes de aquella, especialmente, aunque no solo, en relación con el régimen del planeamiento y de la gestión urbanística con objeto de que las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se incorporen al marco normativo que constituye la regulación urbanística de la Comunidad¹⁶⁷. Para ello, la LRRRCyL, más allá de asumir los contenidos que

162 Vid., el artículo 288 del RUCyL en el que se relacionan los actos de uso del suelo –tanto los constructivos como los no constructivos– sometidos a licencia urbanística.

163 Salvo en lo referente a la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes y sin perjuicio del pronunciamiento del Tribunal Constitucional que pende sobre el artículo 9 del TRLS 2008 en la redacción dada al mismo por la disposición final duodécima, apartado 5, de la LRRR de 2013.

164 Sobre la declaración responsable como control de los actos de uso del suelo, vid., los artículos 314 *bis*, 314 *ter* y 314 *quáter* del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León reformado por el Decreto 6/2016, de 3 de marzo.

165 Los plazos son los siguientes: dos años para los terrenos clasificados como suelo urbanizable conforme a la legislación urbanística anterior a la LUCyL; cuatro años para los terrenos clasificados como suelo urbanizable no delimitado estando en vigor la LUCyL; y ocho años para los terrenos clasificados como suelo urbanizable delimitado estando en vigor la LUCyL.

166 PARDO ÁLVAREZ, M.: “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana...cit., pp. 96 y 97.

167 Como indica PARDO ÁLVAREZ, M.: “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana...”, cit., p. 81, frente a la dualidad legislativa por la que se decantó inicialmente el legislador estatal al regular en dos textos legales diferentes lo que la autora denomina urbanismo transformador y dinámico (TRLS 2008) y el urbanismo regenerador y estático (LRRR), el

vienen impuestos por la legislación estatal, propicia la regulación de los tipos de actuaciones mencionadas en relación con las categorías, instrumentos y técnicas jurídicas que integran ordenamiento urbanístico propio de Castilla y León. Con ese objeto, no solo incorpora un nuevo Título VIII a la LUCyL, integrado por los artículos 151 a 157 de nueva redacción, referido específicamente a las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, sino que, como ha quedado anotado anteriormente, también modifica una parte importante del articulado de dicha ley para facilitar esas actuaciones en suelo urbano. A nuestros efectos resultan destacables las siguientes prescripciones de ese nuevo Título VIII de la LUCyL, todo ello sin perjuicio de que el régimen de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana vayan a ser objeto de un análisis específico en otro lugar del presente estudio¹⁶⁸:

a) Objeto

Sobre la base de las pautas que ofrece la legislación estatal, pero con mayor precisión, los artículos 151, 152 y 153 LUCyL, en la redacción que les proporciona la LRRRCyL, respectivamente determinan el objeto de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, vinculando cada una de ellas a alguna de las categorías de suelo urbano que contempla la legislación de la Comunidad y, a efectos de la gestión, a alguno de los modos de actuación previstos en la misma, con lo cual se pretende, como es obvio, no tanto la delimitación conceptual de cada uno de esos tipos de actuación sino encajarlos en la lógica de las categorías y técnicas de la legislación urbanística de Castilla y León para que sean llevadas a cabo en el marco de esta.

A las actuaciones de rehabilitación, cuyo objeto se identifica con la rehabilitación de edificios, incluidas sus instalaciones y sus espacios privativos, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, accesibilidad y habitabilidad, les será aplicable el régimen del suelo urbano consolidado¹⁶⁹ y a los efectos de su gestión tendrán la consideración de actuaciones aisladas¹⁷⁰ sobre ámbitos delimitados como unidades de rehabilitación.

Las actuaciones de regeneración urbana tendrán por objeto, además de la rehabilitación de edificios, 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. Se les aplicará el régimen del suelo urbano consolidado o no consolidado¹⁷¹ según las características y, consecuentemente con el régimen del suelo que se les aplique, a efectos de su gestión tendrán la consideración de actuaciones aisladas o integradas¹⁷² sobre ámbitos delimitados como unidades de regeneración.

Finalmente, las actuaciones de renovación urbana se prevé que tengan, además de los objetos propios de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, 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 o ambiental que hagan necesarias acciones de demolición, sustitución o

legislador autonómico desde el principio “*ha optado por insertar el contenido de esta regulación estatal en la misma normativa reguladora del urbanismo “tradicional”*”. No obstante, aunque la apreciación es plenamente ajustada, lo cierto es que, como ya se indicó anteriormente, la Ley 20/2014, de 29 de octubre, delegó en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y ss. CE, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de dicha ley, en cuya habilitación se incluye la refundición del TRLS 2008 con una parte de las normas de la LRRR en un único texto [artículo 1 h) de la Ley 20/2014], lo que ha dado lugar, como se ha señalado reiteradamente, al TRLSR 2015.

168 El Título VIII de la LUCyL, incorporado a esta por la LRRRCyL, ha sido objeto de desarrollo reglamentario por los artículos 441 a 461 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, artículos que integran el Título VIII de dicha norma reglamentaria, que ha sido introducido mediante el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

169 *Suelo urbano consolidado, constituido por los solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, así como por los terrenos que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas* [art. 12. 1 a) LUCyL].

170 Según el artículo 69.1 a) LUCyL, entre los objetos que pueden tener las actuaciones aisladas se halla “*completar o rehabilitar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar, o bien edificar los solares o rehabilitar las construcciones existentes en los mismos*”.

171 El suelo urbano no consolidado tiene una consideración residual en relación con el suelo urbano consolidado y, en general, podría decirse que se caracteriza por requerir una urbanización diferente a la existente conforme a las determinaciones del planeamiento [art. 12. 1 b) LUCyL].

172 Según el artículo 72. 1 LUCyL “*las actuaciones integradas tienen por objeto la urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, a fin de que alcancen la condición de solar, cumpliendo los deberes urbanísticos establecidos en el Título Primero*”.

realojo de residentes. A las actuaciones de renovación urbana se les aplicará el régimen de suelo urbano no consolidado y, consecuentemente, a efectos de su gestión tendrán siempre la consideración de actuaciones integradas sobre ámbitos definidos como unidades de renovación.

b) Sujetos

El artículo 155 LUCyL, redactado por la LRRRCyL, hace referencia a los sujetos que deben o pueden participar en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

La relación de sujetos intervinientes, así denominados por el artículo 155 LUCyL, en los diferentes tipos de actuaciones, se basa en la distinción entre aquellos obligados a participar en ellas y los que lo pueden hacer de forma voluntaria.

Los primeros son los siguientes¹⁷³: los propietarios de los terrenos, construcciones, edificios y fincas urbanas incluidos en el ámbito de la actuación; los titulares de derechos de uso otorgados por los propietarios en la proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación o, en su defecto, se aplicarán las reglas previstas en el artículo 17. 5 a) TRLSR 2015; las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios y las cooperativas de viviendas, y, finalmente, las Administraciones públicas en los casos expresamente previstos en el artículo 155. 1 d) LUCyL. La relación de sujetos obligados a que se ha hecho referencia ha de advertirse que va precedida por la indicación legal de que esa obligación se sitúa dentro de los límites del deber de conservación, indicación que alcanza directamente a los propietarios de los inmuebles e indirectamente también a estos como partícipes de las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades y cooperativas; e, incluso, alcanza a los titulares de derechos de uso otorgados por los propietarios en los términos señalados.

Potestativamente, se hallan legitimados para participar en los diferentes tipos de actuaciones los siguientes sujetos: las Administraciones públicas, aunque no se hallen obligadas a participar al no concurrir las circunstancias que, conforme se ha indicado, lo exijan; otros titulares de derechos de aprovechamiento que no estén obligados a participar y otros titulares de derechos reales; así como las empresas, entidades o sociedades que puedan participar en las actuaciones mediante cualquier título.

Las formas en que deben o pueden participar en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana los distintos sujetos a que nos hemos referido son muy variadas, especialmente en la elaboración del planeamiento y la ejecución del mismo¹⁷⁴; pero también parece oportuno llamar la atención sobre la posibilidad abierta a la participación privada ajena a la propiedad de los inmuebles en las actuaciones que nos ocupan con diferentes modalidades, especialmente con la finalidad de promover las actuaciones de rehabilitación¹⁷⁵.

c) Planificación

Las actuaciones de referencia se habrán de planificar a través de alguno de los instrumentos del planeamiento general o mediante el tipo de plan especial de reforma interior¹⁷⁶.

Sin perjuicio de la aplicación de las normas generales que regulan el ejercicio de la potestad de planeamiento conforme a las disposiciones que integran el Título II de la LUCyL, las cuales también han sido afectadas por la LRRRCyL para hacer viable la planificación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas¹⁷⁷, como previsiones

173 La relación de sujetos obligados coincide con la que contiene el artículo 17. 5 TRLSR 2015.

174 Vid., artículo 9.7 TRLSR 2015.

175 Vid., sobre la figura del agente rehabilitador, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "El agente rehabilitador", en *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Thomson/Aranzadi, 2005, pp. 15-51 y del mismo autor, "El agente rehabilitador", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291 (2003); y SORIANO GARCÍA, J. E.: "Agente urbanístico rehabilitador: transición urbanística e identidad cultural, económica y turística, RUyE, núm. 21 (2010), pp. 49-62.

176 Incluso con referencia a las actuaciones de rehabilitación aisladamente consideradas, es decir, no como parte de actuaciones de regeneración o renovación urbanas, la disposición adicional octava LUCyL, redactada por la LRRRCyL, establece que "los planes, programas e instrumentos de rehabilitación que no hayan sido incluidos o previstos en el planeamiento urbanístico no podrán ser aprobados en ausencia de planeamiento general, ni establecer determinaciones de planeamiento urbanístico, ni modificar las que estuvieran vigentes".

177 Especialmente son destacables los artículos 34. 4 y 49. 1 LUCyL, en su nueva redacción, en la medida en que incorporan la rehabilitación,

específicas a esa finalidad, el artículo 156. 1 a) LUCyL, redactado por la LRRRCyL, ordena que en cualquiera de estos tipos de actuaciones se dé prioridad a la rehabilitación frente a las que impliquen la sustitución de edificios y, con referencia precisamente a las de rehabilitación, a aquellas que permitan el mantenimiento de la población residente.

Se identifican los objetivos cuya consecución -todos o algunos de ellos- se han de abordar mediante las actuaciones rehabilitación, regeneración o renovación urbanas que sean objeto de planificación a través de cualquiera de los instrumentos del planeamiento general o especial de reforma interior; objetivos cuya mayor parte son aceptados sin discusión como integrantes del nuevo urbanismo sostenible, como son la colmatación de espacios para compactar la ciudad y evitar la urbanización de nuevos espacios, la eficiencia energética, la supresión de barreras arquitectónicas, la accesibilidad y movilidad, la mezcla de usos del suelo, la mejora de los espacios libres de bajo coste, y otros como la recuperación de valores tangibles que representen la identidad de la ciudad, la recuperación e integración de los bordes urbanos con el medio natural, la implantación de infraestructuras relativas a la informática y comunicaciones e, incluso, la integración de la perspectiva de género y de edad [artículo 156. 1 b)].

En fin, también se ordena que los instrumentos de planeamiento adecuados a la planificación de las actuaciones que nos ocupan incluyan en la memoria una serie de especificaciones relativas a la idoneidad técnica y viabilidad económica de la actuación planificada, de las que destacaremos las relativas a la sostenibilidad económica impuesta por el artículo 22. 4 TRLSR 2015, la viabilidad económica prevista por el artículo 22. 5 TRLSR 20015, a que nos referimos anteriormente al estudiar la evaluación económica de las actuaciones de transformación urbanística, y el plan para garantizar los derechos de realojo y retorno de los residentes, de que también nos hemos ocupado con anterioridad.

d) Gestión

La integración de la gestión de las actuaciones a que nos estamos refiriendo en el ordenamiento urbanístico de Castilla y León se ha realizado también mediante la LRRRCyL por una doble vía: previendo unas reglas especiales como el artículo 157 de la LUCyL, de las que nos ocuparemos seguidamente, y a través otras reformas de esta ley que, por un lado, abren la posibilidad de suscripción de convenios urbanísticos para la gestión de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas¹⁷⁸ y, por otro, como aportación al régimen del ejercicio de los derechos de realojo y retorno, se determinan los sujetos obligados a hacer efectivos dichos derechos en función de que la actuación se lleve a cabo mediante expropiación o sin ella¹⁷⁹.

Las determinaciones de gestión de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y de renovación urbana podrán ser parte de los instrumentos de planeamiento que prevean dicha actuación, por lo tanto, podrán incluirse bien en alguno de los instrumentos de planeamiento general o en el plan especial de reforma interior; o bien, fuera del planeamiento podrán establecerse en los instrumentos de gestión específicos que, como novedad, contempla el artículo 157 LUCyL, instrumentos que se denominan, según sus respectivos objetos, proyecto de rehabilitación para las actuaciones de esta naturaleza, proyecto de regeneración si se trata de este tipo de actuaciones, y proyecto de renovación cuando ese sea el objeto de la actuación.

Haciendo uso de la correspondiente habilitación que realiza el artículo 157. 2 LUCyL a la potestad reglamentaria, mediante la reforma del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León por medio del Decreto 6/2016, de 3 de marzo, se han

la regeneración y la renovación urbana entre los objetos de los instrumentos de planeamiento general y de los planes especiales de reforma interior. El artículo 34, dedicado a determinar los objetivos del planeamiento general, además de referirse, también como novedad, al fomento del crecimiento compacto en su apartado 3, en el apartado 4 alude al objetivo de *«favorecer la consolidación de los núcleos urbanos existentes, planificando actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrautilizados»*. El artículo 49.1 al referirse a los planes especiales de reforma interior señala que *“tienen por objeto la ejecución de operaciones de reforma interior para la regeneración o renovación urbana, la mejora de las condiciones ambientales o de habitabilidad, la rehabilitación, la obtención de dotaciones urbanísticas u otros fines análogos. Con tal fin pueden aplicarse en cualquier clase de suelo”*

178 Vid., artículo 94. 1 y 3 d) LUCyL, apartados redactados por la LRRRCyL.

179 Sobre el particular, la redacción que proporciona la LRRRCyL a la disposición adicional primera LUCyL establece que cuando la ejecución de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas requieren el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, la obligación de hacer efectivos los derechos de realojo y retorno cuando las actuaciones se realicen por expropiación recae en la Administración expropiante o, en su caso, en el beneficiario de la expropiación; en caso contrario, dicha obligación recaerá sobre el urbanizador respecto a los ocupantes que sean propietarios, y a los propietarios respecto de los ocupantes que sean arrendatarios.

establecido las reglas que permiten delimitar las unidades territoriales, a las que ya nos hemos referido, sobre las que se pretendan llevar a cabo los distintos tipos de actuaciones, así como las determinaciones de gestión que habrán de incluir los instrumentos de planeamiento habilitados para planificar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana¹⁸⁰ o, en su caso, los instrumentos de gestión y también el procedimiento de aprobación de estos, en la medida en que, como se ha señalado, también se hallan habilitados para incluir determinaciones correspondientes a estos tipos de actuaciones (artículo 157.1 LUCyL)¹⁸¹. La delimitación de las unidades de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas producirán los efectos previstos por la legislación del Estado¹⁸²; efectos a los que se suman los descritos por el artículo 77 LUCyL en relación con la aprobación de los denominados proyectos de actuación¹⁸³. La lectura de ambos artículos, respectivamente, de la legislación estatal y autonómica, permite advertir que, en general, se ha operado la traslación de técnicas jurídicas y previsiones propias de la gestión del urbanismo tradicional al ámbito de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas.

Como cláusula de cierre y garantía de la realización de las actuaciones planificadas y del cumplimiento de las determinaciones previstas en los instrumentos de planeamiento o, en su caso, de gestión indicados, el apartado 6 del citado artículo 157 LUCyL dispone que *“en caso de no ejecución de las obras planificadas en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en los plazos previstos en el planeamiento que haya establecido la ordenación detallada del ámbito, el Ayuntamiento estará habilitado para proceder a su ejecución subsidiaria, a costa de los obligados, o para someter los inmuebles afectados a venta o sustitución forzosa”*.

I.V.- DIFICULTADES PARA INTERVENIR EN LA CIUDAD CONSTRUIDA

Identificados conceptualmente los tipos de actuaciones sobre el suelo urbano como rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, existe un indiscutible consenso en que su materialización real no está exenta de dificultades, en general mayores que las que puedan surgir en los procesos de transformación urbanística del suelo rural, pues en relación con estos últimos la experiencia ha demostrado durante decenios que la existencia de demanda solvente sobre el producto final que resulta del proceso, es decir, las viviendas u otro tipo de construcciones destinadas a la actividad productiva, al comercio o a servicios, allana todas las dificultades cuando se opera en suelo urbanizable.

Las causas que determinan los obstáculos para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas son muchas¹⁸⁴ y algunas de ellas evidentes, de manera que de forma sintética pueden fácilmente resumirse en dos: por un lado, la variedad y complejidad de relaciones jurídicas trabadas sobre el suelo urbano que hacen difícil operar sobre el mismo al tratarse de un espacio desarrollado desde el punto de vista urbanístico, un espacio “vivo” podríamos decir; y, por otro, las menores plusvalías que normalmente genera la acción urbanística en esta clase de suelo, pues el punto de partida lo constituye un terreno ya dotado de urbanización y edificado, por lo tanto desde el primer momento con un valor acorde con un aprovechamiento superior al primario del suelo, lo que hace que las actuaciones en él resulten menos atractivas desde el punto de vista económico para quienes las pudieran promover, salvo que los precios finales de los productos resultantes, por su situación y calidad, alcancen en el mercado unas cuantías que compensen al promotor de la actuación y el resto de sujetos que intervengan en ella¹⁸⁵.

180 Recuérdese que, como se dejó anotado anteriormente, podrán ser los instrumentos de planeamiento general y los planes especiales de reforma interior (artículo 156. 1 LUCyL).

181 Para mayores precisiones, vid., los artículos 446, 452 y 460 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, introducidos en él por Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

182 Artículo 24 TRLSR 2015.

183 Así lo prevé el artículo 157. 2 *in fine* LUCyL.

184 Vid., la agrupación de las mismas bajo la denominación de barreras urbanísticas, económicas y culturales que, sobre la base de otras aportaciones doctrinales precedentes, realiza TEJEDOR BIELSA, J.: “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas...*, cit., 2013, pp. 38-40.

185 Vid., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, RUyE, núm. 28 (2013), pp. 14 y 15, donde se puede leer lo siguiente: *“(…) a nadie se le oculta que regenerar el tejido urbano existente es bastante más difícil que urbanizar ex novo... en las*

De estas dificultades para operar en suelo urbano es consciente el legislador estatal, de manera que la LRRR y, después el TRLSR 2015, han incorporado a nuestro ordenamiento jurídico algunas pautas legales dirigidas a intentar superar aquellas que surgen cuando se pretende actuar sobre suelo ya transformado urbanísticamente y sobre las construcciones existentes; así como determinadas medidas con las que se pretende contribuir a evitar los problemas que se derivan de las menores plusvalías que suelen generar este tipo de actuaciones.

I.V.1.- Suelo ya transformado urbanísticamente

Con referencia a las primeras, cabe advertir que el redactor de la LRRR y, después, el del TRLS 2015, proporciona una nueva regulación al tradicional deber de conservación que ha venido atribuyéndose al propietario de las construcciones en nuestro Derecho urbanístico, deber dotado de una regulación que en la actualidad obra como artículo 15 TRLSR 2015, que excede notablemente de su tradicional configuración, pues alcanza no solo a las obras que la Administración ordene por razones de seguridad, salubridad y ornato público y por motivos turísticos o culturales, sino, incluso, a las que tengan por objeto mejorar la calidad o sostenibilidad del medio ambiente urbano¹⁸⁶. Por lo tanto, ese deber se puede vincular estrechamente a las actuaciones que el TRLSR 2015 regula sobre suelo urbano, por lo que puede sobrepasar lo que es la conservación del edificio en sentido estricto para proyectarse incluso sobre el entorno del mismo¹⁸⁷, de manera que los propietarios de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones pueden verse inmersos en operaciones de gran alcance, que tengan por objeto la rehabilitación, regeneración y renovación de la ciudad dentro de lo que supone la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano¹⁸⁸, siempre dentro de los límites del deber de conservación, que el legislador estatal ha fijado con carácter general en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, pudiéndose elevar hasta el setenta y cinco por ciento del coste de reposición de la construcción o del edificio correspondiente en caso de incumplimiento de la orden de ejecución, penalización que solo resultará viable en el caso de que las obras proyectadas tengan un coste superior al límite del deber de conservación, pues en caso contrario no se podría materializar ese incremento del veinticinco por ciento impuesto a los propietarios incumplidores¹⁸⁹.

Además, el sometimiento de los propietarios en las actuaciones que se promuevan en esta clase de suelo al cumplimiento del deber de conservación regulado en los términos señalados, mediante el propio artículo 15.4 TRLSR 2015 en relación con el artículo 49 del mismo texto legal, ha sido vigorosamente reforzado en la medida en que la legalidad ha abierto el camino para que al incumplimiento de dicho deber de conservación le pueda seguir no solo la tradicional ejecución subsidiaria, sino otras formas **más intensas** de reacción administrativa, como son la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa u otras consecuencias previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística autonómica¹⁹⁰, técnicas todas ellas que pueden resultar en exceso rigurosas dependiendo de la capacidad económica de las personas que integren

nuevas urbanizaciones de la periferia. En estas últimas está sobradamente compensado por la importante plusvalía que genera la transformación en urbano de un suelo materialmente rústico que, además, puede percibirse de forma casi inmediata. No ocurre lo mismo, como es notorio, con el aumento de valor que también experimenta, sin duda, un área urbana del casco histórico de la ciudad, que es siempre menos y que normalmente tarda en materializarse”.

186 Estudiado por MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.: *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014; e IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: “La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179 (2014).

187 Sobre el “estiramiento del deber de conservación” a que conduce la nueva regulación del mismo, GARCÍA ÁLVAREZ, G.: “Deber de conservación, ruina y rehabilitación”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España...cit.*, pp. 78-79.

188 Críticamente sobre esa posibilidad que abre la LRRR en su reforma del deber de conservación, MARTÍN VALDIVIA, S. M.: “La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: una oportunidad malograda”, *RUyE*, núm. 30, p. 192.

189 Así, MUÑOZ GUIJOSA, M. A.: *La vinculación singular en la normativa sobre suelo y urbanismo*, Thomson/Aranzadi, 2015, p. 56, cuando afirma que “*si realmente cabe o puede hablarse en determinado supuesto de tal incremento del deber de conservación, es precisamente porque el coste de la obra ordenada supera el 50% del coste de reposición, puesto que de lo contrario no tendría sentido hablar de aumento alguno del tope cuantitativo a cargo del propietario. Obra ordenada, en consecuencia, por motivos que van más allá del estricto deber de conservación, y que remite a casos como los de rehabilitación forzosa, con improcedencia de declaración de ruina, supuesta la especial protección del inmueble en cuestión., así como, desde la reforma operada por virtud de la Ley 8/2013, a los supuestos de obras ordenadas para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano”.*

190 Vid., DÍAZ LEMA, J. M.: *Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”*, *RDUyMA*, núm. 191 (2014), pp. 79-81.

los colectivos que pueden verse afectados¹⁹¹; y todo ello sin que el legislador haya promovido una reforma integral del deber de conservación acorde con las nuevas obligaciones que genera su cumplimiento para los propietarios en el moderno urbanismo sostenible¹⁹².

También ha de recordarse la trascendencia que puede tener para la operatividad de las actuaciones en suelo urbano el sistema de mayorías conforme al que se toman las decisiones relativas a la gestión de los inmuebles que se hallan sometidos al **régimen de propiedad horizontal**, toma de decisiones a cuya flexibilización pretende contribuir la disposición final primera de la LRRR, por la que se modifica la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, con objeto de facilitar la realización de actuaciones en suelo urbano¹⁹³.

En esa misma línea de facilitar la realización de actuaciones en la ciudad existente, se halla la incorporación de lo que difusamente se ha dado en llamar el agente rehabilitador¹⁹⁴ como sujeto que, además de las Administraciones públicas, entidades dependientes de ellas y los propietarios y otros sujetos, también puede tomar la iniciativa en forma de empresa, entidad o sociedad mercantil para proponer actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y participar en la ejecución de estos tipos de actuaciones, según disponen respectivamente los artículos 8 y 9 TRLSR 2015.

Además, teniendo en cuenta la situación de partida en que se halla el suelo urbano, no resulta sencillo actuar sobre el mismo, como se ha demostrado a lo largo de los años en que la regulación de la rehabilitación urbanística, en su doble proyección de actuación aislada e integrada, ha podido ser aplicada en España. Por ello, para solventar las dificultades derivadas de operar en suelo construido y afectado por relaciones jurídicas complejas, el redactor de la LRRR abre el camino a la aplicación de técnicas en su mayor parte ya tradicionales en nuestro derecho urbanístico para la transformación del suelo rural¹⁹⁵, como son, por ejemplo, la posible delimitación de los espacios sobre los que se proyectan las actuaciones urbanísticas de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas, con efectos determinantes para la viabilidad de las mismas por las consecuencias que se hacen derivar de la delimitación, pues a esa delimitación de espacios el redactor de la LRRR anudó, como hoy lo hace el artículo 42.3 TRLSR 2015, la declaración de utilidad pública o el interés social a los efectos de la aplicación de la expropiación forzosa o la venta o sustitución forzosa de los bienes necesarios para la ejecución de aquellas, y la sujeción de los mismos a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración actuante; o la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de un complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras, afección real que se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, como consecuencia de la conformidad o autorización administrativas correspondientes para realizar cualesquiera de las actuaciones sobre el medio urbano; previsión que es semejante a la que dispone el artículo 15.4 TRLSR 2015, relativo a la garantía real del cumplimiento del deber de conservación a partir del momento en que la Administración dicte la orden de ejecución¹⁹⁶.

En esa misma línea, tratando de hacer factibles las actuaciones en suelo urbano reguladas en la actualidad en el citado texto refundido, merece ser destacada la llamada del legislador a la adopción de pactos y acuerdos con diferente objeto, como los convenios que pueden celebrar entre sí los diferentes sujetos legitimados para intervenir en las actuaciones en

191 De ahí que razonablemente se haya abogado por la consideración de las circunstancias socioeconómicas de los sujetos sometidos al deber de conservación en la formulación de la memoria de viabilidad económica, TEJEDOR BIELSA, J.: "Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana...", cit., p. 59.

192 En ese sentido, vid., GARCÍA ÁLVAREZ, G.: "Deber de conservación, ruina y rehabilitación", en *Rehabilitación y regeneración urbana en España...* cit. p. 73.

193 Sobre el sentido de esta reforma de la Ley de propiedad Horizontal en relación con la rehabilitación urbana, vid., SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M^a PAZ: "La rehabilitación urbana y propiedad horizontal", en *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (dir. T. Quintana López; coord. A. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 227 a 280.

194 Vid., sobre la figura, los ya citados GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "El agente rehabilitador", en *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Thomson/Aranzadi, 2005, pp. 15-51, del mismo autor, "El agente rehabilitador", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291 (2003); y SORIANO GARCÍA, J. E.: "Agente urbanístico rehabilitador: transición urbanística e identidad cultural, económica y turística, RUYE, núm. 21 (2010), pp. 49-62.

195 TEJEDOR BIELSA, J.: "Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana", cit., p. 48.

196 Sobre la conveniencia de que las afecciones de referencia debieran estar acompañadas de medidas de apoyo a las familias con pocos recursos, en la línea de lo que preveía la Ley de Economía Sostenible y la Ley de Propiedad Horizontal para evitar el desplazamiento forzoso de los moradores de los centros urbanos que no pueden hacer frente a los costes de las actuaciones previstas en la LRRR o al cumplimiento del deber de conservación, vid., ROGER FERNÁNDEZ, G.: "Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...", cit., pp. 45 y 46. En todo caso, a la hora de valorar la crítica de este autor es conveniente tener en cuenta la regulación de los derechos de realojo y retorno.

suelo urbano a que se refiere el artículo 33 TRLSR 2015 para la financiación de las mismas; o los que pueden celebrar las Administraciones con el resto de sujetos sobre los asuntos que cita expresamente el artículo 32 del mismo texto legal.

Más aun, para evitar las posibles iniquidades resultantes de estos tipos de actuaciones, el artículo 24.2 TRLSR 2015 alude al reparto equitativo de los costes y de los beneficios que puedan derivarse de la actuación entre quienes, por cualquier título, estén llamados participar en la misma, cuyo avance ya ha de existir y darse formalmente a conocer desde el momento mismo en que se hubiera puesto en marcha la actuación.

Por su especial trascendencia, mención aparte merece el asunto relativo a los ocupantes de los inmuebles afectados, lo que remite a los derechos de realojo y retorno, cuya importancia resulta evidente dado que las que nos ocupan son actuaciones que se proyectan sobre espacios urbanos normalmente habitados, hasta el punto de que, con seguridad, la ausencia de una solución adecuada a este asunto en la legislación precedente ha supuesto un serio obstáculo para que hayan podido llevarse a cabo actuaciones de rehabilitación urbanística a gran escala en los decenios anteriores, pues, como ha constatado la doctrina que se ha ocupado de este tema, la declaración de inconstitucionalidad de parte de la regulación de estos derechos por la STC 61/1997, de 20 de marzo, que dejó en manos de las Comunidades Autónomas la determinación del régimen del derecho de realojo en las operaciones urbanísticas no expropiatorias, se ha traducido en la mayoría de los casos en una dilatada y perniciosa ausencia de regulación, circunstancia que posiblemente ha podido obedecer a que las importantes plusvalías generadas por la actuación urbanística en general permitían satisfacer, mediante acuerdos privados, las expectativas de los ocupantes de las viviendas que hubieran de ser desalojados a causa de la intervención que se pretendiera realizar, por lo que muchos legisladores autonómicos no consideraron estrictamente necesario regular el derecho de realojo de aquellos¹⁹⁷; aunque, ciertamente, en otros casos las diferentes regulaciones autonómicas han dado lugar a diferencias sustanciales entre la posición de los ocupantes de la viviendas según la Comunidad Autónoma en la que residieran¹⁹⁸, lo que se ha reconocido como una deficiencia del sistema que en alguna medida ha tratado de ser paliada por la LRRR en su artículo 10. 2 b), al disponer, más allá del genérico deber de que sea garantizado el realojamiento de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual cuando tengan que ser desalojados en las actuaciones de reforma o renovación que entonces contemplaba el artículo 16.1 e) TRLS 2008, que el acuerdo administrativo mediante el que se delimiten los ámbitos de actuación conjunta o se autoricen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada, habrá de contener, entre otros extremos, el plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno, previsión que en la actualidad contempla el artículo 24.2 b) TRLSR 2015; pero sobre todo mediante el artículo 14, también de la LRRR, en el que se regulaban estos derechos en una ley precisamente dirigida a dotar de cobertura las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, aun contando con que el régimen del derecho de realojo en actuaciones de gestión conjunta no expropiatoria, según el Tribunal Constitucional, forma parte de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia urbanística, regulación estatal que hoy se halla en el artículo 19 TRLSR 2015¹⁹⁹ y que ha sido objeto de análisis *ut supra*.

I.V.2.- Generación de menores plusvalías

Sobre la segunda dificultad apuntada para las actuaciones en suelo urbano que hemos identificado como las menores plusvalías que, en general, estas generan, si se comparan con las que en ciclos económicos expansivos ha venido produciendo la transformación urbanística de suelo rústico con destino a usos constructivos, también conviene advertir que esa circunstancia no fue ajena al redactor de la LRRR, como se deduce de algún pasaje de su exposición de motivos referido a la reforma del TRLS 2008 que dicha ley realizó, en el que se alude a las cargas que deben ser soportadas en las actuaciones en suelo urbano²⁰⁰, cuestión a lo que después nos referiremos.

197 MARTÍNEZ BOROBIO, D.: *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*, Montecorvo, Madrid, 2006, p. 41.

198 FEIJÓO MIRANDA, A.: "Realojamiento y retorno de los ocupantes de viviendas: incidencia en la equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento urbanístico", RUYE, núm. 22 (2010), pp. 171 y 172.

199 Además de los que ha sido objeto de estudio sobre los derechos de realojo y retorno en páginas precedentes, con referencia a la regulación que contenía sobre ambos derechos la LRRR, pero con validez para lo dispuesto en la actualidad por el artículo 19 TRLSR 2015, vid., QUINTANA LÓPEZ, T.: "Los derechos de realojo y retorno. Antecedentes y regulación estatal en el modelo de urbanismo sostenible", Revista Vasca de Administración Pública, núms. 99-100 (2014). En particular sobre el derecho de realojo, RODRÍGUEZ TOYOS, P.: "Vivienda y derecho de realojo", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 101 (2015).

200 "Otro objetivo que persigue la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo es el de eliminar las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por esta Ley. (Pues) Dichas cargas están establecidas con una práctica identidad entre los suelos en situación de urbanizados y los suelos en situación rural, con destino a una

Relacionado, siquiera sea indirectamente con lo anterior, con objeto de ajustar desde el punto de vista económico las actuaciones en suelo urbano que se proyecten, el artículo 11 LRRR imponía la previa redacción de una memoria que pusiera de manifiesto su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, teniendo en cuenta los límites del deber de conservación, fijados hasta su derogación por el artículo 9.1 TRLS 2008, así como un adecuado equilibrio entre los beneficios y cargas derivados de la actuación para los propietarios de los bienes incluidos en el ámbito de la actuación, con los contenidos que el propio artículo establecía; memoria de viabilidad económica que en los mismos términos que regulaba la LRRR ha pasado a ser regulada por el artículo 22.5 TRLSR 2015, como nos consta, por lo que ahora solo cabe recordar que la memoria de viabilidad económica es un documento prospectivo de carácter económico ajustado en su contenido a la finalidad de la actuación en suelo urbano que se pretenda llevar a cabo²⁰¹, cuya función es diferente a la que cumple el informe o memoria de sostenibilidad económica, a que también nos hemos referido *ut supra*, en los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística.

Pero sobre todo, tomado en consideración que las (normalmente) más limitadas plusvalías derivadas de las actuaciones en suelo urbano pudieran desincentivar la participación de los propietarios, aunque se hallen vinculados a estas actuaciones en los límites del deber de conservación, y, en general, atraer la inversión de capital privado²⁰², la LRRR contemplaba también algunas medidas que podrían actuar como incentivo de dichas actuaciones, medidas que han pasado al TRLSR 2015.

La primera a tener en cuenta está relacionada con la reserva de terrenos para la construcción de vivienda sujeta a un régimen de protección pública y halla dos manifestaciones, una estable y otra más coyuntural, aunque ambas se considera que indirectamente pueden contribuir a animar el desarrollo de actuaciones en suelo urbano. Así, la que hemos denominado medida más estable que se dispuso con la reforma del artículo 10.1 b) TRLS 2008 por la LRRR y que ahora obra como artículo 20.1 b) TRLSR 2015, consistente en reducir la reserva de terrenos necesarios para realizar la edificabilidad residencial de vivienda protegida hasta un mínimo de un 10% en el suelo urbano que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización frente al anterior 30%, porcentaje este último que, sin embargo, se mantiene para la transformación urbanística del suelo rural, reducción de la citada reserva que la exposición de motivos de la LRRR justificaba en *“la idea de asegurar en la mayor medida posible la ya complicada viabilidad de las operaciones de renovación urbana que impliquen una reurbanización del ámbito de actuación”*²⁰³. Con un carácter más coyuntural, vinculada a las condiciones que han venido predominando en los últimos años en el mercado de la vivienda, pero en la misma dirección que la previsión anterior, la disposición transitoria segunda LRRR habilitaba, al igual que hoy lo hace la disposición transitoria primera del TRLSR 2015, a las Comunidades Autónomas para que puedan dejar en suspenso durante el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la LRRR²⁰⁴ la aplicación de la reserva de terrenos para la construcción de vivienda protegida prevista en el citado artículo 20.1 b) TRLSR 2015²⁰⁵, habilitación que también trata de justificar la exposición de motivos LRRR, en particular por lo que aquí interesa, en que dicha reserva está *“rigidizando injustificadamente las operaciones que, sobre todo en el suelo urbano...tienen posibilidades de realizarse, incluso en los momentos difíciles que atraviesa el sector inmobiliario”*.

A la vista de las medidas indicadas, cabe deducir, pues, que para el redactor de la LRRR y en la actualidad del TRLSR 2015 las reservas de suelo para la construcción de vivienda sometida a algún régimen de protección pueden condicionar negativamente el desarrollo de las actuaciones en suelo urbano.

operación de transformación urbanística”, eliminación que, aun expresada por la exposición de motivos en los términos que anteceden, no tuvo lugar con tanta rotundidad en el texto finalmente aprobado como ley, tal como hace notar ROGER FERNÁNDEZ, G.: *“Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...”*, cit., p. 50.

201 Sobre la metodología para la formulación, vid., PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...*cit., pp. 136-149. Ampliamente, ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 27 a 76.

202 Resultan ilustrativos de lo escasamente atractivas que pueden resultar las actuaciones objeto de regulación por la LRRR, los hechos que dieron lugar al conflicto judicial finalmente resuelto por la STS de 15 de marzo de 2013 (Ponente, D. Manuel Campos Sánchez-Bordona), en la medida en que se pone de manifiesto cómo la renuncia al aprovechamiento urbanístico que corresponde al Ayuntamiento en esas operaciones se presenta como un estímulo para *“animar a que hubiera empresas interesadas en la promoción inmobiliaria, y que éstas acudieran al concurso convocado para revitalizar los espacios urbanos”*.

203 A juicio de ROGER FERNÁNDEZ, G.: *“Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...”*, cit., p. 55 y 56, esta razón resulta contradictoria con la previsión de reducir el porcentaje de reserva de suelo urbano para la construcción de viviendas sometidas a un régimen de protección pública.

204 El vencimiento del plazo de cuatro años ya se ha producido, por tanto, el 27 de junio de 2017.

205 En contra de esta previsión, ROGER FERNÁNDEZ, G.: *“Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...”*, cit., pp. 62 y 63.

En ese afán de hacer viables las actuaciones que regulaba la LRRR en suelo urbanizado, la reforma que operó esta ley en el TRLS 2008, como segunda medida a considerar, tiene que ver con el pretendido ajuste de las cargas urbanísticas en función de la situación del suelo sobre el que se pretenda actuar, en la idea de que la similitud de cargas que pesan sobre el suelo urbanizado y el suelo rural cuando en uno y otro se proyecten las actuaciones que para cada uno de esos tipos de suelo preveía el artículo 14 TRLS 2008, como argüía, según se ha dejado anotado anteriormente, la exposición de motivos LRRR, podría dificultar llevar a la práctica la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas²⁰⁶. Con esa base argumental se justificaba la limitada reforma del artículo 16 TRLS 2008 por la LRRR para precisar los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, fundamentalmente en su consideración de actuaciones de dotación²⁰⁷ y actuaciones edificatorias²⁰⁸; con el añadido de que la exposición de motivos de la LRRR, abundando en los objetivos que informan dicha ley²⁰⁹, justificaba la adición de un apartado 4 al artículo 16 de mismo texto legal, mediante el que permitía la exención de los deberes de entrega de suelo que imponía, en general, el artículo 16 TRLS 2008, en los supuestos que el mencionado apartado 4 del mismo artículo preveía como novedad, es decir, en actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato o en los casos en que los aumentos de la densidad o edificabilidad fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación. Exención que en los mismos términos se prevé en la actualidad en el artículo 18.4 TRLSR 2015²¹⁰

Por último, el artículo 18 LRRR contemplaba, por una parte, la ayuda económica del Estado para financiar las diferentes actuaciones que relacionaba su apartado 1²¹¹ cuando gozaran de la cobertura de los planes estatales, ayuda que podía ser de importancia determinante para la realización de este tipo de actuaciones en función de las condiciones económicas de quienes estuvieran llamados a participar en ellas como propietarios de las viviendas que habrían de ser objeto de las actuaciones correspondientes; y, por otra, admitía expresamente la suscripción de convenios interadministrativos para el fomento conjunto de la actividad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social y territorial. Ninguna novedad aporta a lo señalado en relación con el artículo 18 LRRR el contenido del artículo 31 TRLSR 2015, vigente en la actualidad, dado que este viene a reproducir lo previsto en aquel, por lo que dichas disposiciones siguen estando presentes en nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso, la previsión de ayudas públicas se basa en el reconocimiento de que las actuaciones en suelo urbano pueden requerir una financiación adicional a la que puedan aportar los sujetos legitimados o llamados a participar en las mismas, como destacadamente es el caso de los propietarios vinculados por el deber de conservación; o, dicho de otra forma, sin perjuicio de la vertiente social de muchas de las ayudas previstas, el legislador aceptando que estos tipos de actuaciones en suelo urbano no aseguran la generación de plusvalías suficientes para contribuir a financiarlas, considera necesaria la participación de las Administraciones públicas en su financiación sobre la base de diferentes causas, entre las que debe destacarse la importancia que tiene la intervención en la ciudad consolidada desde la perspectiva social, así como por la atracción que esta ejerce sobre quienes residen en zonas periféricas o metropolitanas de la misma, con

206 Críticamente, vid., ROGER FERNÁNDEZ, G.: “Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio...”, cit., pp. 50-52.

207 Con lo dispuesto por el artículo 16.2 TRLS 2008 se pretendía flexibilizar el cumplimiento del deber de entregar a la Administración el suelo a que el sujeto obligado se halla vinculado en este tipo de actuaciones, lo que puede contribuir a facilitar su realización.

208 Artículo 16. 3 TRLS 2008.

209 “(...) se incluyen también normas excepcionales para aquellos supuestos en los que la actuación se proyecta sobre zonas muy degradadas de las ciudades, o con un porcentaje de infravivienda muy elevado, en los que, tanto la inexistencia de suelos disponibles en su entorno inmediato para dotar de coherencia a los deberes de entrega de suelo, como el cumplimiento de determinadas cargas, podrían frustrar su finalidad prioritaria, que es superar tales situaciones. En tales casos, la regla excepcional se justifica por la necesidad de priorizar entre los diversos intereses públicos en presencia”.

210 Textualmente: “Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación”.

211 Se trata de la conservación, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas tal y como se definen en la LRRR y se conciben en los correspondientes planes estatales; la elaboración y aprobación de los instrumentos necesarios para la ordenación y la gestión de las actuaciones reguladas por la misma ley y, en especial, de aquellos que tengan por finalidad actuar sobre ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos y vulnerables o que padezcan problemas de naturaleza análoga que combinen variables económicas, ambientales y sociales; y aquellas otras actuaciones que tengan como objeto actuar en ámbitos de gestión aislada o conjunta, con la finalidad de eliminar la infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia energética de los edificios.

las repercusiones positivas que ello pueda suponer para la generación de riqueza en la propia ciudad²¹²; incluso, como factor que puede contribuir a hacer a la ciudad más competitiva y, con ello, atraer más población e inversiones.

Pues bien, en relación con lo dispuesto por artículo 18.1 LRRR primero y en la actualidad por el artículo 31 TRLSR 2015 sobre las ayudas públicas, una vez destacadas las virtualidades inherentes a las mismas, hay que recordar que meses antes de la entrada en vigor de la LRRR fue aprobado el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril²¹³, con un horizonte temporal de cuatro años de vigencia, en el que, en lo que aquí interesa, se prevén ayudas a la rehabilitación de edificios y a la regeneración y renovación de zonas urbanas, a la implantación del informe de evaluación de edificios y al fomento de ciudades sostenibles y competitivas, cuyo objeto más novedoso es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, basados en las líneas estratégicas temáticas que el propio plan identifica como: mejora de barrios, centros y cascos históricos, renovación de áreas funcionales obsoletas y para la sustitución de infraviviendas, ecobarrios y zonas turísticas²¹⁴.

Todas las actuaciones que contempla el plan se estructuran en ocho programas, de los cuales cuatro giran en torno a la rehabilitación, la regeneración y la rehabilitación, programas que, como aclara la exposición de motivos del real decreto que lo aprueba, *“se diseñan con el objetivo de permitir a las ayudas que incorpora salir de los estrictos límites de las viviendas, para entrar en el contexto de los edificios, de los barrios y de la propia ciudad considerada en su conjunto, lo que tiene repercusiones importantes en relación con los potenciales beneficiarios de aquéllas, que dejan de ser los propietarios, individualmente considerados en su condición de propietarios de las viviendas, para ceder ese papel a las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios y otros agentes de similares características, algo que, sin duda, agilizará la gestión”*.

Reconocido el lugar preferente que ha venido ocupando el Plan Estatal 2013-2016 como instrumento que ha proporcionado cobertura a las ayudas públicas para el fomento de las actuaciones en suelo urbano, la apelación a los acuerdos interadministrativos que realizaba el artículo 18. 2 LRRR para apoyar la actividad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social y territorial, tuvo su traducción en los convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Fomento por un lado, y cada una de las Comunidades Autónomas -excepto el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, en razón de su particular forma de financiación- y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, por otro, a lo largo del último trimestre del año 2014, para la financiación conjunta, en los términos acordados, de las actuaciones relativas a seis programas del plan estatal, de los cuales cuatro, como se ha señalado, se refieren a actuaciones que tenían que ver directamente con la rehabilitación, la regeneración y la rehabilitación urbanas.

La finalización del periodo cuatrienal para el que fue aprobado el Plan Estatal 2013-2016 hacía necesaria, en la línea de lo que ha sido habitual desde el inicio de los años ochenta del pasado siglo, la aprobación de un nuevo plan para los años 2017 y siguientes, algo que no fue posible por hallarse el Gobierno en funciones cuando iba a expirar el plazo del anterior, de ahí que este fuera objeto de prórroga durante un año mediante Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, con objeto de dar continuidad de la financiación de las ayudas del Estado en materia de vivienda hasta que el Gobierno, ya en plenitud de funciones, pudiera adoptar las medidas que considerara necesarias en la materia.

Constituido el nuevo Gobierno después de las elecciones celebradas el 26 de junio de 2016, el 4 de mayo de 2017 el Ministro de Fomento presentó el documento marco que contiene el borrador del nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, con la previsión de que sea aprobado un nuevo plan cuatrienal para los próximos años, lo que hasta la fecha de cierre de este estudio, el 31 de diciembre de 2017, no ha ocurrido.

212 Son muy atinadas, en este sentido, las observaciones que realiza CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico...cit.*, pp. 121, 122 y 125, cuando razona que *“(...) las relaciones entre las distintas partes de la ciudad y el territorio no es solo una relación funcional sino que lo es también de mercado. Para darse cuenta de ello no hay más que observar la publicidad de las urbanizaciones que se construyen a las afueras de la ciudad...Esa relación de mercado viene a poner en evidencia también una relación de dependencia más profunda aún, ya que esos productos inmobiliarios no tendrían razón de ser ni serían viables sin la existencia de la ciudad construida en el pasado (...). Todo ello no viene más que a confirmar la idea de que las actuaciones de crecimiento están en deuda con la ciudad construida y su renovación, y es necesario hacerlo patente, de la misma forma que en el pasado se tuvo que poner en evidencia la relación existente entre el edificio y la calle con la que confronta, y los beneficios que la una reporta al otro, motivo por el cual quien edifica debe contribuir a la urbanización de la calle”*.

213 En general sobre su contenido, FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: “La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio”, RUYE núm. 30 (2014).

214 Artículo 37. 2 del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbanas.

I.VI.- UNA ÚLTIMA REFLEXIÓN: LA RECLASIFICACIÓN DE SUELO URBANIZABLE EN SUELO NO URBANIZABLE

A partir del influyente Informe Brundtland (1987), la sostenibilidad ambiental y, en lo que aquí nos ocupa, su variante en materia urbanística con diversas denominaciones -urbanismo sostenible o ecourbanismo, entre otras- ha ido tomando forma a través de múltiples documentos dotados de mayor o menor impacto en función de su eficacia normativa, como se ha señalado en páginas precedentes. Ello unido a las circunstancias que ha traído la crisis económica, cuyas consecuencias ya comenzaron a percibirse en el año 2008, ha llevado al legislador español a impulsar un nuevo urbanismo que se asienta en los dos pilares que constituyen los dos textos legales estatales repetidamente considerados -el TRLS 2008 y la LRRR-, refundidos en el TRLSR 2015, mediante los que, en síntesis, se pretende ajustar, por una parte, la transformación urbanística de suelo rural a lo que requieran las necesidades que justifiquen la urbanización *ex novo* de terrenos y, por otra, posibilitar la rehabilitación, regeneración y renovación de la ciudad construida, formada por el centro urbano tradicional y los ensanches promovidos desde mediados del pasado siglo al amparo de la legislación del suelo y ordenación urbana, primero estatal y después también la de origen autonómico, que son, en definitiva, las que han guiado el desarrollo urbanístico durante los últimos decenios en España.

Ahora bien, la intervención sobre la ciudad construida en sentido amplio tiene otro frente que no puede ser obviado en la actualidad y que seguramente necesite de actuaciones que no se hallan directamente pautadas por los textos legales a que me he venido refiriendo, pero que, sin embargo, también resultan necesarias para consumir los objetivos consistentes en dar al urbanismo el giro iniciado con la aprobación de la Ley de Suelo de 2007.

Las actuaciones en cuestión se hacen imprescindibles en la medida en que pueden contribuir a desactivar el modelo expansivo de ciudad, al que ha acompañado la dispersión y el fraccionamiento del entorno urbano como características del tipo de desarrollo urbanístico que ha proliferado sobre todo en los años anteriores al derrumbe del sector de la construcción que se produce con la irrupción de la última crisis económica. Ciudad expansiva, dispersa y fragmentada que es difícilmente sostenible en términos económicos debido a los elevados costes que exigen la prestación de los servicios públicos y los continuos desplazamientos intraurbanos requeridos, por señalar dos circunstancias que, con evidencia, convierten a este tipo de ciudad en poco atractiva para un amplio número de ciudadanos y escasamente competitiva como polo de atracción de inversiones, y que ha acumulado amplios espacios destinados a ser objeto de transformación urbanística, con proliferación, incluso, de terrenos interzonales con ese mismo destino, pero que no han llegado a ser urbanizados como consecuencia de la crisis económica y seguramente también por los inconvenientes que presenta residir en la periferia, aunque sea en viviendas de tipo unifamiliar, para amplias capas de la población.

Además, frecuentemente las expectativas urbanísticas que en otro tiempo se percibían han llevado al abandono de los usos tradicionales a que venían siendo destinados esos espacios, en la esperanza de que pronto llegarían a ser finalmente afectados a usos considerados más lucrativos que los primarios del suelo, aunque todo parece indicar que la espera va a ser muy larga e, incluso, es muy posible que la mayoría de esos terrenos nunca se lleguen a urbanizar ni tampoco vayan a recuperar de forma espontánea sus destinos y valores primigenios, por lo que la regeneración de la ciudad en su conjunto y la idea de sostenibilidad urbanística exigen también que se lleven a cabo actuaciones urgentes sobre los entornos periurbanos en peligro de degradación o ya degradados, situación que, aunque a día de hoy escasamente ha ocupado la atención de los poderes públicos²¹⁵, parece evidente que justificaría la adopción de las medidas legislativas necesarias para hacer factible la reclasificación formal de esos terrenos como suelo no urbanizable a fin de preservarlos de la degradación que puede suponer la espera a que se produzca su transformación urbanística.

Pero esos espacios, a menudo interzonales, aún pueden estar afectados de males mayores, pues no es infrecuente que al estado de abandono del terreno se sume la existencia de urbanización sin concluir o ya concluida, pero sin que se haya llegado a materializar la edificación o, incluso, con edificios cuya construcción en estado más o menos avanzada se halle paralizada. Allí donde se den estas situaciones, cuando se produzca una demanda sostenida de vivienda de nueva construcción, de forma prioritaria habría de ser encauzada esa demanda hacia aquellas actuaciones que se iniciaron en el pasado y aún no se han concluido, sin perjuicio de que en otros muchos casos sea necesario actuar cuanto antes con medidas que vayan dirigidas a la regeneración de esos terrenos fallidamente destinados para usos urbanísticos, aunque ello requiera de intervenciones difíciles de realizar y costosas desde el punto de vista económico dada la situación de que se parte, pero estrictamente necesarias para que el paso del tiempo no degrade esos espacios de forma irreversible.

215 Vid., FARIÑA TOJO, J.: "Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana"...cit., pp. 18-20.

Los problemas apuntados, aunque no hayan sido considerados como parte de la sostenibilidad urbanística por la renovada legislación estatal de que nos hemos venido ocupando, deberían ser abordados sin demora, incluso promoviendo los cambios normativos necesarios, con objeto de reclasificar los terrenos conforme a su estado original²¹⁶ y en otros casos impulsando las transformaciones urbanísticas proyectadas tiempo atrás pero aun inconclusas.

I.VII.- CONCLUSIONES

1. Predominante urbanismo expansivo desde mediados del pasado siglo y débil contrapunto frente a ello representado por instrumentos tradicionales de nuestro derecho urbanístico, como el deber de conservación de los propietarios de las edificaciones, los planes especiales de saneamiento y reforma interior, y la regulación y fomento de la rehabilitación urbana.
2. El fundamento teórico del cambio de modelo urbanístico en España hacia la sostenibilidad se halla en los numerosos documentos elaborados en el entorno europeo desde los años noventa del pasado siglo.
3. La Ley 7/2008, de 28 de mayo, de Suelo, después incorporada al texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, constituye el punto de inflexión en la trayectoria expansiva de nuestro urbanismo hacia la sostenibilidad.
4. Aunque con algunos antecedentes representados por determinadas previsiones de la Ley de Economía Sostenible de 2011 y el Real Decreto Ley 8/2011, la ciudad construida es objeto de atención por parte del legislador de una forma completa mediante la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.
5. Con la aprobación 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 se pretende superar la fragmentación de la normativa básica del Estado sobre la que se asienta el giro del derecho urbanístico hacia la sostenibilidad, fragmentación que se hallaba representada por dos textos legales: la Ley 7/2008, de 28 de mayo, de Suelo, después incorporada al 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.
6. Sujeción a evaluación ambiental (evaluación estratégica) de los instrumentos de planificación territorial y urbanística como técnicas al servicio de la sostenibilidad urbanística.
7. Sujeción a la evaluación económica del planeamiento territorial y urbanístico como medio para que las actuaciones de transformación urbanística no se conviertan en una carga insoportable para las haciendas de las administraciones públicas, señaladamente las municipales.
8. La efectiva aplicación de los derechos de retorno y realojo de quienes ocupan las viviendas afectadas por actuaciones de rehabilitación o renovación urbana es imprescindible para el desarrollo de las intervenciones sobre la ciudad construida.
9. Reconocimiento del derecho a un alojamiento provisional mientras se efectúa la actuación y al retorno de los arrendatarios durante el tiempo de vigencia del contrato de arrendamiento cuando aquellos deban ser desalojados por causa de las obras de rehabilitación o de demolición de las viviendas que estuvieran ocupando.

216 Con ese objeto, como se ha señalado en páginas precedentes, la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, de Castilla y León, establece que la ordenación detallada de los terrenos clasificados como suelo urbanizable a la entrada en vigor de esta ley deberá aprobarse definitivamente antes de que transcurran una serie de plazos contados a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma, incumplidos los cuales los terrenos quedarán clasificados de forma automática como suelo rústico común a todos los efectos. Sobre el contenido de la citada disposición transitoria, sin discutir su fundamento, alberga dudas desde la perspectiva competencial PARDÓ ÁLVAREZ, M.: "Reformas legislativas en Castilla y León por razón de rehabilitación, regeneración y renovación urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre...cit., pp. 96 y 97.

10. Reconocimiento del derecho al realojamiento de los ocupantes legales de viviendas que constituyan su residencia habitual cuando resulten privados de ellas como consecuencia de la realización de una actuación urbanística llevada a cabo mediante cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la legislación urbanística.

11. Tensión entre la libertad de comercio y la sostenibilidad urbanística a propósito de la construcción e implantación de centros comerciales: Las restricciones a la libertad de establecimiento deben estar justificadas en razones vinculadas a la ordenación del territorio, el entorno urbano y la protección del patrimonio, no en razones comerciales o de naturaleza económica.

12. Primer impulso normativo para el cambio del modelo urbanístico en Castilla y León: La Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de reforma de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, de Castilla y León.

A) El suelo rústico (no urbanizable) pasa a tener la consideración de residual en relación con el suelo urbanizado y el clasificado como urbanizable.

B) Solamente pueden ser clasificados como suelo urbanizable aquellos terrenos cuya transformación en suelo urbano se considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, productivos o dotacionales y, además, sean colindantes con el suelo urbano (desarrollo urbano compacto).

C) Recepción jurisprudencial de la limitación de la potestad de planeamiento impuesta por los cambios normativos (legislación básica del Estado y la Ley 4/2008 de Castilla y León de reforma de la Ley 5/1999, de Urbanismo de la Comunidad): Anulación de numerosos instrumentos de planeamiento aprobados para los municipios de la Comunidad como consecuencia de haber clasificado terrenos como suelo urbanizable o promovido la transformación urbanística de terrenos sin estar justificadas en necesidades reales derivadas del previsible crecimiento de la población, o bien por contemplar la expansión urbanística al margen del principio de continuidad o colindancia con el terreno urbanizado.

13. Segundo impulso normativo para el cambio del modelo urbanístico en Castilla y León: La Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo (también de reforma de la Ley de Urbanismo de la Comunidad). Aspectos destacables de la misma:

A) **Añade a los objetivos de la actividad urbanística, debidamente conectados, dos destacados fundamentos de la sostenibilidad urbanística: la atención a la ciudad construida y la vertiente social de la sostenibilidad** al asumir la atención, de forma preferente, a los espacios urbanos vulnerables.

B) Incide en los regímenes reguladores que contiene la Ley de Urbanismo de Castilla y León en materia de suelo, de planeamiento urbanístico, de gestión urbanística, de intervención en el uso del suelo y, finalmente, de intervención en el mercado del suelo; en todos los casos atendiendo a la implantación de un modelo de urbanismo sostenible en la Comunidad, especialmente para hacer posibles las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

C) Limita los terrenos clasificados como suelo urbanizable en la Comunidad a aquellos que realmente sea factible su transformación urbanística, en la idea de devolver a su primitiva condición de suelo rústico el resto de terrenos pese a que formalmente hubieran sido clasificados en el pasado como urbanizables, siempre que no hubieran sido o sean dotados de ordenación de desarrollo en determinados plazos de tiempo, lo que constituye un paso importante en aras de la contención de la transformación urbanística y, sobre todo, del desarrollo urbano ordenado.

D) En fin, la renovada legislación urbanística de Castilla y León, operada mediante la reforma de la Ley de Urbanismo y su reglamento de desarrollo a que nos venimos refiriendo, fundamentalmente mediante la introducción en ambos textos de sendos títulos referidos a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana (objeto, sujetos intervinientes, instrumentos de planeamiento y de gestión), ha modulado los instrumentos y técnicas jurídicas del urbanismo tradicional (expansivo) para hacerlas operativas en intervenciones sobre la ciudad existente.

14. Las actuaciones en suelo urbanizado y construido presentan mayores dificultades desde el punto de vista técnico y jurídico que las que se llevan a cabo en suelo urbanizable, por lo que la actual legislación del suelo afronta esas dificultades previendo diferentes medidas; destacadamente: ampliación del deber de conservación que pesa sobre los propietarios, reforma de la legislación de propiedad horizontal, promoción empresarial de las intervenciones sobre la ciudad construida, modulación de determinadas técnicas del urbanismo expansivo para ser aplicadas en las actuaciones sobre

suelo urbanizado y construido, celebración de convenios para la realización de este tipo de actuaciones, regulación de los derechos de realojo y de retorno de los residentes en viviendas afectadas por actuaciones urbanísticas.

15. Las actuaciones en suelo urbanizado y construido normalmente generan menores plusvalías que las que se puedan realizar en suelo urbanizable, por lo que la legislación viene contemplando la concesión de ayudas en el marco de una política de fomento de determinadas actuaciones normalmente trascendencia social; en esta línea hay que poner de relieve la importancia que puede tener la política de fomento inherente al Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2017; así como el próximo plan estatal plurianual para los años 2018-2021, de previsible aprobación.

16. Resulta necesario que los poderes públicos impulsen las medidas que contribuyan a que los espacios para los que el planeamiento hubiera previsto su transformación urbanística e, incluso, ya hubiera sido parcialmente efectuada aunque no se hubiera completado como consecuencia de la crisis económica sobrevenida, sean devueltos a su primitiva condición o, en su caso, sea completada la transformación urbanística ya iniciada.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, T. Quintana López (dir.), y A. Casares Marcos (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- AA.VV.: *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, J. Castelao Rodríguez (coord.), La Ley/El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013.
- AA.VV.: *Régimen jurídico de la evaluación ambiental*, A. Ruiz de Apodaca Espinosa (coord.), Thomson/Aranzadi, 2014.
- ALONSO IBÁÑEZ, M^a. R.: “Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011”, *Ciudad y Territorio*, núm. 174 (2012).
- “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho urbanístico”, *RDUyMA*, núm. 277 (2012).
- AMENÓS ÁLAMO, J.: *El mito de la ciudad compacta*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.
- AMEZCUA ORMEÑO, E.: “La renovación urbana como manifestación del paradigma sostenible”, *RDUyMA*, núm. 285 (2013).
- ARENAS CABELLO, F. J.: “Urbanismo y edificación sostenible”, en *El Derecho urbanístico del Siglo XX. Libro Homenaje al Profesor Martín-Bassols Coma*, AA.VV, tomo II, Reus-Registradores de España, Madrid, 2008.
- BAÑO LEÓN, J. M^a.: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009.
- J. M^a.: Prólogo al libro *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- BASSOLS COMA, M.: “La contribución del Derecho Comunitario Europeo a la transformación del Derecho Urbanístico español”, *La Administración pública entre dos siglos*, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, INAP, Madrid, 2010.
- BERMÚDEZ PALOMAR, V.: “Urbanismo sostenible y suelo rústico”, *RUyE*, núm. 22 (2010).
- CERVERA PASCUAL, G.: *La renovación urbana y su régimen jurídico*, prólogo de BASSOLS COMA, M., Reus, Madrid, 2013.
- CRUZ ALLÍ ARANGUREN, J.C.: “La corrupción mal endémico del urbanismo español”, *RDUyMA*, núm. 257, 2010.
- DE LA CRUZ MERA, A.: “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179 (2014).
- DÍAZ LEMA, J. M.: “Rehabilitación urbana o cómo hacer de la necesidad virtud”, *RDUyMA*, núm. 257 (2010).
- “Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”, *RDUyMA*, núm. 191 (2014).
- “La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”, *RDUyMA*, núm. 316 (2017).
- FARIÑA TOJO, J.: “Ciudad sostenible, rehabilitación y regeneración urbana”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas* (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
- FEIJÓO MIRANDA, A.: “Realojamiento y retorno de los ocupantes de viviendas: incidencia en la equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento urbanístico”, *RUyE*, núm. 22 (2010).
- “El desarrollo sostenible en el medio urbano”, en BUSTILLO BOLADO, R y GÓMEZ MANRESA, M^a. F: *Desarrollo sostenible: un análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, 2014.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Medio ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y a la nueva Ley de Suelo”, *RDUyMA*, núm. 235 (2007).

-
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, RUYE, núm. 28 (2013).
- “El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo”, RUYE, núm. 16 (2007).
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: “La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y desafíos a propósito de la ley 8/2013, de 26 de junio”, RUYE núm. 30 (2014).
- GALERA RODRIGO, S.: “Urbanismo sostenible. Instrumentos jurídicos para su ejecución”, en *El nuevo régimen del suelo*, G. García-Álvarez (coord.), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2007.
- “Urbanismo sostenible: La política europea del medio ambiente urbano”, RDUyMA, núm. 224 (2006).
- GARCÍA ÁLVAREZ, G.: “Deber de conservación, ruina y rehabilitación”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
- GARCÍA GARCÍA, M^a. J.: “Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbanística”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 33 (2008).
- *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Institución Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural”, REDA, núm. 39 (1983).
- GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas e iniciativa privada”, RUYE, núm. 30 (2014).
- “El desarrollo sostenible en la jurisprudencia contencioso administrativa” y en BUSTILLO BOLADO, R y GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: *Desarrollo sostenible: un análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, 2014.
- GÓMEZ MANRESA, M^a. F.: *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, Dykinson, Madrid, 2015.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á.: *Derecho urbanístico. Guía teórico-práctica*, obra colectiva, T. Quintana López (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Suelo*, 3^a edición, Thomson/Civitas, 2015.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: “El agente rehabilitador”, en *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Thomson/Aranzadi, 2005.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: “El agente rehabilitador”, Revista de Estudios de la Administración Local”, núm. 291 (2003).
- “La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro”, RDUyMA, núm. 172 (1999).
- *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- GUERRERO MANSO, M^a. C.: *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, prólogo de J. Bermejo Vera, Iustel, Madrid, 2011.
- HUMERO MARTÍN, A.E.: “Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: norma jurídica definitorio del contenido del artículo 47 de la Constitución española (hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)”, RUYE núm. 30 (2014).
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: “La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles”, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, núm. 179 (2014).
- “Régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
- LEAL MALDONADO, J. y SORANDO ORTÍN, D.: “Rehabilitación urbana y cambio social en las grandes ciudades españolas”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.

-
- LÓPEZ PÉREZ, F.: *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial (Por una ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales)*, Atelier, 2009.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: “Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana, REDA núm. 43 (1984)”
- “Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo”, *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 9 (2004).
- “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo de 2007”, *RUyE*, núm. 16 (2007).
- *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, tercera edición, Madrid, 2009, pág. 30.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. M.: *Derecho urbanístico y medio ambiente, Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006;
- MARTÍN VALDIVIA, S.M.: “La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: una oportunidad malograda”, *RDU*, núm. 30.
- MARTÍNEZ BOROPIO, D.: *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*, Montecorvo, Madrid, 2006.
- MELLADO RUIZ, L. y PÉREZ FERRER, G.: “Algunas reflexiones sobre el ‘nuevo’ derecho urbanístico en el proyecto de Ley estatal del Suelo: derecho urbanístico sostenible y protección penal”, *RDUyMA*, núm. 22 (2007).
- MENÉNDEZ REXACH, Á.: “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179 (2014).
- “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana”, *RDUyMA*, núm. 270 (2011).
- “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *RDUyMA*, núm. 200, (2003);
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.: *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014.
- MORENO MOLINA, A. M.: “La Ley estatal del Suelo de 2008 y la evaluación ambiental del planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas”, *RUyE*, núm. 19 (2009).
- *Urbanismo y medio ambiente. Las claves del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- MUÑOZ GUIJOSA, M. A.: *La vinculación singular en la normativa sobre suelo y urbanismo*, Thomson/Aranzadi, 2015.
- PARDO ÁLVAREZ, M.: “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de rehabilitación, regeneración y renovación urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre”, *RUyE*, núm. 33 (2015).
- PAREJO ALFONSO, L.: “De la urbanización a la regeneración de lo urbano y de la conservación a la rehabilitación de lo edificado; reflexión a propósito del proyecto de ley de economía sostenible”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 14 (2010).
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo*. Estudio preliminar de M. Vaquer Caballería, Iustel, Madrid, 2007.
- *Comentarios a la Ley de Suelo (Texto refundido aprobado por RDL 2/2008, de 20 de junio, modificado por la disposición final 12ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas)*. Estudio preliminar de M. Vaquer Caballería, Tirant lo Blanch segunda edición (primera en esta editorial), Valencia, 2014.
- *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*, Iustel, Madrid, 2014.
- PAREJO NAVAJAS, T.: *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- PONCE SOLE, J.: “Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 41-42 (2013).
- PORTO REY, E.: “De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano”, *RDU* núm. 109 (1988).

-
- PONCE SOLÉ, J.: “Desarrollo territorial y urbanístico y buena administración mediante la actividad de planificación en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín-Bassols Coma*, AA.VV, tomo II, Reus-Registadores de España, Madrid, 2008.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: “De la conservación de las edificaciones existentes a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución”, *RUyE*, núm. 24 (2011).
- “Las clases de suelo”, en *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*, T. Quintana López (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
 - “Los derechos de realojo y retorno. Antecedentes y regulación estatal en el modelo de urbanismo sostenible”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100 (2014).
 - *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1989.
 - “Hacia un modelo de urbanismo sostenible” en *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (dir. T. Quintana López; coord. A. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 15 a 70.
- RAMALLO LÓPEZ, F. E.: “El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación”, *REDA*, núm. 50 (2011).
- *La planificación territorial sostenible*, prólogo de L. Parejo Alfonso, Thomson/Aranzadi, 2014.
 - “Gestión urbana sostenible: La necesaria revisión de las técnicas para evitar la corrupción y la especulación urbanística. Hacia una nueva gobernabilidad urbana sostenible”, en *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, F. A. Castillo Blanco (dir) y F. Ramallo López (coord.), Thomson/Aranzadi, 2014.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M^a: “Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible. Una respuesta a la crisis económica”, *RDUyMA*, núm. 256 (2010).
- RAMOS MEDRANO, J. A.: “El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia”, *RDUyMA*, núm. 297 (2015).
- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A.: “La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 42 (2006).
- ROCA ROCA, E.: “La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos”, *RDU* núm. 90 (1984).
- ROGER FERNÁNDEZ, G.: “Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, *RDUyMA*, núm. 285 (2013).
- *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- RODRÍGUEZ TOYOS, P.: “Vivienda y derecho de realojo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101 (2015).
- SALOM PARETS, A.: “Reflexiones en torno a la limitación del crecimiento urbanístico. La importancia del factor poblacional. Referencia al *urban sprawl* en el marco del derecho urbanístico de los Estados unidos de Norteamérica”, *RUyE*, núm. 25 (2012).
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M^a PAZ: “La rehabilitación urbana y propiedad horizontal”, en *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (dir. T. Quintana López; coord. A. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 227 a 280.
- SORIANO GARCÍA, J. E.: “Agente urbanístico rehabilitador: transición urbanística e identidad cultural, económica y turística”, *RUyE*, núm. 21 (2010).
- TEJEDOR BIELSA, J. C.: “Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, (1999)
- “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, en *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, (ed. J. Tejedor Bielsa), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
 - “El planeamiento urbanístico en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Criterios de sostenibilidad urbanística, ambiental y financiera”, en *El nuevo régimen del suelo*, G. García-Álvarez García (coord.), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2007.

VAQUER CABALLERÍA, M.: "Estudio introductorio", en PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, 2007.

- "Pasado, presente y futuro inmediato de la distribución de beneficios y cargas en el urbanismo español", RDUyMA, núm. 294 (2014).

VERA JURADO, D. J.: "Criterios generales sobre los límites al planeamiento urbanístico y territorial para la contención del crecimiento urbano", en *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, F. A. Castillo Blanco y F. Ramallo López (dirs.), Thomson/Aranzadi, 2014.



**EL RETO DE LA
REHABILITACIÓN,
REGENERACIÓN
Y RENOVACIÓN
DE LAS CIUDADES
EN LA RENOVADA
LEGISLACIÓN DEL
ESTADO Y DE LA
COMUNIDAD DE
CASTILLA Y LEÓN**

II.1.- INTRODUCCIÓN: EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU PLASMACIÓN JURÍDICA.

II.1.1.- Aspectos generales sobre el desarrollo sostenible.

En esta segunda década del siglo XXI, nos encontramos en una época en que es bien visible una generalizada preocupación pública e institucional por el medio ambiente; si bien existen voces disidentes, o al menos no alarmistas²¹⁷; siendo actualmente la protección del medio ambiente una de las mayores exigencias de la vida social y jurídica de nuestro tiempo.

Esta situación traerá consigo, a partir de los años sesenta del siglo XX, la intervención del Derecho en la protección del medio ambiente²¹⁸ y su consideración como una función pública, sobre la base de su vinculación a la cláusula del Estado Social, siendo especialmente importante el papel de las Administraciones Públicas en tal protección.

Esta función protectora del medio ambiente que lleva a cabo el Derecho parte de la “*calidad de vida*” como aspiración, según el Preámbulo de la Constitución Española (STC 102/1995, de 26 de Junio, FJ nº 4), y tiene dos ejes principales: el desarrollo y progreso económico y social (basado en el derecho de propiedad y en la libertad de empresa, en el marco de la economía de mercado, y sin perjuicio de preverse la intervención pública) y la preservación del medio ambiente y de los sistemas naturales (que constituye título habilitante y obligación, al mismo tiempo, para la intervención jurídica y pública); siendo, así, necesario compatibilizar y armonizar ambos, pues, tal como señala la STC 64/1982, de 4 de Noviembre, “*no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la ‘utilización racional’ de éstos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida*” (FJ nº 2).

Más concretamente, y sin perjuicio de la amplia lista de definiciones que se han realizado y de su ambigüedad (por lo que ha de hacerse una interpretación restrictiva de sus componentes originales, ya que de otra forma sería inabarcable)²¹⁹, y, tal como se entiende en el ámbito europeo, el desarrollo sostenible es aquel tipo de desarrollo que propugna en primer lugar la armonización entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, añadiendo el progreso social; sería pues aquel desarrollo en que son compatibles un crecimiento elevado y estable de la producción de bienes y servicios, con un progreso social extendido, una protección del medio ambiente y un uso prudente y eficiente de los recursos naturales; es pues “*un delicado edificio sostenido sobre tres grandes pilares: el social, el económico y el ambiental*”²²⁰, en

217 En general, ALLI ARANGUREN, J. C., “El medio ambiente como nuevo paradigma”, en VARIOS AUTORES, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Eduardo ROCA ROCA*, Ed. INAP-BOE, Madrid, 2003; FAUCHEUX, S., y NOËL, J.-F., *Las amenazas globales sobre el medio ambiente*, Talasa Ed., Madrid, 1992; GARCÍA FERRANDO, M., y PARDO AVELLANEDA, R., “De los límites del crecimiento al desarrollo sostenible”, en GARCÍA FERRANDO, M., y PARDO AVELLANEDA, R. (Eds.), y otros, *Ecología, relaciones industriales y empresa*, Ed. Fundación BBV, Madrid, 1994, pp. 9-34; LOMBORG, B., *El ecologista escéptico*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 2003, y “Preocupaciones equivocadas. Cómo nuestra obsesión por el calentamiento global nos impide actuar correctamente”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, Abril-Junio de 2006; McNEILL, J. R., *Algo nuevo bajo el sol. Historia Medioambiental del Mundo en el siglo XX*, Alianza Ed., Madrid, 2003; MEADOWS, D., RANDERS, J., y MEADOWS, D., *Los límites del crecimiento treinta años después*, Ed. Galaxia Guttemberg-Círculo de Lectores, Barcelona, 2006 (ed. inglesa de 2004), y PASSMORE, J., *La responsabilidad del hombre frente a la naturaleza. Ecología y tradiciones en Occidente*, Alianza Ed., Madrid, 1974.

218 Una evolución de la misma puede verse en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La Protección Jurídica del Medio Ambiente: Evolución y perspectiva general”, en GÓMEZ-HERAS, J. M^a., y VELAYOS, C. (Coords.), y otros, *Tomarse en serio la Naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, y “Derecho Ambiental: Aspectos Generales sobre la Protección Jurídica del Medio Ambiente”, *e-Derecho Administrativo*, nº 12/2004 [<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1010577>], y más en general *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 6ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017.

219 ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Dir.), y otros, *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2010, pp. 1387-1426, especialmente pp. 1398-1401.

220 PULIDO, A., y FONTELLA, E., *Principios del Desarrollo Económico Sostenible*, Ed. Fundación Iberdrola, Madrid, 2004, p. 15. También, vid. ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, cit., especialmente pp. 1394-1401; JORDANO FRAGA, J., “Desarrollo sostenible”, en ALONSO GARCÍA, E., y LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed. Iustel, Madrid, 2006, pp. 502-512; BARTENSTEIN, K., “Les origines du concept de développement durable”, *Revue Juridique de l'Environnement*, 3/2005, pp. 289-297; CADENAS MARÍN, A., BURGUILLO CUESTA, DEL RÍO GONZÁLEZ, P., y VIEIRA DE ABREU, Y., *Desarrollo sostenible en España en el final del siglo XX*, Ed. Eumed.Net, Universidad de Málaga,

que ninguno de ellos prevalece sobre los otros, sino que ha de tenderse a alcanzar un resultado armónico entre los tres, por ser interdependientes, y muy relacionado con el principio de integración del medio ambiente en otras políticas y acciones (especialmente públicas, aunque no únicamente)²²¹.

Se trataría, de este modo, de intentar alcanzar el desarrollo sostenible, equilibrado y racional que no olvida las generaciones futuras, tal como subrayan la STC 102/1995, de 26 de Junio, o la STS de 20 de Diciembre de 2006 (AR. 9853), al señalar que el mismo *“pretende equilibrar el máximo de protección natural, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras a un desarrollo social y económico ordenado, esto es, consolidar un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente”*. Modelo este que está previsto tanto en la Constitución Española de 1978 como en los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea de 2007.

En la actualidad, es bien visible una nueva relación entre el hombre y el medio ambiente (o, al menos, así parece que se pretende), que se plasma en el concepto del desarrollo sostenible; concepto relativamente novedoso, y que es fiel reflejo de la sociedad de la última década del pasado siglo y de la actual²²².

En este sentido, el Informe BRUNDTLAND (*“Nuestro futuro común”*, de 1987)²²³ lo define como el desarrollo que permita *“asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”*; concepto *“que implica límites –no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas—pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico”*.

Además, el principio 3 de la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de Río de Janeiro de 3 a 14 de Junio de 1992, señaló que *“el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”*, y el principio 4 precisó que *“a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”*; aunque la idea se reflejó en toda la Declaración.

Años más tarde, la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo entre el 26 de Agosto y el 4 de Septiembre de 2002 asume, entre otros, el compromiso de *“fortalecer los pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible—desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental”* (apdo. 5).

Posteriormente, la Resolución A/RES/64/236, de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de Diciembre de 2009, que convoca en 2012 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, reitera que *“el desarrollo sostenible en sus aspectos económico, social y ambiental es un elemento fundamental del marco general de las actividades de las Naciones Unidas”*, reafirma *“la continua necesidad de mantener el equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, en cuanto pilares interdependientes del desarrollo sostenible que se refuerzan mutuamente”*, debiendo procurarse su integración, y confirma que *“para lograr el desarrollo sostenible a nivel mundial es indispensable introducir cambios fundamentales en la forma en que producen y consumen las sociedades y que todos los países deben promover modalidades sostenibles de consumo y producción”*²²⁴.

Málaga, 2011, especialmente el capítulo 1, pp. 11-31; DOBSON, A. (Ed.), *Pensamiento verde. Una antología*, Ed. Trotta, Madrid, 1999; NAREDO; J. M., “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 41/1996, pp. 7-18, y VILLAMIL SERRANO, A., y MATIES GARCÍA, J., *Política económica del medio ambiente. Aplicaciones empresariales*, Ed. CEURA, Madrid, 1998, pp. 7-24.

221 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Articulación y perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 264/2007, pp. 35-60, y ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, cit., pp. 1397-1398.

222 MIR PUIGPELAT, O., *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2004, y ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, citado, pp. 1387-1426.

223 COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, Alianza Ed., Madrid, 1987; la referencia en p. 29.

224 En esta misma línea, son importantes los documentos del Comité Preparatorio de la Conferencia A/CONF.216/PC/7, de 22 de Diciembre de 2010, sobre el objetivo y temas de la misma, A/CONF.216/PC/2, de 1 de Abril de 2010, sobre los avances logrados y las lagunas persistentes en la materia, y A/CONF.216/PC/8, de 21 de Enero de 2011, sobre las mejores prácticas y experiencia adquirida en la misma materia. En el marco de la nueva Conferencia sobre Desarrollo Sostenible, asimismo debe tenerse en cuenta el estudio del PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), *Hacia una Economía Verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, Ed. PNUMA, St. Martin-Bellevue (Francia), 2011.

Sin embargo, sólo en las últimas décadas se ha comenzado a reconocer a tal principio su valor jurídico de forma efectiva²²⁵. En la actualidad, el desarrollo sostenible ya no sólo es un principio general de carácter horizontal o transversal de cualquier actividad (pública, desde luego, pero con tendencias de aplicación hacia el ámbito privado), sino que es un verdadero título habilitante para todas las actuaciones de los Poderes Públicos, y especialmente de las Administraciones Públicas²²⁶. Cuestión que es bien visible en algunos países de la Unión Europea, como en la importante modificación de la Constitución de la República Francesa llevada a cabo por la Ley Constitucional nº 2005-205, de 1 de Marzo de 2005, relativa a la Carta del Medio Ambiente (JORF del 2)²²⁷, cuyo art. 6 señala que “*las políticas públicas deben promover un desarrollo sostenible*”, y a tal efecto “*deben conciliar la protección y la puesta en valor del medio ambiente, el desarrollo económico y el progreso social*”, así como en las denominadas Leyes “*Grenelle*” de 2009 y 2010²²⁸, y, p. ej, en la estructura del Ministerio francés de Ecología, Desarrollo Sostenible, Transportes y Vivienda²²⁹, e incluso ya en España, en los arts. 2 y 3 de la Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible (BOE del 5).

II.1.2.- La concepción del desarrollo sostenible en la Unión Europea.

En la Unión Europea será el Tratado de la Unión Europea de 1992 el que incluya el desarrollo sostenible²³⁰ entre sus objetivos y el Tratado de la entonces renovada Comunidad Europea el que asuma el principio de integración ambiental vinculado al desarrollo sostenible. Además, el Quinto Programa Comunitario sobre Medio Ambiente de 1993, precisamente, tiene como eje central el desarrollo sostenible.

En esa misma línea, el Sexto Programa Ambiental de 2002, mantiene que “*debemos disociar impacto y degradación ambiental, por un lado, y crecimiento económico, por otro*”, para lo que, por ejemplo, “*debe aumentar el rendimiento ecológico, en otras palabras, utilizar menos recursos naturales para obtener el mismo nivel de productividad económica o valor añadido*” y “*los modelos de consumo deben hacerse más sostenibles*”.

225 PIÑAR MAÑAS, J. L., “El desarrollo sostenible como principio jurídico”, en PIÑAR MAÑAS, J. L. (Dir.), y otros, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Ed. Universidad San Pablo-CEU y Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2002, pp. 23-48, especialmente pp. 29-32, y *Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2002, pp. 13-17; ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, obra citada, pp. 1401-1402, y DECLERIS, M., *The Law of Sustainable Development*. General principles, European Commission, OPEEC, Luxembourg, 2000.

226 ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, cit., pp. 1401 y siguientes.

227 Revue Juridique de l’Environnement, Extra 1-2005, sobre “La Charte Constitutionnelle de l’environnement en vigueur”, y HUTEN, N., y COHENDET, M.-A., “La Charte de l’environnement deux ans après”, I y II, Revue Juridique de l’Environnement, 3 y 4-2007, pp. 277-294 y 425-444.

228 Las Leyes de 3 de Agosto de 2009 (JORF del 5) y de 12 de Julio de 2010 (JORF del 13) son el resultado normativo del proceso de concertación en materia de desarrollo sostenible (denominado “*le Grenelle Environnement*”), llevado a cabo por el Gobierno francés de entonces (con impulso directo del Presidente Sarkozy) en el palacio que era la sede del Ministerio del Trabajo en 1968, precisamente en la parisina calle Grenelle, en que se desarrollaron las negociaciones con las que finalizó la “*primavera del 68*”. Ver Ministère de l’Écologie, Développement Durable, des Transports et du Logement, *La première loi du Grenelle*, Septembre 2009, y *Loi Grenelle 2*, Novembre 2010, y el *Rapport d’activité 2009-2010* del Conseil Economique pour le Développement Durable (creado por Decreto nº 2008-1250 de 1 de Diciembre de 2008, JORF de 3 de Diciembre), en particular los trabajos relativos al “*crecimiento verde*”.

Un análisis de la política ambiental francesa, en esa época, puede verse en VERA JURADO, D.J., y GALÁN VIOQUE, R., “Francia: Las nuevas referencias constitucionales y los logros del proceso de *Grenelle*”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Ed. MARM-Fund. ECODES-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 135-147.

229 Decreto nº 2010-1443 de 25 de Noviembre de 2010 relativo a las competencias del Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible, Transportes y Vivienda (JORF del 26).

230 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Articulación y perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 264/2007, pp. 35-60; “Política Ambiental de la Unión Europea”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, y “La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 13/2008, pp. 15-47; ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, obra citada, pp.1390-1392; DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ, H., “El concepto de desarrollo sostenible en los Tratados de la Unión Europea”, *Ambienta*, nº 75/2008, pp. 64-67; PIÑAR MAÑAS, J. L. (Dir.), y otros, “Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente”, cit.; PULIDO, A., “Desarrollo sostenible: un reto central para el pensamiento económico”, *Estudios de Economía Aplicada*, nº 21-2/2003; PULIDO, A., y FONTELLA, E., “Principios del Desarrollo Económico Sostenible”, citado. Desde un punto de vista crítico, ESPINOZA GUERRA, L. E., “Una visión crítica sobre el desarrollo sostenible”, en GÓMEZ-HERAS, J. Mª., y VELAYOS, C. (Coord.), y otros, *Tomarse en serio la Naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar*, obra citada.

Asimismo, y avanzando en la misma dirección, se adoptará en 2001 la primera Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea²³¹; texto que mantiene que, para conseguir una Europa sostenible, es necesario tener una visión más amplia a largo plazo, lo cual implica que crecimiento económico, cohesión social y protección ambiental deben estar estrechamente unidos. Años más tarde, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 15 y 16 de Junio de 2006, considera el desarrollo sostenible como uno de los objetivos fundamentales de la Unión, asumiendo totalmente su bien conocido significado, y adopta “una Estrategia Renovada de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea ambiciosa y amplia” (doc. 10117/06, cuyo texto final se remite por la Secretaría del Consejo de la UE a los Estados Miembros el 26 de Junio de 2006, doc. 10917/06)²³²; texto que ratifica el compromiso de la Unión con el desarrollo sostenible, reiterando que es asumido tanto en los Tratados como en la actividad comunitaria ordinaria, y cuyo objetivo general es elaborar medidas que permitan a la Unión mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y las futuras generaciones, mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar los recursos eficazmente, aprovechar el potencial de innovación tecnológica y social que ofrece la economía y garantizar la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social.

Más destacables en la materia son las menciones del desarrollo sostenible en los nuevos Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea, así como en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, derivados del Tratado de Lisboa de 2007 (en vigor desde el 1 de Diciembre de 2009 y cuya última versión se publica en DOUE C 202, 7.6.2016)²³³.

Las referencias al desarrollo sostenible en el Tratado de la Unión Europea se inician en su Preámbulo al mantener su decisión de “promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente”, y particularmente, y con todo el valor jurídico del Tratado, en su art. 3-3º, al incluir entre sus objetivos que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”, asumiendo así claramente la concepción del desarrollo sostenible ya conocida y establecida en los Programas Ambientales Quinto y Sexto y en las Estrategias de 2001 y 2006. Además, y derivado de lo anterior, el mismo precepto en su Apdo. 5º establece que, en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses, y contribuirá al “desarrollo sostenible del planeta”, entre otros. Además, el art. 6-TUE reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual también integra el desarrollo sostenible en su contenido, como veremos. Finalmente, este Tratado, al regular la acción exterior de la Unión (art. 21), se prevé que ésta misma tendrá por finalidad, entre otras cuestiones, “apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza” (Apdo. 2º-d), y “contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible” (Apdo. 2º-f).

Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el mismo nivel jurídico que el anterior (arts. 1-TUE y TFUE), mantiene el principio de integración ambiental, al señalar que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible” (art. 11-TFUE), y regula la política ambiental en sus arts. 191 a 193.

Por su parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con el mismo valor que los Tratados anteriores, prevé en su Preámbulo que la Unión trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible, y menciona el desarrollo sostenible en el marco de lo previsto sobre protección del medio ambiente, en su art. 37, en el Título IV relativo a la

231 JIMÉNEZ BELTRÁN, D., “La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo”, *Información Comercial Española*, nº 800/2002; BOISSIÈRE, B., “The EU Sustainable Development Discourse-An Analysis”, *L'Europe en formation*, nº 352/2009, pp. 23-39, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Articulación y perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea”, op. cit., y “La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa”, trabajo citado.

232 COMISIÓN EUROPEA (Secretaría General), *Un futuro sostenible a nuestro alcance. Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible*, Bruselas, 2007, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Articulación y perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea”, op. cit., y “La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa”, citado.

233 AMADO GOMES, C. e ANTUNES, T., “O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, *Atualidad Jurídica Ambiental*, 28 de Mayo de 2010, 23 pp., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Unión Europea: la política ambiental tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Ed. MARM-Fund. Ecodes-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 59-67.

“Solidaridad”, al señalar que “en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de la calidad”. Texto de la Carta que se dirige a las Instituciones y órganos de la Unión y a los Estados Miembros cuando apliquen el Derecho de la misma (art. 51).

Finalmente, el desarrollo sostenible es bien visible en el VII Programa Ambiental de la Unión Europea aprobado en 2013²³⁴, que incluye, entre otros, un objetivo prioritario dedicado precisamente a aumentar la sostenibilidad de las ciudades.

II.1.3.- El desarrollo sostenible en el Derecho español.

El concepto del desarrollo sostenible no se utiliza en la Constitución Española de 1978²³⁵ ya que el debate sobre el mismo aún no se había iniciado, a pesar de ciertos antecedentes en la Conferencia de Estocolmo de 1972, e incluso antes.

No obstante, las ideas de la utilización racional de los recursos naturales, de la calidad de vida y de la solidaridad colectiva, recogidas en el art. 45-2º, por su proyección hacia el futuro, pueden enmarcarse en dicho concepto²³⁶, y en cierta manera así lo ha plasmado la ya citada STC 102/1995, de 26 de Junio, que menciona expresamente el principio. Previsiones de calidad ambiental (o si se quiere, utilizando las nuevas ideas, de sostenibilidad) que deben armonizarse o compatibilizarse (en el sentido de lo señalado por las SsTC 64/1982, de 4 de Noviembre, 102/1995, de 26 de Junio, y 45/2015, de 5 de Marzo, así como por la STS 7874/2006, de 20 de Diciembre) con otros bienes previstos, y protegidos, por la misma Constitución Española, como el derecho a la propiedad privada, la libertad de empresa, el progreso económico y social, la intervención pública en la economía o la modernización de los sectores económicos, entre otros (arts. 33, 38, 40, 128 y 130).

El hecho de que el concepto del desarrollo sostenible sea posterior al texto de la Constitución Española trae consigo asimismo que tampoco se prevea en el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal como se desprende de las listas de los arts. 148 y 149²³⁷. Sin embargo, debido a la amplitud del concepto, a su tópica ambigüedad (si bien ya hemos señalado cómo ha de entenderse en la Unión Europea) y a su carácter horizontal o transversal, son bien visibles en ambas listas algunas materias que se integran con normalidad en su contenido. Y es precisamente debido a lo anterior por lo que debe mantenerse que no estamos ante una materia competencial que, por no estar prevista directamente en el art. 149 como de carácter nacional, pueda ser asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos (como efectivamente así ha ocurrido en alguno de los últimamente aprobados)²³⁸.

Efectivamente, gran parte del contenido de la idea del desarrollo sostenible se encuentra de forma directa o implícita, aunque muy fragmentado y a veces con otro nombre, mencionado en alguna de las dos listas indicadas. Así, por lo que se refiere al Estado (art. 149-CE), podemos citar la de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles; sobre las legislaciones civil, mercantil, procesal y laboral; del sistema monetario y bases de la ordenación del crédito, banca y seguros; la de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; de investigación científica y técnica; sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común; las de obras públicas, transportes e infraestructuras; la legislación básica en materia de medio ambiente; las bases del régimen minero y energético; la hacienda general o sobre patrimonio cultural. En cuanto a las materias de competencia autonómica (art. 148-CE), pueden citarse las de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, las de obras públicas de interés para las Comunidades, transportes e infraestructuras, sobre agricultura, ganadería y

234 Decisión n.º 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (DOUE L 354, 28.12.2013). Sobre el mismo, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El VII Programa ambiental de la Unión Europea (2013-2020), publicado el 28 de diciembre de 2013. Una nueva visión medioambiental del futuro”, *La Ley Unión Europea*, n.º 12/2014, págs. 32-45.

235 AGUILERA VAQUÉS, M., *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Ed. Atelier, Barcelona, 2000, y ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, obra citada, pp.1392-1394.

236 ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, op. cit., pp.1392-1394, y LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª ed., Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2010, pp. 125-128.

237 PARDO LÓPEZ, Mª., “Economía social y economía sostenible: ¿Bajo qué título competencial se amparan?”, en ALFONSO SÁNCHEZ, R. (Dir. y Coord.), y otros, *Economía social y economía sostenible*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 39-75.

238 PARDO LÓPEZ, Mª., “Economía social y economía sostenible: ¿Bajo qué título competencial se amparan?”, op. cit, pp. 40 y 45-46.

montes, la gestión en materia de medio ambiente, el fomento del desarrollo económico de la Comunidad dentro de los objetivos de la política económica nacional, sobre turismo o asistencia social).

Esta situación, sobre la que sin duda se esbozan algunos problemas de interpretación, se reflejó claramente en las enmiendas planteadas en la tramitación del Proyecto de Ley de Economía Sostenible en relación con los aspectos competenciales²³⁹ y en la gran complejidad de la DF 1ª de la propia Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible (BOE del 5), que reconoce a la mayoría del texto el carácter de legislación básica a efectos constitucionales principalmente de acuerdo con las competencias nacionales sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como, en relación a partes concretas del texto, sobre las bases de ordenación del crédito, banca y seguros, sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre bases del régimen minero y energético, y en relación con otros preceptos su base son las competencias en materia de legislaciones civil, mercantil, laboral y sobre propiedad intelectual e industrial o hacienda general, entre otros títulos. Incluso algunos aspectos en materia educativa debieron regularse por razones constitucionales en la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de Marzo (BOE del 12), de carácter complementario a la anterior.

No obstante lo señalado, los nuevos Estatutos de Autonomía integran el concepto del desarrollo sostenible con normalidad. En este sentido, el Estatuto de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de Noviembre (BOE del 1 de Diciembre)²⁴⁰, de manera totalmente conforme con la Constitución Española, contiene un Título I sobre derechos, deberes y principios rectores, y entre los deberes de los ciudadanos se incluye el relativo a “*conservar y proteger el medio ambiente y hacer un uso responsable de los recursos naturales*” (art. 15, b). Además, se prevé que los poderes públicos de la Comunidad deben orientar sus actuaciones según los principios rectores que establecen la Constitución y el propio Estatuto; debiendo los mismos, en el ejercicio de sus competencias, promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los objetivos del “*crecimiento económico sostenible, orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad para mejorar la calidad de vida de los castellanos y leoneses*”, así como “*la garantía efectiva del derecho de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible*” (art. 16-2º y 15º).

La idea del desarrollo sostenible ha sido asumida de forma generalizada en documentos públicos estratégicos y de planificación, así como en normas, ambientales o no, tanto estatales como regionales (e incluso locales).

Así, en el ámbito estratégico, y siguiendo las pautas europeas y de otros países²⁴¹, podemos resaltar en primer término la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros el 23 de Noviembre de 2007²⁴²; documento que, no obstante su título, apenas incluye medidas del pilar económico del desarrollo sostenible, para centrarse en las denominadas sostenibilidad ambiental (con acciones en materia de producción y consumo, cambio climático y conservación y gestión de los recursos naturales y ocupación del suelo), sostenibilidad social (con medidas sobre empleo, cohesión social y pobreza, y salud pública y dependencia) y sostenibilidad global (de forma superflua, pues no es más que la plasmación de las anteriores en el ámbito exterior, y que de hecho en la concepción del desarrollo sostenible no tiene individualidad propia).

239 Ver en este sentido PARDO LÓPEZ, Mª., “Economía social y economía sostenible: ¿Bajo qué título competencial se amparan?”, op. cit, pp. 53-57.

240 SÁEZ, I. (Dir.), y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de Noviembre*, Ed. Junta de Castilla y León-Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011. Más específicamente vid. QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Análisis de los problemas derivados de la introducción de consideraciones ambientales en los modelos de colaboración público-privada para la dotación y explotación de obras públicas”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., y CASARES MARCOS, A., *Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada* [Premio Colección de Estudios del Consejo Económico y Social de Castilla y León, Edición 2010], Ed. CESCYL, Valladolid, 2011, pp. 314-323.

241 En Francia, p. ej., la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 2010-2013 fue aprobada el 27 de Julio de 2010. Ver COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, «La Stratégie Nationale de Développement Durable 2010-2013», Développement Durable-Le point sur, nº 80, Avril, 2011.

242 MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Ed. Ministerio de la Presidencia y BOE, Madrid, 2007 [http://www.mma.es/secciones/el_ministerio/pdf/EEDSnov07_editdic.pdf].

Más adecuada a la concepción europea del desarrollo sostenible (aunque con otra denominación) es la Estrategia para la Economía Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros en Noviembre de 2009, en el marco de la elaboración y aprobación de la Ley citada²⁴³, y que de forma adecuada se refiere a las tres dimensiones de la sostenibilidad (económica, medioambiental y social).

En esta misma línea estratégica, y por lo que se refiere al ámbito autonómico, la Comunidad de Castilla y León, mediante Acuerdo 127/2009, de 19 de Noviembre, de la Junta de Castilla y León (BOCYL del 25), aprobó la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014, como documento estratégico que incorpora políticas, programas o planes de acción cuyo objetivo es conseguir el equilibrio necesario entre la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales y el modelo socioeconómico. La Estrategia, partiendo de analizar los antecedentes de la misma y de exponer una síntesis del diagnóstico en la materia, establece los objetivos (el general de conseguir un desarrollo sostenible real en la Comunidad, y algunos más concretos, como mejorar la integración del desarrollo sostenible en la educación y la formación, mejorar el comportamiento ambiental, social y económico de las Administraciones, optimizar el sistema de transportes o fomentar la sostenibilidad en el ámbito territorial y urbanístico, entre otros) y los principios rectores de la misma, y de las políticas y medidas que se deriven de ella (como los de responsabilidad compartida, participación y acceso a la información, integración del desarrollo sostenible en todas las políticas, el de cautela, coherencia de políticas y gobernanza e internalización de los costes), su metodología y las líneas estratégicas, los programas y las medidas a adoptar, relativas a información, educación y participación, la Administración como impulsora del desarrollo sostenible, la gestión sostenible de la energía y el fomento de las energías limpias, nuevas pautas de movilidad y transporte, uso sostenible del territorio y de los recursos naturales, una economía sostenible, una visión del bienestar y un sociedad más saludable y solidaria, y la concepción del desarrollo sostenible desde la teoría a la acción conjunta.

Asimismo, la concepción del desarrollo sostenible se ha juridificado en diversas normas²⁴⁴, entre las que podemos destacar el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de Diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (BOE del 31), la Ley 42/2007, de 13 de Diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE del 14), la Ley 45/2007, de 13 de Diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (BOE del 14), 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 (BOE del 31)²⁴⁵, la Ley 3/2001, de 26 de Marzo, de Pesca Marítima del Estado (BOE del 28), o naturalmente la Ley 21/2013, de 9 de Diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE del 11)²⁴⁶.

También el principio del desarrollo sostenible, o su contenido, se refleja en normas de carácter general, como el anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011²⁴⁷, y la nueva Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de

243 GOBIERNO DE ESPAÑA, Estrategia para la Economía Sostenible, Noviembre de 2009 [<http://www.economiasostenible.gob.es/estrategia-economia-sostenible>]

244 ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, op. cit., pp. 1401-1411.

245 Especialmente, ver QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, y FERNANDO PABLO, M. M. (Dir.), GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á. (Coord.), y otros, *Derecho de la Edificación y Renovación Urbana*, Ed. Tecnos, Madrid, 2016. Asimismo, ver 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 VARIOS AUTORES, *El Derecho Urbanístico del siglo XXI: Libro Homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 3 (“Urbanismo y Estado de las Autonomías”), Ed. Reus, Madrid, 2008, pp. 74-130, y “El Texto Refundido de la Ley de Suelo de 20 de Junio de 2008”, en MARTÍN REBOLLO, L., y BUSTILLO BOLADO, R. (Dir.), y otros, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, 2^a ed., Tomo I, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 132-178.

246 Por todos, ver QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014. Asimismo, vid. ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, op. cit., pp. 1411-1414; QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Comentario a la Legislación de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones estratégicas y las auditorías ambientales en Castilla y León”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2^a ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 155-232.

247 En relación con la Legislación de 2011, vid. ABOGACÍA DEL ESTADO-VARIOS AUTORES, *Memento Práctico-Contratación Pública 2016-2017*, Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2016; BLANQUER CRIADO, D.V., *Los contratos del sector público*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013; FERNANDO PABLO, M., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., y TERRÓN SANTOS, D., *Cuadernos de Derecho Administrativo*, Tomo III, *Contratos Públicos, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 4^a ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017; GUTIÉRREZ COLOMINA, V., *Manual práctico del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (R.D. Leg. 3/2011, de 14 de noviembre)*, 2^a ed., Ed. Fundación Asesores Locales, Málaga, 2013; JIMÉNEZ APARICIO, E. (Coord.), y otros, *Comentarios a la legislación de contratación pública*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, y PAREJO ALFONSO, L., y PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), y otros, *El nuevo marco de la contratación pública*, Bosch Editor, Barcelona, 2012.

Más específicamente, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La integración de aspectos medioambientales en la contratación pública”, en PIGRAU SOLÉ, A., y CASADO CASADO, L. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*,

Contratos del Sector Público (BOE del 9), al incorporar criterios ambientales a los procedimientos de contratación pública²⁴⁸, y debiéndose resaltar, a nivel autonómico, la importante Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública (BOCYL del 22)²⁴⁹, que, en desarrollo del derecho a una buena Administración, reconocido en el art. 12-EACYL, dedica su Título Preliminar a los principios generales, de actuación y rectores de la Administración autonómica, incorporando principios-directrices clásicos junto a otros de la línea más avanzada del Derecho Administrativo y en relación con otras Leyes en la materia, como los relativos a la sostenibilidad y a la orientación social. Efectivamente, por una parte, su art. 6 establece que la Administración autonómica “promoverá el desarrollo sostenible como principio rector de las políticas públicas y de sus actuaciones”, y, a tal efecto, “conciliará la protección y mejora del medio ambiente con el desarrollo económico y el progreso social”, y, por otra parte, su art. 7 señala que “la orientación social se integra como principio rector de las políticas públicas y de las actuaciones de la Administración autonómica, incorporando las preocupaciones sociales a sus relaciones con los ciudadanos y con la sociedad”, para lo que “se fomentará en particular la inversión socialmente responsable y la transparencia de las actividades en este ámbito”.

II.II.- EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO MARCO Y OBJETIVO DEL NUEVO URBANISMO: LA REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS.

La concepción del desarrollo sostenible se aplica, naturalmente, a cualquier ámbito de la sociedad actual, y también al Urbanismo y al uso del suelo. En efecto, la incidencia del paso del tiempo en las ciudades y pueblos (a la que no siempre se le ha prestado la atención debida, a pesar de algunos interesantes precursores)²⁵⁰, junto a la crisis económica iniciada en 2007, con la siguiente paralización del sector inmobiliario, han incidido de manera notable en las ciudades y en el ámbito urbanístico, y han traído consigo una corriente de opinión y una nueva legislación que propicia, adecuadamente, un cambio de orientación del Urbanismo, quizás ahora en la dirección adecuada, menos dedicado a la creación de nueva ciudad²⁵¹ y más enfocado hacia su interior y hacia acciones ambiental y energéticamente más sostenibles, así como hacia el mantenimiento del patrimonio construido; es decir, más centrado en la regeneración y renovación urbanas, y suponiendo un paso más a las meras medidas de rehabilitación de edificios y otras construcciones (aunque las mismas continúan siendo imprescindibles).

Ed. Atelier, Barcelona, 2010, pp. 123-159, y “Análisis de los problemas derivados de la introducción de consideraciones ambientales en los modelos de colaboración público-privada para la dotación y explotación de obras públicas”, citado; PERNAS GARCÍA, J. J., *Contratación Pública Verde*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 2011; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (Dir.), y otros, *Nueva Contratación Pública: Mercado y Medio Ambiente*, Ed. Universidad Pública de Navarra y Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación”, *Actualidad Jurídica Ambiental* (CIEDA), 18 de Abril de 2011.

248 Sobre la nueva Ley, y específicamente sobre esta materia, ver GALÁN VIOQUE, R. (Dir.), y otros, *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla, 2017.

249 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Análisis de los problemas derivados de la introducción de consideraciones ambientales en los modelos de colaboración público-privada para la dotación y explotación de obras públicas”, citado, p. 323.

250 Así, CALVO Y PEREIRA, M., *Arquitectura Legal. Tratado de la legislación vigente y sus aplicaciones en la construcción de paredes, vistas y luces*, Imprenta de D. Eusebio Aguado, Madrid, 1865.

251 PRIETO, F., “Urbanización en España. Una aproximación cuantitativa”, *Ecosostenible* (Grupo Wolters Kluwer), nº 28/2014, pp. 80-92. Sobre el posible futuro, ver el interesante trabajo de FERNÁNDEZ GÜELL, J. M., y COLLADO LARA, M., *Ciudades y ciudadanos en 2033. La transformación urbana de España*, Ed. Fundación de PWC-Escuela de Organización Industrial (EOI), Madrid, 2015.

Es más, efectivamente, desde finales del siglo XX, y principalmente en la Unión Europea, se plantea un nuevo Urbanismo más sostenible²⁵², contrapuesto sin duda al expansivo, desarrollado hasta entonces²⁵³.

Gran parte de este nuevo Urbanismo más sostenible, o de algunas de las ideas y acciones que lo integran, se han plasmado a nivel nacional en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (BOE del 27), y posteriormente en el nuevo 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 (BOE del 31), así como en la Comunidad de Castilla y León, en la interesante Ley 7/2014, de 12 de Septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo (BOCYL del 19)²⁵⁴, que modifica la Ley de Urbanismo de 1999 en ese sentido.

Aunque, naturalmente por la fecha de aprobación, el concepto del desarrollo sostenible no se menciona en la Constitución española de 1978, no cabe duda que algunos elementos de esa concepción sí están presentes, derivados de una interpretación cualitativa de la incidencia en la actividad pública, y en la privada, de los arts. 33 (derecho de propiedad privada y función social), 45 (medio ambiente), 46 (patrimonio histórico) y 47 (derecho a la vivienda), en un marco de economía de mercado con intervención pública (art. 33, que reconoce el derecho de propiedad, art. 38, sobre la libertad de empresa, y art.128, relativo a la intervención pública).

En este marco, y de acuerdo con la nueva concepción, a nivel nacional ya hay algunos indicios en esa dirección en las Leyes en materia urbanística y sobre el suelo de finales de los noventa del siglo XX y, ya en este siglo, en la Ley de Suelo de 2007, en el Texto Refundido de 2008²⁵⁵ (que inician el cambio de perspectiva del legislador nacional desde un Urbanismo desarrollista de creación de nueva ciudad a otro que responda a los requerimientos del desarrollo sostenible y a la regeneración de la ciudad existente; y cuyo reflejo más destacable son las nuevas situaciones básicas del suelo), en la Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible (que incluye tales ideas entre los fines comunes de las políticas públicas para el medio urbano sostenible, y medidas específicas de renovación y rehabilitación del medio urbano, así como,

252 Sobre su significado ver CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico*, Ed. Reus, Madrid, 2013; CORCHERO, M., y SÁNCHEZ PÉREZ, L., "La regeneración urbana como nuevo paradigma", *Práctica Urbanística*, nº 133/2015, pp. 54-63; 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.), y otros, *El Derecho Urbanístico del siglo XXI: Libro Homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 3, "Urbanismo y Estado de las Autonomías", Ed. Reus, Madrid, 2008, págs. 74-130, y "Comentario a la Disposición Final 3ª" y "Comentario a la Disposición Final 11ª", en CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), y otros, *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Ed. La Ley-El Consultor (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2013, pp. 621-632 y 650-667; FRANKE, Th., STRAUSS, W.-Ch., REIMANN, B., y BECKMANN, K. J., *Integrated Urban Development-a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe*, German Institute of Urban Affairs-Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, Berlin, 26 March 2007; GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., "Desarrollo territorial y urbano sostenible", en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía teórico-Práctica*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 51-63; GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., "Marco regulador para la regeneración urbana", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 109-I, Septiembre-Diciembre, 2017, págs. 339-359; GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., "Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 301/2015, pp. 151-179; ORDUNA REBOLLO, E., y MILLARUELO APARICIO, J. (Coord.), y otros, *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*, Ed. Ciudad Argentina-OICI-Ayuntamiento de Valladolid-Caja Rural, Buenos Aires-Madrid, 2004; QUINTANA LÓPEZ, T., tempranamente, *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1993, "La ciudad sostenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 22/2003, pp. 403-443, y "De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 24/2011, pp. 41-60; RAMALLO LÓPEZ, F. E., "El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 150/2011, pp. 391-440, y TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.), y otros, "Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XV, 2013.

Especialmente, ver QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016; en particular el trabajo de QUINTANA LÓPEZ, T., "Hacia un modelo de Urbanismo Sostenible", pp. 15-70. Asimismo, ver UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY-INTERNATIONAL CITY/COUNTY MANAGEMENT ASSOCIATION (ICMA)-SMART GROWTH NETWORK, *Cómo Alcanzar el Desarrollo Inteligente. 100 Políticas para su implementación*, trad. Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable (Universidad Metropolitana), San Juan (Puerto Rico), 2002.

253 ALMOGUERA SALLENT, M^a. P., "Formación del tejido urbano y expansión metropolitana. Políticas de viviendas en España", en VALENZUELA RUBIO, M (Coord.), y otros-PROYECTO URBSpain, *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2012, pp. 261-283.

254 Véase *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 39/2016, mayo, monográfico "Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo", coordinado por Tomás QUINTANA LÓPEZ, y MARINERO PERAL, Á.M., "La Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León", *Práctica Urbanística*, núm. 131/2014; y, PARDO ÁLVAREZ, M., "Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 33, enero-abril, 2015.

255 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El Texto Refundido de la Ley de Suelo de 20 de Junio de 2008", en MARTÍN REBOLLO, L., y BUSTILLO BOLADO, R. (Dir.), y otros, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Tomo I, cit., pp. 132-178.

entre otras medidas, prevé obras e instalaciones que se estiman necesarias para la mejora y la sostenibilidad del medio urbano), y naturalmente en la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 (que incluye entre sus objetivos no sólo la rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbanas, sino también el fomento de la calidad, sostenibilidad y competitividad en el sector, y su reconversión y reactivación, así como el ahorro y la eficiencia energética y el problema de la pobreza energética; se prevé como uno de los principios esenciales de la Ley el relativo al medio urbano sostenible, y, como medidas en esa dirección, se regula el nuevo Informe de Evaluación de Edificios y las actuaciones sobre medio urbano, entre otras)²⁵⁶, y en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSyRU) de 2015²⁵⁷, como veremos.

II.III.- LA REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO.

II.III.1.- El deber de conservación del patrimonio construido.

El Ordenamiento Jurídico, como es sabido, no sólo regula todo el proceso de uso del suelo y urbanístico, incluyendo las actividades edificatorias, sino que una vez construidos los edificios e instalaciones obliga a los propietarios de inmuebles (en el más amplio sentido de terrenos, construcciones, instalaciones y edificios) a su conservación, cumpliendo las normas sobre seguridad, salubridad y ornato público; es decir mantener los edificios seguros, sanos y decentes (STS 6601/2000, de 21 de Septiembre, Rec. 2095/1995). Deberes que se integran con normalidad en la función social del derecho de propiedad, tal como señala la STC 37/1987, de 26 de Marzo, al referirse a “*los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo*”.

Así, ya la LS/1956, en sus arts. 168 y 169, establecía el deber de los propietarios de los terrenos y edificaciones de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, y permitía que los Ayuntamientos ordenaran la ejecución de las obras necesarias para mantener tales condiciones, e incluso se podían exigir obras de conservación por motivos turísticos o estéticos. Las Leyes del Suelo posteriores mantuvieron tal deber con parecidas redacciones (arts. 181 y 182-TRLS/1976, arts. 21, 245 y 246-TRLS/1992 y art. 19-LRSV/1998)²⁵⁸.

256 ALLÍ ARANGUREN, J.-C., “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. especial 99-100, mayo-diciembre, 2014; CABRA DE LUNA, M. A., Informe sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: contenidos con repercusión en las personas con discapacidad y sus familias; *www.cermi.es*, 2013; CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (coord.) y otros, Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, La Ley-El Consultor (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2013; DE LA CRUZ MERA, A., “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, núm. 179, 2014, pp. 29-40; FERNÁNDEZ TORRES, J. R., “La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio”, RUE, núm. 30, enero-abril 2014; GONZÁLEZ GARCÍA, J. M., “Breve análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, REGAP, núm. 45, enero-junio 2013; JAVALOYES DUCHA, M., “La reforma en materia urbanística por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Especial referencia al Informe de Evaluación de Edificios y a las actuaciones sobre el medio urbano”, El Derecho-Bases de Datos. Revista de Derecho Local, núm. 11, 2013. <http://online.elderecho.com>; MATA OLMO, R. y MENÉNDEZ REXACH, A., “Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas”, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Ministerio de Fomento, núm. 179, 2014; PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, Ed. Iustel, Madrid, 2014; QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.), Urbanismo sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016; y, TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.), Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas, Monografías de la RARAP, Zaragoza, 2013.

257 Un ejemplo práctico de esta concepción es 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 del 17), modificada por Orden HFP/888/2017, de 19 de septiembre (BOE del 21), y por Orden HFP/1112/2017, de 17 de noviembre (BOE del 20).

258 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1981; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Tomo II, Ed. Civitas, Madrid, 1981, pp. 1368-1380, y *Comentario a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, pp. 269-397, y BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Comentario al artículo 19”, en ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Coord.), y otros, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 366-377.

Siguiendo la línea de los textos anteriores, y teniendo en cuenta que el TRLS/2008 (art. 3) señalaba que *“la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste”*, el art. 9, modificado primero por la Ley de Economía Sostenible de 2011 y después en 2013, unificó los deberes y cargas integrados en el derecho de propiedad del suelo; aunque, sobre la base general de párrafo 1º, distingue seguidamente distintas situaciones.

En relación con este deber, la Exposición de Motivos de la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (BOE del 27)²⁵⁹, hace referencia a los niveles del mismo, señalando que:

“En primer lugar, se completa la regulación del deber legal de conservación, para sistematizar los tres niveles que ya, de conformidad con la legislación vigente, lo configuran: un primer nivel básico o estricto, en el que el deber de conservación conlleva, con carácter general, el destino a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. Además, con carácter particular, el deber legal de conservación también contiene la necesidad de satisfacer 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, con lo que se dota de mayor coherencia a la tradicional referencia de este deber a la seguridad y a la salubridad,.../...”

Un segundo nivel, en el que el deber de conservación incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones, en particular las instalaciones, a las normas legales que les vayan siendo explícitamente exigibles en cada momento.../...”

Y un tercer nivel, en el que se define con mayor precisión y se perfila más específicamente, el carácter de las obras adicionales incluidas dentro del propio deber de conservación, por motivos de interés general, desarrollando lo que la Ley de Suelo definió como «mejora». Se distinguen así dos supuestos: los tradicionales motivos turísticos o culturales, que ya forman parte de la legislación urbanística autonómica, y la mejora para la calidad y sostenibilidad del medio urbano, que introdujo la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y que puede consistir en la adecuación parcial, o completa, a todas o a alguna de las exigencias básicas establecidas en el ya citado Código Técnico de la Edificación...”

En el marco de lo anterior, los arts. 15 a 17 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015²⁶⁰ establecen de forma completa el régimen del deber de conservación, al establecer que el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, y en todo caso en las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar 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. Este deber, que constituye 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, correrán a cargo de los fondos de aquella Administración, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.

En el suelo que sea rural a los efectos de esta misma Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades

259 CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), y otros, *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer)-El Consultor, Las Rozas (Madrid), 2013; DE LA CRUZ MERA, Á., “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, *Revista Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, nº 179/2014, pp. 29-40; QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016; VARIOS AUTORES, *Práctica Urbanística*, nº 138/2016, monográfico sobre “El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015”, y VARIOS AUTORES, *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 30/2014, monográfico sobre la “Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”

260 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, 25ª ed., Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2017; VARIOS AUTORES, *Práctica Urbanística*, nº 138/2016, monográfico sobre “El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015”.

que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.

En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3-1º de la Ley de Ordenación de la Edificación de 1999, y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad referidas 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 de 2006, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

La Administración competente podrá imponer en cualquier momento la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables.

No obstante el mantenimiento de la exigencia de este deber de conservación, como vemos, las circunstancias de la evolución urbanística de España hicieron que el mismo no fuera suficiente para hacer frente a los problemas de conservación del patrimonio inmobiliario.

II.III.2.- El régimen de la rehabilitación urbana en la Legislación actual.

La exigencia del deber de conservación que atañe a los propietarios inmobiliarios, y sobre la base de su necesidad por la finalidad que cumple, se comienza a completar, como hemos señalado, desde los años 60 y 70 del pasado siglo (reflejándose en determinados documentos de carácter internacional, cuando comienza a ponerse en duda el crecimiento indefinido de las ciudades europeas y la creación de nueva ciudad) con una atención pública hacia un cierto deterioro más o menos general de espacios urbanos, como barrios o manzanas, y no sólo de edificios aislados, que, a pesar de no tener calidad suficiente para integrarlos en la correspondiente protección como bienes históricos²⁶¹, reflejan una parte del sentido y la evolución de la ciudad concreta, pero por circunstancias determinadas han sido abandonados o sufren los efectos del paso del tiempo. Atención de los Poderes Públicos, enmarcada en la política de vivienda, que se inicia por razones culturales y conservacionistas, debido al deterioro de los centros de las ciudades principalmente, con degradación física, funcional y social, y al comenzar a tenerse en cuenta perspectivas más amplias e integradas para acometer los problemas de las ciudades.

En España, la acción pública a favor de la rehabilitación urbana se integra en la más amplia política de vivienda, regulándose de forma ordinaria desde finales de los años 70 del pasado siglo. En efecto, a nivel constitucional, y fruto de la responsabilidad social del Estado, la Constitución Española de 1978 incluye diversas determinaciones de fines del mismo, es decir, de los Poderes Públicos, entre los que se encuentra el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, obligando a que los Poderes Públicos promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho (art. 47-CE)²⁶². El reconocimiento, fruto de la teoría del Estado social, como sabemos, de los principios rectores de la política social y económica conduce, según señala la STC 18/1994, de 7 de Febrero, a la intervención del Estado para hacerlos efectivos. Es más, como señala la STC 113/1989, de 22 de Junio, el derecho a una vivienda digna, junto con los otros, *“obligan a los poderes públicos, no sólo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales...”*.

261 La STS 6601/2000, de 21 de Septiembre (Rec. nº 2095/1995), relativa a la orden de desmontar las torres de la Iglesia de los jesuitas en Bilbao y reponerlas a su estado original, que anula, distingue claramente las situaciones, al señalar que *“la orden impuesta no es una orden de conservación o reparación, sino de desmontaje de la obra de fábrica para su posterior reedificación con idénticas características y con los mismos materiales, lo que sólo es explicable desde consideraciones culturales y estéticas, y no desde el puro y general deber de conservación de cualquier edificio ordinario; éste no puede ir más allá de las debidas condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, de mantenimiento de los edificios seguros, sanos y decentes; todo lo que exceda de esa medida no cabe en el deber de conservación. En concreto, la exigencia del ornato público no puede ser entendida como obligación de los propietarios de mantener a su costa el valor histórico o artístico de los edificios (que, en cuanto valores sociales, deben ser a cargo de la sociedad) sino de que se cumplan en ellos las normales exigencias estéticas”*.

262 BARNÉS VÁZQUEZ, J., *La propiedad constitucional. El Estatuto jurídico del suelo agrario*, Ed. Civitas, Madrid, 1988; BASSOLS COMA, m., *“Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución de 1978”*, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 85/1983, pp. 13-42; LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Ed. M. Pons, Madrid, 2010; PACHECO JIMÉNEZ, M^a. N., y SALES, L., *“El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI”*, *Derecho Privado y Constitución*, nº 23/2011, pp. 349-398.

Al considerarse la vivienda como un elemento básico para la existencia humana, como una necesidad común para todas las personas, por necesitarse un espacio físico para vivir como medio de garantía de su intimidad y del desarrollo de su propia personalidad, el art. 47-CE ha recogido la política prestacional de la Administración en materia de vivienda, al considerarlo un derecho social que exige necesariamente una intervención pública y un hacer positivo en esta materia. Es más, la Constitución, sensible a las cuestiones mencionadas, ha incluido este precepto de forma categórica, con la finalidad de que los Poderes Públicos fijen y desarrollen objetivos claros y, en suma, efectivos. Así lo recoge la STC 152/1988, de 20 de Julio, al señalar que, *“la política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto – el económico y el social – se revelan difícilmente separables...”*.

La SsTC 19/1982, de 5 de Mayo, y 152/1988, de 20 de Julio, por su parte, refiriéndose a dichos principios rectores, estiman que la CE *“impide considerar a tales principios como normas sin contenido”*, y que el art. 47 constituye *“un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (artículo 53 de la Constitución), en el ejercicio de sus competencias”*.

El derecho a la vivienda obliga, pues, a los Poderes Públicos a su desarrollo, lo que implica que el Poder Legislativo está obligado a desarrollarlo mediante la Ley o Leyes precisas para alcanzar los objetivos establecidos; considerándose, tales principios, como un parámetro de la constitucionalidad de las Leyes correspondientes, y el Poder Judicial debe, asimismo, reconocer como tal y proteger el mismo derecho y su desarrollo, según lo previsto en el ordenamiento jurídico, que debe ser interpretado conforme a la Constitución, incluyendo, pues, los principios rectores (STC 19/1982, de 5 de Mayo). Sin embargo, en el contexto del Estado social, serán al Gobierno y a la Administración Pública a quienes le corresponda, de forma más categórica, la responsabilidad de alcanzar determinados objetivos constitucionales, incluido el derecho a la vivienda, como principio rector que es; y, en particular, tal responsabilidad alcanzará a la Administración Pública, debido al carácter servicial con que es definida por la Constitución Española, al señalar su art. 103 que la misma *“sirve con objetividad los intereses generales”*, entre los que se encuentra, sin duda, la vivienda. Por tanto, conseguir y desarrollar el derecho a la vivienda se considera una función pública, y, más en concreto, una función administrativa.

No obstante, debido a la estructura territorial de España, debemos tener en cuenta las diversas Administraciones Públicas existentes, y, por ello, el sistema de distribución de competencias establecido entre ellas en materia de vivienda, principalmente, si bien hay otras materias que inciden en ella.

Así, como ya se ha señalado, el art. 148-1º, 3ª-CE establece la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*; competencia que todos los Estatutos de Autonomía han asumido con el carácter de exclusiva.

Sin embargo, y a pesar de que el art. 149 de la Constitución no reconoce al Estado ninguna competencia directa en materia de vivienda, deben tenerse en cuenta las competencias nacionales sobre algunas materias que tienen una relación directa y estrecha con el sector de la vivienda (así, derecho de propiedad del suelo, la planificación económica o la ordenación del crédito).

Partiendo de considerar que el art. 47-CE no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia autonómica sobre vivienda, precisando que la misma se encuentra limitada por las competencias estatales sobre las bases y coordinación de la planificación económica y ordenación del crédito, debido a la incidencia que el sector tiene en el desarrollo económico y como factor generador de empleo. En concreto, la STC 152/1988, de 20 de Julio, señala:

“En efecto, tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito,.../...”.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la competencia estatal relativa a la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (STC 152/1988, de 20 de Julio). En base a lo anterior, el Tribunal Constitucional, en esta misma sentencia, reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia para desarrollar una política propia en materia de vivienda, incluido el fomento y la promoción de la construcción de las mismas, así como el complemento de las normas estatales y su ejecución (si bien esto último se aceptará de forma ordinaria años más tarde, mediante la STC 59/1995, de 17 de Marzo).

Posteriormente, la STC 112/2013, de 9 de Mayo, en este mismo sentido precisa:

“El art. 148.1.3 CE permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.../...Ahora bien esto no quiere decir que el Estado carezca de todo mecanismo de intervención en materia de urbanismo y vivienda. En efecto, en materia de vivienda, la evidente conexión del mercado inmobiliario con la economía nacional ha posibilitado que el Estado siga ejercitando una función de fomento de dicha actividad y así lo ha reconocido este Tribunal en su Sentencia 152/1988, de 20 de julio. En efecto, según la citada Sentencia la competencia autonómica en materia de vivienda se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía «dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)”.

Sin perjuicio de algunas normas aisladas anteriores²⁶³, y refiriéndonos exclusivamente a las normas del Estado, sin hacer referencia a las autonómicas²⁶⁴, podemos mencionar como inicio de una política de rehabilitación urbana el denominado Programa de Operaciones Piloto de Actuación Conjunta en Áreas urbanas y Asentamientos Rurales, puesto en marcha por la entonces Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, en diciembre de 1979, y los Estudios Básicos de Rehabilitación, iniciados por la Dirección General de Arquitectura en enero de 1980, y son el precedente de las Áreas de Rehabilitación Integrada; los cuales no tuvieron ningún éxito.

Normativamente, las acciones rehabilitadoras y su financiación pública comienzan con el Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de Septiembre (BOE de 3 de Octubre), para impulsar las Actuaciones del Estado en materia de Vivienda y Suelo, y con el Plan Trienal 1981-1983 (Real Decreto 2455/1980, de 7 de Noviembre, BOE del 13), en cuyo ámbito se incluye la rehabilitación de viviendas existentes, que se instrumentó mediante el Real Decreto 375/1982, de 12 de Febrero, sobre Rehabilitación de Viviendas (BOE de 3 de Marzo), y el Real Decreto 2555/1982, de 24 de Septiembre, por el que se arbitran Medidas para la Rehabilitación Integrada del Patrimonio Arquitectónico en Centros Urbanos, Núcleos Rurales y Conjuntos Histórico-Artísticos (BOE de 11 de Octubre), que, para recuperar aquellos centros urbanos y núcleos rurales que presentan problemas sociales y culturales específicos, y que requieren una financiación acorde con las posibilidades económicas de las familias que en ellas residen, consideró oportuno regular el establecimiento de Áreas de Rehabilitación Integrada.

Seguidamente, se aprobó el Real Decreto 2329/1983, de 28 de Julio, sobre Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano (BOE de 7 de Septiembre), que constituyó el verdadero catalizador de la política de rehabilitación en España, y cuya Exposición de Motivos reflejó claramente la evolución señalada, al precisar que:

“El actual deterior del patrimonio inmobiliario y la evidente pérdida de calidad ambiental del espacio habitado, tanto en el ámbito urbano como en el rural, así como los problemas de carencia y carestía de la vivienda, demandan una actuación pública encaminada a remediar la escasa atención pública encaminada a remediar la escasa atención hasta el momento prestada a los aspectos de mantenimiento y mejora del patrimonio residencial y urbano existentes.

263 Sobre la evolución de la política de vivienda, ver FERNÁNDEZ CARBAJAL, A., “Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001). Una visión panorámica”, *Información Comercial Española (ICE)*, nº 816/2004, págs. 145-161.

264 APARICIO GUERRERO, A. E., “Rehabilitación y regeneración urbana en el Estado de las Autonomías”, en VALENZUELA RUBIO, M (Coord.), y otros-PROYECTO URBSPAIN, *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2012, pp. 415-466.

La legislación española sobre urbanismo y vivienda se ha preocupado, casi exclusivamente hasta tiempos recientes de la extensión de las ciudades y de la construcción de nuevas viviendas. Sin embargo, la gestión urbanística que han aportado los Ayuntamientos a partir de 1979, tendente a la recuperación del medio urbano y rural ya habitado, ha evidenciado la perentoria necesidad de contar con la instrumentación legal de un sistema de financiación que contemple la mejora y rehabilitación tanto de la vivienda y los equipamientos como de los espacios urbanos con sus valores ambientales, arquitectónicos, histórico-artísticos, culturales y socioeconómicos”.

Este Real Decreto reguló las Áreas de Rehabilitación Integrada, los Estudios Básicos de Rehabilitación y los programas de actuación en la materia, y asimismo la participación de la iniciativa privada.

A continuación, en el marco del Plan Trienal 1984-1987, se aprobó el Real Decreto 3280/1983, de 14 de Diciembre, sobre Financiación de Actuaciones Protegibles en materia de Vivienda (BOE de 5 de Enero de 1984), sobre el que, planteado un conflicto de competencias, se dictó la STC 152/1988, de 20 de Julio, citada.

Cuando estaba próximo a finalizar el Plan anterior, las acciones en materia rehabilitadora se volvieron a incluir en los Reales Decretos 1494/1987, de 4 de Diciembre (BOE del 11), y 224/1989, de 3 de marzo (BOE del 4), sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en materia de Vivienda²⁶⁵.

Seguidamente, el Real Decreto 1932/1991, de 20 de Diciembre, sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en materia de Vivienda del Plan 1992-1995 (BOE de 14 de Enero de 1992)²⁶⁶, que pretende una intensificación de las ayudas para la rehabilitación de carácter estructural y el Real Decreto 2190/1995, de 28 de Diciembre (BOE del 30), sobre medidas en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999, que redefinió y fortaleció las áreas de rehabilitación.

Posteriormente, el Plan 1998-2001, aprobado por el Real Decreto 1186/1998, de 12 de Junio, sobre Medidas de Financiación de Actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo del Plan 1998-2001 (BOE del 26), modificado en 2000 y 2001, entre cuyas acciones se integran las relativas a la rehabilitación de áreas urbanas en degradación, de edificios y de viviendas, incluyendo el parque residencial de las CC.AA., de Ceuta y Melilla y de otros entes territoriales, y los supuestos de autoconstrucción y de rehabilitación en áreas rurales.

Después, el Plan 2002-2005 se aprobó mediante Real Decreto 1/2002, de 11 de Enero, sobre Medidas de Financiación de las Actuaciones Protegidas en materia de Vivienda y Suelo (BOE del 12), modificado posteriormente.

A continuación, el Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el Acceso de los Ciudadanos a la Vivienda se aprobó mediante el Real Decreto 801/2005, de 1 de Julio (BOE del 13)²⁶⁷, que incluye en su ámbito actuaciones protegidas en materia de rehabilitación tanto de áreas degradadas y centros históricos como de edificios y viviendas aisladas.

El Real Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE del 24), modificado posteriormente, y sobre el que se ha dictado la STC 112/2013, de 9 de Mayo, entre cuyos objetivos debemos destacar el de reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido, singularmente en aquellas zonas que presentan mayores elementos de debilidad, como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales, los núcleos de población en el medio rural, y contribuir, con las demás Administraciones, a la erradicación de la infravivienda y el chabolismo. Entre los ejes del mismo, destaca a nuestros efectos el relativo a Áreas de rehabilitación integral y renovación urbana, integrado por actuaciones en las áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS), en las áreas de renovación urbana (ARUS) y el programa de ayudas para la erradicación del chabolismo.

Finalmente, el régimen vigente está previsto en el Real Decreto 233/2013, de 5 de Abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016 (BOE del 10), que aunque es anterior, va en la misma línea que la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de

265 RUBIO DEL VAL, J., “Rehabilitación urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación”, *Informes de la Construcción*, Vol. 63, Extra, Octubre de 2011, pp. 5-20.

266 Sobre la política de vivienda desde este año hasta 2009, ver ALMOGUERA SALLEN, M^a. P., “Formación del tejido urbano y expansión metropolitana. Políticas de viviendas en España”, obra citada.

267 RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., “Balance del Plan Nacional de la Vivienda 2005-2008 y novedades del Plan 2009-2012”, *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, nº 161-162/2009, pp. 473-488.

Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (BOE del 27)²⁶⁸. En efecto, el nuevo Plan supone una reorientación de la política de vivienda en España, parece que ahora ya por el camino adecuado, al señalar que:

“La crisis económico-financiera que afecta a nuestro país y que se manifiesta con especial gravedad en el sector de la vivienda, pone hoy de manifiesto la necesidad de reorientar las políticas en esta materia. En efecto, tras un largo periodo produciendo un elevado número de viviendas, se ha generado un significativo stock de vivienda acabada, nueva y sin vender (en torno a 680.000 viviendas) que contrasta con las dificultades de los ciudadanos, especialmente de los sectores más vulnerables, para acceder a una vivienda, por la precariedad y debilidad del mercado de trabajo, a lo que se une la restricción de la financiación proveniente de las entidades crediticias.

.../...

La realidad económica, financiera y social hoy imperante en España, aconseja un cambio de modelo que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propicie la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles”.

En este contexto, el Plan se orienta a abordar la problemática referida, acotando las ayudas a los fines que se consideran prioritarios y de imprescindible atención, e incentivando al sector privado para que en términos de sostenibilidad y competitividad, y con soluciones y líneas de ayuda innovadoras, puedan reactivar el sector de la construcción a través de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas y contribuir a la creación de un mercado del alquiler más amplio que el actual (Exposición de Motivos).

Los objetivos del Plan (arts. 1 y 2) son, entre otros, adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en dos ejes: fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas; reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión; mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal, de su adecuación para la recogida de residuos (garantizando, asimismo, que los residuos que se generen en las obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas se gestionen adecuadamente, conforme a su normativa específica) y de su debida conservación, y contribuir a la reactivación del sector inmobiliario sobre la base del fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana.

Para la consecución de sus objetivos, en especial, en este punto, el relativo a la rehabilitación urbana, el Plan incluye, entre otros (art. 2), el Programa de subsidiación de préstamos convenidos (cuyo objeto es el mantenimiento de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos regulados en los Planes anteriores que cumplan con el Ordenamiento vigente en la materia; art. 9); el Programa de ayuda al alquiler de vivienda (cuyo objeto es facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos); el Programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler (siendo su objeto el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública; arts. 10 a 13); el Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria, y el Programa de apoyo a la implantación y gestión del Plan (que recoge las condiciones básicas de financiación para la creación y mantenimiento de sistemas informáticos para el control y gestión de las relaciones entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla en el desarrollo del Plan; arts. 41 y 42).

El Programa de Fomento de la Rehabilitación Edificatoria (arts. 19 a 24, 31 y 32) tiene por objeto la financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva, que estén finalizados antes de 1981; que, al menos, el 70% de su superficie construida sobre rasante tenga uso residencial de vivienda, y que, al menos, el 70% de las viviendas constituyan el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. No obstante, y de manera excepcional, se admitirán en este Programa edificios que, sin cumplir las condiciones anteriores, presenten

268 En relación con el paquete de medidas, ver <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/planintegraldeviviendaysuelo.pdf>

graves daños estructurales o de otro tipo, que justifiquen su inclusión en el mismo; que tengan íntegramente como destino el alquiler, durante, al menos 10 años a contar desde la recepción de la ayuda (teniendo en cuenta que la fecha de recepción de la ayuda se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal extendida en el folio registral de cada una de las fincas que vaya a ser destinada al alquiler, que el incumplimiento de esta obligación dará lugar a la devolución de las ayudas obtenidas, con sus correspondientes intereses legales, y que esta nota registral podrá ser cancelada a instancia de cualquier titular de un derecho sobre la finca transcurridos 10 años desde su fecha, o mediante el documento que acredite la previa devolución de las ayudas percibidas.

El objeto de este Programa son las actuaciones en los edificios indicados que se dirijan a su conservación, a la mejora de la calidad y sostenibilidad, y a realizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad.

Se considerarán actuaciones subvencionables para la conservación, las obras y trabajos que se acometan para subsanar las siguientes deficiencias:

- las detectadas, con carácter desfavorable, por el «informe de evaluación del edificio» o informe de inspección técnica equivalente, relativas al estado de conservación de la cimentación, estructura e instalaciones;
- las detectadas, con carácter desfavorable, por el «informe de evaluación del edificio» o informe de inspección técnica equivalente, relativas al estado de conservación de cubiertas, azoteas, fachadas y medianerías u otros elementos comunes, cuando se realicen en edificios declarados Bienes de Interés Cultural, catalogados o protegidos, o situados dentro de conjuntos histórico-artísticos, o cuando no concurriendo dichas circunstancias, se ejecuten simultáneamente con actuaciones para la mejora de la calidad y sostenibilidad que resulten subvencionables por el Programa, y
- las que se realicen en las instalaciones comunes de electricidad, fontanería, gas, saneamiento, recogida y separación de residuos y telecomunicaciones, con el fin de adaptarlas a la normativa vigente.

Seguidamente, se considerarán actuaciones subvencionables para la mejora de la calidad y sostenibilidad en los edificios, las siguientes:

- la mejora de la envolvente térmica del edificio para reducir su demanda energética de calefacción o refrigeración, mediante actuaciones de mejora de su aislamiento térmico, la sustitución de carpinterías y acristalamientos de los huecos, u otras, incluyendo la instalación de dispositivos bioclimáticos; y, en todo caso, deberá cumplirse como mínimo lo establecido en el Documento Básico del Código Técnico de la Edificación DB-HE1;
- la instalación de sistemas de calefacción, refrigeración, producción de agua caliente sanitaria y ventilación para el acondicionamiento térmico, o el incremento de la eficiencia energética de los ya existentes, mediante actuaciones como: la sustitución de equipos de producción de calor o frío, la instalación de sistemas de control, regulación y gestión energética, contadores y repartidores de costes energéticos para instalaciones centralizadas de calefacción; el aislamiento térmico de las redes de distribución y transporte o la sustitución de los equipos de movimiento de los fluidos caloportadores; la instalación de dispositivos de recuperación de energías residuales; la implantación de sistemas de enfriamiento gratuito por aire exterior y de recuperación de calor del aire de renovación, entre otros;
- la instalación de equipos de generación o que permitan la utilización de energías renovables como la energía solar, biomasa o geotermia que reduzcan el consumo de energía convencional térmica o eléctrica del edificio, e incluirá la instalación de cualquier tecnología, sistema, o equipo de energía renovable, como paneles solares térmicos, a fin de contribuir a la producción de agua caliente sanitaria demandada por las viviendas, o la producción de agua caliente para las instalaciones de climatización;
- la mejora de la eficiencia energética de las instalaciones comunes de ascensores e iluminación, del edificio o de la parcela, mediante actuaciones como la sustitución de lámparas y luminarias por otras de mayor rendimiento energético, generalizando por ejemplo la iluminación LED, instalaciones de sistemas de control de encendido y regulación del nivel de iluminación y aprovechamiento de la luz natural;
- la mejora de las instalaciones de suministro e instalación de mecanismos que favorezcan el ahorro de agua, así como la implantación de redes de saneamiento separativas en el edificio y de otros sistemas que favorezcan la reutilización de las aguas grises y pluviales en el propio edificio o en la parcela o que reduzcan el volumen de vertido al sistema público de alcantarillado;

- la mejora o acondicionamiento de instalaciones para la adecuada recogida y separación de los residuos domésticos en el interior de los domicilios y en los espacios comunes de las edificaciones;
- las que mejoren el cumplimiento de los parámetros establecidos en el Documento Básico del Código Técnico de la Edificación DB-HR, protección contra el ruido, y
- el acondicionamiento de los espacios privativos de la parcela para mejorar la permeabilidad del suelo, adaptar la jardinería a especies de bajo consumo hídrico, optimizar los sistemas de riego y otras actuaciones bioclimáticas.

En este grupo, para resultar subvencionables, el conjunto de actuaciones para el fomento de la calidad y sostenibilidad previsto debe contener, en todo caso, actuaciones de las incluidas en una o varias de las tres primeras mencionadas, de forma que se consiga una reducción de la demanda energética anual global de calefacción y refrigeración del edificio, referida a la certificación energética, de al menos un 30% sobre la situación previa a dichas actuaciones; siendo posible utilizar para su justificación cualquiera de los programas informáticos reconocidos conjuntamente por los Ministerios de Fomento y de Energía, Turismo y Agenda Digital, que se encuentran en el Registro General de documentos reconocidos para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Finalmente, se consideran actuaciones para realizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad, las que adecuen los edificios y los accesos a las viviendas y locales, a la normativa vigente; y, en particular, la instalación de ascensores, salvaescaleras, rampas u otros dispositivos de accesibilidad, incluyendo los adaptados a las necesidades de personas con discapacidad sensorial, así como su adaptación, una vez instalados, a la normativa sectorial correspondiente; la instalación o dotación de productos de apoyo tales como grúas o artefactos análogos que permitan el acceso y uso por parte de las personas con discapacidad a elementos comunes del edificio, tales como jardines, zonas deportivas, piscinas y otros similares; la instalación de elementos de información o de aviso tales como señales luminosas o sonoras que permitan la orientación en el uso de escaleras y ascensores, y finalmente la instalación de elementos o dispositivos electrónicos de comunicación entre las viviendas y el exterior, tales como videoporteros y análogos.

Todas las actuaciones subvencionables anteriores podrán incluir, a los efectos de la determinación del coste total de las obras, los honorarios de los profesionales intervinientes, el coste de la redacción de los proyectos, los informes técnicos y certificados necesarios, los gastos derivados de la tramitación administrativa, y otros gastos generales similares, siempre que todos ellos estén debidamente justificados; no siendo incluibles los impuestos, tasas o tributos.

Posteriormente, y principalmente debido a la anómala situación de la imposibilidad de llevarse a cabo la investidura del Presidente del Gobierno, y seguir éste mismo en funciones, mediante Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre (BOE del 10), se ha prorrogado el Plan anterior por un año.

La continuidad del Plan, o la elaboración de uno nuevo, queda pendiente por ahora de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2018.

II.III.3.- La regeneración y renovación urbanas: régimen aplicable.

Tal como señala la Exposición de Motivos de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013²⁶⁹, los problemas socioeconómicos del mercado de suelo y vivienda en España son de diversa naturaleza, muchos son anteriores a la crisis económico-financiera de 2007 y la mayoría tienen carácter estructural, aunque se han agravado en esa situación. Uno de ellos es sin duda la mayor atención que el legislador histórico en la materia ha dedicado a la expansión de las ciudades, descuidando algo (aunque haya habido actuaciones importantes en el pasado) la debida atención al ámbito urbano existente, tratando de generar bienestar económico y social, y de garantizar la calidad de vida de los habitantes, aunque tales actuaciones son mucho más complejas desde los puntos de vista económico y social, en particular actualmente.

269 Específicamente, ver CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), y otros, *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer)-El Consultor, Las Rozas (Madrid), 2013; HERVÁS MÁS, J., *Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, y QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

Ante esta situación, la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas tienen un relevante papel en la recuperación económica, coadyuvando a la reconversión de otros sectores (principalmente, el turístico), así como en los avances hacia el desarrollo sostenible. De acuerdo con lo anterior, continua señalando la Exposición de Motivos, los objetivos perseguidos por la Ley son, en primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible; en segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas, y finalmente fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad²⁷⁰, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

Objetivos y marco normativo que naturalmente se asumen por el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, precisamente por no incluir Exposición de Motivos y por encontrarnos ante un Texto Refundido²⁷¹.

Entre las disposiciones más relacionadas con la nueva orientación derivada del desarrollo sostenible, el art. 1-TRLSyRU establece como objeto del mismo regular, para todo el territorio nacional, las condiciones básicas que garantizan, entre otras cuestiones, 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, entre otras cuestiones, establece las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo y su valoración.

A continuación, con un carácter esencial para el texto, el art. 3-TRLSyRU establece y afirma el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible²⁷², que implica que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas públicas señaladas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje; la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; la prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas, y la prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

Por otra parte, se establece 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; y 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.

270 Como complemento imprescindible, ver MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO, *Plan Nacional de Ciudades Inteligentes*, Madrid, marzo de 2015.

271 HERVÁS MÁS, Jorge, *Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana*, obra citada, pp. 340-350.

272 QUINTANA LÓPEZ, T., "Hacia un modelo de Urbanismo Sostenible", y CASARES MARCOS, A., "La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental", en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, obra citada, pp. 15-70 y 217-305.

-
- 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 aquéllas 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.

De acuerdo con la Constitución Española, y su interpretación por el Tribunal Constitucional, se prevé que la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los Poderes Públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

Además, en el Título Preliminar, el art. 4 establece, al referirse a la ordenación del territorio y ordenación urbanística, entre otras cuestiones, el tradicional principio de que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste, y que esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

A continuación, entre los derechos del ciudadano, se incluye el relativo a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados. Y, entre los deberes, los de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia; cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados, y respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos (arts. 5 y 6-TRLSyRU).

Por otra parte, y aunque ya se preveía en la Ley de Suelo de 2007, la idea del desarrollo sostenible está presente en la regulación del estatuto de la propiedad del suelo y especialmente en las situaciones básicas del suelo (arts. 11 a 17, 20 y 21), especialmente en la situación básica de suelo rural, y en la previsión de la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano, para lo que se prevé la evaluación ambiental de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y en la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, se exige la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad económica, entre otras cuestiones (art. 22)²⁷³.

Seguidamente, se prevé el régimen de las actuaciones sobre el medio urbano (arts. 2-1º y 24, principalmente)²⁷⁴; las cuales se definen como aquéllas que tienen por objeto realizar tanto obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, como 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, como actuaciones de regeneración y renovación urbanas que tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

De acuerdo con la definición anterior, el objeto de las actuaciones sobre medio urbano son obras relativas a:

- la rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones,
- la regeneración y renovación urbanas, cuando afecten tanto a edificios como a tejidos urbanos,
- las obras de nueva edificación en sustitución de edificios demolidos anteriormente, y
- las actuaciones de renovación urbana que implican demolición, sustitución y realojos.

Por otra parte, pueden incluirse tanto actuaciones de transformación urbanística (con acciones de urbanización, incluyendo las de nueva urbanización y las de reforma y renovación de la urbanización, y acciones de dotación), como actuaciones edificatorias (a su vez, tanto de nueva edificación y sustitución de la existente, como de rehabilitación edificatoria), e incluso pueden realizarse tales actuaciones en los núcleos de población tradicionales legalmente asentados en el medio rural (arts. 2-1º *in fine* y 7-TRLSyRU).

Además, el art. 2 subraya que las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria; constituyendo éstas las actuaciones más complejas y más complicadas de llevar a cabo, al incluir aspectos que amplían de manera considerable la acción urbanística, en particular los aspectos sociales y económicos.

Estas actuaciones tienen como ámbito de aplicación el suelo en la situación básica de suelo urbanizado (arts. 17 y 21), tanto en la categoría de suelo urbano consolidado como en la de suelo urbano no consolidado, de acuerdo con las denominaciones habituales en la Legislación urbanística; y por ello se podrán llevar a cabo en grandes ciudades y en municipios pequeños, con o sin planeamiento general.

Los sujetos obligados a llevar a cabo las actuaciones en medio urbano (además de los previstos en la Legislación territorial y urbanística) son los propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, en la proporción acordada; las comunidades de propietarios y, en su caso, las agrupaciones de comunidades de propietarios, así como las 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 las Administraciones Públicas, cuando afecten a elementos propios de la urbanización (todos ellos con las precisiones establecidas en el art. 17-5º).

273 FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., "Instrumentos y técnicas urbanísticas para la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas", en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, obra citada, pp. 173-216.

274 HERVÁS MÁZ, Jorge, *Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana*, obra citada, pp. 357-375.

La iniciativa en la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano podrá partir (además de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y, en las condiciones establecidas por la ley, los propietarios), de las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores; todos los cuales serán considerados propietarios a los efectos de ejercer dicha iniciativa (art. 8-TRLSyRU).

No obstante, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, de obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos, o situaciones graves de pobreza energética, las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan; siendo consideradas prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella (art. 4-4º).

En general, las actuaciones sobre el medio urbano suelen tener cierta complejidad derivada del hecho de ser acciones a realizar sobre el tejido urbano edificado, en la mayoría de los supuestos con planeamiento urbanístico en vigor, por lo que el TRLSyRU (art. 24) señala que, si las actuaciones sobre medio urbano implican la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, se observarán los trámites procedimentales requeridos por la Legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. No obstante, asimismo se establece que tal Legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística. En cualquier caso, incorporarán la Memoria de sostenibilidad económica, prevista en el art. 22-5º (cuya finalidad es asegurar 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). Por su parte, las actuaciones que no requieran la alteración de la ordenación urbanística vigente, precisarán la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta de los sujetos mencionados en el art. 8, y a elección del Ayuntamiento.

Estas acciones en medio urbano precisan de un acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta o se autoricen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada (art. 24-2º-TRLSyRU); garantizando, en todo caso, la realización de las notificaciones requeridas por la Legislación aplicable (con lo que deberá incluirse en dicho acuerdo la relación de propietarios interesados y otros posibles titulares de derechos) y el trámite de información al público cuando éste sea preceptivo. Dicho acuerdo deberá contener, además y como mínimo, el Avance de la equidistribución que sea precisa (entendiendo por tal la distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución de la correspondiente actuación y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación; la equidistribución tomará como base las cuotas de participación que correspondan a cada uno de los propietarios en la comunidad de propietarios o en la agrupación de comunidades de propietarios, en las cooperativas de viviendas que pudieran constituirse al efecto, así como la participación que, en su caso, corresponda, de conformidad con el acuerdo al que se haya llegado, a las empresas, entidades o sociedades que vayan a intervenir en la operación, para retribuir su actuación) y el plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso (conforme a las reglas y procedimiento establecido en el art. 19)

La delimitación espacial del ámbito de actuación, sea conjunta o aislada, una vez firme en vía administrativa, marca el inicio de las actuaciones a realizar, de conformidad con la forma de gestión por la que haya optado la Administración actuante (art. 24-3º).

En tales actuaciones será posible (art. 24-4º) ocupar las superficies de espacios libres o de 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 instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de la regla básica anterior, bien permitiendo 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, o bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la Legislación aplicable, consiga la misma finalidad. Asimismo, el acuerdo firme en vía administrativa referido antes, además de los efectos previstos en el art. 42-3º (declaración de utilidad pública o interés social a efectos de expropiación forzosa u otro régimen), legitima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público que sean de titularidad municipal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del suelo 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. No obstante, cuando fuere preciso ocupar bienes de dominio público pertenecientes a otras Administraciones Públicas, los Ayuntamientos podrán solicitar a su titular la cesión de uso o desafectación de los mismos, la cual procederá, en su caso, de conformidad con lo previsto en la Legislación reguladora del bien correspondiente.

El régimen anteriormente dispuesto es también de aplicación (art. 24-5º) a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30% la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas; la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas; la realización de las obras y la implantación de las 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%, o la realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30%, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

Finalmente, cuando las actuaciones anteriores afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección (art.24-6º), se buscarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección; y, en cualquier caso, deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa.

El acuerdo de delimitación espacial de las actuaciones en medio urbano, como hemos señalado, comporta la declaración de utilidad pública o de interés social a efectos de la expropiación o venta forzosa o sujeción a los derechos de tanteo y retracto; legitima la ocupación de espacios libres y de dominio público de titularidad municipal, en los casos previstos; determina el inicio de las actuaciones a realizar, según la forma de gestión que se haya adoptado; la utilización de la expropiación en el mismo ámbito de gestión y en el plazo de las obras, y, en su caso, la ejecución subsidiaria por parte de la Administración Pública, asumiendo las facultades de edificar o de rehabilitar los inmuebles correspondientes, con cargo a los propietarios o titulares sustituidos.

En las actuaciones de iniciativa pública en el medio urbano, la Administración resolverá si ejecuta las obras directamente o si procede a su adjudicación por medio de la convocatoria de un concurso público (cuyo régimen establece el art. 9-3º).

Los arts. 29 y 30 se dedican al novedoso Informe de Evaluación de los Edificios²⁷⁵, otro de los instrumentos esenciales en relación con la sostenibilidad del urbanismo. En efecto, el Legislador nacional, al regular este Informe de Evaluación, según la EM-LRRRU de 2013, trata de asegurar la calidad y sostenibilidad del parque edificado y obtener información que le permita orientar el ejercicio de sus propias políticas, por lo que se prevé un instrumento que otorga la necesaria uniformidad a los contenidos necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos señalados, sin prejuzgar las medidas de intervención administrativa que deban poner en marcha las Administraciones competentes, para ir adaptando gradualmente el parque edificado español a unos criterios mínimos de calidad y sostenibilidad, pues su exigencia se limita a aquellos edificios que tienen verdadera transcendencia en relación con los objetivos previstos, así como con la

275 CASARES MARCOS, A., "Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas", en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía teórico-Práctica*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 618-642, e "Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 39/2016 (Ejemplar dedicado a: Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo), 68 pp.; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El Informe de Evaluación de los Edificios", en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, obra citada, pp. 371-425, y HERVÁS MÁS, Jorge, *Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana*, op. cit., pp. 350-356. Asimismo, en relación con la regulación en la LRRRU de 2013, ver MENÉNDEZ REXACH, Á., "El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013", *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, nº 179/2014 (Monográfico "Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas"), pp. 63-74, y PORTO REY, E., "El Informe de Evaluación de Edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 285/2013, pp. 125-155.

política económica y de vivienda del Estado, y que justamente son los de tipología colectiva y siempre que su uso sea el residencial o asimilado. Además, se busca facilitar a las Administraciones competentes un instrumento que les permita disponer de la información precisa para evaluar el cumplimiento de las condiciones básicas legalmente exigibles, tanto en materia de conservación como de accesibilidad. Por otra parte, continua la EM-LRRRU de 2013, el Informe incluye un apartado orientativo sobre un aspecto clave para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, como es la eficiencia energética y el cumplimiento de los compromisos de España relativos a la certificación de la eficiencia energética de los edificios, previstos en la normativa de la Unión Europea; exigiéndose que esa certificación se adjunte al Informe cuando una vivienda se ponga en venta o en alquiler, en aras de una mayor transparencia del mercado, una mayor información para los propietarios y un menor coste en su emisión.

De acuerdo con lo anterior, los arts. 29 y 30-TRLSyRU²⁷⁶ efectivamente establece el régimen del novedoso Informe de Evaluación de los Edificios, que han de elaborar, según el calendario previsto, los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva para acreditar la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

El Informe identificará el inmueble, con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada, la evaluación del estado de conservación del edificio (sin tener en cuenta únicamente las condiciones que afectan a las condiciones de seguridad o a las redes de instalaciones del mismo, como hacía antes la Inspección Técnica, sino que ha de referirse a todos los elementos que conforman el grado de seguridad del inmueble), 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 (debiendo llamarse la atención sobre la complejidad de los requerimientos establecidos en la legislación nacional, autonómica y local en esta materia, y teniendo en cuenta los diferentes usos de los inmuebles, los elementos arquitectónicos, la tipología edificatoria, etc.), estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas, y la certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente (que actualmente es el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, BOE del 13, modificado por Real Decreto 564/2017, de 2 de junio, BOE del 6²⁷⁷; si bien su régimen sancionador lo establecen las Disp. Ad. 12^a y 13^a-TRLSyRU); asignándose legalmente, pues, a este Informe una finalidad más amplia y más relacionada con la realidad del parque edificado que la anterior Inspección Técnica de Edificios.

De acuerdo con la DT-2^a-TRLSyRU, y con el objeto de garantizar la calidad y sostenibilidad del parque edificado, así como para orientar y dirigir las políticas públicas que persigan tales fines, y sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas aprueben una regulación más exigente y de lo que dispongan las ordenanzas municipales, la obligación de disponer del Informe de Evaluación de los Edificios deberá hacerse efectiva, como mínimo, según los edificios y los plazos previstos de esta forma:

- los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que a fecha 28 de junio de 2013, tuvieran ya una antigüedad superior a 50 años, el día 28 de junio de 2018, como máximo, y los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que vayan alcanzando la antigüedad de 50 años, a partir del 28 de junio de 2013, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad; tanto en un caso como en otro, si los edificios contasen con una Inspección Técnica vigente, realizada de conformidad con su normativa aplicable, antes del 28 de junio de 2013, sólo se exigirá el Informe de Evaluación cuando corresponda su primera revisión de acuerdo con aquella normativa, siempre que la misma no supere el plazo de diez años, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley; y, si así fuere, el Informe de Evaluación del Edificio deberá cumplimentarse con aquellos aspectos que estén ausentes de la Inspección Técnica realizada;
- los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda, y

276 Téngase en cuenta que por STC 5/2016, de 21 de enero, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 21 y 22, Disp. Ad. 3^a y Disp. Trans. 1^a y 2^a del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, preceptos de contenido equivalente a los arts. 29 y 30 y Disp. Trans. 2^a del TRLSyRU.

277 Este Real Decreto obliga a poner a disposición de los compradores y usuarios de edificios un Certificado de Eficiencia Energética que deberá incluir información objetiva sobre su eficiencia energética y requisitos mínimos de esa eficiencia para que los propietarios o arrendatarios del mismo, o de una de sus unidades, puedan comparar y evaluar su eficiencia energética, según la propia norma. De acuerdo, ahora, con el TRLSyRU y con este Real Decreto, el Certificado de Eficiencia Energética tiene carácter informativo para el adquirente o arrendatario del inmueble y, además, queda vinculado al deber de conservación del edificio y a la evaluación periódica de su cumplimiento.

-
- el resto de los edificios cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del Informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

El Informe de Evaluación debe realizarse a los inmuebles ubicados en edificios con tipología residencial de vivienda colectiva, que son los compuestos por más de una vivienda, sin perjuicio de que pueda contener, de manera simultánea, otros usos distintos del residencial; además, con carácter asimilado se entiende incluida en esta tipología, 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 (arts. 29 y 2-6º).

No obstante, y con el objeto de evitar duplicidades entre este Informe y la Inspección Técnica de Edificios (o instrumento de naturaleza análoga que pudiera existir en los Municipios o Comunidades Autónomas), se establece que el documento resultante de la Inspección Técnica se integrará como parte del nuevo Informe de Evaluación de Edificios; teniéndose éste por producido, en todo caso, cuando el ya realizado haya tenido en cuenta exigencias derivadas de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes a las establecidas por el TRLSyRU. Además, en este mismo sentido, cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar el estado de conservación del edificio y las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de personas con discapacidad, se podrá complementar con la certificación de la eficiencia energética del edificio, y surtirá los mismos efectos que el Informe de Evaluación de Edificios; y, asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable (Disp. Trans. 2ª y art. 29-1º).

Dada su finalidad, cuando el Informe de Evaluación sea realizado por encargo de la Comunidad o agrupación de Comunidades de Propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario, el Informe extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes.

El Informe de Evaluación de Edificios tendrá una periodicidad de diez años, aunque las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos pueden establecer una periodicidad menor; debiendo los propietarios de inmuebles obligados a su realización remitir una copia del mismo al Organismo que determine la Comunidad Autónoma, con el fin de que dicha información forme parte de un Registro integrado único, así como la realización de las obras correspondientes, en los casos en los que el Informe de Evaluación integre el correspondiente a la Inspección Técnica, en los términos previstos, y siempre que de éste último se derivase la necesidad de subsanar las deficiencias observadas en el inmueble.

El incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe tendrá la consideración de infracción urbanística, con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa urbanística aplicable.

Para asegurar los principios de información, coordinación y eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas, y facilitar el conocimiento ciudadano en relación con la sostenibilidad y calidad del medio urbano y el parque edificado, los Informes de Evaluación de los Edificios servirán para nutrir los censos de construcciones, edificios, viviendas y locales precisados de rehabilitación, que se prevén en la Disp. Ad. 1ª-TRLSyRU, relativa a la información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible.

El Informe de la Evaluación de los Edificios puede ser suscrito (art. 30) tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las Entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos; considerándose como tales a quien esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según la Ley de Ordenación de la Edificación de 1999, o haya acreditado la cualificación necesaria para su realización; cualificaciones y medios de acreditación que, de acuerdo con la DF-1ª-TRLSyRU, se fijarán mediante Orden del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y del Ministerio de Fomento, teniéndose en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación.

Dichos técnicos podrán recabar, cuando lo estimen necesario, en relación con los aspectos relativos a la accesibilidad universal, el criterio experto de las entidades y asociaciones de personas con discapacidad, y, cuando se trate de edificios pertenecientes a las Administraciones Públicas, podrán suscribir los Informes, en su caso, los responsables de los correspondientes servicios técnicos que, por su capacitación profesional, puedan asumir las funciones referidas.

Las deficiencias que se observen en relación con la evaluación se justificarán en el Informe bajo el criterio y la responsabilidad del técnico competente que lo suscriba.

Finalmente, entre las disposiciones más destacables, la Disposición Adicional 1ª-TRLSyRU establece que, con el fin de promover la transparencia y para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones que le competan, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las Administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación, comprensivo, al menos, de los siguientes instrumentos: Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación (previéndose, además, que los Informes de Evaluación de los Edificios servirán para nutrir dichos censos, en relación con las necesidades de rehabilitación); Mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria, y un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas. Finalmente, se establece que se procurará, asimismo, la compatibilidad y coordinación del sistema público de información referido con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.

Estrechamente vinculado a esta nueva filosofía urbanística, debe tenerse en cuenta el Real Decreto 233/2013, de 5 de Abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016 (BOE nº 86, de 10 de Abril), prorrogado por un año mediante Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre (BOE del 10).

En efecto, la regeneración y renovación urbanas se integran en el objeto del Plan Estatal, y se prevé un Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbanas, que tiene como objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados; obras que se realizarán con la finalidad de mejorar los tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales.

Entre las actuaciones subvencionables por este Programa pueden destacarse las siguientes:

- la ejecución de obras o trabajos de mantenimiento e intervención en edificios y viviendas, instalaciones fijas, equipamiento propio y elementos comunes, a fin de adecuarlos a la normativa vigente; incluyendo los honorarios de los profesionales, el coste de redacción de proyectos, informes técnicos y certificados necesarios, así como los gastos derivados de la tramitación administrativa, siempre que todos ellos estén debidamente justificados;
- la ejecución de obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, tales como:
 - obras de urbanización y reurbanización material de los espacios públicos tales como pavimentación, jardinería, infraestructuras, instalaciones, servicios de abastecimiento de agua, saneamiento, suministro energético, alumbrado, recogida, separación y gestión de residuos, telecomunicaciones y utilización del subsuelo;
 - obras de mejora de la accesibilidad de los espacios públicos;
 - obras destinadas a mejorar la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad; y
- obras de demolición y edificación de viviendas de nueva construcción. Los nuevos edificios deberán tener una calificación energética mínima B, y cumplir en todo caso con las exigencias del Código Técnico de la Edificación.

En relación con las cuestiones procedimentales y documentales, debe resaltarse asimismo la necesidad de elaborar una Memoria-Programa en la que constarán, al menos, los siguientes documentos:

- un Diagnóstico sobre la situación social, económica y ambiental del ámbito, justificado en base a indicadores e índices estadísticos objetivos en relación con la media municipal, autonómica y estatal o, en su defecto, sobre la base de informes técnicos, y también incluirá los objetivos y fines públicos de la actuación;

- un Programa de Acciones Integradas que incluya la descripción de las actuaciones subvencionables, su idoneidad técnica, y las formas de su ejecución y gestión así como su programación temporal; así como las medidas complementarias propuestas en los ámbitos social, económico y ambiental, especificando de forma pormenorizada las instituciones públicas y privadas implicadas y los compromisos establecidos para su puesta en marcha, desarrollo y seguimiento; y contendrá un cuadro de indicadores de seguimiento, para verificar la incidencia de las acciones y una Memoria que acredite la participación ciudadana en su diseño;
- una Memoria de Viabilidad Técnica que acredite su compatibilidad con la ordenación urbanística y otra de Viabilidad Económica, que analizará la rentabilidad y el equilibrio entre los beneficios y las cargas derivadas de la actuación para los propietarios; y deberá constar el presupuesto total protegido de la operación, desglosando las actuaciones, y
- el Plan de realojo temporal y retorno legalmente necesario, en su caso, con indicación de los plazos y costes de los realojos y de las medidas sociales complementarias previstas para la población afectada.

Finalmente, en esta misma línea, debe mencionarse también el Programa para el Fomento de Ciudades Sostenibles y Competitivas, cuyo objeto es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, basados en diversas líneas estratégicas temáticas que definirán los proyectos que podrán ser objeto de convocatoria pública, sin perjuicio de que dichas convocatorias puedan perfilarlas, y que hacen referencia a:

- mejora de barrios: actuaciones predominantemente de regeneración urbana integrada, en tejidos de bloque construidos en el periodo comprendido entre 1940 y 1980, en las que destaquen aspectos de incremento de la eficiencia energética y la mejora de la accesibilidad de los edificios, recualificación del espacio público, dotación de nuevos equipamientos e impulso de la cohesión social y la actividad económica;
- centros y cascos históricos: actuaciones predominantemente de regeneración en centros históricos urbanos y cascos rurales, incluyendo actuaciones de rehabilitación de edificios residenciales y otro uso que cuenten con algún grado de protección patrimonial, mejora del espacio público e impulso de la cohesión social y la revitalización económica;
- renovación de áreas funcionalmente obsoletas: actuaciones sobre tejidos con severas condiciones de obsolescencia funcional e inadecuación desde el punto de vista urbanístico y edificatorio, en los que se proponga su renovación funcional y recualificación con usos mixtos, que incluyan actividades económicas;
- renovación de áreas para la sustitución de infravivienda: actuaciones para la erradicación de la vivienda con deficiencias graves en seguridad, salubridad y habitabilidad, ubicada en tejidos de urbanización marginal, acompañadas de programas sociales;
- ecobarrios: actuaciones predominantemente de regeneración urbana en áreas residenciales en las que destaque el impulso de la sostenibilidad ambiental en los edificios y en los espacios públicos, y
- zonas turísticas: actuaciones de regeneración, esponjamiento y renovación urbanas en zonas turísticas con síntomas de obsolescencia o degradación, sobrecarga urbanística y ambiental o sobreexplotación de recursos y que planteen una mejora y reconversión de las mismas hacia un modelo turístico más sostenible, competitivo y de mayor calidad.

Los proyectos que se refieran a estas líneas estratégicas temáticas deberán circunscribirse a un único término municipal, contener la delimitación precisa del área de actuación, que tendrá carácter homogéneo y continuidad geográfica, con la descripción de la situación urbanística y social de la misma, y asimismo deberán justificar la conveniencia de la propuesta de actuación, e incluir una memoria descriptiva de la misma y de viabilidad técnica y económica de la actuación, y adjuntar un presupuesto estimativo, desglosado por tipos de actuaciones, así como un calendario previsible de ejecución.

Podrán ser beneficiarios de las ayudas de este Programa, las Administraciones Públicas, los propietarios únicos de edificios de viviendas, las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios, los consorcios y entes asociativos de gestión. Pero, en ningún caso podrán obtener financiación correspondiente a este Programa quienes se hayan beneficiado, dentro del mismo ámbito, de las ayudas de los Programas de Rehabilitación Edificatoria y de Regeneración y Renovación Urbanas.

Además, este Plan Estatal previó un programa de apoyo a la implantación del Informe de Evaluación de los Edificios (arts. 2 y 33 a 36), cuyo objeto es el impulso a la implantación y generalización de un Informe de Evaluación de los Edificios que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los mismos, mediante una subvención que cubra parte de los gastos de honorarios profesionales por su emisión.

El contenido formal del Informe de Evaluación de los Edificios se establece en el Anexo II-Real Decreto, incluyendo, en primer lugar, los datos de identificación del inmueble, urbanísticos, de la propiedad, del técnico competente que lo suscribe y los generales del edificio; archivos gráficos; documentación administrativa complementaria; descripción normalizada de los sistemas constructivos del edificio, relativos a la cimentación, estructura, cerramientos verticales y cubiertas, instalaciones del edificio; en segundo lugar, como Parte I del mismo, la información sobre el estado de conservación del edificio, con los datos de las inspecciones, valoración del estado de conservación de cada uno de los elementos constructivos e instalaciones del inmueble, incluyendo la existencia, en su caso, de peligro inminente, y la valoración final del mismo; descripción de las deficiencias de conservación detectadas; en tercer lugar, como Parte II, las condiciones básicas de accesibilidad del edificio y de sus instalaciones, con detalle, la existencia de información sobre las mismas y la valoración final y ajustes razonables a realizar; finalizando, como Parte III del mismo, con el Certificado de Eficiencia Energética del Edificio (realizado conforme al Real Decreto 235/2013, ya mencionado), que ha de adjuntarse.

Asimismo, el Real Decreto establece los beneficiarios de las ayudas, su gestión y cuantía, y las condiciones para su otorgamiento.

Finalmente, la Orden FOM/2252/2014, de 28 de noviembre (BOE del 3 de diciembre), determina la efectividad de las líneas de ayuda previstas en el Plan Estatal anterior.

II.IV.- SOSTENIBILIDAD Y REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES EN EL ORDENAMIENTO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN: ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LEGISLACIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE URBANISMO.

II.IV.1.- Previsiones del Estatuto de Autonomía.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado en su versión original por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (BOE del 2 de marzo), incluye, en su art. 26-1,2º, las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y la vivienda” como de competencia exclusiva, “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución”; asumiendo, en estas materias, la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección. Además, se incluyen otras materias que están estrechamente relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo (obras públicas; ferrocarriles, carreteras y caminos; transportes; etc.). El art. 27-EACYL, relativo a las competencias autonómicas de desarrollo normativo y de ejecución, también incluye materias relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo (ordenación y planificación de la actividad económica; régimen minero y energético, etc.). De la misma manera, el art. 28-EACYL se refiere a las competencias de ejecución (y, p.ej., incluye competencias en materias de industria, protección ambiental, etc.).

Posteriormente, fruto de los Pactos Autonómicos de 1992 y de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias (BOE del 24), el Estatuto fue modificado mediante Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo (BOE del 25), para ampliar las competencias. En relación con las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” el nuevo Estatuto no introduce novedad alguna; continuando mencionándose en el art. 26-1,2º-EACYL. No obstante, algunas modificaciones se introducen por el nuevo Estatuto en las materias sectoriales relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo (arts. 26, 27 y 28).

Seguidamente, el EACYL fue modificado por tercera vez mediante la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero (BOE del 9). El nuevo EACYL, destacando los aspectos cualitativos del mismo, define en el art. 4 el patrimonio natural y el patrimonio cultural como dos de los valores esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León; y prescribe que serán objeto de especial protección y apoyo. Por otro lado, el art. 8 asume los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución Española; debiendo entenderse asimismo que se incluyen, pues, los principios rectores económicos y sociales (y, por tanto, el relativo al medio ambiente). Por otra parte, las competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, sin cambios destacables, se incluyen en el art. 32-1º-2ª, con el mismo carácter de exclusividad que en los textos anteriores. Las materias relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo se incluyen, según el nivel correspondiente, en los arts. 32, 34 y 36 del mismo; debiendo destacarse el aumento competencial producido.

Finalmente, el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León ha sido aprobado mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (BOE del 1 y BOCYL del 3 de diciembre)²⁷⁸, perfectamente conforme con la Constitución Española (frente a otros proyectos y acciones de carácter claramente secesionista), que introduce novedades de interés en materia territorial y ambiental.

El Estatuto mantiene el art. 4, relativo a los valores esenciales de la Comunidad, introducido en 1999, reiterando la mención al patrimonio histórico, artístico y natural (junto a la lengua castellana), y la prescripción de que serán objeto de especial protección y apoyo.

Más novedosa es la previsión de un Título I sobre derechos, deberes y principios rectores, en el que se comienza reafirmando, obviamente, que los ciudadanos de la Comunidad tienen los derechos y deberes establecidos en la Constitución Española, en los Tratados Internacionales ratificados por España y en el ordenamiento de la Unión Europea (art. 8). A continuación, entre los deberes de los mismos ciudadanos se incluye el relativo a “conservar y proteger el medio ambiente y hacer un uso responsable de los recursos naturales” (art. 15, b), y entre los principios rectores dirigidos a los Poderes Públicos de la Comunidad, que han de orientar sus actuaciones conforme a ellos mismos, se incluye “el crecimiento económico sostenible, orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad para mejorar la calidad de vida de los castellanos y leoneses”, así como “la garantía efectiva del derecho a de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible” (art. 16-2º y 15º). Además, en estos dos últimos preceptos se incluyen referencias al patrimonio cultural, al desarrollo de las zonas rurales o la cohesión territorial.

En relación con el urbanismo y la ordenación del territorio, y sin cambios respecto a los Estatutos anteriores, se incluye como competencia exclusiva de la Comunidad, la relativa a ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; correspondiéndole a la Comunidad las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección (art. 70-1º, 6ª).

En cuanto a las competencias en materia de medio ambiente, y también sin apenas novedades respecto a los Estatutos anteriores, se prevén, como competencias de desarrollo normativo y de ejecución, las relativas a protección del medio ambiente y de los ecosistemas, prevención ambiental y vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas; correspondiéndole, en este caso, a la Comunidad el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección (art. 71-8º).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, como competencias exclusivas o de ejecución, se incluyen algunas materias conexas con el territorio y el medio ambiente, como obras públicas de interés regional, infraestructuras, desarrollo rural, agricultura, zonas de montaña, desarrollo económico, patrimonio cultural, montes y espacios naturales protegidos, aguas, educación o la cuenca del Duero, entre otras (arts. 70, 71, 73, 75 y 76).

278 SÁEZ HIDALGO, I., y REY MARTÍNEZ, F. (Dir.), y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, prólogo de J. V. HERRERA CAMPO (Presidente de la Junta de Castilla y León), Ed. Junta de Castilla y León-Ed. Thomson-Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011.

II.IV.2.- La Ley de Ordenación del Territorio y las Directrices Esenciales de Ordenación de Castilla y León.

En relación con la legislación propia la Comunidad²⁷⁹, y pesar de que Castilla y León tenía competencias legislativas en materia de ordenación del territorio desde la primera versión del Estatuto de Autonomía de 1983, siguiendo en estas primeras etapas el camino de la mayoría de las Comunidades Autónomas, de asumir la legislación urbanística estatal, no elabora normas en la materia durante años, hasta llegar al texto vigente, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL del 10 de diciembre de 1998 y de 18 de noviembre de 1999), modificada posteriormente. Por lo que se refiere a la legislación urbanística²⁸⁰, la Comunidad aprobó Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (BOCYL del 15), modificada también posteriormente, y su desarrollo se ha llevado a cabo mediante Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (BOCYL del 2 de febrero), modificado asimismo en varias ocasiones; textos que incorporan a la actividad urbanística algunos principios exigibles por la sociedad, como, p. ej., la transparencia administrativa, la cohesión económica y social, y la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico.

La Ley 10/1998, de 5 de Diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL del 10)²⁸¹, modificada posteriormente, al ser un texto de finales del siglo XX, ya asume los valores ambientales y de desarrollo sostenible desde la propia Exposición de Motivos, al incluir entre los objetivos generales de la ordenación del territorio de la Comunidad la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, y entre las finalidades de la política territorial de la Junta la relativa a mejorar la compatibilidad entre los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización con la protección del medio ambiente y del patrimonio de la Comunidad (art. 2).

La actividad de la Junta de Castilla y León en esta materia, y dirigida a alcanzar los objetivos anteriores, entre otros, se ejercerá a través de diversos instrumentos, entre los que debemos destacar las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León (art. 5), al ser el instrumento para la ordenación del conjunto de la Comunidad y tener como objetivo principal, entre otros, la definición del modelo territorial de la misma, y tener como función destacable, también entre otras, la de formular los criterios y normas que regulen la implantación de usos y actividades en el territorio, orientados hacia la consecución del desarrollo sostenible y el equilibrio territorial de la misma (art. 8). Objetivos que se hacen visibles en el contenido de las determinaciones de las Directrices, entre las que debemos resaltar las relativas a los criterios para la preservación de los recursos naturales y culturales y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico (art. 10). Determinaciones que pueden ser de aplicación plena, que son siempre vinculantes, de aplicación básica, que son vinculantes en cuanto a sus fines, y de aplicación orientativa, como recomendaciones (art. 6-3º). Aplicabilidad que se plasma en el procedimiento de elaboración y aprobación de las mismas, pues la directrices esenciales, de aplicación plena, han de ser elaboradas por la Junta de Castilla y León, como un Proyecto de Ley, y remitidas a las Cortes para su tramitación parlamentaria, y ser aprobadas como Ley; posteriormente, y una vez aprobada la anterior, la Junta aprobará mediante Decreto las directrices complementarias, de aplicación básica (art. 12). Directrices que son ejecutivas y de carácter vinculante (arts. 7 y 9).

Después de algunos intentos fallidos en el pasado, finalmente se adoptó la Ley 3/2008, de 17 de Junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (BOCYL del 24), modificada posteriormente.

279 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Las Leyes de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Castilla y León: nuevos retos futuros para las Administraciones Públicas", en VARIOS AUTORES, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI: Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, Ed. INAP-BOE, Madrid, 2003, y "El Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Comunidad de Castilla y León", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 218/2005, pp. 79-166.

280 CARO-PATÓN CARMONA, I., y MARINERO PERAL, A., *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. Iustel, Madrid, 2007; MARINERO PERAL, Á., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. El Consultor-Junta de Castilla y León, Madrid, 2000, y VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, en especial el minucioso trabajo de Á. MARINERO PERAL, "El Derecho Urbanístico de Castilla y León", pp. 53-212.

281 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otro, "La Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León: Aspectos generales e instrumentos", en MARINERO PERAL, A., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. El Consultor y Junta de Castilla y León, Madrid, 2000, pp. 73-150; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Las Leyes de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Castilla y León: nuevos retos futuros para las Administraciones Locales", op. cit., y "El Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Comunidad de Castilla y León", obra citada, y MARINERO PERAL, Á., "El Derecho Urbanístico de Castilla y León", obra citada, pp. 88-107.

La Ley, en su art. Único, aprueba las Directrices, cuyo texto se incluye en el Anexo; afirma su aplicabilidad plena y su carácter vinculante para las Administraciones autonómica y local y para los particulares (Disp. Ad. 1ª), y prevé la elaboración posterior de las Directrices Complementarias (Disp. Ad. 2ª).

Las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de la Comunidad, en desarrollo de la propia Ley de Ordenación del Territorio, se proponen establecer “*un modelo territorial al servicio del desarrollo sostenible*”, para lo cual su Exposición de Motivos esboza una síntesis de su diagnóstico territorial y, considerando que las singularidades de la Comunidad (extensión, dispersión de la población, envejecimiento de esta misma, debilidad del sistema urbano, etc.) deben reformularse en positivo, se refiere a los objetivos complementarios de los principios generales de desarrollo sostenible y equilibrio territorial, asumidos por el texto, entre los que se incluyen la puesta en valor de los recursos naturales y culturales, considerados como factores de atracción espacial y fundamentos de la calidad de vida, y completar las infraestructuras para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Sobre esta base, el Capítulo I de las Directrices establece los fundamentos del modelo territorial, cuyo criterio básico que lo inspira es el fomento de un desarrollo equilibrado en el espacio y sostenible en el tiempo, por lo que todas las decisiones sobre implantación de usos y actividades deben tener en cuenta su repercusión, entre otras cuestiones, en la calidad de vida de la población y en la gestión sostenible e inteligente de los recursos naturales. Este modelo tiene como objetivo básico influir en los factores espaciales que condicionan la calidad de vida de la población, entendida ésta como habitabilidad y potencial de desarrollo del territorio; del cual derivan varios objetivos específicos, entre los cuales se mencionan el impulso a un modelo territorial responsable, que garantice el desarrollo sostenible y contemple medidas frente al cambio climático, y otros estrechamente relacionados (como desarrollar un sistema urbano y territorial más estructurado y equilibrado, reforzando la integración funcional de los espacios urbanos y rurales; fomentar políticas integradas de transporte y comunicación; proteger el patrimonio natural y cultural, como señas de identidad de la Comunidad, o favorecer la cohesión económica y social, apoyando especialmente las zonas rurales, periféricas y menos favorecidas, entre otros).

Para la consecución de estos objetivos, las Directrices definen cinco estrategias, orientadas al fortalecimiento del modelo territorial existente y al desarrollo del modelo territorial para el futuro; una de las cuales tiende “*hacia una Comunidad sostenible*”, que implica que, sobre la base de una adecuación del concepto de desarrollo sostenible a las singularidades de Castilla y León, las políticas públicas deben reconocer el territorio que cambia y debe servir para administrar de una manera sostenible todos los procesos de transformación activados, garantizando el impacto positivo en el medio ambiente, y que se concreta en su Capítulo V.

Esta estrategia se integra por siete grupos de acciones y medidas públicas:

- fomento del desarrollo sostenible, a llevar a cabo por las Administraciones Públicas en colaboración con los agentes sociales, manteniendo un permanente análisis y diagnóstico de la evolución del territorio, y procurando adecuar los criterios de eficiencia económica, cohesión territorial y protección ambiental a las singularidades locales;
- salvaguardar la riqueza paisajística, que se considera estratégica para garantizar los objetivos de protección ambiental y conservación de los recursos, y que debe implicar su comprensión y la vigilancia de los procesos de su transformación;
- promover el desarrollo de una red de corredores verdes en los ámbitos territoriales idóneos, para fomentar una relación más positiva de la población con la naturaleza, y poner en valor de modo integrado los recursos naturales y paisajísticos de Castilla y León, respetándolos en todo caso;
- desarrollar y profundizar la integración socioeconómica entre el medio urbano y el rural, para lo cual se prevén los objetivos de mejorar de las infraestructuras de transportes y comunicación, favorecer sistemas de transporte público que aseguren la comunicación eficaz de los pequeños núcleos con los centros urbanos de referencia y de éstos con las capitales de Provincia, promover la conservación y ordenación de zonas de transición entre el territorio urbanizado y el medio rural en particular potenciando las zonas naturales de esparcimiento y áreas de recreativas, y fomentar un concepto de desarrollo rural guiado por una idea positiva del territorio, y apoyado en la mejora sistemática de equipamientos y servicios, y en las nuevas tecnologías;
- fomentar el arraigo en el medio rural, teniendo como objetivo prioritario favorecer el mantenimiento de la población en los núcleos rurales y el asentamiento de nuevos habitantes; para lo cual, se prevé garantizar el futuro de las explotaciones agrarias (promoviendo la incorporación de mujeres y jóvenes, y dotarlas de estructuras y usos adecuados),

incentivar las actividades agrícolas y ganaderas en los espacios con riesgo de abandono, fomentar la producción agroalimentaria de calidad con arraigo en las culturas locales y las explotaciones ganaderas con razas autóctonas de Castilla y León, y facilitar el trabajo en red de las agencias de desarrollo local;

- fomentar un urbanismo más sostenible, para lo cual los instrumentos de planificación urbanística, territorial y sectorial promoverán un uso sostenible del territorio, evitando el consumo innecesario de suelo y garantizando que la acción transformadora sea respetuosa con el medio, y se llevará a cabo una evaluación correcta de sus efectos y externalidades; para lo que las Directrices establecen que se aplicarán estrategias urbanísticas para la recuperación de los espacios consolidados, en particular de los tejidos históricos, dando prioridad al desarrollo de nuevas áreas; administrar la densidad de lo edificado, con respeto a sus valores tradicionales, fomentando espacios urbanos compactos y crecimientos continuos a los centros urbanos, y garantizando una red de espacios públicos idónea para favorecer la cohesión social de los barrios; desarrollar sistemas públicos de transporte, al servicio de unidades urbanas homogéneas, y moderar el acceso a espacios centrales con sistemas periféricos de aparcamiento e intercambio; garantizar que la entrada en servicio de los equipamientos y las infraestructuras de servicios básicos es previa o simultánea a la incorporación de nuevos desarrollos urbanos, y fomentar la adaptación del diseño urbano a las condiciones del medio ambiente y del paisaje, apoyándose en tejidos urbanos complejos con mezcla de actividades y usos, y
- articular un compromiso activo con los espacios menos favorecidos, estableciendo como áreas de actuación preferente las que cuenten con menor PIB por habitante, las que cuenten con una densidad inferior a 10 habitantes por Km², los Espacios Naturales Protegidos e incluso barrios urbanos en declive o con problemas de integración social y económica; teniendo consideración especial asimismo las cuencas mineras y las zonas sujetas a riesgos singulares. En todas ellas, se realizará un esfuerzo de diagnóstico para fomentar propuestas atractivas de implantación o reconversión de actividades económicas, tanto en el sector industrial como en el turismo ligado a la calidad del entorno.

Además de esta parte de las Directrices, directamente referida a las cuestiones ambientales y de desarrollo sostenible, debe señalarse que también hay cuestiones relacionadas en las restantes estrategias, relativas a la consecución de una Comunidad estructurada, rica y diversa, de bienestar y creativa, así como respecto a la Unión Europea y a las Comunidades vecinas.

El segundo instrumento territorial lo constituyen las Directrices de Ordenación Subregionales (arts. 14 a 19-LOTCYL), que son el instrumento ordinario de ordenación territorial en Castilla y León; estando destinadas a considerar de forma integrada los recursos naturales, las infraestructuras y los equipamientos en ámbitos geográficos no prefijados, en principio (EM-LOTCYL, Apdo. V). Las Directrices de Ordenación Subregionales son, pues, el instrumento habitual y ordinario de ordenación del territorio de la Comunidad, cuyo objeto es la planificación de áreas que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales, y a tal efecto, serán ámbitos prioritarios los definidos en la legislación sobre ordenación, servicios y gobierno del territorio. Tienen naturaleza normativa y carácter originario, pues su elaboración y aprobación no depende de la existencia de las Directrices de Ordenación del Territorio.

Estas Directrices de Ordenación Subregionales cumplirán todas o algunas de las siguientes funciones, estrechamente relacionadas con el enfoque sostenible del uso del territorio:

- proponer un modelo flexible para la utilización racional del territorio, que optimice sus aptitudes para la localización de actividades susceptibles de propiciar su desarrollo equilibrado y sostenible;
- establecer mecanismos de coordinación que permitan una gestión responsable de los recursos, de forma compatible con la protección del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades sociales, y
- definir un marco de referencia, orientación y compatibilización para los planes, programas de actuación y proyectos, tanto sectoriales como locales, con incidencia sobre su ámbito, en especial para los planes de ordenación urbanística y demás actuaciones de las Administraciones Públicas.

Además, debemos destacar que la función de las Directrices de Ordenación Subregionales de suplir la inexistencia de ordenación urbanística a nivel municipal, mediante las normas apropiadas, con la finalidad de paliar uno de los más graves problemas regionales, prevista en LOTCYL en su texto original de 1998, y que era una de sus características más interesantes, ha sido eliminada en la modificación de esa Ley realizada en 2014.

Finalmente, los Planes y Proyectos Regionales son los últimos instrumentos de ordenación del territorio (arts. 20 a 25-LOTCYL), que, aún con un régimen jurídico sustancialmente idéntico, deben distinguirse en el sentido de que a los

Planes les corresponde un contenido más general y abstracto, y a los Proyectos un contenido más singular y concreto; y cuya relación con el nuevo modelo territorial más sostenible es asimismo visible. Por tanto, pueden distinguirse:

- Planes Regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad.
- Planes Regionales de ámbito territorial, que tienen por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales, de implantación de infraestructuras o de regeneración o renovación urbana, que se consideren de interés para la Comunidad.
- Proyectos Regionales, que tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad.

II.IV.3.- La Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Aprobada la Ley de Ordenación del Territorio en 1998, como hemos visto, se retomaron los trabajos de redacción del texto urbanístico, que acabarían convertidos en la Ley 5/1999, de 8 de Abril, de Urbanismo de Castilla y León (BOCYL del 15), que será modificada en varias ocasiones, resaltando la producida por la importante Ley 7/2014, de 12 de Septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo (BOCYL del 19), y la última en 2017. De acuerdo con las previsiones de la Ley, mediante Decreto 22/2004, de 29 de Enero, se aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (BOCYL del 2 de Febrero), modificado por última vez mediante Decreto 6/2016, de 3 de Marzo (BOCYL del 4)²⁸².

Sin perjuicio del análisis posterior, como marco general, la Exposición de Motivos de la Ley de Urbanismo fija cuatro objetivos principales: el primero es reducir la complejidad normativa, codificando el conjunto de preceptos reguladores del urbanismo; el segundo objetivo es adaptar la normativa urbanística a las características y problemas particulares de Castilla y León, entre ellos, la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa; el tercer objetivo es precisamente el relacionado con la sostenibilidad, y, por fin, el cuarto objetivo es recuperar o afirmar la finalidad central de la actividad urbanística.

Entre todos los objetivos nos interesa el tercero, cuya finalidad es incorporar a la actividad urbanística algunos principios exigidos con fuerza por la sociedad, como la transparencia administrativa (el acceso a la información), el fomento de la cohesión social y, especialmente, la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, llamados a compartir en forma creciente el peso de las decisiones de ordenación urbanística con los históricos valores de abaratamiento del suelo y dotación de servicios, dice la Exposición de Motivos. Y añade la misma que “[n]o es fácil traducir en legislación estas intenciones, cuando el contexto social aún identifica desarrollo económico con urbanización, progreso social con producción y consumo de usos urbanos. Sin embargo, esta Ley aborda con especial interés la relación entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social, y asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la Unión Europea y en otros documentos como la Declaración de Río, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano o la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles, considera que el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para legarlo a las generaciones futuras. Y, asimismo, que debe la Administración matizar la acción del mercado, generadora al tiempo de riqueza y desigualdad, asegurando dotaciones urbanísticas suficientes y adecuadas”. Finaliza, en este punto, afirmando que la Ley “acude a los principios constitucionales de la política económica y social, y concluye de ellos que el principal propósito del urbanismo ha de ser que el uso del suelo se realice conforme al interés general, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la cohesión social de la población, en especial mediante su acceso a una vivienda digna y a las dotaciones urbanísticas adecuadas, y de forma compatible con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural”.

Por tanto, desde el texto original de la Ley, debido a su modernidad, se van a incluir prescripciones en línea con las ideas de un urbanismo más sostenible, aunque la formulación de esta filosofía urbanística nueva no se había producido aún. Y así, entre las prescripciones en las que se plasmaba ese interés de la Ley por un Urbanismo más sostenible, se

282 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Las Leyes de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Castilla y León: nuevos retos futuros para las Administraciones Locales”, op. cit., y “El Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Comunidad de Castilla y León”, obra citada, y MARINERO PERAL, Á., “El Derecho Urbanístico de Castilla y León”, obra citada, pp. 107-212.

estableció entre los objetivos de la actividad urbanística pública alcanzar una ordenación urbanística para los Municipios que favorezca su desarrollo equilibrado y sostenible, la calidad de vida y la cohesión social de la población, la protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural; la previsión de la categoría de suelo rústico, como suelo que ha de quedar preservado de la urbanización; algunas disposiciones del contenido de los planes urbanísticos y especialmente los objetivos obligatorios del nuevo planeamiento urbanístico, entre los que deben destacarse los relativos a la sostenibilidad y a la protección del medio ambiente, a la protección del patrimonio cultural y a la calidad urbana y cohesión social, y finalmente alguna prescripción en materia de gestión urbanística.

El texto de la LUCYL original ha sido modificado varias veces, por razones variadas y únicamente algunos cambios tienen relación con la sostenibilidad urbanística. Así, la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo (BOCYL del 18), cuyo objeto principal era la adaptación a la nueva Ley de Suelo nacional de 2007, integra en la LUCYL ciertas consideraciones relacionadas con el nuevo modelo de urbanismo, que ya se vislumbra en la Ley del Estado, tales como precisar legalmente los objetivos de la actividad urbanística, como el relativo al desarrollo sostenible de la misma, e incluir algunos nuevos; se modifica el régimen del suelo rústico, para adaptarlo a la Ley nacional; se regula el trámite de evaluación ambiental en la aprobación de los planes, y se prevé el fomento del crecimiento urbano compacto, vinculándolo a la sostenibilidad del desarrollo urbanístico y a la lucha contra el cambio climático.

Para finalizar, una vez aprobada por el Estado la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana de 2013, la Comunidad de Castilla y León procedió a la modificación de la LUCYL mediante la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo (BOCYL de 2 de octubre), que es el texto que asume y establece en la Comunidad las nuevas ideas del Urbanismo sostenible, y que constituye la normativa vigente (aunque la LUCYL ha sido modificada aún en más ocasiones en 2015 y 2017). La nueva reforma de la Legislación urbanística asume claramente la nueva filosofía urbanística al entender que *“la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas deben ser objetivos prioritarios de la estrategia urbanística para las ciudades de Castilla y León en el siglo XXI, de forma especial en los espacios urbanos vulnerables, donde concurren procesos de abandono, obsolescencia o degradación del patrimonio edificado y del tejido urbano, o con amplios sectores de la población en riesgo de exclusión por razón de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social”*, y que *“[e]ste planteamiento va más allá de los aspectos estrictamente físicos, identificables con la rehabilitación edificatoria en cuanto arquitectura, adquiriendo una dimensión plural que persigue la cohesión social, la sostenibilidad y la participación ciudadana en un medio urbano ordenado. Textos recientes como la «Carta de Leipzig» sobre las ciudades sostenibles de 24 y 25 de mayo de 2007 o el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la regeneración urbana en Europa, en la sesión de 9 y 10 de junio de 2010, han definido los conceptos de regeneración urbana y desarrollo integral, insistiendo en la necesidad de prestar especial atención a los barrios más vulnerables teniendo en cuenta las múltiples causas del declive de los barrios: obsolescencia de los edificios, sí, pero también dificultades de accesibilidad, infraestructuras anticuadas, etc., a las que se suman múltiples problemas socio-económicos y ambientales”*. De hecho, las medidas en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana incluidas en la reforma se orientan complementariamente hacia la sostenibilidad, como veremos de inmediato. Posteriormente, naturalmente, se modificó en 2016 el RUCYL para adaptarlo a las modificaciones legales.

II.V.- LA REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES EN EL MODELO URBANÍSTICO SOSTENIBLE DE LA LEY DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN.

II.V.1.- Aspectos generales.

El Código Civil de 1889 (art. 348), y en general la legislación liberal de la época, configuró la propiedad del suelo como un derecho subjetivo del propietario integrado por todas las facultades de uso y goce, y sin apenas limitaciones. No obstante, la evolución de la sociedad y del propio Ordenamiento ha transformado este derecho, al integrar en el mismo de manera inescindible su función social²⁸³.

En efecto, partiendo del hecho bien conocido de que las actuaciones sobre el suelo y el territorio son un hecho colectivo que condicionan de forma decisiva la vida entera de sus habitantes, ya desde la Ley del Suelo de 1956, el urbanismo y después la ordenación del territorio pasan a ser una decisión de la organización colectiva, es decir, se convierten en funciones públicas, debido a los intereses generales implicados. Así lo señalan las sucesivas Leyes del Suelo (de 1976, 1990 y 1992) y una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, SsTS de 7 de Noviembre de 1998, AR. 8783; de 26 de Marzo de 1996, AR. 2700, y de 8 de Mayo de 1997, AR. 5651) y del Tribunal Constitucional (SsTC 61/1997, de 20 de Marzo, y 141/2014, de 11 de Septiembre).

Esta concepción se confirmó por el art. 33-CE, al garantizar el derecho de propiedad y precisar que la función social delimita su contenido de acuerdo con las leyes; con lo que las facultades concretas (y también los deberes) que integran el derecho de propiedad, en el régimen constitucional, las determina la ley, debido a su función social y a los intereses públicos inherentes. Cuestión que reiteran los arts. 4, 11 y 12-TRLRUR de 2015, y los arts. 2-LUCYL y RUCYL.

Así pues, será la ordenación urbanística (constituida por la ley, nacional o regional, y, mediante la correspondiente remisión, por los planes urbanísticos) la que defina el estatuto básico del derecho de propiedad, confiriéndole determinados contenidos, con lo que el ámbito de intereses que ampara el derecho de propiedad del suelo no alcanza a la transformación o el aprovechamiento urbanístico del mismo. Este aprovechamiento urbanístico y el propio contenido del derecho de propiedad del suelo se definen o delimitan por una decisión normativa del poder público (ley y plan urbanístico). Es decir, ningún propietario o titular de una parcela de suelo tiene derecho a transformar el suelo rústico (situación de suelo rural) en suelo urbano (situación de suelo urbanizado), y posteriormente edificarlo con las correspondientes construcciones, sino que tal posibilidad, de acuerdo con el marco normativo conocido, ha de estar prevista en el plan urbanístico, especialmente en el suelo urbanizable, que es el previsto para la expansión urbanística y el uso urbanístico del suelo, y, una vez convertido en suelo urbano, ser edificado.

283 En general, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, 25ª ed., Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2017; FERNANDO PABLO, M. M. (Dir.), GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á. (Coord.), y otros, *Derecho de la Edificación y Renovación Urbana*, Ed. Tecnos, Madrid, 2016; FERNANDO PABLO, M. M., GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Cuadernos de Derecho Administrativo III. Contratos Públicos, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 4ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017 (la parte dedicada a *Urbanismo y Ordenación del Territorio* redactada por FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.); LÓPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, 4ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2013; MARTÍN REBOLLO, L., "Ordenación del Territorio y Urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual", en CANO CAMPOS, T. (Coord.), y otros, *Lecciones y Materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI, *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente*, Ed. Iustel Madrid, 2009; MARTÍN REBOLLO, L., "Estudio preliminar sobre el Derecho Urbanístico Español", en *Leyes Administrativas*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015; MARTÍN REBOLLO, L., BUSTILLO BOLADO, R. (Dir.), y otros, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), [1ª ed., 2007] 2ª ed., 2 Tomos, 2009; MELÓN MUÑOZ, A. (Dir.), y otros, *Urbanismo 2017*, Memento Práctico de Francis Lefebvre, Madrid, 2017, y QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

En este proceso²⁸⁴, cobran especial importancia los planes urbanísticos, pues de acuerdo con el sistema constitucional y normativo, les corresponde diseñar el modelo territorial para un ámbito determinado, estableciendo la clasificación y el uso del suelo, su destino (incluyendo el edificatorio), las dotaciones y servicios públicos, y sus emplazamientos, e incluso pueden fijar ciertas condiciones estéticas en los usos del suelo). Planes urbanísticos que no son un mero dibujo, sino que establecen los medios de ejecución de sus propuestas de ordenación; es decir, determinar las operaciones jurídicas y físicas para que el correspondiente suelo en su estado original se transforme en el previsto, mediante su urbanización y, en su caso, su edificación.

En la actualidad, el Planeamiento sigue constituyendo el núcleo esencial del Derecho Urbanístico²⁸⁵, debido a que, por la propia naturaleza de la ordenación física o territorial, ésta debe articularse básicamente a través de la técnica de la planificación (STS de 27 de Marzo de 1980, TOL967.172).

La doctrina del Tribunal Constitucional admite sin problemas que el Planeamiento Urbanístico es una parte del Urbanismo, o, en el plano jurídico, de la ordenación urbana. Este contenido del Urbanismo, incluyendo el Planeamiento Urbanístico, se traduce en *“las políticas de ordenación de la ciudad”*, pues con ellas *“se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamiento humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo”* (SsTC 61/1997, de 20 de Marzo, 141/2014, de 11 de Septiembre). Por su parte, en esta misma línea, la STC 92/2015, de 14 de Mayo, señala que el núcleo fundamental del urbanismo *“está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo”*.

El Planeamiento se recogió en todas las Leyes históricas sobre urbanismo y suelo, y actualmente el TRLSyRU de 2015 no lo menciona expresamente, por cuestiones competenciales, al considerarse que no es una ley urbanística, sino una ley que atañe a las competencias del Estado (aunque se intuye en sus arts. 4, 11 y 12)

La importancia del Planeamiento Urbanístico radica principalmente en dos elementos. En primer término, la idea de que los Planes Urbanísticos diseñan el modelo territorial y prevén en ejecución, y puesta en práctica; es decir, prefiguran y anticipan el modelo futuro de lo que será la ciudad y el uso del suelo. El Plan, pues, aspira a una transformación material de la ciudad, y del uso del suelo, por cuya virtud un *“dibujo”* se convierte en realidad (STS de 1 de Diciembre de 1992, TOL1.678.550). Específicamente, algunas Leyes urbanísticas y territoriales de las Comunidades Autónomas, como la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 1999, recogen su finalidad y contenido concreto.

En segundo lugar, y siendo sin duda la idea más destacable, la incidencia de los Planes Urbanísticos sobre el derecho de propiedad, a través de un peculiar sistema normativo, y del que derivará su naturaleza jurídica reglamentaria.

En efecto, la LS/1956, como es sabido, realizó un cambio trascendental en relación con el derecho de propiedad, que pasó de ser un derecho ilimitado de usar y abusar de ese suelo a ser un derecho definido y delimitado por lo que, en cada caso, determine la ordenación urbanística para cada parcela de suelo. Será la ordenación urbanística, como función pública, la que defina el estatuto básico del derecho de propiedad del suelo, confiriéndole determinados contenidos.

Pero tal determinación, debido a la evidente amplitud del suelo, muy casuística, no la podía, ni puede, realizar una ley, por sus características de norma general y abstracta, por lo cual ya la LS/1956 utilizó una técnica normativa de carácter bifásico, y muy peculiar, consistente en fijar la ley (en la actualidad, como es sabido, nacional y, sobre todo, autonómica) la base y cobertura del sistema, así como las líneas maestras y directrices del mismo, y seguidamente remitir a los Planes Urbanísticos la ordenación concreta y singular de cada parcela de suelo del territorio nacional; Planes que en la actualidad son competencia plena de las Comunidades Autónomas, con participación de los Municipios, en su caso.

Así lo señalaron, históricamente y con redacciones diversas, las siguientes Leyes en materia de urbanismo y suelo. Actualmente²⁸⁶, el art. 4-TRLSyRU de 2015 asume tal sistema, sin perjuicio de las consideraciones competenciales, y

284 Por todos, QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, y PAIS RODRÍGUEZ, R., y ARENAS CABELLO, F., *“La intervención de la Administración en el Urbanismo (III)”*, en LINDE PANIAGUA, e. (Coord.), y otros, *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad*, 2ª ed., Ed. Colex, Majadahonda (Madrid), 2012.

285 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *“El Planeamiento Urbanístico”*, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 319-430, y *“Evolución y régimen vigente del Planeamiento Urbanístico en la Legislación Española, con especial referencia a la Comunidad de Castilla y León”*, *El Consultor*, nº 1/2005.

286 De forma más detallada, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *“Planeamiento territorial y urbanístico. Situaciones y clasificación del*

específicamente la Legislación urbanística regional, como la de la Comunidad de Castilla y León. Este sistema normativo urbanístico, con la consiguiente remisión normativa a los Planes Urbanísticos y afectación al derecho de propiedad del suelo, es posible mantenerlo debido a que los mismos son normas jurídicas de carácter reglamentario.

Tal naturaleza reglamentaria, como es sabido, se preveía expresamente en las anteriores Leyes en materia de urbanismo y suelo. Actualmente, como hemos señalado, el TRLSyRU de 2015 no contiene disposición concreta, por razones competenciales, si bien podemos entender que deriva de sus arts. 4, 11 y 12; aunque esta naturaleza reglamentaria de los planes sí se recoge en la normativa urbanística regional, como la de Castilla y León, y se recoge en la doctrina jurisprudencial.

De esa concepción del Urbanismo, como es sabido, deriva su peculiar sistema normativo, constituido actualmente por la legislación nacional y autonómica, que da cobertura al sistema y fija las directrices del mismo, y, en virtud de la conocida remisión normativa, por los distintos Planes Urbanísticos.

La aplicación del principio de jerarquía a los planes deriva ya de la ordenación del propio sistema normativo del Urbanismo, al distinguir expresamente la legislación (Leyes formales y reglamentos de desarrollo) que da fundamento al mismo y establece sus directrices, por un lado, de los planes concretos, que plasman las determinaciones de la legislación en todas las parcelas del territorio nacional, por otro; teniendo en cuenta además que los planes como normas reglamentarias están supeditados jerárquicamente a la legislación aplicable. Además de estas razones de carácter normativo, la jerarquía del planeamiento surge de la necesidad de aplicar con gradual detalle las directrices del sistema jurídico-urbanístico en todas y cada una de las parcelas del territorio nacional.

Las anteriores leyes sobre urbanismo y suelo preveían este principio de jerarquía directamente. Actualmente, el TRLSyRU de 2015 tampoco regula, por las mismas razones competenciales, el sistema de planeamiento urbanístico, ni naturalmente tampoco se menciona el principio de jerarquía del mismo; únicamente, como sabemos, asume el sistema jurídico-urbanístico (arts. 4, 11 y 12). Es ahora la legislación autonómica, como la de Castilla y León, la que asume y regula el sistema de planeamiento urbanístico, y recoge el principio de jerarquía entre los planes, con claridad.

II.V.2.- El modelo urbanístico sostenible en el sistema de planeamiento urbanístico de Castilla y León. Evolución normativa y régimen actual.

El Ordenamiento Urbanístico de la Comunidad de Castilla y León tiene como texto principal la Ley de Urbanismo de 1999²⁸⁷, como ya hemos señalado, que ya en su texto original entre sus objetivos incluyó, según su Exposición de Motivos (Apdo. II), el de incorporar a la actividad urbanística principios exigidos con fuerza por la sociedad, como la protección del medio ambiente, entre otros, al asumir que son llamados a compartir en forma creciente el peso de las decisiones de ordenación urbanística, aunque es consciente de la dificultad de traducir en normas esas referencias; si bien, siguiendo los textos y documentos de la Unión Europea, considera que *“el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para legarlo a las generaciones futuras”*. Objetivo este que se plasma en varios preceptos de la Ley (en materia de clasificación del suelo, objetivos del planeamiento sobre sostenibilidad y protección ambiental, Planes Especiales, etc.); Ley que fue desarrollada por el Reglamento de Urbanismo de 2004, que naturalmente asume, y prevé, estos objetivos y preceptos de la Ley en esta materia.

Años más tarde, como sabemos, se modificó de forma importante la Legislación del Estado en la materia, primero mediante la Ley 8/2007, de 28 de Mayo, de Suelo, y, después, de acuerdo con la anterior, por el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio; normas que han introducido novedades en el Derecho Urbanístico español, entre las que podemos destacar la relativa a la incorporación de algunos criterios de sostenibilidad y ambiental en el urbanismo.

suelo”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 85-286.

287 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Las Leyes de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Castilla y León: nuevos retos futuros para las Administraciones Locales”, op. cit., y “El Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Comunidad de Castilla y León”, obra citada, y MARINERO PERAL, Á., “El Derecho Urbanístico de Castilla y León”, obra citada, pp. 107-212.

Tales Leyes ya obligaban a iniciar el proceso de adaptación y modificación de la Ley de Urbanismo de la Comunidad, aunque también debe resaltarse que la experiencia en su aplicación aconsejaba actualizar algunos de sus contenidos; adaptación y actualización que se llevó a cabo mediante la Ley 4/2008, de 15 de Septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo (BOCYL del 18)²⁸⁸, cuyos objetivos, según su clara y bien redactada Exposición de Motivos (Apdo. I), son reforzar los instrumentos de apoyo a la política de vivienda, insistiendo en el carácter instrumental del urbanismo respecto a las políticas sociales, en especial la de vivienda; profundizar en las exigencias de la calidad de vida, al asumir que el derecho a la vivienda implica su ubicación en un entorno adecuado y bien servido con dotaciones urbanísticas; garantizar el acceso a la información y mejorar la transparencia administrativa; mejorar los mecanismos de coordinación administrativa, y finalmente simplificar la normativa para hacerla más ágil y eficaz. Objetivos que se prevén en varias medidas en la Ley (en su redacción de entonces), y que se articulan en cinco estrategias: reforzar los instrumentos de apoyo a la política de vivienda, profundizar en la exigencia de calidad de vida, garantizar el acceso a la información, mejorar los mecanismos de coordinación administrativa y simplificar la normativa para hacerla ágil y eficaz.

Más concretamente, según el Apdo. II de la Exposición de Motivos de la Ley, en cuanto a las medidas previstas, en los artículos 11 y 30-LUCYL, de entonces, unificaron los criterios para clasificar el suelo urbano en torno al requisito inexcusable de la dotación de los servicios adecuados, al ser inconcebible que el suelo urbano carezca de ellos. Es más, esta clasificación y la condición de solar podían perderse si los servicios se deterioraban o dejaban de ser suficientes para lo previsto en el planeamiento (art. 22). Asimismo, en el artículo 16 se ampliaron las funciones del suelo rústico de entorno urbano, respondiendo a la importancia de las actividades de ocio. Más importante fue la modificación del artículo 13-LUCYL, que refuerza la promoción legal del desarrollo compacto, mediante la exigencia de contigüidad al suelo urbano de los nuevos sectores urbanizables; permitiendo al Reglamento ponderar excepciones de acuerdo con la complejidad de la dinámica urbana. Esta línea normativa se completó en el artículo 34, que impide al Planeamiento generar nuevos núcleos de población ni modificar los existentes, de manera que se comprometa la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios de interés general; salvo que los instrumentos de ordenación territorial establezcan otros criterios.

También el marco de esta estrategia, el artículo 38-LUCYL insistía en que la planificación no debe ser una práctica burocrática mientras se alcanza la condición de suelo urbano consolidado, entendida a veces como ausencia de límites: los estándares con los que se aprueba un nuevo sector son un compromiso de la Administración con los ciudadanos sin fecha de caducidad. Pero esa previsión tiene que ser realista, y por eso el artículo 36 permite otras densidades en algunos casos, así como reducciones en el cómputo de edificabilidad para usos cuya implantación quiera incentivarse. En cuanto a los equipamientos, la posibilidad de destinar la mitad de la reserva a usos privados ha generado disfunciones, siendo preferible a la luz de la experiencia reducir la reserva total, pero restringirla a los usos públicos. Además, se señala la edificabilidad en términos absolutos como único parámetro para calcular densidades y reservas dotacionales, sin que los coeficientes de ponderación jueguen más papel que el de auxiliares de la gestión; opción esta de apariencia técnica pero que en la práctica es determinante para el espacio urbano que realmente se construye.

La protección del medio ambiente y del patrimonio cultural es un objetivo común de las políticas públicas que se enmarcan en la estrategia legal relativa a la calidad de vida. En tal sentido la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, además de promover el urbanismo compacto, traslada algunas recientes normas ambientales a la definición del suelo rústico con protección natural, y refuerza la protección del suelo rústico con la prohibición de obras de urbanización, eliminando así la ambigüedad del artículo 24, en la redacción anterior a la reforma.

Además, se cumplió el mandato de la Ley 9/2006, de 28 de Abril, sobre Evaluación Ambiental de determinados Planes y Programas (BOE del 29), actualmente derogada, al regular un proceso de evaluación ambiental dentro del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico, en el nuevo art. 52 bis de la Ley de Urbanismo.

Por último, la reforma del artículo 107 continúa el camino abierto por la Ley de Urbanismo original en favor de la rehabilitación urbana como opción más conveniente que la declaración de ruina.

Las importantes modificaciones del Ordenamiento nacional introducidas por la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana de 2013, ya mencionada, y la implantación de la nueva concepción del desarrollo sostenible en el

288 Sobre el Anteproyecto de Ley, vid. RUIZ ARNÁIZ, G., "Nuevas perspectivas en el Derecho Urbanístico Castellanoleonés", *Práctica Urbanística*, nº 70, Abril, 2008, pp. 25 y ss., y en particular CONSEJERÍA DE FOMENTO (Junta de Castilla y León)-DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y POLÍTICA DEL SUELO, Memoria del Anteproyecto de Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, de 25 de Febrero de 2008, e Informe Complementario, de 11 de Abril de 2008. En relación con el texto de la Ley, ya aprobada pero aún no publicada, vid. CONSEJERÍA DE FOMENTO (Junta de Castilla y León), Documentación de la Jornada de presentación de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo y sobre adaptación del Reglamento de Urbanismo, Salamanca, 15 de Septiembre de 2008.

uso del territorio, han traído consigo una importante modificación de la Ley de Urbanismo de la Comunidad por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo (BOCYL del 19)²⁸⁹.

La concepción del nuevo Urbanismo vinculado al desarrollo sostenible se refleja en su excelente Exposición de Motivos, desde su inicio, al señalar acertadamente que

“La contribución de las ciudades al desarrollo de la humanidad es cada vez más notable: como centros de crecimiento económico, como nudos para el transporte de personas, mercancías y capitales y como polos de innovación tecnológica y cultural, las ciudades continúan atrayendo a la población, incluso en la ya muy urbanizada Europa.

Durante el pasado siglo, el crecimiento urbano ha experimentado una enorme aceleración, no exenta de problemas sociales y ambientales. En muchos casos, la concentración demográfica se ha efectuado a un ritmo que ha excedido la capacidad de la administración local, agudizando los problemas indicados y generando la marginación de amplios grupos de población.

Con el paso del tiempo, las ciudades y en particular los barrios construidos en la época de crecimiento rápido se enfrentan al envejecimiento de sus infraestructuras y construcciones, así como a cambios en sus funciones económicas y en su estructura demográfica, una vez que amplias capas sociales se han desplazado a la periferia, junto con un gran número de actividades.

En ausencia de intervención, los barrios desfavorecidos entran en un ciclo de deterioro físico y social, convirtiéndose en último extremo en lugares de segregación espacial, inseguridad y exclusión. Se trata de un fenómeno que entre nosotros aún no ha adquirido extraordinaria gravedad, si bien es necesaria una intervención preventiva.

Para ser sostenible, la ciudad requiere cohesión social e integración entre sus partes; la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente, desde las áreas centrales a las periferias marginales, son clave para fomentar el sentido de pertenencia, retener a los residentes y atraer a otros nuevos, pero también para que la ciudad afronte con éxito la competencia en una economía globalizada”.

Por otra parte, la compleja y peculiar situación urbanística y territorial de la Comunidad, y que a la larga justifica la reforma legal, se describe atinadamente también en la misma Exposición de Motivos, al señalar que

“Castilla y León alberga una compleja red de ciudades medias, organizadas en torno a centros históricos valiosos, depositarios de la identidad colectiva. A partir de 1950 se construyó a su alrededor una periferia residencial, densa y de baja calidad constructiva. Tras una época de promoción directa de grandes conjuntos de vivienda pública llegó el auge de la vivienda de protección oficial y de los proyectos de urbanización del Estado. Todo ello convivió con la aparición de barriadas periféricas a partir de parcelaciones, a menudo autoconstruidas por sus moradores, zonas que desde 1979 han recibido una singular atención, y que en general han sido profundamente renovadas.

A partir de los años ochenta surgen nuevos barrios cada vez mejor equipados, y recientemente el fenómeno de la dispersión ha multiplicado el área urbanizada, generando una periferia compleja de límites difusos con el espacio rural. Ahora bien aquellos barrios de la primera periferia plantean el gran reto de su rehabilitación, porque se han convertido en espacios vulnerables, donde confluyen y se agravan mutuamente múltiples problemas de raíz social y económica. Por ello, la intervención pública no puede limitarse a la mera actuación rehabilitadora o urbanizadora. Es necesario actuar de forma global, a través de la integración de las políticas sociales y la participación de la población residente.

Los Ayuntamientos de las ciudades de Castilla y León han ido actualizando su planeamiento con un esfuerzo constante; ha surgido así una generación de planes con numerosas virtudes: actualización, calidad técnica, notable participación social, sensibilidad hacia el medio ambiente y el patrimonio, coordinación en materia de infraestructuras, equipamientos y dotaciones, etcétera. Sin embargo, la atención al suelo urbano, a la ciudad consolidada, aún ocupa un lugar secundario, ya que está presente en los objetivos, pero tiene una escasa plasmación práctica y recurrente remisión al planeamiento especial.

Frente a esa óptica administrativa, se impone la realidad de nuestros barrios desfavorecidos, con obvias necesidades de rehabilitación y mejora de la calidad de vida. Se trata de contextos urbanos con viviendas envejecidas o inadecuadas

289 MARINERO PERAL, Á. M^a., “La Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León”, *Práctica Urbanística*, nº 131/2014, pp. 14-24, y “El Derecho Urbanístico de Castilla y León”, obra citada, pp. 187-212.

–infravivienda en ocasiones–, donde al deterioro físico, funcional y ambiental se añade la carencia de recursos de sus habitantes, dramáticamente agravada en los últimos años. Son espacios situados tanto en los centros urbanos como en las periferias levantadas a partir de 1950, donde la necesidad de intervención es tanto más perentoria cuanto su eventual ausencia genera el riesgo de que la degradación alcance situaciones más difíciles de resolver”.

De acuerdo con el diagnóstico realizado, el legislador entiende que la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas deben ser objetivos prioritarios de la estrategia urbanística para las ciudades de Castilla y León en el siglo XXI, de forma especial en los espacios urbanos vulnerables, en los que concurren procesos de abandono, obsolescencia o degradación del patrimonio edificado y del tejido urbano, o con amplios sectores de la población en riesgo de exclusión; estimando que este planteamiento va más allá de los aspectos estrictamente físicos, identificables con la rehabilitación edificatoria en cuanto arquitectura, adquiriendo una dimensión plural que persigue la cohesión social, la sostenibilidad y la participación ciudadana en un medio urbano ordenado, y siguiendo los textos en la materia de la Unión Europea que han definido los conceptos de regeneración urbana y desarrollo integral, insistiendo en la necesidad de prestar especial atención a los barrios más vulnerables teniendo en cuenta las múltiples causas del declive de los barrios: obsolescencia de los edificios junto con dificultades de accesibilidad, infraestructuras anticuadas, etc., y múltiples problemas socio-económicos y ambientales.

Teniendo en cuenta que, continua la Exposición de Motivos de la nueva Ley, la llamada a un Urbanismo que atienda a la ciudad edificada ha sido una constante en el ámbito científico y doctrinal, y que el camino en esa dirección ha sido abierto con acierto y decisión por la Administración del Estado mediante la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, que con carácter básico conforma un nuevo marco jurídico y administrativo para sustentar las actuaciones en la materia, removiendo los obstáculos legales que impiden su viabilidad técnica y económica y propiciando la generación de ingresos para hacer frente a su ejecución, y entre otras cuestiones ha llevado a cabo una amplia y ambiciosa modificación de la Legislación básica en materia de suelo, se ha procedido a adaptar la normativa urbanística de la Comunidad para integrar de forma novedosa los aspectos ambientales, económicos y sociales, con el objetivo de rehabilitar el patrimonio edificado, revitalizar el tejido social, mejorar la eficiencia ecológica de la ciudad y promover formas de transporte sostenibles, a través de la coordinación administrativa como herramienta de gestión.

De acuerdo con la filosofía anterior, la nueva Ley incluye un conjunto de medidas cuyo objetivo común es conseguir que las políticas públicas sobre las ciudades de Castilla y León se orienten de forma coordinada hacia la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas (Título Preliminar); tanto a través de actuaciones específicas como mediante medidas complementarias de sostenibilidad, coordinación y simplificación. Todo lo cual constituye una estrategia de futuro, clave para revitalizar el ingente y valioso patrimonio construido de la Comunidad y para facilitar la innovación y el desarrollo local.

Para ello, la Ley se estructura en cuatro Títulos: el primero aborda algunas modificaciones de la Ley de Ordenación del Territorio; el Título II contiene numerosas modificaciones de la Ley de Urbanismo, en gran parte amparadas en la reforma de la Legislación básica operada mediante la LRRRU de 2013, y las que más relación tienen con el nuevo Urbanismo sostenible; el Título III contiene modificaciones puntuales sobre la Ley del Ruido de 2009, y finalmente, el Título IV introduce una serie de cambios sobre la Ley del Derecho a la Vivienda de 2010 y la Ley de Medidas Urgentes en materia de Vivienda de 2013.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que, efectivamente, en pocos años, el concepto de sostenibilidad o del desarrollo sostenible se ha instalado en el centro del debate urbanístico, y es hoy un elemento imprescindible en los procesos de planificación, la nueva Ley dedica varios preceptos a los múltiples aspectos en los que se despliega su integración en el urbanismo, comenzando por la previsión expresa del crecimiento compacto, como criterio importante del debate y de la práctica del urbanismo, comprobadas sus ventajas sociales frente al desarrollo disperso, ya que permite optimizar servicios e infraestructuras, en una doble perspectiva, territorial y ambiental, y preservar la identidad cultural, que se plasma en un modelo de crecimiento planificado y sostenible. Además, se incluyen una serie de medidas complementarias para mejorar la protección del medio ambiente frente al desarrollo urbano; con referencias a las infraestructuras eléctricas y a los cauces fluviales y sus zonas de afección adquiriendo con ello un compromiso entre la protección frente a la degradación ambiental y las inundaciones y, la posibilidad de integrar las riberas en los núcleos de población, para el uso y disfrute de los ciudadanos. En materia de movilidad sostenible, el objetivo es reducir la necesidad de desplazamiento promoviendo el denominado “urbanismo de proximidad”, así como mejorar la coordinación del planeamiento urbanístico con la planificación del transporte, y en especial, con el transporte público, y, en sentido inverso, debe entenderse la reducción de la reserva de aparcamiento convencional. Finalmente, en lo relativo a la promoción de la eficiencia energética de edificios y viviendas y al fomento de las energías renovables, se incorporan a la Ley de Urbanismo, extendiendo estos criterios al conjunto de la práctica urbanística, y especial mención especial merece la consideración de los riesgos

en el Planeamiento, con previsiones más concretas para los terrenos inundables, que aplican los criterios de los Organismos de Cuenca, y, por último, las políticas de mejora de la accesibilidad dan un paso más con una serie de normas administrativas que buscan favorecer la instalación de ascensores, aparcamientos adaptados y otros servicios comunes.

En relación con el planeamiento urbanístico en la Comunidad de Castilla y León²⁹⁰, la Ley y el Reglamento de Urbanismo mantienen en lo esencial las características del sistema, bien asentadas en la práctica administrativa y profesional, aunque también se pretenden paliar sus deficiencias (EM-LUCYL, Apdo. V).

En efecto, la LUCYL tiene por objeto regular la actividad urbanística en la Comunidad; actividad que se define como una función pública cuya finalidad es la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y edificación; incluyendo en dicha actividad, naturalmente, al planeamiento urbanístico. Actividad en la que se prevé la iniciativa y la participación privadas (arts. 1 a 6).

Concretamente, en aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social, desarrollados actualmente por el TRLS/RU de 2015, la actividad urbanística pública se orientará (art. 4), entre otros objetivos, a establecer una ordenación urbanística para los municipios de Castilla y León, guiada por el principio de desarrollo sostenible, que favorezca diversas cuestiones que constituyen el contenido del principio (relativas al medio ambiente, el progreso económico y social, la protección del patrimonio cultural y del paisaje, etc.), y a impulsar la rehabilitación edificatoria, así como la regeneración y la renovación urbanas, de forma preferente en los espacios urbanos vulnerables (entendiendo como tales aquellas áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social).

Además, el art.7 recoge la concepción, ya conocida, del sistema jurídico-urbanístico y del modelo estatutario del derecho de propiedad.

La nueva Ley pretende centrarse más que la Legislación estatal anterior en los aspectos materiales o sustantivos del planeamiento urbanístico, para lo cual (y es una novedad resaltable, ya acogida en otras leyes autonómicas) prevé una serie de criterios obligatorios para todos los Planes Urbanísticos, destacando los aspectos cualitativos como objetivos de los mismos; y priorizando la función del planeamiento como instrumento que determina el uso racional del suelo y su aprovechamiento.

Así, los arts. 34 y 36 a 39-LUCYL reflejan nítidamente el nuevo modelo de Urbanismo sostenible, al establecer diversos criterios para cualquiera de los planes urbanísticos en materia de ordenación urbana (fomentando el crecimiento compacto de los núcleos de población existentes, y su consolidación, planificando actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrutilizados.), sostenibilidad y protección ambiental (previendo que el planeamiento urbanístico tendrá como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria, e incluirá las determinaciones necesarias para la conservación del medio ambiente y, en su caso, recuperación de las condiciones ambientales adecuadas), movilidad sostenible (estableciendo que el planeamiento urbanístico promoverá la movilidad sostenible y el urbanismo de proximidad, a fin de reducir las necesidades de desplazamiento de la población y facilitar el uso y la eficiencia del transporte público), eficiencia energética y energías renovables (prescribiendo que el mismo planeamiento facilitará las actuaciones de mejora de la eficiencia energética y fomentará el uso de las energías renovables técnica y económicamente viables y la sustitución progresiva del empleo de combustibles fósiles, en especial en las áreas industriales)²⁹¹,

290 MARINERO PERAL, Á., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. El Consultor-Junta de Castilla y León, Madrid, 2000; MARINERO PERAL, Á., y DE LAS RIVAS SANZ, J. L., "El sistema de planeamiento", en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 553-597; CARO-PATÓN CARMONA, I., y MARINERO PERAL, A., *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. Iustel, Madrid, 2007; QUINTANA LÓPEZ, T., *Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 3ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Las Leyes de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Castilla y León: nuevos retos futuros para las Administraciones Locales", en VARIOS AUTORES, *Panorama Jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. Eduardo ROCA ROCA*, Ed. INAP-BOE, Madrid, 2003, págs. 383-408, "La estructura municipal de Castilla y León: incidencia de la Legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del Territorio", *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 291/2003 [Homenaje al Prof. Dr. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO] (publicado en enero de 2004), pp. 337-364, y "El Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Comunidad de Castilla y León", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 218/2005, pp. 79-166.

291 GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., "Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 316, septiembre-octubre, 2017, pp. 141-177, y "Eficiencia energética en la edificación", en GALÁN

consideración de los riesgos (naturales y tecnológicos, y en particular los riesgos de inundación), protección del patrimonio cultural, calidad urbana y cohesión social, y accesibilidad. Todos estos criterios, que han de trasladarse a las distintas figuras de planeamiento urbanístico, se desarrollan pormenorizadamente en el RUCYL. El importante reto de transformar el urbanismo en su sentido ecológico subyace en todo el texto legal, pero aparece claramente, p. ej., al establecer densidades máximas y mínimas de población y edificación, o al introducir los estándares de sostenibilidad (p. ej., en su art. 38, con el índice de permeabilidad).

En cuanto al sistema de planeamiento urbanístico, la LUCYL (arts. 33 a 64) y el RUCYL (arts. 75 a 186) utilizan, adaptándolos a las peculiaridades de Castilla y León, los instrumentos previstos en la legislación anterior, introduciendo, no obstante, algunas novedades de interés. El sistema, según la EM-LUCYL, incluye la pervivencia de la aquilatada figura del Plan General de Ordenación Urbana, para los Municipios con cierta complejidad urbanística, y la previsión, para los demás Municipios, de las novedosas Normas Urbanísticas (Municipales, de Coordinación y Territoriales, según sus funciones), figuras que constituyen el Planeamiento General de los Municipios. Para desarrollar ambos instrumentos se prevén los Planes Parciales, los Estudios de Detalle y los Planes Especiales (supeditados jerárquicamente a los anteriores, si bien a los Planes Especiales se les reconoce cierta autonomía).

En efecto, partiendo de concebir el Planeamiento Urbanístico como el conjunto de instrumentos previstos en la ley para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación, el art. 33-1º-LUCYL, distingue, según su objeto y su ámbito de aplicación, entre el planeamiento general y el planeamiento de desarrollo (arts. 33 y 75 a 77-RUCYL).

Los instrumentos de planeamiento general tienen como objeto establecer la ordenación general, sin perjuicio de que también puedan establecer la ordenación detallada; y son:

- los *Planes Generales de Ordenación Urbana*, que son obligatorios para los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes y en los que se determinen reglamentariamente por su función de centro comarcal, su situación en entornos urbanos y otras circunstancias de especial complejidad urbanística, y potestativos para los restantes Municipio;
- las *Normas Urbanísticas Municipales* son obligatorias para los Municipios con población igual o superior a 500 habitantes que no cuenten con Plan General, y potestativa en los demás;
- las *Normas Urbanísticas de Coordinación*, que pueden elaborarse para los ámbitos donde sea conveniente coordinar las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal, y
- las *Normas Urbanísticas Territoriales*, que pueden elaborarse para los municipios sin planeamiento general propio, donde sea conveniente desarrollar el régimen previsto para tales Municipios.

No obstante, las determinaciones del planeamiento urbanístico podrán ser también establecidas mediante subrogación o a través de los instrumentos de ordenación territorial, cuando concurren circunstancias de interés supralocal, tales como ausencia de planeamiento municipal, necesidad de viviendas con protección pública, de suelo para actividades productivas o de dotaciones urbanísticas públicas, conveniencia de proteger el medio ambiente o el patrimonio cultural, existencia de riesgos naturales o tecnológicos, u otras análogas.

Por su parte, los planes de desarrollo establecen la ordenación detallada de los sectores y otros ámbitos a los que se apliquen: los Estudios de Detalle en suelo urbano, los Planes Parciales en suelo urbanizable y los Planes Especiales en cualquier clase de suelo, según su objeto específico.

Sin embargo, antes de analizar los distintos instrumentos, debe tenerse en cuenta, como ya señalamos, la previsión ya en el texto original de la LUCYL de unos criterios de ordenación urbanística constituyó una de las novedades de la normativa urbanística de entonces. Dicha trascendencia ha de mantenerse después de las modificaciones de los correspondientes preceptos, principalmente en la reforma legal de 2014. En efecto, los arts. 34 a 39-LUCYL establecen ahora dichos criterios a tener en cuenta por el planeamiento urbanístico, con algunas novedades que se refieren precisamente al nuevo modelo de urbanismo sostenible. Posteriormente, el RUCYL los aplica concretamente a cada figura de planeamiento. Del análisis de los mismos, excluimos aquellos que se estudian en otros trabajos de este estudio.

El art. 34-LUCYL establece los criterios de ordenación urbana, algunos de los cuales se dirigen a plasmar dichas ideas con claridad (apdos. 2º a 5º). Así, se prevé que el planeamiento general tendrá como objetivo fomentar el crecimiento compacto de los núcleos de población existentes, y a tal efecto el crecimiento urbano se orientará a completar las tramas urbanas existentes (con prioridad a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos); como regla general (salvo que los instrumentos territoriales determinen otra cosa), no se crearán nuevos núcleos de población, ni se ampliarán los existentes más allá de la capacidad de las redes de servicios de interés general, y que al menos el 50% de las viviendas existentes y las previstas por el planeamiento general se situarán en suelo urbano. A continuación, se establece que el planeamiento podrá establecer determinaciones diferentes sobre terrenos de características similares, con la finalidad de impedir una inadecuada concentración de usos o actividades o la abusiva repetición de soluciones urbanísticas. Más específicamente, en siguiente lugar, se prevé que el planeamiento general tendrá como objetivo favorecer la consolidación de los núcleos urbanos existentes, planificando actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrutilizados (previendo, incluso, a estos efectos, que reglamentariamente se establecerá que los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana posibilitarán la transferencia de aprovechamiento a sectores externos, en suelo urbano no consolidado o urbanizable). Y finalmente, el planeamiento general reservará terrenos para el emplazamiento de actividades industriales, logísticas y productivas en general, teniendo en cuenta la creciente especialización de las actividades productivas y la variedad de sus requerimientos funcionales y espaciales, y favoreciendo su capacidad de adaptación a la evolución de las condiciones socioeconómicas y su convivencia con el tejido urbano mixto.

Mucho más importante para la reorientación del urbanismo, son los criterios en materia de sostenibilidad y protección del medio ambiente establecidos en el art. 36-LUCYL, y que se encuentran en perfecta sintonía con los valores de la Comunidad previstos en el art. 4-EACYL. En primer término, se establecen criterios concretos de control de la densidad humana y edificatoria en el planeamiento urbanístico (con previsiones de aplicación específicas), con el objetivo de mejorar de la calidad de vida de la población:

- en suelo urbano consolidado, el aprovechamiento de las parcelas y sus parámetros, tales como la altura, el volumen o el fondo edificable, no superarán los niveles que sean característicos de la edificación y construida legalmente en su entorno; y, en este mismo suelo, cuando ya existan más de 100 viviendas ó 15.000 m² edificables/ha, el planeamiento no podrá contener determinaciones de las que resulte un aumento del aprovechamiento o de la densidad de población totales.
- en suelo urbano no consolidado y en el urbanizable, la densidad de población y edificación respetará los siguientes límites: en los núcleos de población con más de 20.000 habitantes: de 30 a 70 viviendas y hasta 10.000 m² edificables/ha; en otros núcleos de población incluidos en municipios con Plan General de Ordenación Urbana: de 20 a 50 viviendas, y hasta 7.500 m² edificables/ha.; en los demás núcleos de población: de 10 a 30 viviendas, y hasta 5.000 m² edificables/ha., y en los sectores de suelo urbano no consolidado donde se justifique la conveniencia de respetar los parámetros de la edificación tradicional (en especial en el interior o en el entorno de los Conjuntos Históricos y en las zonas con presencia de poblamiento disperso), se podrán establecer densidades inferiores a los límites anteriores hasta en un 50%;
- en sectores con uso predominante industrial o de servicios, no se permitirá una ocupación del terreno por las construcciones superior a dos tercios de la superficie del sector, y finalmente
- en los ámbitos y sectores de suelo urbano que tengan por objeto actuaciones de regeneración o renovación urbana se podrán superar los límites señalados en las letras anteriores hasta en un 50%.

A continuación, el mismo precepto establece que el planeamiento asumirá como objetivo la protección del medio ambiente, y a tal efecto, incluirá las determinaciones necesarias para la conservación y, en su caso, recuperación de condiciones ambientales adecuadas:

- en suelo urbano y urbanizable se establecerán las medidas precisas para la recuperación de los cauces fluviales y sus zonas de afección, y su integración respetuosa con el medio urbano; la depuración de todas las aguas residuales y el tratamiento de los residuos sólidos que se generen

- en suelo urbanizable, se integrarán, en la nueva ordenación, los elementos valiosos del paisaje y de la vegetación, y
- en suelo rústico, se establecerán las medidas necesarias para la conservación y, en su caso, recuperación de los espacios naturales y de la fauna y la flora silvestres.

Para terminar, el precepto establece que el planeamiento aplicará ciertos criterios para prevenir y reducir la contaminación: que las líneas de transporte y distribución de energía eléctrica y las subestaciones transformadoras respetarán las distancias a las construcciones e instalaciones con ocupación humana que se determinen reglamentariamente, y que los instrumentos de planeamiento que establezcan la ordenación detallada de sectores de suelo urbanizable deben evaluar la exposición de las áreas residenciales y de los equipamientos sanitarios, educativos y asistenciales a las fuentes existentes y previstas de contaminación, que, cuando ocupen zonas de servidumbre acústica de grandes infraestructuras de transporte, deben disponer apantallamientos que reduzcan el ruido en el exterior de las áreas habitadas por debajo de los valores establecidos como límite de inmisión, y que no podrán destinar terrenos a construcciones e instalaciones con ocupación humana permanente que incumplan la distancia mínima señalada en relación a las líneas de transporte y en materia de energía.

En la reforma legal de 2014 se añaden tres nuevos preceptos relativos a unos criterios de ordenación urbanística, estrechamente relacionados con la nueva filosofía urbanística, relativos a la movilidad sostenible, a la eficiencia energética y energías renovables y a la consideración de los riesgos (arts. 36 bis, 36 ter y 36 quáter).

En relación con la eficiencia energética y las energías renovables, se prevé que el planeamiento urbanístico facilitará las actuaciones de mejora de la eficiencia energética, y a tal efecto, se promoverá la mejora de los espacios públicos a bajo coste, dando prioridad al uso de flora local e implantando estrategias de ahorro en materia de riego y mantenimiento; en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se fomentarán las intervenciones de mejora de la envolvente que reduzcan la demanda energética, y los aumentos de volumen o superficie construida derivados de la realización de obras de mejora energética no se tendrán en cuenta en relación con los límites máximos aplicables a los citados parámetros; en las nuevas construcciones, se procurará la correcta orientación para beneficiarse de factores naturales como los efectos de soleamiento y el régimen de vientos, y en los nuevos sectores urbanizables, se procurará la implantación de sistemas colectivos de calefacción susceptibles de gestión centralizada y apoyados. Asimismo, se establece que el planeamiento urbanístico fomentará el uso de las energías renovables técnica y económicamente viables y la sustitución progresiva del empleo de combustibles fósiles, en especial en las áreas industriales.

Además, se establecen prescripciones relativas a que el planeamiento deberá tener en cuenta los riesgos naturales y tecnológicos detectados en su ámbito de aplicación, de acuerdo con la legislación y las competencias correspondientes.

El art. 37, que no se modificó en 2014, se refiere al criterio de protección del patrimonio cultural, estableciendo que el planeamiento urbanístico tendrá como objetivo la protección del patrimonio cultural y, a tal efecto, incluirá las determinaciones necesarias para que se favorezca la conservación y recuperación del patrimonio arqueológico, los espacios urbanos relevantes, los elementos y tipos arquitectónicos singulares y las formas tradicionales de ocupación humana del territorio, conforme a las peculiaridades locales; en suelo urbano, se mantenga la trama urbana, las alineaciones y las rasantes existentes, salvo en los ámbitos que se delimiten para realizar actuaciones de reforma interior orientadas a su descongestión, a la mejora de las condiciones de habitabilidad, a la rehabilitación de las construcciones, o a la obtención de suelo para dotaciones urbanísticas, y, en las áreas de manifiesto valor cultural, y en especial en los conjuntos históricos declarados como Bien de Interés Cultural, se asegure que las construcciones de nueva planta y la reforma, rehabilitación y ampliación de las existentes sean coherentes con las constantes y tipos arquitectónicos, en particular en cuanto a altura, volumen, color, composición y materiales exteriores. Prescripciones establecidas de acuerdo con los valores de la Comunidad previstos en el art. 4-EACYL y con la correspondiente Legislación regional sobre Patrimonio Cultural.

Por último, el art. 38-LUCYL, modificado en 2014, prevé los criterios de ordenación en materia de calidad de vida y cohesión social; incluyendo entre los primeros (a precisar reglamentariamente) las reservas para dotaciones urbanísticas (relativas a vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos, equipamientos, y espacios protegidos).

En cuanto a los instrumentos previstos en la Legislación de la Comunidad, en primer lugar, debemos mencionar los *Planes Generales de Ordenación Urbana* (arts. 40 a 42-LUCYL y 79 a 116-RUCYL)²⁹², que son los instrumentos de planeamiento

292 PORTO REY, E., "El plan general de ordenación urbana: la ordenación general", y MARINERO PERAL, Á., y PORTO REY, E., "El plan general

urbanístico que tienen por función establecer la ordenación general para todo el término municipal y asimismo podrá establecer la ordenación detallada en las unidades urbanas y sectores del término municipal donde resulte conveniente.

El contenido del Plan General está integrado por las determinaciones de ordenación general: formulación, a partir del análisis y diagnóstico de las circunstancias urbanísticas del Municipio, de los objetivos y propuestas generales; clasificación del suelo (en urbano, urbanizable y rústico, en sus diferentes categorías); sistemas generales (dotaciones urbanísticas públicas al servicio de toda la población: vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos, equipamientos y espacios protegidos); catálogo de los elementos que por sus valores naturales o culturales, o por su relación con el dominio público, deben ser conservados o recuperados; en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado, la fijación de los sectores y los usos predominantes, entre otras determinaciones; reservas para ampliar los patrimonios públicos de suelo, y, en suelo rústico, las normas de protección para mantener la naturaleza rústica del suelo, proteger el medio natural y asegurar el carácter aislado de las construcciones.

Seguidamente, el Plan General establecerá determinaciones de ordenación detallada en suelo urbano consolidado (tales como calificación del suelo; regulación detallada del uso, la intensidad del uso, la tipología edificatoria y las demás condiciones de la urbanización y edificación; los sistemas locales de dotaciones urbanísticas; usos del suelo y construcciones e instalaciones que se declaren fuera de ordenación; plazos de los deberes urbanísticos; delimitación de áreas de tanteo y retracto, cuando proceda, y normas y medidas de protección para los elementos incluidos en el Catálogo). Asimismo, también puede establecer las determinaciones detalladas anteriores en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable, con ciertas particularidades a fijar reglamentariamente (establecimiento de suelo para sistemas locales de espacios libres y equipamientos, suelo para plazas de aparcamientos y el aprovechamiento medio para cada sector).

El carácter esencial del planeamiento urbanístico, como hemos argumentado, y la necesidad de adaptar los siempre complejos procesos urbanísticos, previendo instrumentos de planeamiento más sencillos o con otras finalidades, han justificado la creación de *las Normas Urbanísticas*²⁹³, las cuales no cuentan con muchos antecedentes normativos directos; distinguiéndose tres tipos (arts. 43 y 44-LUCYL y 117 a 130 *quáter*-RUCYL):

- las *Normas Urbanísticas Municipales* tienen por objeto establecer la ordenación general para todo el término municipal, y la ordenación detallada en todo el suelo urbano consolidado, así como en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable en los que se considere oportuno habilitar su ejecución directa sin necesidad de planeamiento de desarrollo;
- las *Normas Urbanísticas de Coordinación* tienen por objeto coordinar y armonizar todas o algunas de las determinaciones del planeamiento urbanístico de los municipios de su ámbito, entre sí y con la planificación sectorial y los instrumentos de ordenación del territorio, y
- las *Normas Urbanísticas Territoriales* tienen por objeto establecer las determinaciones de planeamiento urbanístico que sean necesarias en los municipios sin planeamiento general propio.

En cuanto al planeamiento de desarrollo, es destacable, por lo novedoso de su regulación, la figura de los *Estudios de Detalle* (art. 45-LUCYL y arts. 131 a 136-RUCYL)²⁹⁴. En desarrollo del planeamiento general, tienen por objeto, en el suelo urbano consolidado, modificar la ordenación detallada ya establecida por el citado planeamiento general o, simplemente, completarla ordenando los volúmenes edificables, y, en los sectores del suelo urbano no consolidado, establecer la ordenación detallada o bien modificar o completar la establecida por el planeamiento general, que ha de ser justificada adecuadamente; para lo que establecerán las determinaciones de ordenación detallada correspondientes según el instrumento de planeamiento general, y no pueden aprobarse en ausencia de este ni modificar su ordenación general.

de ordenación urbana: la ordenación detallada”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 599-660 y 661-690.

293 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Las Normas Urbanísticas Municipales”, en MARINERO PERAL, Á., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. El Consultor-Junta de Castilla y León, Madrid, 2000, pp. 417-436, y GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando, *Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, y “Las Normas Urbanísticas Municipales: evolución, regulación e implementación en Castilla y León”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 691-815.

294 SANZ JUSDADO, I., y SÁNCHEZ SANTOS, J., “Los estudios de detalle”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 817-839.

Por su parte, los *Planes Parciales* (arts. 46-LUCYL y 137 a 142-RUCYL)²⁹⁵, en desarrollo del planeamiento general, tienen por objeto, en el suelo urbanizable, establecer la ordenación detallada o modificar, de forma justificada, o completar la establecida por aquél. Las determinaciones de ordenación detallada serán las correspondientes al instrumento de planeamiento general que desarrollen. No pueden aprobarse en ausencia de este, ni modificar su ordenación general.

En particular, los *Planes Parciales* deben definir con precisión los sistemas generales y las demás dotaciones urbanísticas; incluir las conexiones necesarias con los sistemas generales y redes municipales de dotaciones; asumir las cargas derivadas de las ampliaciones o refuerzos de los sistemas generales y redes municipales de dotaciones, que sean precisos para asegurar el mantenimiento de su capacidad y funcionalidad previas; garantizar la resolución completa del ciclo del agua, del suministro de energía eléctrica y de los servicios de telecomunicaciones, y en su caso de gas; evaluar los movimientos de población y de mercancías que puedan derivarse del desarrollo del sector, analizando las posibilidades de transporte público y privado existentes y previstas, tanto respecto de la capacidad y funcionalidad de la red viaria como de los modos de transporte alternativos; establecer las medidas necesarias para la integración del sector en su entorno, de forma compatible con la protección del paisaje, los cursos de agua, la fauna y la flora silvestres, las vías pecuarias y el medio ambiente en general, así como del patrimonio cultural, y en particular debe procurarse la circulación de la fauna silvestre, el mantenimiento del arbolado existente, y en lo posible del resto de la vegetación, la continuidad de las vías pecuarias, y la integración de los elementos de interés cultural.

Finalmente, se prevé la figura de los *Planes Especiales* (arts. 47 a 49-LUCYL y arts. 143 a 148-RUCYL)²⁹⁶, como instrumentos de planeamiento que tienen por objeto desarrollar, completar o, incluso de forma excepcional, sustituir las determinaciones del planeamiento general, con la finalidad de proteger ámbitos singulares, llevar a cabo operaciones de reforma interior, coordinar la ejecución de dotaciones urbanísticas, u otras finalidades a precisar reglamentariamente. Para ello, deben contener las determinaciones adecuadas para cumplir sus finalidades, incluyendo al menos la justificación de su propia conveniencia y de su conformidad con los instrumentos de ordenación territorial y con la ordenación general del Municipio. Pueden aprobarse incluso en ausencia de planeamiento general, pero no pueden sustituirlo en su función de establecer la ordenación general y tampoco pueden modificar la ordenación general que estuviera vigente, con la excepción prevista en el artículo 49 (relativo a los *Planes Especiales* de Reforma Interior). Las modificaciones que introduzcan respecto de la ordenación ya establecida se justificarán adecuadamente.

Entre ellos, destacan los *Planes Especiales de Protección*, del medio ambiente, del patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos; con referencia directa a los relativos a la protección de los Conjuntos Histórico-Artísticos, según la legislación correspondiente, y los *Planes Especiales de Reforma Interior*, para la ejecución de operaciones de reforma interior para la regeneración o renovación urbana, la mejora de las condiciones ambientales o de habitabilidad, la rehabilitación, la obtención de dotaciones urbanísticas u otros fines análogos, y, con tal fin, pueden aplicarse en cualquier clase de suelo; además, cuando tengan por objeto planificar actuaciones de regeneración o renovación urbana pueden, justificadamente, tanto efectuar los cambios de clasificación y calificación de suelo que sean necesarios para la ejecución de sus fines (si bien, sólo podrán afectar a terrenos clasificados como suelo rústico cuando resulten necesarios para ubicar dotaciones urbanísticas públicas, con un máximo del 10% de la superficie total del ámbito, y en ningún caso cuando gocen de algún tipo de protección conforme a la legislación sectorial), como excluir el criterio de mantenimiento de la trama urbana, las alineaciones y las rasantes existentes, salvo en los bienes de interés cultural y sus entornos de protección.

II.V.3.- La regulación de la gestión urbanística.

El planeamiento urbanístico prefigura el modelo de uso del suelo y especialmente su uso edificatorio, de acuerdo con el Ordenamiento urbanístico y el interés general; modelo que no se queda en los dibujos y planos sino que ha de ejecutarse, llevarse a la práctica²⁹⁷. Como señaló la STS de 7 de Noviembre de 1988, “*el Plan es el concepto central del ordenamiento*

295 PABLOS ÁLVAREZ, F., “Los planes parciales en Castilla y León”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 841-893.

296 OTONÍN BARRERA, Fernando, “Los planes especiales”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 895-918.

297 GARCÍA VALDERREY, M. Á., “Aspectos generales sobre la ejecución del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, nº 108/2011, pp. 6-11, y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “Gestión urbanística del suelo y de su urbanización”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 287-450.

urbanístico. Con él se define el marco físico elegido para el desarrollo de la convivencia prefigurando por tanto qué transformaciones se van a introducir en la realidad de hecho. Nace, en consecuencia, para ver ejecutado, pues en otro caso no pasaría de ser un 'dibujo muerto'...". Ejecutar el planeamiento, por tanto, supone llevarlo a la práctica, urbanizar y construir los equipamientos colectivos previstos.

La LUCYL dedica su Título III (arts. 65 a 96) a la *Gestión Urbanística*, y el RUCYL regula la misma en el Título III (arts. 187 a 286)²⁹⁸, si bien los Convenios se regulan en el Título VII, sobre información y participación social, en la parte dedicada a esta última (arts. 435 a 440).

La LUCYL define la gestión urbanística como el conjunto de procedimientos establecidos, en la misma, para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico. La asunción de las nuevas ideas urbanísticas más sostenibles surge justamente al plasmar en la práctica el contenido de los planes, y por tanto de las nuevas Leyes.

A partir de ahí, se distinguen las clases de suelo sobre las que se llevarán a cabo las distintas modalidades de ejecución o gestión urbanística. En concreto, para el suelo urbano consolidado, la gestión urbanística habrá de realizarse mediante actuaciones aisladas sobre las parcelas existentes o sobre agrupación de parcelas denominadas unidades de normalización. Para el suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, la gestión urbanística se efectuará mediante actuaciones integradas, sobre ámbitos denominados unidades de actuación, a desarrollar mediante alguno de los sistemas regulados. Por otra parte, como excepción a la regla general anterior, se prevé que la iniciativa pública pueda efectuar actuaciones aisladas en cualquier clase de suelo para la ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como para ampliar los patrimonios públicos de suelo.

A continuación, la normativa urbanística regula los sujetos que intervienen en la gestión urbanística, haciendo referencia a las Administraciones Públicas y Entidades dependientes, a Entes instrumentales para la gestión urbanística (como Mancomunidades, Consorcios, Sociedades Mercantiles o Gerencias), a las tradicionales Entidades Urbanísticas Colaboradoras, y, por supuesto, a los propietarios, a los sujetos en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y a los urbanizadores.

En cuanto a *las Actuaciones Aisladas*²⁹⁹, en suelo urbano consolidado, se prevén, mediante gestión pública o privada, las relativas a urbanización o normalización, o a ambas, y en cualquier clase de suelo, mediante gestión pública únicamente, se establecen las relativas a expropiación, ocupación directa y a obras públicas ordinarias, conforme a la legislación de régimen local (arts. 69 a 71-LUCYL y 210 a 232-RUCYL).

Por su parte, *las Actuaciones Integradas*³⁰⁰ tienen por objeto la urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, a fin de que alcancen la condición de solar, cumpliendo los deberes urbanísticos previstos, y en las que la gestión, pública o privada, mediante alguno de los Sistemas de Actuación previstos, se desarrolla sobre ámbitos denominados Unidades de Actuación (áreas interiores al sector o coincidentes con el mismo; regulando su definición y delimitación), y se establece como instrumento técnico para su ejecución el Proyecto de Actuación, cuyo ámbito coincide con el de una o varias de aquellas (arts. 72 a 93-LUCYL y 233 a 286-RUCYL).

Seguidamente, se regula *el Proyecto de Actuación*, que es el instrumento que tiene por objeto establecer las bases técnicas y económicas de las actuaciones integradas, y cuyo ámbito abarcará una o varias unidades de actuación completas del mismo sector; los cuales no pueden aprobarse en ausencia de planeamiento urbanístico, ni modificar este, salvo la delimitación de unidades de actuación. Sin perjuicio de algunas especialidades derivadas del sistema de actuación concreto, su contenido incluye la identificación de los propietarios y del urbanizador propuesto, la reparcelación de las fincas, la definición técnica y económica de las obras de ejecución material de lo señalado por el planeamiento, los plazos de ejecución de la actuación, las garantías que aseguren esa ejecución y, en su caso, los compromisos complementarios del urbanizador en cuanto a la edificación, ejecución de dotaciones urbanísticas y otras prestaciones. Las citadas determinaciones sobre reparcelación y urbanización, si únicamente se limitan a las bases, serán desarrolladas mediante

298 Con carácter general, REGUERA REGUERA, L., "La gestión urbanística. Disposiciones generales", en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1055-1132.

299 REGUERA REGUERA, L., "La gestión de las actuaciones aisladas", en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1133-1166.

300 VÁZQUEZ OTEO, A. J., "Gestión de actuaciones integrada: Proyecto de actuación", en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1167-1239.

Proyectos y Reparcelación y Urbanización. Aprobados los Proyectos de Actuación por el Ayuntamiento correspondiente (cuyo procedimiento se regula), se otorga la condición de urbanizador a su promotor, quedando obligado desde entonces a ejecutar las actuaciones previstas en el mismo, se produce la transmisión al Ayuntamiento, en pleno dominio y libres de cargas, gravámenes y ocupantes, de los terrenos que deban cederse, la subrogación de las antiguas fincas por las nuevas y la afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y el pago de los gastos derivados del sistema correspondiente (arts. 75 a 77 y 95-LUCYL y 240 y ss.-RUCYL).

En relación con *los Sistemas de Actuación* (arts. 74 y 78 a 96-LUCYL y 234 y 255 a 286-RUCYL)³⁰¹, se incluyen en primer término los tres tradicionales:

- *Sistema de Compensación*, que es privado, y puede utilizarse a iniciativa del propietario o propietarios a los que corresponda al menos el 50% del aprovechamiento de la unidad de actuación; asumiendo estos el papel de urbanizador, constituidos en Junta de Compensación (entidad de naturaleza administrativa y con personalidad jurídica y plena capacidad, cuyo régimen se regula);
- *Sistema de Cooperación*, que es mixto, pues puede utilizarse a iniciativa del Ayuntamiento o del propietario o los propietarios a los que corresponda al menos el 25% del aprovechamiento de la unidad de actuación, actuando como urbanizador el Ayuntamiento correspondiente; y
- *Sistema de Expropiación*, que es totalmente público, al sólo ser posible utilizarlo por el Ayuntamiento u otra Administración Pública que ejerza la potestad expropiatoria, justificado por razones de urgencia, necesidad o dificultad en la gestión urbanística y porque se incumplan los lazos establecidos para el desarrollo de actuaciones integradas mediante otros sistemas de actuación; siendo posible que la condición de urbanizador (que corresponde al Ayuntamiento o Administración Pública que ejerza la potestad expropiatoria) sea objeto de concesión mediante concurso

Junto a los anteriores, la normativa urbanística de Castilla y León incluyó otros dos nuevos:

- *Sistema de Concierto*, que podrá utilizarse cuando todos los terrenos de la unidad de actuación, excepto los de uso y dominio público, en su caso, pertenezcan a un único propietario, o bien cuando todos los propietarios de la unidad garanticen solidariamente su actuación, asumiendo, según el caso, el papel de urbanizador el propietario único, o bien el conjunto de propietarios que garanticen solidariamente la actuación, y
- *Sistema de Concurrencia*, que supone la incorporación más novedosa, puesto que puede promoverlo no sólo el Ayuntamiento, aprobando a la vez el Proyecto de Actuación y convocando concurso para seleccionar al urbanizador, sino cualquier persona física o jurídica que ha de elaborar un Proyecto de Actuación y presentarlo para su aprobación al Ayuntamiento, debiendo entonces éste a convocar el concurso, y la Administración de la Comunidad Autónoma, cuando se trate de desarrollar Planes y Proyectos Regionales (regulados en la Ley de Ordenación del Territorio), asumiendo en tal caso la Consejería de Fomento y Medio Ambiente las competencias municipales en materia de planeamiento y gestión urbanística. En cualquiera de los supuestos, actuará como urbanizador el adjudicatario del concurso de selección citado.

Además, como formas complementarias de gestión urbanística, se prevén *la ocupación directa*, es decir, la obtención de terrenos reservados en el planeamiento para dotaciones urbanísticas públicas, mediante el reconocimiento a su propietario del derecho a integrarse en una unidad de actuación en la que el aprovechamiento lucrativo total permitido por el planeamiento exceda del aprovechamiento que corresponda a sus propietarios, y *los convenios urbanísticos*, mediante los cuales las Administraciones públicas, las entidades de Derecho público de ellas dependientes, así como los consorcios y sociedades urbanísticos, podrán, entre sí o con particulares, establecer condiciones detalladas para la ejecución del planeamiento urbanístico, o bien para la aprobación, revisión o modificación de éste, o para la gestión de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

301 RUIZ ARNÁIZ, G., "Los sistemas de compensación, cooperación y concierto", FERNÁNDEZ TORRES, J. R., "La expropiación como sistema y como mecanismo de gestión", y PARDO ÁLVAREZ, M., "Gestión urbanística por concurrencia", en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1241-1290, 1291-1371 y 1373-1404, respectivamente.

II.V.4.- El régimen de la rehabilitación, regeneración y renovación de las ciudades.

En el marco de la Legislación del Estado en la materia, cuyo leal cumplimiento es una característica de la actividad de la Comunidad de Castilla y León, mediante la reforma de 2014 se añadió un nuevo Título VIII a la LUCYL (arts. 151-157), relativo a “*Actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana*” (desarrollado en los arts. 441-467-RUCYL)³⁰².

La Ley distingue los tres tipos de actuación, estableciendo que las actuaciones de rehabilitación tienen 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; a las que se les aplicará el régimen del suelo urbano consolidado, y, a efectos de su gestión, tienen la consideración de actuaciones aisladas.

Por su parte, las actuaciones de regeneración urbana tendrán por objeto la rehabilitación de edificios, en los mismos términos que las anteriores, 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; a las que podrá aplicarse, en función de sus características, el régimen del suelo urbano consolidado o del suelo urbano no consolidado, estando exentas, en este último caso, de cumplir las obligaciones relativas a los sistemas generales y a la conexión del sector con los mismos, y, a efectos de su gestión, tendrán la consideración de actuaciones aisladas o integradas según se les aplique el régimen del suelo urbano consolidado o del suelo urbano no consolidado, respectivamente. Las actuaciones de regeneración urbana podrán ser declaradas “área de regeneración urbana integrada” por la Administración de la Comunidad, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas que estén enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria, cuya declaración requerirá la formulación de un convenio urbanístico con participación de los residentes, y tendrá como efecto la habilitación para recibir financiación pública preferente.

Por último, las actuaciones de renovación urbana tienen por objeto la rehabilitación de los edificios y la mejora del medio urbano, en iguales términos que las actuaciones de rehabilitación y de 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. A estas actuaciones se les aplicará el régimen del suelo urbano no consolidado, si bien están exentas de cumplir las obligaciones relativas a los sistemas generales y a la conexión del sector con los mismos, y, a efectos de su gestión, tendrán la consideración de actuaciones integradas. Estas actuaciones de renovación urbana podrán ser declaradas “área de renovación urbana integrada” por la Administración de la Comunidad, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas que estén enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria, cuya declaración requerirá la formulación de un convenio urbanístico con participación de los residentes, y tendrá como efecto la habilitación para recibir financiación pública preferente.

A continuación, se establecen las prescripciones que son comunes a los tres tipos de actuaciones. En cuanto al ámbito, las tres actuaciones deben plantearse de forma preferente sobre los espacios urbanos vulnerables (entendiendo por tales, ex art. 4-f-LUCYL, las áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social). Además, el ámbito de las actuaciones puede ser discontinuo, y, en caso necesario, incluir intervenciones justificadas de demolición, renovación integral o sustitución de viviendas o de edificios completos, siempre que no afecten a más del 50% de las viviendas o los edificios existentes, o de la edificabilidad total del ámbito, y plantear una extensión razonable de las tramas y tejidos urbanos existentes sobre terrenos de su periferia inmediata, con independencia de la clasificación del suelo, con ciertas limitaciones (establecidas en el art. 49-3º, para los Planes Especiales de Reforma Interior, es decir, pueden efectuar los cambios de clasificación y calificación de suelo que sean necesarios, pero sólo podrán afectar al suelo rústico cuando resulten necesarios para ubicar dotaciones urbanísticas públicas, con un máximo del 10% de la superficie total del ámbito, y en ningún caso cuando gocen de algún tipo de protección conforme a la legislación sectorial, y pueden excluir el criterio de mantenimiento de la trama urbana, las alineaciones y las rasantes existentes, salvo en los bienes de interés cultural y sus entornos de protección).

302 MARINERO PERAL, Á., “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp.1965-2012.

En relación con los sujetos intervinientes en estas actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, la LUCYL establece que están obligados a participar en las mismas, hasta el límite del deber legal de conservación, los propietarios de terrenos, construcciones, edificios y fincas urbanas incluidas en el ámbito de la actuación; los titulares de derechos de uso otorgados por los propietarios, en la proporción acordada; las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios y las cooperativas de viviendas, con respecto a los elementos comunes de la construcción, el edificio o el complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios (pero, sin perjuicio del deber de los propietarios de las fincas o elementos separados de uso privativo de contribuir, en los términos de los estatutos de la comunidad, agrupación de comunidades o cooperativa, a los gastos en que incurran estas últimas), y las Administraciones Públicas, cuando la actuación afecte a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando éstas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria a costa de los obligados.

En segundo término, están también legitimados para participar en las actuaciones citadas las Administraciones Públicas, incluidas las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas (y aunque no se den los supuestos citados anteriormente); los demás titulares de aprovechamiento o de derechos reales en el ámbito de la actuación, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en la actuación.

Todos los sujetos citados pueden constituir Entidades Urbanísticas Colaboradoras (previstas en el art. 67-2º), que estarán habilitadas para asumir, por sí mismas o en asociación con otros sujetos intervinientes, la gestión de la actuación, incluida la ejecución de las obras correspondientes, y participar de cualquier forma en la planificación, gestión y ejecución de la actuación, incluso elaborando los instrumentos de planeamiento y gestión necesarios o concurriendo a los concursos que la Administración convoque para adjudicar la ejecución de la misma.

A continuación se establecen los criterios y reglas para la planificación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, previendo que las mismas se planificarán mediante un instrumento de planeamiento general o mediante un Plan Especial de Reforma Interior, con el régimen correspondiente. Pero, además, dichos instrumentos de planeamiento

- darán prioridad a las actuaciones de rehabilitación frente a las de sustitución, y dentro de las primeras aquellas que permitan el mantenimiento de la población residente;
- abordarán todos o algunos de los objetivos previstos, en función de las características de sus respectivos ámbitos (y que son: la colmatación de los espacios intersticiales infrautilizados o sin uso alguno, con preferencia a la ocupación de nuevas áreas sin urbanizar; la mejora de la eficiencia energética de los edificios y en especial de las viviendas, en particular en lo relativo a su aislamiento térmico; la supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación de los espacios públicos, edificios y viviendas a las necesidades de las personas mayores o en situación de discapacidad; la mejora de la accesibilidad multimodal y la convivencia de la movilidad motorizada con los modos de transporte peatonal y ciclista y con el transporte público; el mantenimiento de la vitalidad urbana mediante la mezcla de usos, admitiendo la mayor compatibilidad de las actividades productivas con el uso residencial; la recuperación de los valores urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos de los espacios urbanos, así como de los elementos que representen la identidad local; la mejora de los espacios libres a bajo coste, dando prioridad al uso de flora local e implantando estrategias de ahorro en materia de riego y mantenimiento; la recuperación e integración de los bordes urbanos con el medio natural, en especial en cuanto a los cursos fluviales y sus riberas; el despliegue de las infraestructuras técnicas de informática y comunicaciones de perfil elevado como una red de servicio básico más, y la integración de las perspectivas de género y de edad, utilizando mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia), e
- incluirán en su memoria las cuestiones que acrediten la idoneidad técnica y la viabilidad económica de la actuación, fijada esta última en términos de rentabilidad y equidistribución de beneficios y cargas (justificación de los fines e intereses públicos que persigue la actuación, así como de su necesidad y conveniencia; identificación de los inmuebles incluidos en su ámbito, así como de sus propietarios y ocupantes legales; estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y propuestos en materia de edificabilidad, densidad, usos y tipologías edificatorias y dotaciones urbanísticas; estimación económica de los valores de repercusión de cada uso propuesto, el importe de la inversión, las ayudas públicas directas e indirectas, las indemnizaciones correspondientes y los ingresos tributarios y gastos públicos por el mantenimiento y prestación de los servicios municipales; análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y de su repercusión en la financiación de la misma, a fin de minimizar el impacto sobre el patrimonio de los particulares; evaluación de la capacidad pública necesaria para financiar y mantener las dotaciones urbanísticas públicas, así como su impacto en las haciendas públicas; avance de las determinaciones básicas de reparcelación, que

permita asegurar la equidistribución de beneficios y cargas entre los afectados; el horizonte temporal preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación, y el plan para garantizar los derechos de realojo y retorno a que dé lugar la actuación.

Finalmente, la LUCYL establece algunas reglas especiales para la gestión de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, como son que estas determinaciones de gestión pueden establecerse en el instrumento de planeamiento que las ordene, o bien en un instrumento de gestión específico, que será, para las actuaciones de rehabilitación, un proyecto de rehabilitación, cuyo ámbito será una parcela existente o una agrupación de parcelas denominada unidad de rehabilitación; para las actuaciones de regeneración urbana, un proyecto de regeneración, cuyo ámbito será una o varias de las unidades de regeneración en las que se divida la actuación, y, para las actuaciones de renovación urbana, un proyecto de renovación, cuyo ámbito será una o varias de las unidades de renovación en las que se divida la actuación.

Las reglas para delimitar las unidades en las que se divida cada actuación, así como las determinaciones de gestión exigibles y el procedimiento de aprobación del instrumento que las incluya se remiten a su fijación reglamentaria (con los efectos de los Proyectos de Actuación *ex art. 77*).

A efectos de los deberes de la promoción de actuaciones urbanísticas (art. 20), se prevé que no comportarán nuevos deberes de entrega de terrenos para dotaciones urbanísticas públicas o para materializar el aprovechamiento que exceda del correspondiente a los propietarios, los aumentos de edificabilidad, volumen o densidad que sean precisos para la sustitución de infraviviendas por viviendas que reúnan los requisitos legalmente exigibles, en el marco de los derechos de realojo y retorno derivados de la actuación, cuando se justifique que no existe otra solución técnica o económicamente viable; la realización de obras que reduzcan al menos un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio mediante la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas; la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas que reduzcan al menos un 30% la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio; la realización de las obras y la implantación de instalaciones para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes, así como para la instalación de captadores solares en la fachada o cubierta, que reduzcan al menos un 30 por ciento el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio.

Además de lo previsto en materia de accesibilidad (*ex art. 39*), para la realización de las obras para reducir la demanda energética será posible la ocupación de superficies de dominio público, espacios libres u otras dotaciones públicas.

Asimismo, se establece que, en las actuaciones por expropiación, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio en especie, cuando el mismo se efectúe dentro del ámbito de la actuación y dentro del plazo establecido para la terminación de las obras, y que la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por el Ayuntamiento cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, para el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan.

Finalmente, en el caso de no ejecución de las obras planificadas en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en los plazos previstos en el planeamiento que haya establecido la ordenación detallada del ámbito, el Ayuntamiento estará habilitado para proceder a su ejecución subsidiaria, a costa de los obligados, o para someter los inmuebles afectados a venta o sustitución forzosa.

En la misma línea de la filosofía del urbanismo sostenible, debe mencionarse asimismo la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León, aprobada mediante Acuerdo 40/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León (BOCYL de 27 de junio de 2016), como documento que sirva de orientación en los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se desarrollen en la Comunidad, ya sean promovidos por la iniciativa privada o por las distintas Administraciones Públicas, y como una referencia que facilite a los Ayuntamientos la elaboración de sus Inventarios municipales de áreas vulnerables y Estrategias municipales de Rehabilitación.

La Estrategia no tiene carácter normativo ni alcance planificador sino que pretende ser una guía o herramienta que permita una transición desde la abstracta previsión normativa a la concreta acción sobre el territorio, al conjunto de actores, concernidos por las políticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana; como un enlace entre las previsiones, criterios y mandatos legales o reglamentarios (como *“rehabilitar antes que sustituir”, “colmatar espacios intersticiales con preferencia a ocupar nuevas áreas”, “mejorar la eficiencia energética y la accesibilidad”, “mantener la vitalidad urbana mediante la mezcla de usos”*, entre otros) y las que vayan a ser en el futuro las específicas acciones o planes de intervención en los espacios vulnerables o barrios desfavorecidos de nuestras ciudades.

Este carácter de guía de la Estrategia se concreta en que facilita datos estadísticos actualizados, comparables e imprescindibles para la evaluación, siempre compleja y cambiante, de la realidad física y humana de nuestras ciudades, datos cuyo tratamiento y ponderación permite el cálculo de los denominados índices de necesidades de regeneración urbana, con los que todo el proceso de decisión administrativa, que habrá de abrirse teniendo a esta Estrategia como marco de referencia, se plasmará en datos y cuestiones objetivas.

La Estrategia aborda, en primer lugar, la evolución de las políticas europeas en materia de regeneración y rehabilitación urbana, incluyendo un análisis de las diferencias entre los diversos Estados a la hora de entender y aplicar el concepto de regeneración urbana. A continuación, se concretan los objetivos, ahondando en el principio de vulnerabilidad que establece la reforma de la LUCYL de 2014, para seguidamente incluir directrices generales para la inserción de la regeneración urbana en Castilla y León, directrices para la inserción de las actuaciones en el planeamiento urbanístico, así como un fichero de actuaciones que permite valorar la calidad de las acciones propuestas, de forma coherente, y, posteriormente, determina los criterios de gestión para la declaración de las áreas de regeneración y renovación urbana, las fases sucesivas desde la inicial de evaluación previa, pasando por la fase de definición de la memoria-programa detallada hasta la evaluación de la calidad de los proyectos presentados. Finalmente, se incluye un Anexo-Fichero por ciudades, referido a las quince ciudades de más de 20.000 habitantes de la Comunidad en el que se incluye un análisis de cada término municipal, graduando sus áreas urbanas en función de la mayor o menor necesidad de regeneración.

Este marco normativo y estratégico se complementa con la aplicación en la Comunidad del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016, prorrogado hasta 2017³⁰³.

II.VI.- CONCLUSIONES.

1. El concepto de desarrollo sostenible, que, aún con antecedentes anteriores, nace en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, se integra por tres pilares: el desarrollo económico, el progreso social y la protección del medio ambiente; con lo que pregona el progreso socioeconómico con menos o nula afectación al medio ambiente y a los recursos naturales. Este concepto, y su significado, ha sido aceptado mundialmente, y así se ha incluido en los Tratados de la Unión Europea, en algunas Constituciones nacionales (como la francesa en 2005) y en multitud de leyes y otras normas. En España, a pesar de que, por la fecha de aprobación, no se menciona en la Constitución Española de 1978, hay preceptos que materialmente pueden interpretarse conjuntamente a favor de dicho concepto; naturalmente, en varias Leyes posteriores a 1992 ya se menciona expresamente, así como en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 2007.

2. Tanto por la influencia de este concepto de desarrollo sostenible y por el debate y reflexiones provocados por los efectos de la crisis financiero-inmobiliaria iniciada en 2007, comienza a ponerse en duda el modelo de crecimiento urbanístico expansivo de las décadas anteriores, y se inicia un proceso normativo a nivel nacional, que se inicia con sendos Textos legales de 2007 y 2008, para integrar en el Derecho Urbanístico el valor de la sostenibilidad, y al mismo tiempo incidir en la crisis económica que ya se vislumbraba; pero la asunción del nuevo modelo, que implica una mayor preocupación por la ciudad construida, abandonando (en sus justos términos) los procesos de desarrollo extensivo, no se plasma hasta la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana de 2013, y después en el nuevo Texto Re-fundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, que establece y afirma el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible expresamente, así como en el Plan de ayudas 2013-2016, prorrogado a 2017, en esta materia.

Esta nueva Legislación acierta en el cambio de orientación, y permite atender a problemas en el interior de ciudades y pueblos, con procesos de tramitación no excesivamente complejos. Naturalmente, estos procesos van más allá de la mera rehabilitación urbana, y, al implicar cuestiones sociales, pueden tener problemas de despliegue efectivo, pues no todos estos problemas sociales pueden encomendarse a soluciones urbanísticas (por muy positivas que sean).

Además, debe llamarse la atención sobre el coste de estas operaciones, en muchas ocasiones muy superior a operaciones de vivienda nueva; lo cual puede ser un problema, y no pequeño.

303 El enlace a los tipos de ayuda y de las acciones a realizar es: https://vivienda.jcyl.es/web/jcyl/OficinaVivienda/es/Plantilla100/1284396272175/_/_/_

Finalmente, en este punto, la financiación prevista en el Plan 2013-2016-2017 es la que es, aunque deseáramos más fondos para este tipo de operaciones, y podemos tener problemas serios en esta materia (y en otras) si los Presupuestos Generales del Estado para 2018 no se aprueban pronto y se elimina la incertidumbre socioeconómica de los años sucesivos, por la situación política.

3. Las nuevas ideas sobre la sostenibilidad de las ciudades y en general del ámbito urbano, volviendo la mirada hacia su interior, y menos hacia el desarrollo de ese ámbito, no son tan novedosas como parecen, pues su germen ya estaba en el clásico (y lleno de sentido común, por otra parte) deber de conservación del patrimonio construido, que, manteniéndolo, avanzará desde el punto de vista público y más moderno hacia las acciones y políticas de rehabilitación urbana, y actualmente a los nuevos procesos de regeneración y renovación urbana. Tales acciones se han regulado en la nueva Legislación nacional de 2015 y, con base en la Ley de 2013, en el Plan de ayudas de 2013-2016-2017.

4. La Comunidad de Castilla y León ha asumido al más alto nivel normativo la concepción del desarrollo sostenible, al incorporarlo al Estatuto de Autonomía de 2007. No obstante, en materia territorial y urbanística ya se incluyó dicho concepto y algunos elementos de su contenido en la Ley de Ordenación del Territorio de 1998, y en sus instrumentos (principalmente en las Directrices Esenciales de 2008), y especialmente en la Ley de Urbanismo de 1999. Posteriormente, y en cumplimiento leal de la Legislación del Estado en la materia, la Ley de Urbanismo se ha modificado en 2008 y 2014, para integrar en el texto legal los elementos completos de la nueva filosofía de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y de la sostenibilidad que llevan implícita. Aunque las medidas para el ámbito urbano se pueden considerar adecuadas, podrían haberse previsto algunas medidas para el ámbito rural del Urbanismo y, p. ej., poner en marcha procesos sobre infraestructura verde para ciudades y pueblos, que parecen adecuados, y los fomenta la Unión Europea.

5. La Ley de Urbanismo de Castilla y León, después de la reforma de 2014, ha cumplido perfectamente el Ordenamiento nacional en la materia, y ha integrado coherentemente la sostenibilidad urbanística en todo el texto (en la regulación del suelo rural, en los criterios de ordenación urbana para el planeamiento, en los propios planes, etc.) y ha incluido agrupadas las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, con unos procedimientos poco complejos y bastante adecuados para la situación de la Comunidad. Además, debe llamarse la atención sobre la aprobación de la Estrategia de Regeneración Urbana adoptada en 2016.

Naturalmente, como a nivel nacional, debe llamarse la atención sobre la cuestión financiera de estas materias, y, en particular, por la importancia del patrimonio construido de la Comunidad (aunque no esté protegido culturalmente), dada la historia de la misma, y sobre la necesidad de tener más en cuenta los ámbitos rurales (aunque no parece sencillo desarrollar estas líneas de actuación únicamente desde el ámbito urbanístico).

BIBLIOGRAFÍA

- ABOGACÍA DEL ESTADO-VARIOS AUTORES, *Memento Práctico-Contratación Pública 2016-2017*, Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2016.
- AGUILERA VAQUÉS, M., *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Ed. Atelier, Barcelona, 2000.
- ALENZA GARCÍA, J. F., “Desarrollo sostenible”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Dir.), y otros, *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2010, pp. 1387-1426.
- ALLI ARANGUREN, J. C.:
- “El medio ambiente como nuevo paradigma”, en VARIOS AUTORES, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Eduardo ROCA ROCA*, Ed. INAP-BOE, Madrid, 2003.
 - “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre, 2014
- ALMOGUERA SALIENT, M^a. P., “Formación del tejido urbano y expansión metropolitana. Políticas de viviendas en España”, en VALENZUELA RUBIO, M (Coord.), y otros-PROYECTO URBSpain, *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2012, pp. 261-283.
- AMADO GOMES, C. e ANTUNES, T., “O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 28 de Mayo de 2010, 23 páginas.
- APARICIO GUERRERO, A. E., “Rehabilitación y regeneración urbana en el Estado de las Autonomías”, en VALENZUELA RUBIO, M (Coord.), y otros-PROYECTO URBSpain, *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2012, pp. 415-466.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., *La propiedad constitucional. El Estatuto jurídico del suelo agrario*, Ed. Civitas, Madrid, 1988.
- BARTENSTEIN, K., “Les origines du concept de développement durable”, *Revue Juridique de l'Environnement*, 3/2005, pp. 289-297.
- BASSOLS COMA, m., “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 85/1983, pp. 13-42.
- BLANQUER CRIADO, D.V., *Los contratos del sector público*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.
- BOISSIÈRE, B., “The EU Sustainable Development Discourse-An Analysis”, *L'Europe en formation*, nº 352/2009, pp. 23-39.
- CABRA DE LUNA, M. A., *Informe sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: contenidos con repercusión en las personas con discapacidad y sus familias*, 2013 [www.cermi.es].
- CADENAS MARÍN, A., BURGUILLO CUESTA, DEL RÍO GONZÁLEZ, P., y VIEIRA DE ABREU, Y., *Desarrollo sostenible en España en el final del siglo XX*, Ed. Eumed.Net, Universidad de Málaga, Málaga, 2011, especialmente el capítulo 1, pp. 11-31.
- CALVO Y PEREIRA, M., *Arquitectura Legal. Tratado de la legislación vigente y sus aplicaciones en la construcción de paredes, vistas y luces*, Imprenta de D. Eusebio Aguado, Madrid, 1865.
- CARO-PATÓN CARMONA, I., y MARINERO PERAL, Á., *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. Iustel, Madrid, 2007.

CASARES MARCOS, A.:

- “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía teórico-Práctica*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 618-642.
- “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 39/2016 (Ejemplar dedicado a: Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo), 68 páginas.
- “La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, obra citada, pp. 217-305.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (coord.) y otros, *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, La Ley-El Consultor (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2013.

CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico*, Ed. Reus, Madrid, 2013.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *La Stratégie Nationale de Développement Durable 2010-2013, Développement Durable-Le point sur*, nº 80, Avril, 2011.

COMISIÓN EUROPEA (Secretaría General), *Un futuro sostenible a nuestro alcance. Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible*, Bruselas, 2007.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, Alianza Ed., Madrid, 1987.

CONSEJERÍA DE FOMENTO (Junta de Castilla y León)-DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y POLÍTICA DEL SUELO, *Memoria del Anteproyecto de Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo*, de 25 de Febrero de 2008, e *Informe Complementario*, de 11 de Abril de 2008.

CONSEJERÍA DE FOMENTO (Junta de Castilla y León), *Jornada de presentación de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo y sobre adaptación del Reglamento de Urbanismo* (Documentación), Salamanca, 15 de Septiembre de 2008.

CORCHERO, M., y SÁNCHEZ PÉREZ, L., “La regeneración urbana como nuevo paradigma”, *Práctica Urbanística*, nº 133/2015, pp. 54-63.

DECLERIS, M., *The Law of Sustainable Development. General principles*, European Commission, OOEPEC, Luxembourg, 2000.

DE LA CRUZ MERA, A., “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179/2014, pp. 29-40.

DOBSON, A. (Ed.), *Pensamiento verde. Una antología*, Ed. Trotta, Madrid, 1999.

DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ, H., “El concepto de desarrollo sostenible en los Tratados de la Unión Europea”, *Ambienta*, nº 75/2008, pp. 64-67.

ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (Coord.), y otros, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1998.

ESPINOZA GUERRA, L. E., “Una visión crítica sobre el desarrollo sostenible”, en GÓMEZ-HERAS, J. M^a., y VELAYOS, C. (Coord.), y otros, *Tomarse en serio la Naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

FAUCHEUX, S., y NOËL, J.-F., *Las amenazas globales sobre el medio ambiente*, Talasa Ed., Madrid, 1992.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., “Instrumentos y técnicas urbanísticas para la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, obra citada, pp. 173-216.

FERNÁNDEZ CARBAJAL, A., “Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001). Una visión panorámica”, *Información Comercial Española (ICE)*, nº 816/2004, págs. 145-161.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

- “Las Normas Urbanísticas Municipales”, en MARINERO PERAL, Á., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. El Consultor-Junta de Castilla y León, Madrid, 2000, pp. 417-436.
- “El Planeamiento Urbanístico”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 319-430.
- “Las Leyes de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Castilla y León: nuevos retos futuros para las Administraciones Públicas”, en VARIOS AUTORES, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI: Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, Ed. INAP-BOE, Madrid, 2003.
- “La estructura municipal de Castilla y León: incidencia de la Legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del Territorio”, *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 291/2003 [Homenaje al Prof. Dr. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO] (publicado en enero de 2004), pp. 337-364.
- “La Protección Jurídica del Medio Ambiente: Evolución y perspectiva general”, en GÓMEZ-HERAS, J. M^a., y VELLAYOS, C. (Coords.), y otros, *Tomarse en serio la Naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.
- “Derecho Ambiental: Aspectos Generales sobre la Protección Jurídica del Medio Ambiente”, *e-Derecho Administrativo*, nº 12/2004 [<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1010577>].
- Evolución y régimen vigente del Planeamiento Urbanístico en la Legislación Española, con especial referencia a la Comunidad de Castilla y León”, *El Consultor*, nº 1/2005.
- “El Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Comunidad de Castilla y León”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 218/2005, pp. 79-166.
- “Articulación y perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 264/2007, pp. 35-60.
- “La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 13/2008, pp. 15-47.
- “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.), y otros, *El Derecho Urbanístico del siglo XXI: Libro Homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 3 (“Urbanismo y Estado de las Autonomías”), Ed. Reus, Madrid, 2008, pp. 74-13.
- “El Texto Refundido de la Ley de Suelo de 20 de Junio de 2008”, en MARTÍN REBOLLO, L., y BUSTILLO BOLADO, R. (Dir.), y otros, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Tomo I, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 132-178.
- “El régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones estratégicas y las auditorías ambientales en Castilla y León”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 155-232.
- “Unión Europea: la política ambiental tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Ed. MARM-Fundación Ecodes-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 59-67.
- “La integración de aspectos medioambientales en la contratación pública”, en PIGRAU SOLÉ, A., y CASADO CASADO, L. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*, Ed. Atelier, Barcelona, 2010, pp. 123-159.
- “Análisis de los problemas derivados de la introducción de consideraciones ambientales en los modelos de colaboración público-privada para la dotación y explotación de obras públicas”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., y CASARES MARCOS, A., *Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada* [Premio Colección de Estudios del Consejo Económico y Social de Castilla y León, Edición 2010], Ed. CESCYL, Valladolid, 2011, pp. 314-323.
- “Comentario a la Disposición Final 3ª” y “Comentario a la Disposición Final 11ª”, en CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), y otros, *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Ed. La Ley-El Consultor (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2013, pp. 621-632 y 650-667.
- “El VII Programa ambiental de la Unión Europea (2013-2020), publicado el 28 de diciembre de 2013. Una nueva visión medioambiental del futuro”, *La Ley Unión Europea*, nº 12/2014, págs. 32-45.
- “Planeamiento territorial y urbanístico. Situaciones y clasificación del suelo”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 85-286.
- “El Informe de Evaluación de los Edificios”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, obra citada, pp. 371-425.
- *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 6ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017.

-
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otro, “La Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León: Aspectos generales e instrumentos”, en MARINERO PERAL, A., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. El Consultor y Junta de Castilla y León, Madrid, 2000, pp. 73-150.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M., y COLLADO LARA, M., *Ciudades y ciudadanos en 2033. La transformación urbana de España*, Ed. Fundación de PWC-Escuela de Organización Industrial (EOI), Madrid, 2015.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, 25ª ed., Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2017.
- 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*, núm. 30, enero-abril, 2014.
 - “La expropiación como sistema y como mecanismo de gestión”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1291-1371.
- FERNANDO PABLO, M. M. (Dir.), GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á. (Coord.), y otros, *Derecho de la Edificación y Renovación Urbana*, Ed. Tecnos, Madrid, 2016.
- FERNANDO PABLO, M., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., y TERRÓN SANTOS, D., *Cuadernos de Derecho Administrativo*, Tomo III, *Contratos Públicos, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 4ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017.
- FRANKE, Th., STRAUSS, W.-Ch., REIMANN, B., y BECKMANN, K. J., *Integrated Urban Development-a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe*, German Institute of Urban Affairs-Federal Ministry of Transports, Building and Urban Affairs, Berlin, 26 March 2007.
- GALÁN VIOQUE, R. (Dir.), y otros, *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla, 2017.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1981
- GARCÍA FERRANDO, M., y PARDO AVELLANEDA, R., “De los límites del crecimiento al desarrollo sostenible”, en GARCÍA FERRANDO, M., y PARDO AVELLANEDA, R. (Eds.), y otros, *Ecología, relaciones industriales y empresa*, Ed. Fundación BBV, Madrid, 1994, pp. 9-34.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.:
- *Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002.
 - “Las Normas Urbanísticas Municipales: evolución, regulación e implementación en castilla y León”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 691-815.
- GARCÍA VALDERREY, M. Á., “Aspectos generales sobre la ejecución del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, nº 108/2011, pp. 6-11.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia para la Economía Sostenible*, Noviembre de 2009.
- GÓMEZ-HERAS, J. M^a., y VELAYOS, C. (Coords.), y otros, *Tomarse en serio la Naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á.:
- “Desarrollo territorial y urbano sostenible”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía Teórico-Práctica*, 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 51-63.
 - “Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 316, septiembre-octubre, 2017, pp. 141-177.
 - “Marco regulador para la regeneración urbana”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 109-I, Septiembre-Diciembre, 2017, págs. 339-359.
 - “Eficiencia energética en la edificación”, en GALÁN VIOQUE, R., y GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), y otros, *Derecho de las Energías Renovables y la Eficiencia Energética en el Horizonte 2020*, Ed. Instituto García Oviedo-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp.249-266.

-
- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 301/2015, pp. 151-179.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. M., “Breve análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, *REGAP-Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 45, enero-junio, 2013.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “Gestión urbanística del suelo y de su urbanización”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía Teórico-Práctica*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 287-450.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.:
- *Comentarios a la Ley del Suelo*, 2 Tomos, Ed. Civitas, Madrid, 1981.
 - *Comentario a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., *Manual práctico del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (R.D. Leg. 3/2011, de 14 de noviembre)*, 2^a ed., Ed. Fundación Asesores Locales, Málaga, 2013.
- HERVÁS MÁZ, J., *Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.
- HUTEN, N., y COHENDET, M.-A., “La Charte de l’environnement deux ans après”, I y II, *Revue Juridique de l’Environnement*, 3 y 4-2007, pp. 277-294 y 425-444.
- JAVALOYES DUCHA, M., “La reforma en materia urbanística por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Especial referencia al Informe de Evaluación de Edificios y a las actuaciones sobre el medio urbano”, *El Derecho-Bases de Datos. Revista de Derecho Local*, núm. 11/2013 [<http://online.elderecho.com>].
- JIMÉNEZ APARICIO, E. (Coord.), y otros, *Comentarios a la legislación de contratación pública*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
- JIMÉNEZ BELTRÁN, D., “La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo”, *Información Comercial Española*, nº 800/2002.
- JORDANO FRAGA, J., “Desarrollo sostenible”, en ALONSO GARCÍA, E., y LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed. Iustel, Madrid, 2006, pp. 502-512.
- LOMBORG, B., *El ecologista escéptico*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 2003, y “Preocupaciones equivocadas. Cómo nuestra obsesión por el calentamiento global nos impide actuar correctamente”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, Abril-Junio de 2006.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, 4^a ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2013.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Ed. M. Pons, Madrid, 2010.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 11^a ed., Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2010.
- MARINERO PERAL, Á.M.:
- “La Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León”, *Práctica Urbanística*, nº 131/2014, pp. 14-24.
 - “El Derecho Urbanístico de Castilla y León”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 53-212.
 - “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp.1965-2012.
- MARINERO PERAL, Á., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. El Consultor-Junta de Castilla y León, Madrid, 2000.
- MARINERO PERAL, Á., y DE LAS RIVAS SANZ, J. L., “El sistema de planeamiento”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 553-597.

MARINERO PERAL, Á., y PORTO REY, E., “El plan general de ordenación urbana: la ordenación detallada”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 661-690.

MARTÍN REBOLLO, L.:

- “Ordenación del Territorio y Urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual”, en CANO CAMPOS, T. (Coord.), y otros, *Lecciones y Materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI, *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente*, Ed. Iustel Madrid, 2009.
- “Estudio preliminar sobre el Derecho Urbanístico Español”, en *Leyes Administrativas*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

MARTÍN REBOLLO, L., BUSTILLO BOLADO, R. (Dir.), y otros, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), [1ª ed., 2007] 2ª ed., 2 Tomos, 2009.

MATA OLMO, R. y MENÉNDEZ REXACH, A., “Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Ministerio de Fomento, nº 179/2014.

McNEILL, J. R., *Algo nuevo bajo el sol. Historia Medioambiental del Mundo en el siglo XX*, Alianza Ed., Madrid, 2003.

MEADOWS, D., RANDERS, J., y MEADOWS, D., *Los límites del crecimiento treinta años después*, Ed. Galaxia Guttenberg-Círculo de Lectores, Barcelona, 2006 (ed. inglesa de 2004).

MELÓN MUÑOZ, A. (Dir.), y otros, *Urbanismo 2017*, Memento Práctico de Francis Lefebvre, Madrid, 2017.

MENÉNDEZ REXACH, Á., “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, nº 179/2014 (Monográfico “Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas”), pp. 63-74.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO, *Plan Nacional de Ciudades Inteligentes*, Madrid, marzo de 2015.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Ed. Ministerio de la Presidencia y BOE, Madrid, 2007.

MIR PUIGPELAT, O., *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

NAREDO; J. M., “Sobre el origen, el uso y el contenido del términos sostenible”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 41/1996, pp. 7-18,

ORDUÑA REBOLLO, E., y MILLARUELO APARICIO, J. (Coord.), y otros, *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*, Ed. Ciudad Argentina-OICI-Ayuntamiento de Valladolid-Caja Rural, Buenos Aires-Madrid, 2004.

OTONÍN BARRERA, Fernando, “Los planes especiales”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 895-918.

PABLOS ÁLVAREZ, F., “Los planes parciales en Castilla y León”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 841-893.

PACHECO JIMÉNEZ, M^a. N., y SALES, L., “El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI”, *Derecho Privado y Constitución*, nº 23/2011, pp. 349-398.

PAIS RODRÍGUEZ, R., y ARENAS CABELLO, F., “La intervención de la Administración en el Urbanismo (III)”, en LINDE PANIAGUA, e. (Coord.), y otros, *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad*, 2ª ed., Ed. Colex, Majadahonda (Madrid), 2012.

PARDO ÁLVAREZ, M.:

- “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 33, enero-abril, 2015.
- “Gestión urbanística por concurrencia”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1373-1404.

-
- PARDO LÓPEZ, M^a., “Economía social y economía sostenible: ¿Bajo qué título competencial se amparan?”, en ALFONSO SÁNCHEZ, R. (Dir. y Coord.), y otros, *Economía social y economía sostenible*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010
- PAREJO ALFONSO, L., y PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), y otros, *El nuevo marco de la contratación pública*, Bosch Editor, Barcelona, 2012.
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Iustel, Madrid, 2014.
- PASSMORE, J., *La responsabilidad del hombre frente a la naturaleza. Ecología y tradiciones en Occidente*, Alianza Ed., Madrid, 1974.
- PERNAS GARCÍA, J. J., *Contratación Pública Verde*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 2011.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., “El desarrollo sostenible como principio jurídico”, en PIÑAR MAÑAS, J. L. (Dir.), y otros, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Ed. Universidad San Pablo-CEU y Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2002.
- PORTO REY, E.:
 - “El Informe de Evaluación de Edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 285/2013, pp. 125-155.
 - “El plan general de ordenación urbana: la ordenación general”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 599-660.
- PRIETO, F., “Urbanización en España. Una aproximación cuantitativa”, *Ecosostenible* (Grupo Wolters Kluwer), nº 28/2014, pp. 80-92.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), *Hacia una Economía Verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, Ed. PNUMA, St. Martin-Bellevue (Francia), 2011.
- PULIDO, A., “Desarrollo sostenible: un reto central para el pensamiento económico”, *Estudios de Economía Aplicada*, nº 21-2/2003.
- PULIDO, A., y FONTELLA, E., *Principios del Desarrollo Económico Sostenible*, Ed. Fundación Iberdrola, Madrid, 2004, p. 15.
- QUINTANA LÓPEZ, T.:
 - *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1993,
 - “La ciudad sostenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 22/2003, pp. 403-443.
 - *Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 3^a ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.
 - “De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 24/2011, pp. 41-60.
 - “Hacia un modelo de Urbanismo Sostenible”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 15-70.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Comentario a la Legislación de Evaluación de Impacto Ambiental*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2^a ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Derecho Urbanístico. Guía teórico-Práctica*, 2^a ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

-
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (Dir.), y otros, *Nueva Contratación Pública: Mercado y Medio Ambiente*, Ed. Universidad Pública de Navarra y Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.
- RAMALLO LÓPEZ, F. E., “El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 150/2011, pp. 391-440.
- REGUERA REGUERA, L. :
- “La gestión urbanística. Disposiciones generales”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1055-1132.
- “La gestión de las actuaciones aisladas”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1133-1166.
- Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 39/2016, mayo, monográfico “Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo”, coordinado por Tomás QUINTANA LÓPEZ.
- Revue Juridique de l'Environnement*, Extra 1-2005, sobre “La Charte Constitutionnelle de l'environnement en vigueur”.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., “Balance del Plan Nacional de la Vivienda 2005-2008 y novedades del Plan 2009-2012”, *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, nº 161-162/2009, pp. 473-488.
- RUBIO DEL VAL, J., “Rehabilitación urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación”, *Informes de la Construcción*, Vol. 63, Extra, Octubre de 2011, pp. 5-20.
- RUIZ ARNÁIZ, G.:
- “Nuevas perspectivas en el Derecho Urbanístico Castellanoleonés”, *Práctica Urbanística*, nº 70, Abril, 2008, pp. 25 y ss.
- “Los sistemas de compensación, cooperación y concierto”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1241-1290.
- SÁEZ, I. (Dir.), y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de Noviembre*, prólogo de J. V. HERRERA CAMPO (Presidente de la Junta de Castilla y León), Ed. Junta de Castilla y León-Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011.
- SANZ JUSDADO, I., y SÁNCHEZ SANTOS, J., “Los estudios de detalle”, en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 817-839.
- TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.), y otros, “Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XV, 2013.
- UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY-INTERNATIONAL CITY/COUNTY MANAGEMENT ASSOCIATION (ICMA)-SMART GROWTH NETWORK, *Cómo Alcanzar el Desarrollo Inteligente. 100 Políticas para su implementación*, trad. Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable (Universidad Metropolitana), San Juan (Puerto Rico), 2002.
- VALCÁRCCEL FERNÁNDEZ, P., “Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación”, *Actualidad Jurídica Ambiental* (CIEDA), 18 de Abril de 2011.
- VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. Junta de Castilla y León-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.
- VARIOS AUTORES, *Práctica Urbanística*, nº 138/2016, monográfico sobre “El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015”.
- VARIOS AUTORES, *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 30/2014, monográfico sobre la “Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana”.

-
- VÁZQUEZ OTEO, A. J., "Gestión de actuaciones integrada: Proyecto de actuación", en VARIOS AUTORES, *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, obra citada, pp. 1167-1239.
- VERA JURADO, D.J., y GALÁN VIOQUE, R., "Francia: Las nuevas referencias constitucionales y los logros del proceso de Grenelle", en LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Ed. MARM-Fund. ECODES-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 135-147.
- VILLAMIL SERRANO, A., y MATIES GARCÍA, J., *Política económica del medio ambiente. Aplicaciones empresariales*, Ed. CEURA, Madrid, 1998, pp. 7-24.



**INSPECCIÓN
URBANÍSTICA,
EFICIENCIA
ENERGÉTICA
Y NUEVAS
TECNOLOGÍAS
COMO FACTORES
QUE INCIDEN EN LA
SOSTENIBILIDAD
DEL MEDIO URBANO**

III.I.- REFLEXIÓN SOBRE LA REVOLUCIÓN URBANA EN MARCHA: LA SOSTENIBILIDAD COMO PARADIGMA INSOSLAYABLE.

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 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU), aspira a fundar y 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 habitantes³⁰⁴.

Son patentes, a tal efecto, las devastadoras consecuencias que ha implicado para nuestro país un crecimiento de la urbanización que ha desbordado ampliamente cualquier previsión y posible límite que pudiera derivar de la normativa estatal o autonómica en la materia, exigencias que de forma un tanto amplia y genérica, retórica incluso, en ocasiones, sujetaban la actividad urbanística al bloque normativo ambiental representado e integrado a tal efecto por los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución³⁰⁵. Y así, 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 existente³⁰⁶.

La crisis sistémica desatada en 2008 marcará, en tal sentido, un cambio de rumbo fundamental. No tanto por convicción propia de nuestros poderes públicos, como habría sido deseable a la vista de la apertura y traslación internacional, europea e incluso hasta cierto punto interna, de la noción de “desarrollo sostenible” al modelo urbano, cuanto por la parálisis y devastadoras consecuencias que para la economía española habrían de derivar ulteriormente del fin de la denominada “década especulativa” (1997 a 2007)³⁰⁷. 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.

Resulta revelador, a tal efecto, el artículo 1 del TRLSRU, estrechamente vinculado a la realización y satisfacción de cotas más elevadas en materia de desarrollo sostenible, y así, conforme a su enunciado, la Ley tiene por objeto “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

304 Sobre el objeto y los fines del nuevo marco legal, vid. CASARES MARCOS, A., “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.

305 En particular, sobre la relación entre urbanismo y medio ambiente y la extensión a aquella actividad del contenido de los preceptos constitucionales citados, vid. PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y medio ambiente”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, 1996, pp. 133 y ss., quien se refiere, asimismo, a la catastrófica deriva de la política de ordenación territorial y urbanística, con una esclarecedora aproximación a las causas de la “literal insostenibilidad económica, social y ambiental del rumbo del urbanismo y el sector inmobiliario”, en “Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre 2014, p. 2314. Sirva como síntesis del hasta hace bien poco penoso panorama urbanístico español, la lúcida descripción que ofrece LÓPEZ RAMÓN, F., “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, pp. 15 y ss.

306 Refiere la apertura de este debate en los países occidentales y su recepción en España bien entrados los años setenta, 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*, núm. 24, 2011, p. 4, haciéndose eco de la doctrina administrativista más autorizada que abogó entre nosotros por un giro hacia la conservación de la ciudad consolidada frente a la expansión del fenómeno urbanizador. En idéntico sentido, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen de la sostenibilidad medioambiental”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 25, septiembre 2011, p. 206, quien refiere cómo “la necesidad de tener en cuenta este fenómeno de creciente urbanización «motorizada» y sus problemas reales han sido puestos de manifiesto desde hace años”.

307 Situación que alterará significativamente los “parámetros referenciales locales y globales” en expresión de ALLENDE LANDA, J., “Economía urbana sostenible, desarrollo urbano sostenible y crisis”, en F. A. CASTILLO BLANCO (Dir.) y F. E. RAMALLO LÓPEZ (Coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 33.

necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada³⁰⁸. Un tenor literal presidido, como cabe apreciar, por la profusión de conceptos jurídicos indeterminados heredados de la LRRRU y de compleja concreción, así, a título de ejemplo, la dificultad de identificar previamente aquellos condicionantes y elementos mínimos adecuados para garantizar tal “desarrollo sostenible, competitivo y eficiente” de la ciudad o, de otro lado, la no menos ardua y espinosa tarea de acotar lo que habría de representar una “adecuada calidad de vida” de los ciudadanos³⁰⁹.

Este objeto encuentra mayor desarrollo y, por ende, determinación en el artículo 3, relativo al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en concreto, en la relación de los fines específicos enunciados en su apartado tercero para las políticas de los poderes públicos en el medio urbano. Sometidas, a su vez, a los principios transversales de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, habrán de procurar que el ámbito urbano esté suficientemente dotado, ocupándose el suelo de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. Son fines diversos, de carácter complementario y sumatorio, que en su enunciado conectan con alguna de las líneas o vigas maestras sobre las que descansa el enunciado de la Ley. Alcanza especial trascendencia, a tal efecto, el fin confeso del legislador de posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano “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” y de priorizar “las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil”, así como combatir “la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia”³¹⁰, un propósito a todas luces sorprendente a tenor de la propia deriva de la regulación de las fuentes de energía renovables en el ordenamiento jurídico español desde el año 2007 y, en particular, a resultas de su reforma en el año 2014.

No en vano la crisis económica imperante desde 2007 y sus feroces consecuencias se han dejado sentir también, como no podía ser de otra manera, en el ámbito energético, si bien con una intensidad e incoherencia inusitadas, por cuanto de forma simultánea a la asunción de nuevos compromisos por el Estado español en materia de desarrollo urbano sostenible, de lucha contra el cambio climático y de mayor eficiencia y ahorro energéticos, se efectúa una reforma normativa en materia de energías renovables, al socaire de lo dispuesto al efecto por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, que invierte por completo su régimen regulatorio y las medidas de fomento y de promoción vigentes hasta el momento, ocasionando un auténtico colapso en el sistema de producción de energía a partir de fuentes renovables y abocando a un número ingente de pequeños operadores y productores a un limbo jurídico presidido por la incertidumbre y la inseguridad. Una situación que se ha visto en ocasiones incomprensiblemente apuntalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, en concreto, por su articulación de la teoría del riesgo regulatorio inherente a las energías renovables, que si bien pudo tener sentido en alguno de sus primeros pronunciamientos al efecto, ha perdido, en buena medida, su carta de naturaleza en cuanto posible justificación de la última y más reciente reforma en el sector, por cuanto entra en abierta contradicción con los compromisos internacionales asumidos por el Estado español para la contención de los riesgos asociados al cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero³¹¹.

308 CORTÉS MORENO, Á., y GUERRERO MALDONADO, J. C., “La rehabilitación urbana y la evaluación de los edificios en el marco de la economía sostenible”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, 2013, p. 807, han destacado la paradoja a la que podría abocar el abandono del “urbanismo desenfrenado” en pos de la preocupación por la regeneración y renovación de la ciudad existente, en cuanto podría llegar a plantear, incluso, la oportunidad de una hipotética operación de destrucción o demolición de ciudad, al modo del programa norteamericano *Shrink to Survive*, puesto en marcha en Estados Unidos por el Gobierno de Barack Obama a fin de demoler 50 ciudades fantasmas, creando nuevos espacios abiertos y libres de edificación. Incide también en ello IGLESIAS GONZÁLEZ, F., “Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 301, noviembre 2015, p. 91.

309 Y así, SIBINA TOMÁS, D., “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 2004, p. 170, resalta cómo el urbanismo puede ayudar o dificultar, incentivar o ralentizar, que el crecimiento económico vaya acompañado o no de exclusión social.

310 El urbanismo se implica así de forma activa en la mejora de la calidad de vida y en la implantación de un modelo de desarrollo sostenible, en cuanto resulta indudable, siguiendo en este punto a Díez Vázquez, J. Á., “Urbanismo y desarrollo sostenible: régimen especial de los espacios protegidos y otros criterios de sostenibilidad”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), Á. M^a. MARINERO PERAL y F. J. MELGOSA ARCOS, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009, p. 368, que la construcción y el modo de urbanizar tendrán una incidencia directa o indirecta muy importante sobre problemas mundiales como el cambio climático o la congestión del transporte.

311 Son abundantes, y sobradamente conocidos, los trabajos doctrinales alumbrados sobre la construcción jurisprudencial de este concepto,

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 padecemos³¹², 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 XX³¹³. 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 mundial³¹⁴.

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. Si en 1950 más del 70 por 100 de la población mundial podía calificarse de eminentemente rural, en 2014 el 54 por 100 se había tornado ya urbana, estimándose, incluso, que para el año 2050 se habría de invertir prácticamente por completo la situación inicial de partida, alcanzando la urbana al 66 por 100 de la población mundial y la rural, en cambio, tan solo al 34 por 100³¹⁵.

Combinando estos datos con las previsiones demográficas para los próximos años, concretamente, con la estimación que augura el incremento de la población mundial hasta 9.700 millones de personas en 2050³¹⁶, nos asomamos de inmediato al espinoso reto planteado por una población global en expansión, tendencia combinada, de un lado, con movimientos migracionales asimismo al alza³¹⁷, 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 ciudad³¹⁸, 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 vida³¹⁹.

ciertamente laxo y flexible, su definición, características y efectos más significativos, vid. a tal efecto, por todos, la obra colectiva, *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

312 No en vano la acuciante insostenibilidad del rumbo urbanístico vigente hasta hace bien poco es consecuencia inevitable, como bien subraya BLASCO HEDO, E., "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".

313 Asimismo, sobre la revolución urbana en marcha y las implicaciones urbanas del desarrollo sostenible, CASARES MARCOS, A., "El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana", en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 111 y ss.

314 Sobre los orígenes y el ascenso de los enclaves urbanos, por todos, KOTKIN, J., *The City. A Global History*, The Modern Library, New York, 2005; y, con mayor profundidad, el exhaustivo y ya clásico trabajo de MUMFORD, L., *The City in History. Its Origins, Its Transformations and Its Prospects*, Harcourt, Brace & World, Inc., New York, 1961.

315 Department of Economic and Social Affairs. Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, United Nations, New York, 2015, ST/ESA/SER.A/366, p. 7.

316 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*, New York, 2015, ESA/P/WP.241, p. 2.

317 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*, New York, 2015, ESA/P/WP.241, pp. 6 y ss.

318 KATZ, B., y BRADLEY, J., *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.

319 Hasta el punto de llevar a LANDRY, C., *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.

No en vano, como se ha subrayado *supra*, el modelo eminentemente urbano que se ha impuesto en las últimas décadas ha terminado por derribar en buena medida las fronteras entre campo y ciudad, de forma que no solo la población rural migra al ámbito urbano en pos de mejor educación, empleo, sanidad, vivienda, en definitiva, de una mayor calidad de vida³²⁰, sino que, además, se ha urbanizado en gran medida el estilo y el modo de vida de aquellos que aún resisten en enclaves rurales³²¹.

Son, en todo caso, tendencias de las que no escapa España, inmersa también en este proceso sostenido de pérdida de población en el medio rural. Y así, Naciones Unidas estima que se habrá perdido para 2050 un 31,8 por 100 de la población rural existente en nuestro país en el año 2014³²², dato aún más dramático si se toma en consideración la brutal pérdida de población rural española habida con anterioridad entre los años 1950 y 2014³²³. En suma, en apenas 100 años nuestra población urbana habrá de pasar de las 14.574.000 personas que habitaban en entornos urbanos en 1950 a las 41.601.000 que se estima que lo harán en 2050³²⁴, previéndose, en definitiva, que para este último año el 86,3 por 100 de la población española resida en zonas urbanas³²⁵ 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.

Tal y como ha subrayado Naciones Unidas, “cuando está bien planificado, el crecimiento urbano encierra el potencial de mejorar el acceso de las personas a la educación, la atención a la salud, la vivienda y otros servicios, fomentar las oportunidades en materia de productividad económica y gestionar de manera más adecuada el efecto de la población sobre el medio ambiente”³²⁶, enfrentando a las Administraciones públicas competentes a la difícil tarea no solo de planificar la expansión urbana sino de hacerlo, además, bien, esto es, en términos propiamente sostenibles, capaces de garantizar la satisfacción de una serie de objetivos considerados hoy día insoslayables en el proceso de construcción de la ciudad, entre otros, el incremento de la calidad de vida de la población, de la equidad social, de la participación pública en la definición de la propia visión que tiene de sí misma la comunidad, etc.³²⁷

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 urbano³²⁸. Ideas que

320 Resulta incontestable el éxito económico de las zonas urbanas, cuya actividad económica origina aproximadamente el 80 por 100 del Producto Interior Bruto a nivel global, tal y como constatan GRUBLER, A., y FISK, D., “Summary and conclusión”, p. 175, a resultados del estudio colectivo que dirigen, documentado en *Energizing Sustainable Cities. Assessing Urban Energy*, Routledge, New York, 2013. También AMENÓS ÁLAMO, J., *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, citando, entre otros, el “impulso de suavización del amazotamiento” y, en particular, el aumento de las superficies protegidas, de la amplitud y confort de los hogares y de los centros de trabajo, las mejoras en las comunicaciones, etc.

321 Se refiere a ello MINDERMAN, G., “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, p. 4, para quien la influencia de las zonas urbanas en el ámbito rural es enorme, en términos no sólo estrictamente socioeconómicos sino también psicológicos.

322 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.

323 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.

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

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

326 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población, *La situación demográfica en el mundo 2014. Informe conciso*, Naciones Unidas, Nueva York, 2014, ST/ESA/SER.A/354 p. 27.

327 LANDRY, C., *The Art of City Making*, op. cit., p. 299, refiere la polémica que ha acompañado en los últimos años a la propia tarea de la planificación urbanística, incapaz de seguir el ritmo impuesto por el crecimiento y el desarrollo urbano a nivel mundial, destacando a tal efecto el debate sustanciado en Estados Unidos sobre la propia noción y sobre aquellos objetivos que habrían de perseguirse con su empleo. Resulta ilustrativo el concepto empleado al efecto por la American Planning Association, para quien planificar es construir ciudad, siendo su objetivo incrementar el bienestar de la población y de las comunidades urbanas a través de la creación de entornos cómodos, equitativos, saludables, eficientes y atractivos no solo para la generación actual sino también para las futuras, tratándose, en todo caso, de un proceso altamente colaborativo, que persigue plasmar la visión que tiene de sí misma la comunidad, considerando y examinando sus aspectos físicos, sociales y económicos, así como sus interrelaciones (<http://www.planning.org>).

328 Por todos, MINDERMAN, G., “Innovative Governance in the Urban Era”, op. cit., 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.

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 sostenibilidad³²⁹.

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 la consideración de la función urbanística desde una variedad de perspectivas eminentemente complementarias y estrechamente interrelacionadas. Se trataría, en suma, de elevarse por encima de la mera reflexión sobre los posibles usos del suelo *stricto sensu* para 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 sostenibles³³⁰.

En este contexto, calificado significativamente por algún autor de cambio de época³³¹, 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 las múltiples disfunciones y los pesados lastres heredados de nuestra legislación urbanística anterior.

III.II.- 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 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 ciudad³³². 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.

329 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 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.

330 Se refiere a este cambio de modelo desde una perspectiva internacional pero también propiamente británica, LANDRY, C., *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, NELSON, A. C., *Reshaping Metropolitan America. Development Trends and Opportunities to 2030*, Island Press, Washington, 2013.

331 Así, MINDERMAN, G., "Innovative Governance in the Urban Era", op. cit., p. 4, quien concluye, citando, a su vez, a ROTMAN, J., *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.

332 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, SOJA, E., y KANAI, M., "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.

Es un lugar comúnmente aceptado que la expresión “desarrollo sostenible” se emplea por vez primera en el que es conocido como Informe Brundtland³³³. 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. Y así, concluye la necesidad de propiciar e impulsar el desarrollo sostenible o duradero, en cuanto aquel que satisface las exigencias del presente sin comprometer, en última instancia, las de las futuras generaciones. 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 al siglo XX de siglo de la “revolución urbana”³³⁴.

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 Meadows³³⁵.

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 sostenible³³⁶.

En la actualidad, a resultas de la evolución someramente reseñada³³⁷, 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 públicas³³⁸. 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 intervención pública en la economía o la modernización de los sectores económicos, entre otros (artículos 33, 38, 40, 128 y 130)³³⁹.

333 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, CASARES MARCOS, A., “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.

334 Pp. 266 y ss.

335 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 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 MEADOWS, D., RAUDERS, J., y MEADOWS, D., *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.

336 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 RAMALLO LÓPEZ, F., *La planificación territorial sostenible*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 35, a la vista de los textos resultantes de las mismas.

337 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, del 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, del 20 de noviembre.

338 Así lo sostiene también FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen de la sostenibilidad medioambiental”, op. cit., p. 171, quien profundiza, pp. 175 y ss., en las bases constitucionales y legales del desarrollo sostenible en España.

339 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 (Dir.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de*

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 ciudades³⁴⁰. De ahí a la formulación de un principio de desarrollo urbanístico sostenible, el ecourbanismo o la sostenibilidad y ecología urbanas, solo medió un paso³⁴¹, integrándose la preservación ambiental en el proceso de desarrollo urbanístico³⁴². 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*³⁴³, elaborada en el marco establecido por el Sexto Programa de Acción Comunitaria. Se trata de un excelente compendio de las características y rasgos definitorios del modelo europeo de urbanismo sostenible³⁴⁴. No en vano, sostiene que “el uso del suelo es un factor fundamental para el carácter de una ciudad, para su eficiencia medioambiental y para la calidad de vida que proporciona a sus ciudadanos. Las decisiones en materia de urbanismo deben dirigirse a proteger la identidad de la ciudad, su patrimonio cultural, la disposición tradicional de sus calles, las zonas verdes y la biodiversidad. Una mala utilización del suelo crea zonas urbanas poco atractivas para vivir y produce formas de asentamiento no sostenibles.” Y así, no duda en afirmar que “la expansión urbana es, por lo que al urbanismo se refiere, el aspecto más acuciante. Las ciudades se agrandan invadiendo zonas rurales a un ritmo más rápido que el crecimiento de la población (20 por 100 de expansión en los últimos 20 años, con sólo un 6 por 100 de incremento de la población). Se están sustituyendo espacios verdes (regiones agrícolas o naturales de gran valor) por zonas destinadas a viviendas de baja densidad o con fines comerciales. La expansión urbana refuerza la necesidad de desplazamientos y la dependencia del automóvil, aumentando así la congestión del tráfico, el consumo de energía y las emisiones contaminantes. Estos problemas se agudizan cuando la densidad de población disminuye y cuando las actividades cotidianas (ir a casa, al trabajo, y de compras) implican largos trayectos. Se ha observado que se da un fuerte aumento de la utilización del automóvil cuando la densidad de población cae por debajo de los 50-60 habitantes por hectárea.” 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 planificada³⁴⁵.

La parálisis y 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»”³⁴⁶. Esta misma filosofía late

políticas públicas, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 38 y ss.

340 A. FEIJÓO MIRANDA, “El desarrollo sostenible en el medio urbano”, en R. BUSTILLO BOLADO y M^a. F. GÓMEZ MANRESA (Dir.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 333. Vid., asimismo, K. ARCHER, *The City. The Basics*, Routledge, London and New York, 2013, pp. 162 y ss., quien 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.

341 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.

342 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.

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

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

345 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.

346 *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.

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”³⁴⁷.

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 que ha sido calificado de “resbaladizo y elástico”³⁴⁸. Y así, aun cuando es cierto que se ha acogido indudablemente con agrado su reconocimiento normativo en nuestro ordenamiento jurídico³⁴⁹, 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 sostenible³⁵⁰.

La realización efectiva de la sostenibilidad en el ámbito urbano exige la adopción de una nueva perspectiva, superadora del enfoque meramente ambientalista³⁵¹, 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 ciudad³⁵². Qué duda cabe 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 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 creatividad³⁵³.

La preocupación por la sostenibilidad urbana y el debate acerca de cómo materializar sus logros es ciertamente global, alcanzando especial predicamento durante los últimos años en el ámbito internacional como atestigua la reciente adopción de la Nueva Agenda Urbana en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)³⁵⁴. Y así, si bien es cierto que la respuesta a los retos que plantea debe ir indisolublemente unida

347 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.

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

349 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 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y, finalmente, al TRLSRU actualmente vigente.

350 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.

351 Razona significativamente sobre ello el Tribunal Supremo en su Sentencia de 8 de junio de 2012 (rec. 126/2010), en la que sintetiza la evolución seguida al respecto hasta el momento por la implicación e imbricación del medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico.

352 C. LANDRY, *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, Comedia and Earthscan, London and 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.

353 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, New 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*.

354 Aprobada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, fue refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2016. La Nueva Agenda Urbana se vincula, en todo caso, a la satisfacción, a su vez, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, y, en especial, de sus objetivos y metas, en particular, el objetivo número 11 orientado a “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

a las características y a las coordenadas propias del ordenamiento jurídico y de la localización urbana concreta de que se trate, no cabe ignorar que existen rasgos, inquietudes y desafíos comunes que aconsejan el estudio de otras experiencias urbanas comparadas para aprender de sus virtudes y también, cómo no, de sus defectos y posibles fracasos.

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 su crecimiento y expansión en términos realmente sostenibles, en cuanto nodos altamente interconectados en términos políticos, sociales, económicos y ambientales³⁵⁵. 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 urbanas³⁵⁶.

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. De otro, la visión estrictamente particular de la edificación individual en sí misma considerada, de cuya sostenibilidad depende también, de manera relevante, la satisfacción 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. Así lo exige no solo la restauración y el reforzamiento del tejido urbano y social de nuestras ciudades sino, en particular, la necesidad de dar respuesta también, de otra parte, a aquellas otras necesidades planteadas al efecto por la mera incidencia del paso del tiempo sobre la ciudad construida, esto es, en definitiva, por la propia obsolescencia de la ciudad³⁵⁷.

III.II.1.- La consolidación en nuestro ordenamiento jurídico del principio de desarrollo urbano sostenible.

Los 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, representan, en todo caso, pasos en la dirección adecuada, como certificará poco tiempo después la Declaración de Toledo, aprobada el 22 de junio de 2010 por los Ministros Responsables de Desarrollo Urbano de los 27 Estados miembros de la Unión Europea³⁵⁸, en la que se hace especial hincapié en que “la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada”, destacando el valioso papel que habrá de corresponder, en tal sentido, a la regeneración urbana integrada³⁵⁹.

355 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.; o, P. E. SALKIN, *American Law of Zoning*, Thomson Reuters, 5th ed., 2016, §37:1.

356 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 Winelands Papers 2014*, Eleven International Publishing, La Haya, 2016, pp. 398 y ss., quien 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.

357 Vid., a estos efectos, el interesante análisis realizado por CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio*, Reus, Madrid, 2013, pp. 33 y ss., quien denuncia la “falta de atención sistemática” desde la arquitectura y la propia urbanística a los males que afectan a la “ciudad ordinaria” a consecuencia del paso del tiempo.

358 Prácticamente coincidente no sólo en el tiempo, sino también en conclusiones con el Dictamen del Comité de las Regiones de junio de 2010 sobre el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa, CDR 98/2010 fin. Resulta de indudable interés, a estos efectos, el trabajo de GONZÁLEZ MEDINA, M. y FEDELI, V., “Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda?”, op. cit., *in toto*, que refiere el accidentado camino seguido para la construcción de la agenda urbana en la Unión Europea, un proceso ciertamente implícito y contestado, pero también sumamente participativo e informal, profundizando, por otra parte, en la evolución seguida en este sentido por la política urbana en el ámbito europeo, así como en su traslación e incorporación concreta al ordenamiento jurídico español.

359 No sólo por la posibilidad de avanzar en la realización de la sostenibilidad urbana en su triple vertiente, esto es, ambiental, económica y social, sino por la oportunidad que ofrece para llevar a cabo una transformación más profunda del modelo productivo, acorde con los objetivos de la Comunicación de la Comisión, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 final, y para la creación de los llamados empleos verdes, concretamente, de aquellos vinculados con las energías renovables y las políticas de rehabilitación y ahorro energético.

El propio Tribunal Supremo se ha hecho eco de tal intensificación en la implicación e imbricación entre urbanismo y medio ambiente, señaladamente, en su Sentencia de 8 de junio de 2012 (rec. 126/2010), en la que sostiene expresivamente que “esta relación ha pasado de ser en su origen casi imperceptible, a tener un vínculo cada vez más intenso. Tradicionalmente el urbanismo se había venido desentendiendo del medio ambiente. La inquietud por los valores medioambientales ha surgido recientemente, se ha intensificado progresiva y rápidamente y, en fin, se introduce hasta mezclarse de modo indisoluble con el urbanismo. No se entiende, pues, la actual preocupación normativa por el medio ambiente, en el plano internacional, comunitario, y en nuestro Derecho interno, si no es como una respuesta a la creciente preocupación social por el desarrollo sostenible, que surge tras constatarse los excesos que la anterior despreocupación ambiental había causado en nuestro entorno.”

Es cierto que no existe, por falta de competencia, un urbanismo europeo, en el sentido de un conjunto normativo europeo que regule y discipline el proceso de construcción de la ciudad. Sin embargo, en el marco de la Unión existen problemas compartidos que exigen soluciones, asimismo, comunes. Y así, no es de extrañar que ante la ausencia de una competencia específica sobre ordenación del territorio y urbanismo, en el seno de la Unión estas cuestiones hayan sido tratadas específicamente desde la perspectiva ambiental³⁶⁰, por cuanto, rectamente entendida e incorporada a nuestro ordenamiento urbanístico, la sostenibilidad ha de descansar sobre una imprescindible solidaridad colectiva, no sólo intrageneracional, marcada, en definitiva, por las implicaciones sociales del crecimiento y la conservación de la ciudad existente, sino, en particular, intergeneracional, abocando, en suma, a la ponderación de las consecuencias ambientales derivadas de la adopción de un determinado modelo urbano³⁶¹.

Y así, la sostenibilidad urbana se proyecta sobre las visiones tanto colectiva como individual de la ciudad, esto es, urbe en su conjunto y edificación singular, en su triple vertiente ambiental, social y económica³⁶², de forma que al hilo de la irrupción y consolidación del principio de desarrollo urbano sostenible, y, en concreto, de la nueva preocupación por la problemática desencadenada por la insostenibilidad de los crecimientos incontrolados, no equitativos y poco respetuosos con el medio de las ciudades³⁶³, se irá abriendo paso un nuevo modelo territorial urbano basado en la compacidad, ambientalmente eficiente, socialmente integrado, innovador tanto en los servicios que presta la propia urbe, como en sus elementos particulares, al apuntalar la edificación sostenible, en suma, una nueva ciudad “regenerada”.

A tal efecto, con sus aciertos y errores, la irrupción de la LRRRU en 2013 destaca, fundamentalmente, por este planteamiento transformador, favorable, en definitiva, a la articulación de una nueva forma de abordar la intervención en los espacios urbanos preexistentes, guiada, en último término, por la búsqueda de una mayor calidad de vida para los individuos que los habitan³⁶⁴. Ahora bien, una vez sentada esta premisa, no cabe sino constatar que si la noción y, en particular, los objetivos ambicionados por el desarrollo urbano sostenible se encuentran suficientemente identificados a resultados de la evolución del principio, tanto internacional como internamente, no ocurre lo mismo, sin embargo, con la concreción de los métodos y medios específicos a emplear para alcanzar su satisfacción³⁶⁵.

360 De título competencial “cuña” habla, en tal sentido, PONCE SOLÉ, J., “Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho”, *RARAP*, núms. 41-42, 2013, p. 54. Sobre la progresiva incidencia y repercusión por procedimientos indirectos de la normativa comunitaria en el ordenamiento y la gestión urbanísticos, vid. BASSOLS COMA, M., “La contribución del Derecho comunitario europeo a la transformación del Derecho urbanístico español”, op. cit., pp. 1467 y ss.; posteriormente actualizado en “El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea”, *RDUMA*, núm. 285, noviembre 2013, pp. 13 y ss.; y, GONZÁLEZ MEDINA, M. y FEDELI, V., “Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda?”, op. cit., *in toto*.

361 Razón por la que cabe concluir con QUINTANA LÓPEZ, T., “La ciudad sostenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico”, *RARAP*, núm. 22, junio 2003, p. 443, que “la total recalificación de la ciudad hoy existente será, sin duda, una buena contribución de las generaciones presentes al desarrollo sostenible”.

362 Resultando esencial, a tal efecto, el adecuado equilibrio entre las tres. No en vano, BLASCO HEDO, E., “La certificación de eficiencia energética en la edificación”, op. cit., p. 4, ha denunciado que “a menudo se ha impuesto una sostenibilidad débil amparada en una perspectiva monetaria propia de la economía estándar frente a una sostenibilidad fuerte, abordada desde la perspectiva de la ecología y las ciencias de la naturaleza a ella vinculadas”. En idéntico sentido, LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 18 y ss.

363 No en vano, desde sus comienzos el desarrollo sostenible se formula como una declaración de principios que contiene referencias, si quiera genéricas, al urbanismo y a estas cuestiones. Vid., a tal efecto, FEIJÓO MIRANDA, A., “El desarrollo sostenible en el medio urbano”, en BUSTILLO BOLADO, R. O., y GÓMEZ MANRESA, M^a. F. (Dir.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 333; y, con mayor profundidad, CASARES MARCOS, A., “La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental”, op. cit., pp. 229 y ss.

364 Como bien subrayan MERINERO RODRÍGUEZ, R., HUETE GARCÍA, M^a. Á., y MUÑOZ MORENO, R., “Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza”, *GAPP*, núm. 9, enero-junio 2013, p. 3.

365 De ahí la posición reivindicativa de BLASCO HEDO, E., “La certificación de eficiencia energética en la edificación”, op. cit., p. 18, favora-

De esta forma, el debate jurídico no se situaría tanto en la determinación y delimitación de los propios retos a satisfacer a resultas del impulso y la puesta en marcha de la regeneración urbana, sino más bien en la elección y tipificación de las metodologías aplicables para hacer esta transformación realmente operativa³⁶⁶. Una labor en la que habrá de resultar absolutamente primordial, al socaire del reparto constitucional de competencias en materia urbanística, el legislador autonómico³⁶⁷.

El ordenamiento urbanístico de Castilla y León no resulta ajeno a esta aspiración. Por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma, no cabe duda que la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo (en adelante, LUCyL), resultó, en gran medida, pionera a estos efectos. Al establecer unos criterios y bases mínimas para garantizar la sostenibilidad del planeamiento urbanístico, reforzados después tras la modificación operada por Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, consagra una estrecha interrelación entre urbanismo y sostenibilidad en la Comunidad Autónoma³⁶⁸. Así se deriva, por lo demás, de forma significativa, de su propia Exposición de motivos, que cifra como objetivo esencial de la nueva regulación la incorporación “a la actividad urbanística de principios exigidos con fuerza por la sociedad, como la transparencia administrativa (el acceso a la información), el fomento de la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio, llamados a compartir en forma creciente el peso de las decisiones de ordenación urbanística con los históricos valores de abaratamiento del suelo y dotación de servicios. No es fácil traducir en legislación estas intenciones, cuando el contexto social aún identifica desarrollo económico con urbanización, progreso social con producción y consumo de usos urbanos. Sin embargo esta Ley aborda con especial interés la relación entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social, y asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la Unión Europea y en otros documentos como la Declaración de Río, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano o la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles, considera que el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para legarlo a las generaciones futuras. Y asimismo, que debe la Administración matizar la acción del mercado, generadora al tiempo de riqueza y desigualdad, asegurando dotaciones urbanísticas suficientes y adecuadas.” Es más, el legislador autonómico de 1999 no duda en afirmar, anticipándose en este punto al legislador estatal y de forma ciertamente premonitoria respecto al debate posterior sobre la necesidad de cambio de rumbo y paradigma urbanístico, que “el reto del urbanismo futuro será su transformación en sentido ecológico”³⁶⁹.

III.II.2.- En particular, el reto urbano de la eficiencia y ahorro energéticos.

El desarrollo urbano sostenible se asienta, como se ha referido *supra*, sobre tres vertientes estrechamente entrelazadas, de contenido, a su vez, sumamente amplio y complejo, si bien abocado siempre, en última instancia, a mejorar e incrementar la calidad de vida actual de los ciudadanos sin comprometer la de las generaciones futuras. Esta es la filosofía que subyace, en definitiva, en el TRLSRU, destacando, a tal efecto, desde nuestra perspectiva, los elementos jurídicos que establece para la realización de la sostenibilidad ambiental.

ble a la adopción de medidas concretas por parte de las Administraciones públicas con competencias en materia energética y ambiental para que los usuarios finales puedan contribuir realmente a estos objetivos, citando, a título de ejemplo en materia de eficiencia energética en la edificación, la concesión de créditos o subvenciones para la compra de instalaciones eficientes, las desgravaciones fiscales, los precios fijos para servicios de mantenimiento periódico de calderas y sistemas centralizados de aire acondicionado, la información y formación a través del ámbito educativo.

366 Así lo destaca también ALONSO IBÁÑEZ, M^a. R., “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho urbanístico”, *RDUMA*, núm. 277, noviembre 2012, pp. 24 y ss., para quien la incorporación y consolidación en el Derecho urbanístico español del principio de desarrollo urbano sostenible aboca a una traslación de su epicentro, que debe dejar de estar situado en el proceso urbanístico y edificatorio, esto es, en el fenómeno constructivo, para pasar a centrarse en la población que habita en las zonas urbanas.

367 GONZÁLEZ MEDINA, M. y FEDELI, V., “Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda?”, op. cit., p. 13, denuncian el complejo reparto competencial vigente en el ordenamiento urbanístico español, achacando a la pugna entre las diversas instancias a nivel estatal, autonómico y local el escaso progreso en la incorporación y desarrollo de la denominada “urban agenda”.

368 Así lo sostiene, en particular, DÍEZ VÁZQUEZ, J. Á., “Urbanismo y desarrollo sostenible: régimen especial de los espacios protegidos y otros criterios de sostenibilidad”, op. cit., pp. 390 y ss. En idéntico sentido, en la misma obra colectiva, NEVADO-BATALLA MORENO, P. T., “Urbanismo y medio ambiente en la legislación de Castilla y León”, pp. 1532 y ss., que hace hincapié en la asunción horizontal y vertical de consideraciones de orden ambiental por el bloque normativo urbanístico de la Comunidad Autónoma, formado por la LUCyL y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, profundizando, a tal efecto, en los principales aspectos e instrumentos de ascendencia ambiental que incorporan ambos textos.

369 Y, sin embargo, NEVADO-BATALLA MORENO, P. T., “Urbanismo y medio ambiente en la legislación de Castilla y León”, op. cit., p. 1532, no duda en subrayar el riesgo de que estos pronunciamientos queden en “meras declaraciones de buenas intenciones” si su ejecución no recibe “el oportuno respaldo normativo y la atención de las autoridades competentes”.

En todo caso, a la luz de cuanto antecede, las operaciones de rehabilitación y renovación de la ciudad existente han de procurar aprovechar el espacio urbano actual, adaptando la ciudad construida a los requerimientos económicos, sociales y medioambientales propios de nuestro tiempo, a fin de optimizar y maximizar, en última instancia, su rendimiento, tanto en términos absolutos como relativos, esto es, desde la perspectiva particular de los elementos concretos que la integran y entre los que alcanza especial significado y predicamento la vivienda.

Resulta fundamental, en este sentido, la atención que dispensa el legislador desde la aprobación de la Ley de 2013 a la cuestión energética y, en concreto, su preocupación por fomentar, impulsar y garantizar un mayor ahorro y eficiencia energéticas en el medio urbano³⁷⁰. Su interés 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 español³⁷¹.

Y así, la LRRRU, aprobada el 26 de junio de 2013, se sitúa en línea con lo dispuesto por el entonces vigente artículo 47 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, sustituido seis meses más tarde por el artículo 50 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Ambos preceptos prevén la aprobación de Planes de ahorro y eficiencia energética, comprensivos, a su vez, de “normas y principios básicos para potenciar las acciones encaminadas” a la satisfacción de ciertos fines concretos, destacando, a tal efecto, la introducción por la reforma de diciembre de 2013 de un nuevo apartado e) en el tenor literal del artículo vigente, referido expresa y explícitamente a la renovación de “los sistemas energéticos del parque de edificios residenciales y comerciales, para incrementar el ahorro de energía eléctrica y mejorar la eficiencia energética en las instalaciones térmicas, de climatización, ventilación, iluminación, ascensores y otras que utilicen energía eléctrica”.

No en vano, el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020³⁷² cifra el consumo de energía final del sector “edificación y equipamiento” en 2010 en un 26,1 por 100 del consumo de energía final nacional para usos energéticos, correspondiendo un 17,5 por 100 de este consumo energético nacional al sector de edificios de uso doméstico, y el 8,6 por 100 restante al sector de edificios destinados a servicios³⁷³. Se pone así de relieve el impacto ambiental no sólo del núcleo urbano *lato sensu*, sino también, en particular, de la edificación singular, perspectiva desde la que resulta, sin duda, más fácil enlazar con la cuestión a fin de actuar sobre los objetivos considerados prioritarios en materia de eficiencia energética. De ahí que las medidas referidas a este sector prevean actuaciones en materia de rehabilitación energética de la envolvente térmica de los edificios existentes, mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación interior en los edificios existentes, construcción de nuevos edificios y rehabilitación integral de los existentes con alta calificación energética, construcción o rehabilitación de edificios de consumo de energía casi nulo, mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de frío comercial, así como, en fin, del parque de electrodomésticos³⁷⁴. Hace gala, a tal efecto, de una “mayor concienciación política” en materia de eficiencia energética frente

370 Sobre la relación entre energía y medio ambiente, vid., por todos, RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Energía y medio ambiente: marco normativo y aplicación judicial”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21, 2012, pp. 23 y ss. Vid., asimismo, NAVARRO ORTEGA, A., “La ordenación de las energías renovables a la luz de las últimas reformas del sector. Especial consideración a la energía marina u oceánica”, *RVAP*, núms. 99-100, vol. III, mayo-diciembre 2014, p. 2130, para quien la sostenibilidad en el campo de la energía se ha convertido en mantra de un gran número de normas que han convertido al principio en prioridad para la lucha contra el cambio climático, refiriéndose, en primer lugar, al ahorro y la eficiencia energética, y, en segundo, a un mayor desarrollo en el uso de energías renovables o alternativas.

371 Vid. MARTÍN MATEO, R., “La edificación sostenible”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8, 2005, pp. 15 y ss.

372 Constituye el segundo Plan Nacional de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética que, de acuerdo con el artículo 14 de la Directiva 2006/32/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, el Estado español debía remitir a la Comisión Europea antes del 30 de junio de 2011. Fue aprobado por Consejo de Ministros de fecha 29 de julio de 2011, dando continuidad a los planes de ahorro y eficiencia energética anteriormente aprobados por el Gobierno español en el marco de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012, aprobada el 28 de noviembre de 2003.

373 *Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020*, IDAE, Madrid, 2011, p. 143. Para LEÓN MUÑOZ, E., y LAVERÓN SIMAVILLA, F., “La regulación y la eficiencia energética”, en BECKER, F., CAZORLA, L. M., MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., y SALA, J. M. (Dirs.), *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico*, T. II, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, p. 776, muestra una “mayor concienciación política” en materia de eficiencia energética frente a la “escasa sensibilidad” mostrada hasta la aprobación de estos planes por los reguladores. Sobre los motivos de la denominada paradoja de la eficiencia energética, *energy efficiency gap*, por la que se constata que el nivel de inversión en ahorro y eficiencia energética no alcanza los niveles que corresponderían a sus evidentes ventajas económicas, vid. LINARES LLAMAS, P., “Eficiencia energética y medio ambiente”, *Información Comercial Española*, núm. 847, marzo-abril 2009, pp. 79 y ss.

374 Sobre las implicaciones y la trascendencia de las medidas a adoptar para la edificación sostenible, vid. MARTÍN MATEO, R., “La edificación sostenible”, op. cit., pp. 15 y ss.; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Urbanismo y edificación sostenible: su plasmación en el ordenamiento jurídico”, *Práctica Urbanística*, núm. 56, enero 2007, pp. 17 y ss.; ARENAS CABELLO, F. J., “Urbanismo y edificación sostenibles”, en ROGEL VIDE, C. y BASSOLS COMA, M. (Dirs.), *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, T. II, Reus, Madrid,

a la “escasa sensibilidad” mostrada hasta la aprobación de estos planes por los reguladores, sin resolver del todo, no obstante, la denominada paradoja de la eficiencia energética, *energy efficiency gap*, por la que se constata que el nivel de inversión en ahorro y eficiencia energética no alcanza los niveles que corresponderían a sus evidentes ventajas económicas.

Tomando en consideración las magnitudes citadas, cabe apreciar cómo confluyen en materia de eficiencia energética cuestiones estrictamente ambientales, ligadas a la lucha contra las consecuencias derivadas del cambio climático³⁷⁵, 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 urbes³⁷⁶. De ahí la llamada de atención a nivel internacional de AL GORE sobre la necesidad de aumentar la eficiencia global en el uso de las energías, en cuanto ofrece una de las mayores oportunidades para reducir tanto el consumo de energía, en sentido estricto, como las emisiones de CO₂, a la vez que promueve, de forma simultánea, el ahorro económico y el incremento de la productividad, tratándose, por lo demás, de la medida que puede llevarse a la práctica, en todo caso, con mayor rapidez³⁷⁷.

Con este punto de partida, la LRRRU pretende mejorar el ambiente urbano, progresando en la sostenibilidad de la ciudad en términos energéticos. A tal efecto otorga preeminencia, de un lado, al empleo de las energías renovables frente al imperante uso mayoritario de fuentes fósiles en el ámbito urbano, responsables, en buena parte, de la contaminación soportada por nuestras ciudades, adoptando, asimismo, medidas favorables a la implementación de una mayor eficiencia y ahorro energéticos. Con ello pretende no sólo 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 a fin de integrar, en última instancia, la dimensión ambiental en el medio urbano³⁷⁸.

Ahora bien, tan sólo resulta sostenible la ciudad que tiene el metabolismo adecuado, esto es, la que mantiene la capacidad de asimilación, por el entorno, de la huella ecológica derivada de su desarrollo³⁷⁹. Este último concepto actúa, en definitiva, como un indicador ambiental de primer grado, integrador, por otra parte, en cuanto contempla los flujos de energía y materiales de un territorio, tanto entrantes como salientes, contabilizándolos y calculando las superficies de agua y suelo necesarias para su producción local³⁸⁰. En este contexto, el incentivo a la eficiencia energética resulta

2008, pp. 107 y ss.; del mismo autor, “Sistemas de evaluación ambiental en la edificación”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, pp. 227 y ss.; y, en particular, desde la perspectiva concreta de la normativa energética en el sector de la edificación, LÓPEZ-MESA, B., PALOMERO CÁMARA, J. I., ORTEGA ZAPATA, A., y DEL AMO SANCHO, A., “La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen”, en TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, pp. 283 y ss.

375 En este sentido, GALERA RODRIGO, S., “Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de las políticas europeas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289, abril-mayo 2014, p. 87, subraya cómo eficiencia energética y energías renovables son conceptos que suelen ir comúnmente de la mano y asociados, además, a estrategias relacionadas con el cambio climático. Si bien, como señala IRASTORZA, L., “Ciudades inteligentes: requerimientos, desafíos y algunas claves para su diseño y transformación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 312, marzo 2017, p. 97, cabe apreciar que en los últimos años “se ha producido un profundo divorcio entre los discursos energético y climático”, ante la previsión desmentida de que el pico de producción del petróleo, también denominado pico de Hubber, se situaría con anterioridad al año 2035.

376 Así, MORA RUIZ, M., “Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los entes locales”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1, 2012, p. 2.

377 GORE, A., *Nuestra elección. Un plan para resolver la crisis climática*, Gedisa Editorial, 2010, p. 246.

378 Con mayor profundidad sobre la sostenibilidad urbana ambiental desde la perspectiva de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, y, en particular, sus implicaciones en materia de eficiencia y ahorro energéticos, vid. CASARES MARCOS, A., “La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental”, op. cit., pp. 257 y ss.

379 En idéntico sentido, SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “Elementos jurídicos para la sostenibilidad urbana”, en ROGEL VIDE, C., y BASSOLS COMA, M. (Dir.), *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, T. II, Reus, Madrid, 2008, p. 579. También, FARIÑA TOJO, J., “Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana”, en TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, p. 24; y, sobre los conceptos “capacidad de carga” y “huella ecológica”, íntimamente relacionados y fundamentales para la evaluación previa de la sostenibilidad, FEIJÓO MIRANDA, A., “El desarrollo sostenible en el medio urbano”, op. cit., p. 350. Con mayor profundidad, sobre el metabolismo urbano y la huella ecológica, RAMALLO LÓPEZ, F., *La planificación territorial sostenible*, op. cit., pp. 308 y ss.

380 Así, MIGUÉLEZ POSE, F., “Cuestiones ambientales básicas”, en MENÉNDEZ PÉREZ, E., y MIGUÉLEZ POSE, F. (Coords.), *Energía y sostenibilidad. Incidencia en el medio marino*, Netbiblo, A Coruña, 2003, p. 24, la remite a “la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independien-

ineludible, en cuanto elemento central para la disminución de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y, por ende, la consecución de un desarrollo sostenible³⁸¹.

Así lo avala, por otra parte, la progresión de los objetivos de las normativas y políticas comunitarias³⁸², que han encontrado acomodo, como no podía ser de otra manera, en el ordenamiento jurídico español³⁸³. Por lo que hace al sector de la edificación, resultan trascendentales, a tal efecto, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, o el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por Real Decreto 1751/1998, de 31 de julio, si bien, en el sistema legislativo español, los primeros signos de preocupación por la eficiencia energética del parque edificatorio existente se observan con la aprobación de la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios³⁸⁴, sin olvidar, en todo caso, la proliferación y preeminencia en este ámbito especial de Planes, Estrategias y Programas de Acción, que nos sitúan, en última instancia, ante un ámbito propio del *soft law* y, en definitiva, de las acciones administrativas de fomento y dirección indirecta³⁸⁵.

A) La eficiencia energética en las políticas y normativa comunitarias.

Desde el ahorro de energía *stricto sensu* a la eficiencia energética, el papel de la Unión Europea en la materia resulta fundamental³⁸⁶. Y así, una primera etapa responde al intento de satisfacer las exigencias de ahorro energético derivadas de la crisis del petróleo desatada durante la década de los setenta, centrándose, prioritariamente, en la reducción de la dependencia energética exterior³⁸⁷. Se adoptan entonces las primeras medidas fomentando el ahorro energético en ámbitos y sectores determinados, como el transporte urbano, el aislamiento térmico de los edificios o el consumo energético de las empresas industriales³⁸⁸.

temente de la localización de estas áreas”.

381 BUÑUEL, M., “Los instrumentos económicos como incentivo a la eficiencia energética”, en FALCÓN Y TELLA, R. (Dir.), *Estudios sobre fiscalidad de la energía y desarrollo sostenible*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2006, pp. 369 y ss., recuerda, a estos efectos, que las emisiones de dióxido de carbono, actualmente el principal gas de efecto invernadero emitido por el hombre, proceden mayoritariamente del consumo de combustibles fósiles, sin que la tecnología haya avanzado lo suficiente para evitar que este consumo las produzca, por lo que hoy día su reducción debe obtenerse, a corto o medio plazo, mediante el ahorro energético, la reorientación del consumo de combustibles hacia los de bajo contenido en carbono y el incremento en el uso de fuentes energéticas no fósiles.

382 Sobre la eficiencia energética en las políticas y normativa comunitaria, vid., con mayor profundidad, CASARES MARCOS, A., “La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental”, op. cit., pp. 281 y ss., y la doctrina allí citada. Ofrece una breve síntesis del *statu quo* existente al efecto la consulta sobre la revisión de la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, que toma como punto de partida ineludible el llamamiento efectuado por la Comisión a los Estados miembros, en el marco de su Estrategia sobre la Unión de la Energía, de 25 de febrero de 2015, COM (2015) 80 final, para que consideren la eficiencia energética como una auténtica fuente de energía.

383 Sobre el régimen jurídico de la eficiencia y el ahorro energético, vid., con mayor profundidad, GONZÁLEZ RÍOS, I., *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, op. cit., pp. 273 y ss., y la doctrina allí citada.

384 En idéntico sentido, LÓPEZ-MESA, B., PALOMERO CÁMARA, J. I., ORTEGA ZAPATA, A., y DEL AMO SANCHO, A., “La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen”, op. cit., p. 296.

385 MORA RUIZ, M., “Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los entes locales”, op. cit., p. 13.

386 Vid., sobre las tres fases reseñadas a continuación, en concreto, sobre la evolución de los objetivos comunitarios y su recepción en España, GALERA RODRIGO, S., “Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de la política comunitaria”, en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dirs.), *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 217 y ss. Asimismo, sobre la paulatina definición de objetivos y las consiguientes acciones comunitarias, vid. DEL GUAYO CASTIELLA, I., “Derecho comparado: el contexto europeo”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Derecho de la regulación económica*, Iustel, Madrid, 2010, vol. III, T. I, pp. 233 y ss.; y, con mayor profundidad, sobre el papel de la Unión Europea en materia de eficiencia energética, así como la política y normativa comunitarias adoptadas al respecto, GONZÁLEZ RÍOS, I., *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 85 y ss.

387 Vid. el diagnóstico de la situación energética y las medidas a adoptar a que se refiere la Comunicación de la Comisión de 29 de noviembre de 1974, *Política energética comunitaria. Objetivos 1985*, COM (74) 1960 final.

388 Así, en concreto, las Recomendaciones del Consejo 76/492/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa al uso racional de la energía mediante la promoción del aislamiento térmico de los edificios, 76/495/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa al uso racional de la energía consumida en el transporte urbano de pasajeros, 77/713/CEE, de 25 de octubre de 1977, relativa al uso racional de la energía en las empresas industriales, y Resolución del Consejo 31980Y0618, de 9 de junio de 1980, relativa a las nuevas líneas de acción de la Comunidad en materia de ahorro de energía.

La incorporación progresiva a estas preocupaciones iniciales de nuevas consideraciones ambientales y de los objetivos asumidos, a tal efecto, en los compromisos internacionales a los que se adhiere la Comunidad³⁸⁹, abocarán la normativa europea en materia energética a una segunda fase centrada en tres objetivos clave, en concreto, la seguridad del abastecimiento, la competitividad y la protección del medio ambiente frente a los efectos ambientales adversos de un consumo energético desmedido y progresivamente *in crescendo*³⁹⁰. Si hasta entonces las medidas aprobadas en materia de ahorro energético se asentaban sobre las competencias comunitarias para adoptar, a su vez, medidas ambientales, de armonización del mercado interior o, en su caso, medidas habilitadas por unanimidad de los Estados en virtud del antiguo artículo 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, en esta nueva etapa encontrarán un apoyo más sólido y firme en el Título XXI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, en su artículo 194, que establece como uno de los objetivos esenciales de la política energética de la Unión el fomento de “la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”³⁹¹. Comienzan a aprobarse normas comunitarias en materia de eficiencia energética, destacando, señaladamente, las Directivas 2002/91/CE, de 16 de diciembre, de eficiencia energética de los edificios³⁹², y 2006/32/CE, de 5 de abril, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos³⁹³. Se somete, por lo demás, a los Estados miembros a una estrecha vigilancia en la materia, complementada con la imposición de obligaciones diversas, entre otras, la de aprobar instrumentos nacionales de planificación al respecto³⁹⁴.

La evolución reseñada desemboca en la apertura, recientemente, de una tercera etapa, marcada por la asociación de la eficiencia energética no solo a consideraciones estrictamente económicas o ambientales, sino también, en última instancia, sociales, conceptuándose el energético como un sector económico en crecimiento, susceptible de crear empleo verdes y de procurar oportunidades tangibles para la prestación de servicios de alta cualificación. Así, la Estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, *Europa 2020*, aprobada en 2010³⁹⁵, marca en materia de energía el objetivo conocido como 20/20/20, esto es, la aspiración a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 por 100 en comparación con los niveles de 1990, o en un 30 por 100 si se dan las condiciones al efecto, e incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 por 100 y en un 20 por 100 la eficacia energética, cifrando en más de un millón de empleos los que teóricamente podrían

389 Destacan, en particular, las Decisiones 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la aprobación en nombre de la Comunidad Europea de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York el 9 de mayo de 1992); 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto (de 11 de diciembre de 1997) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; y, 98/181/CE, CECA y Euratom del Consejo y de la Comisión, de 23 de septiembre de 1997, relativa a la aprobación del Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía (Lisboa, 17 de diciembre de 1994).

390 Así se desprende de la Resolución del Consejo 98/C 394/01, de 7 de diciembre de 1998, sobre la eficacia energética de la Comunidad Europea. No en vano, el *Libro Verde sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos*, de 22 de junio de 2005, COM (2005) 265 final, hace hincapié en que “China utiliza actualmente cinco veces más energía que la Unión Europea para producir una unidad de PIB, mientras que los Estados Unidos consumen aproximadamente un 50 por 100 más que la Unión Europea”, por lo que sostiene que “con la explosión de la demanda energética, especialmente, en China y la India, la eficiencia energética debe ser una de las políticas clave para intentar conciliar, por una parte, las necesidades energéticas crecientes del mundo en desarrollo, que trata de impulsar el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y, por otra parte, para combatir el calentamiento del planeta”.

391 Junto con la garantía del funcionamiento del mercado de la energía y de la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, así como el fomento de la interconexión de las redes energéticas, todo ello “en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente [...], con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros”.

392 Sobre la normativa europea como marco del impulso de la política de ahorro energético en el sector de la construcción a la luz de la Directiva 2002/91/CE, vid. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., “La normativa europea sobre la eficiencia energética en los edificios: la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre”, en TORRES LÓPEZ, M. A., ARANA GARCÍA, E., y MORAL SORIANO, L. (Coords.), *El sector eléctrico en España. Competencia y servicio público*, Comares, Granada, 2007, pp. 241 y ss.

393 Esta última Directiva se enmarca en la estrategia energética inaugurada para Europa por el *Libro Verde Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, de 8 de marzo de 2006, COM (2006) 105 final, que insiste en la necesidad de reforzar la política dirigida a conseguir unas pautas de producción y consumo más eficientes desde el punto de vista energético, a fin de alcanzar un adecuado equilibrio entre desarrollo sostenible, competitividad y seguridad de abastecimiento.

394 Vid., en tal sentido, la Comunicación de la Comisión de 19 de octubre de 2006, *Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial*, COM (2006) 545 final, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 23 de enero de 2008, relativa a la primera evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la eficiencia energética exigidos por la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, *Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética*, COM (2008) 11 final, y la Comunicación de la Comisión de 13 de noviembre de 2008, *Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20 por 100*, COM (2008) 772 final.

395 Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 final.

verse afectados por la consecución de estos objetivos³⁹⁶. Se avanza con ello en la senda y el marco global planteado por la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible adoptada en 2001³⁹⁷, revisada posteriormente en 2005³⁹⁸, y concretada en sendos Planes de Acción aprobados en su desarrollo, específicamente, en materia de consumo y producción sostenibles y de industria sostenible, en 2008³⁹⁹, y de eficiencia energética, en 2011⁴⁰⁰. Para la consecución de sus objetivos se prevé la articulación de tres instrumentos jurídicos esenciales. En primer lugar, una nueva Directiva sobre eficiencia energética, finalmente aprobada como Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre⁴⁰¹. En segundo, la actuación decidida en este ámbito de los Fondos Estructurales en el nuevo período de programación 2014-2020⁴⁰². Y, en última instancia, el reforzamiento e impulso de la contratación pública verde con carácter obligatorio⁴⁰³.

En definitiva, los objetivos comunitarios en materia de energía han evolucionado, afianzándose y perfilándose con mayor nitidez a lo largo de las tres fases descritas, desde su referencia inicial al ahorro de energía, entendido como “la cantidad de energía ahorrada, determinada mediante la medición y/o estimación del consumo antes y después de la aplicación de alguna medida de mejora de la eficiencia energética, teniendo en cuenta al mismo tiempo la normalización de las condiciones externas que influyen en el consumo de energía”⁴⁰⁴, hasta abrirse al objetivo más amplio de la eficiencia energética, en cuanto “relación entre la producción de un rendimiento, servicio, bien o energía, y el gasto de energía”⁴⁰⁵, incidiendo, en todo caso, sobre tres elementos estrechamente interrelacionados -consumo racional de energía, demanda energética y rendimiento de la instalación o sistema correspondiente- a fin de reducir el consumo y, en consecuencia, la factura energética, a la vez que disminuye el impacto medioambiental al minorarse las emisiones de dióxido de

396 Sostiene la Estrategia, en relación con el objetivo centrado en la promoción de una energía limpia y eficaz, que “alcanzar nuestros objetivos energéticos podría traducirse en una disminución en las importaciones de petróleo y gas de 60.000 millones de euros hasta 2020. Esto no solo supone un ahorro financiero, sino que es vital para nuestra seguridad energética. Nuevos avances en la integración del mercado europeo de la energía podrían añadir entre un 0,6 por 100 y un 0,8 por 100 al Producto Interior Bruto. Alcanzar el objetivo de un 20 por 100 de fuentes de energía renovables tiene un potencial, por sí solo, de crear más de 600.000 puestos de trabajo en la Unión Europea; si a ello añadimos el objetivo del 20 por 100 de eficacia energética, se trata de más de un millón de empleos los que se verían afectados.”

397 COM (2001) 264 final.

398 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible, COM (2005) 658 final.

399 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de julio de 2008, relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible, COM (2008) 397 final.

400 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 8 de marzo de 2011, por la que se aprueba el Plan de Eficiencia Energética 2011, COM (2011) 109 final.

401 Tras reconocer que los edificios representan el 40 por 100 del consumo de energía final de la Unión Europea, la Directiva obliga a renovar anualmente un porcentaje significativo de edificios públicos para mejorar su rendimiento energético, imponiendo a los Estados la obligación de establecer una estrategia a largo plazo para reducir su nivel de emisiones, movilizandando inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales, a fin de mejorar, en última instancia, el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario.

402 Vid., en este sentido, las conclusiones y recomendaciones alcanzadas por el Informe Especial núm. 21 del Tribunal de Cuentas Europeo, *Rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética de la política de cohesión*, 2012. En todo caso, aunque los fondos europeos para el período 2014-2020 han dispuesto importantes recursos destinados a la realización de mayores cotas de eficiencia energética, el carácter indicativo de los objetivos marcados a los Estados miembros en la nueva Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, de 25 de febrero de 2015, COM (2015) 80 final, les resta, en buena medida, eficacia. En efecto, se establece un objetivo indicativo para 2030 de un 27 por 100, que podrá ser revisado en 2020 para elevarlo al 30 por 100. Sostiene ANTÓN VEGA, D., “La Unión Energética, el nuevo pilar de la Unión Europea”, *Diario La Ley*, núm. 8515, de 9 de abril de 2015, p. 2, a la luz de esta Comunicación, que la Unión Europea tiende a que los logros en materia de eficiencia energética puedan “competir con la producción de energía como si se tratase en sí misma de una fuente más de energía”.

403 Vid., en tal sentido, GARCÍA RUBIO, F., “La contratación pública en materia de eficiencia energética. Un análisis de sus tipologías a la luz del TRLCSP, con especial referencia a la Administración local”, en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dir.), *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 93 y ss.; y, PERNAS GARCÍA, J. J., “Contratación pública y eficiencia energética”, en PERNAS GARCÍA, J. J. (Dir.), *Contratación Pública Estratégica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 283 y ss.

404 Conforme a la definición que establece, a tal efecto, el artículo 2.5 de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética.

405 Conforme a la definición sancionada al respecto por el artículo 2.4 de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética. De esta forma, la eficiencia energética supone, siguiendo a GONZÁLEZ RÍOS, I., *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, op. cit., p. 274, la adopción de medidas que favorezcan el ahorro energético, de forma que ante un aumento de la demanda eléctrica, se pueda hacer frente a la misma sin potenciar la capacidad de generación, y que permitan reducir el consumo de recursos no renovables y la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, respecto de otros tipos de demanda energética.

carbono⁴⁰⁶. En todo caso, el ahorro y la eficiencia en materia de energía aboca a una clara ponderación económica de factores, de forma que debe traducirse, no sólo, pero también, en un ahorro económico verificable⁴⁰⁷.

B) La incorporación de la preocupación y los objetivos en materia de eficiencia y ahorro energéticos al ordenamiento urbanístico español.

No hay duda que la realización entre nosotros de los objetivos concretos marcados al efecto por la Unión Europea ha avanzado con cierto retraso. Así lo subraya, en concreto, la Exposición de motivos de la LRRRU al incidir en “la gran distancia que separa nuestro parque edificado de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades”⁴⁰⁸. Nos encontramos ante una materia compleja, en la que se entrecruzan una variedad de títulos competenciales diversos. Al propiamente atinente a la materia energética, habría que sumar, además, el reparto competencial en cuestiones ambientales así como la distribución de competencias en el ámbito urbanístico⁴⁰⁹. No en vano, pese a la indudable importancia de las competencias que los entes locales están llamados a desempeñar en este ámbito⁴¹⁰, la mayor parte de las competencias locales al efecto y, en especial, las de mayor entidad, les vienen atribuidas, de forma indirecta, por sus competencias en materia ambiental y urbanística⁴¹¹. Y es que resulta indudable, por lo que hace a estas últimas, que el impacto que se obtendría de mejorar energéticamente el parque de viviendas construidas sería mucho mayor que si el legislador se limitara a actuar en exclusiva sobre la nueva construcción, de ahí el interés y el foco de atención que tanto la normativa europea como la nacional, en sus diversas vertientes, estatal, autonómica e incluso local⁴¹², han puesto en los últimos tiempos sobre la eficiencia energética en relación con la rehabilitación edificatoria, la renovación y la regeneración urbanas⁴¹³.

Se trata, en todo caso, de una cuestión que alcanza especial relieve a raíz de la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES), cuyo Título III, relativo a la sostenibilidad medioambiental⁴¹⁴, se abre

406 ARENAS CABELLO, F. J., “Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables en la edificación”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 13, 2008, p. 3.

407 MELLADO RUIZ, L., “Estudio preliminar. La nueva Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética (entre el «equilibrio funcional» y la «regulación inteligente») y el renovado enfoque de sostenibilidad urbana de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dirs.), *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 17.

408 Pese a ello, ANTÓN VEGA, D., “La Unión Energética, el nuevo pilar de la Unión Europea”, op. cit., p. 5, sostiene, con cierta esperanza, que aun hay ámbito para que la I+D+i pueda dar sus frutos en este ámbito.

409 En concreto, sobre la distribución de competencias en materia energética y la jurisprudencia constitucional habida al efecto, vid., por todos, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energía”, en BECKER, F., CAZORLA, L. M., MARTÍNEZ-SIMANCAS, J., y SALA, J. M. (Dirs.), *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico*, T. II, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 479 y ss.; y, ARZOZ SANTISTEBAN, X., “La distribución de competencias en materia energética: bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre 2014, vol. I, pp. 441 y ss.

410 A las que MORA RUIZ, M., “Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los entes locales”, op. cit., pp. 9 y ss., suma un general principio de subsidiariedad de la acción administrativa, favorecedor, en suma, de la actuación del nivel organizativo más eficaz. En todo caso, sobre el importante papel que corresponde a los municipios en materia de eficiencia energética y la posición de la jurisprudencia, reacia a reconocer competencias directas al efecto a los entes locales, vid. DEL GUAYO CASTIELLA, I., “La situación de los entes locales ante el nuevo paradigma de sostenibilidad energética”, en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dirs.), *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 287 y ss.

411 GONZÁLEZ RÍOS, I., *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, op. cit., p. 58. Así se pone de manifiesto, en particular, con la compleja cuestión de la prevención y protección ambiental frente a la contaminación lumínica; por todos, GONZÁLEZ RÍOS, I., “La contaminación lumínica: implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia energética”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 307, mayo-agosto 2008, pp. 27 y ss.; y, CASADO CASADO, L., “Las Administraciones públicas ante la contaminación lumínica. Análisis del modelo de prevención y control instaurado en Cataluña”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 134, 2007, pp. 321 y ss.

412 Se refiere a la regulación normativa entonces vigente, en especial, autonómica y local, sobre eficiencia energética y energías renovables, GONZÁLEZ RÍOS, I., *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, op. cit., pp. 115 y ss.

413 En tal sentido, ROMERO, M., “Eficiencia energética en el urbanismo”, *Ayuntamiento XXI*, octubre-noviembre 2009, p. 37. Se refiere, asimismo, al “déficit normativo” existente al respecto a la entrada en vigor de la LRRRU, ALLI ARANGUREN, J.-C., “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre 2014, vol. I, pp. 213 y ss.

414 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen de la sostenibilidad medioambiental”, op. cit., p. 191, critica la “concepción parcial y fragmentada del desarrollo sostenible” que recoge la LES, al regular tan sólo tres aspectos ambientales concretos, relativos a la energía, el

con un primer Capítulo dedicado al establecimiento de un modelo energético sostenible. Su artículo 77 sujeta la política energética nacional a la realización de tres objetivos esenciales, en concreto, la garantía de la seguridad del suministro, la eficiencia económica y la sostenibilidad medioambiental, sancionando la necesaria compatibilidad, como no podía ser de otro modo, entre nuestro modelo de consumo, generación y distribución de energía, de una parte, la normativa y objetivos comunitarios, de otra, y, en fin, los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático⁴¹⁵. La Ley fija, a tal efecto, los objetivos nacionales de ahorro energético y participación de las energías renovables⁴¹⁶, a la vez que define el marco procedimental para la planificación integral del modelo energético⁴¹⁷, sienta las bases para la elaboración de los Planes de ahorro y eficiencia energética y aspira a desarrollar las condiciones adecuadas para la existencia de un mercado energético competitivo⁴¹⁸.

Sin olvidar, en todo caso, que el legislador sanciona como principios generales orientadores de la acción de los poderes públicos en sus respectivos ámbitos de competencia para impulsar, desde una perspectiva más amplia, la sostenibilidad de la economía española, al socaire del artículo 3 de la Ley, apartados 5 a 7, el ahorro y la eficiencia energética, que “deben contribuir a la sostenibilidad propiciando la reducción de costes, atenuando la dependencia energética y preservando los recursos naturales”, la promoción de las energías limpias, reducción de emisiones y eficaz tratamiento de residuos, debiendo adoptar las Administraciones públicas “políticas energéticas y ambientales que compatibilicen el desarrollo económico con la minimización del coste social de las emisiones y de los residuos producidos y sus tratamientos”, y, en fin, la racionalización de la construcción residencial, en pos de la que deberán adoptar las Administraciones públicas “políticas que favorezcan la racionalización de la construcción residencial para conciliar la atención a las necesidades de la población, la rehabilitación de las viviendas y de los núcleos urbanos, la protección al medio ambiente y el uso racional de los recursos económicos”.

Se procura atajar con ello alguno de los males endémicos que han aquejado a la regulación de la eficiencia y el ahorro energéticos, claramente insuficiente hasta la aprobación de esta Ley en 2011, y aun después, entre otras razones, por la elevada dispersión normativa habida al efecto, la gran diversidad de Administraciones públicas con competencias variadas de incidencia indudable sobre la cuestión o la multiplicidad y heterogeneidad de actividades y sectores concretos necesitados de medidas eficaces de fomento de la eficiencia energética, factores que han contribuido, en suma, a inhibir el desarrollo de un marco normativo pertinente en la materia que permita identificar adecuadamente a los destinatarios y las medidas concretas a adoptar para evitar, finalmente, el derroche de energía, garantizando su uso más eficiente⁴¹⁹. De ahí que la Disposición final 21ª otorgue al Gobierno un plazo de tres meses desde su entrada en vigor para remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de eficiencia energética y energías renovables, “que adopte las medidas necesarias para avanzar en el cumplimiento de los objetivos previstos en esta Ley”.

transporte y la reducción de emisiones, además de alguno relativo a la vivienda, que, más adecuadamente, “debían integrarse en los correspondientes textos normativos sectoriales”, dejando, en cambio, fuera de su regulación “otros ámbitos que con normalidad deberían incluirse en un texto legal relativo al desarrollo sostenible”.

415 En idéntico sentido, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen de la sostenibilidad medioambiental”, op. cit., p. 193, para quien son previsiones “nada novedosas”.

416 Concretamente, alcanzar en 2020 un 20 por 100, como mínimo, de energías renovables en el consumo de energía final bruto, con una cuota de energía procedente de energías renovables en todos los tipos de transporte en 2010 que sea como mínimo equivalente al 10 por 100 del consumo final de energía del sector transporte, así como adoptar estrategias y medidas de reducción de la demanda de energía primaria coherente con el objetivo europeo del 20 por 100 en 2020 y con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España.

417 Vid. los artículos 79 a 81 de la Ley, sobre planificación energética indicativa y vinculante, así como la cooperación entre Administraciones públicas al efecto.

418 Conforme a su artículo 77.3, “con tal finalidad, el Gobierno impulsará la diversificación de las fuentes de suministro de energía, el desarrollo eficiente de las infraestructuras y redes inteligentes, la transparencia y competencia de los mercados energéticos, la suficiencia de las retribuciones, la creciente incorporación de las energías renovables y las políticas de ahorro y eficiencia”.

419 Así lo denuncia, en concreto, GONZÁLEZ RÍOS, I., “Régimen jurídico de la eficiencia y el ahorro energético”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 50, julio-diciembre 2010, pp. 207 y ss. A tal efecto, BLASCO HEDO, E., “La certificación de eficiencia energética en la edificación”, op. cit., p. 2, subraya expresivamente que “si hablamos de eficiencia energética es porque al otro lado de la balanza pesa sin duda un consumo energético elevado (por encima de nuestras posibilidades) alentado por un mayor crecimiento económico y un incremento del nivel de renta de la ciudadanía que, en muchos casos y de forma equivocada tendemos a equiparar; cuando el bienestar no está ligado ni mucho menos a un consumo excesivo de energía, que cuesta muy cara y que a menudo se traduce en su derroche, por lo que el bienestar no sería tal. Debemos ser conscientes de que lo primordial es el concepto de ahorro energético, ya que por parte de cualquier sector se nos viene recordando que la mejor energía es la que no se consume.”

Da un paso más en esta dirección, desde la perspectiva del parque edificado español, la LRRRU, que aspira a fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad tanto de la edificación en sí, como del suelo, acercando el marco normativo español a los objetivos marcados por las políticas y la regulación europeas, sobre todo en relación con los objetivos concretos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética⁴²⁰. Y así, promueve, conjuntamente con el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, y el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, un nuevo modelo español de vivienda fundado, de forma prioritaria, en el alquiler y la rehabilitación, aspirando a incorporar los objetivos energéticos que sanciona a operaciones de carácter integrado sobre espacios urbanos más amplios, a fin de permitir, por su tamaño, “la puesta en servicio de redes de instalaciones energéticas a escala de barrio, con menor consumo de recursos, y que permitirían que los barrios tiendan a la autosuficiencia energética en el medio plazo”⁴²¹.

En efecto, el artículo 3 de la LRRRU sanciona los fines comunes de las políticas públicas orientadas a la obtención de un medio urbano más sostenible, sujetándolos, en concreto, a los requerimientos derivados de los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional. Destacan, en concreto, los fines enunciados originariamente en sus apartados a), g) y h), actual artículo 3.3, apartados a), h) e i) del vigente TRLSRU. Conforme al primero, las políticas públicas citadas habrán de “posibilitar 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 eliminan 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”⁴²². De acuerdo con el segundo 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”. El tercero y último de los apartados citados obliga, en fin, a priorizar “las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil” y combatir, en fin, “la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia”.

Resulta significativa la referencia expresa del legislador, por vez primera en 2013, a la minoración de la pobreza energética como objetivo claro del nuevo texto legal de la LRRRU⁴²³. Se trata de una noción poco conocida aún en España, que alude a la incapacidad del ciudadano para asegurar su acceso a unos parámetros mínimos y adecuados de confort energético a causa de recursos económicos escasos o de la necesidad de destinar una parte excesiva de sus ingresos a sufragar la factura energética de sus viviendas⁴²⁴. En todo caso, los fines enunciados en materia energética

420 No en vano, las políticas de la Unión Europea ponen de manifiesto, como bien destacan LÓPEZ-MESA, B., PALOMERO CÁMARA, J. I., ORTEGA ZAPATA, A., y DEL AMO SANCHO, A., “La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen”, en J. TEJEDOR BIELSA (Ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, p. 285, “la necesidad de un nuevo modelo productivo y cultural basado en el equilibrio entre los factores sociales, ambientales y económicos, que afecta a todos los sectores, siendo el de la edificación uno de los que más requiere evolucionar”. Vid., en tal sentido, el estudio que ofrecen del cumplimiento de los compromisos internacionales de España en relación al problema del cambio climático en el sector de la edificación, pp. 286 y ss.

421 En expresión literal de la Exposición de motivos de la LRRRU. Destaca, a tal efecto, el fomento que realiza el Plan Estatal 2013-2016, vía subvención, de la ejecución simultánea de obras de conservación de las edificaciones con obras destinadas, a su vez, a mejorar su eficiencia energética. DE LA CRUZ MERA, Á., “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, *Ciudad y Territorio*, núm. 179, 2014, pp. 36 y ss., se refiere a esta cuestión y a cómo se estaban “desaprovechando” hasta ahora las obras habitualmente realizadas sobre fachadas y cubiertas.

422 No en vano, son numerosas, encontrándose estrechamente entrelazadas, como subrayan ESPADA NICOLÁS, R., CASAS ABAJO, D., y LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L., *Soluciones de rehabilitación energética. Oportunidad de desarrollo económico y empleo verde en Extremadura*, Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid, 2012, pp. 35 y ss., las ventajas sociales, económicas y ambientales que habrían de derivar de la rehabilitación energética.

423 Con mayor profundidad, sobre el marco comunitario de medidas contra la pobreza energética, las garantías sancionadas por el ordenamiento jurídico español de suministros mínimos vitales a la población, así como, en fin, las políticas, medidas y marco normativo con efectos sobre la pobreza energética en España, vid. SILVA ARDANUY, F. M., *Pobreza energética en España. Alcance y protección constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

424 GÓMEZ JIMÉNEZ, M^a. L., “Informe sobre la regeneración urbana en España: nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, noviembre 2013, pp. 169 y ss., se refiere a ella como una “forma de pobreza invisible”, que se manifiesta “con fuerza” en nuestro país en los últimos años. En todo caso, TIRADO HERRERO, S., JIMÉNEZ MENESES, L., LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L., MARTÍN GARCÍA, J., PERERO VAN HOVE, E., *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*, Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid, 2014, p. 28, se refieren a su necesaria reformulación y a la sustitución paulatina de su esquema conceptual a

por la legislación urbanística vigente en España remiten a la implementación y vigencia de un principio más amplio de racionalidad energética, que encuentra traducción en varias de las disposiciones y medidas adoptadas al efecto tanto por el texto legal de 2013 como por el actualmente vigente TRLSRU⁴²⁵.

Y así, cabe recordar que conforme al artículo 4.4 del Texto Refundido, las Administraciones públicas deberán adoptar medidas para asegurar la realización de las obras de conservación⁴²⁶, así como la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que resulten precisas, formulando y ejecutando, en su caso, los instrumentos que las establezcan, siempre que 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”, resultando, en todo caso, prioritarias, en tales supuestos, las medidas orientadas a eliminar situaciones de infravivienda y un uso racional de la energía, independientemente de que pudieran partir de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito de actuación correspondiente o de una amplia participación de los mismos en ella.

Es más, la legislación urbanística adopta también, a resultas de la reforma de 2013, medidas para facilitar al máximo la realización de obras que contribuyan a mejorar la eficiencia y el ahorro energéticos de las edificaciones. Responden, sin duda, a un intento por atajar o minimizar al máximo las dificultades experimentadas hasta ahora en la práctica para actuar sobre el medio urbano ya construido en pos de su transformación y adaptación a las exigencias derivadas del principio de desarrollo urbano sostenible.

Y así, el artículo 24 del TRLSRU posibilita en sus apartados 4 y 5, estrechamente interconectados, el acceso a superficies vedadas con anterioridad a 2013 al objeto de obviar obstáculos que impidan mejorar el rendimiento energético de los edificios. Se permite ocupar, de un lado, las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables, así como, de otro, 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, si bien con estricta sujeción a dos requerimientos muy concretos, por cuanto semejante ocupación tan sólo procederá “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”⁴²⁷.

Quedan algunas cuestiones en el aire, tales como la identificación del responsable de certificar la inviabilidad técnica o económica de otras posibles soluciones, debiendo entenderse, a mi juicio, a la luz de la redacción vigente, que corresponde al técnico responsable y redactor de la propuesta inicial de la actuación justificar la inexistencia de otras posibles soluciones, recayendo, en cambio, su aceptación o rechazo sobre la Administración pública competente para autorizar las obras comprendidas en la actuación proyectada. En cualquier caso, el legislador exige la adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística, “bien permitiendo 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, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad”.

la vista del novedoso concepto de vulnerabilidad energética, que propone considerar otras dimensiones al efecto, así, las prácticas sociales, las necesidades del hogar o el reconocimiento de hogares en pobreza energética como tales.

425 De “eje basililar de la reforma” lo tilda MELLADO RUIZ, L., “Estudio preliminar. La nueva Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética (entre el «equilibrio funcional» y la «regulación inteligente») y el renovado enfoque de sostenibilidad urbana de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, en F. GARCÍA RUBIO y L. MELLADO RUIZ (Dirs.), *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 21 y ss.

426 A tal efecto, el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, propicia la ejecución simultánea de las obras de conservación con las obras de eficiencia energética que pudieran contemplarse, al efecto, en los instrumentos de planificación pertinentes que pudieran adoptarse a nivel nacional en materia de eficiencia y ahorro energéticos.

427 Habría resultado recomendable extender, asimismo, la exigencia de funcionalidad posterior a los espacios comunes de las edificaciones, si bien cabría entenderla aplicable y exigible, en todo caso, al albur de la normativa de obligado cumplimiento actualmente vigente en el sector de la construcción.

Esta previsión, su regulación y requerimientos, se extiende, en concreto, conforme al apartado 5 del precepto, a aquellos espacios específicos que requieran la realización de obras para reducir al menos en un 30 por 100 la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio, siempre que consistan en una de las siguientes opciones o vías de actuación:

- 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 las obras y la implantación de las 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 por 100.
- d) La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, asimismo, en un 30 por 100, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

Por último, el apartado 6 del precepto se refiere a aquellas actuaciones de esta naturaleza que afecten a edificios con algún grado de protección arquitectónica, ya sea por su interés cultural innato o por la vigencia respecto a los mismos de cualquier otro régimen de protección, abocando a un ineludible ejercicio de coordinación a las Administraciones públicas competentes en relación tanto con la actuación sobre el medio urbano *stricto sensu*, como con la gestión del régimen de protección aplicable, a fin de que las obras proyectadas puedan mejorar la eficiencia energética del inmueble sin menoscabo de la necesaria preservación de aquellos valores objeto de protección especial⁴²⁸.

En todo caso, la nueva concepción de las intervenciones amparadas por la Ley alcanza no sólo a los inmuebles privados afectados por ellas, sino también a los bienes de dominio público⁴²⁹, de forma que la delimitación del ámbito de gestión y ejecución de la actuación pertinente legítima, a este último respecto, la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público siempre que sean de titularidad municipal. Su aprobación definitiva se erige en causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del suelo “por el tiempo que se mantenga la edificación”, esto es, hasta su derribo y/o sustitución por otra distinta. Es más, cabe optar también por la recalificación y desafectación del dominio público, dejando de lado la cesión de uso del suelo, para enajenar con posterioridad, en cambio, el bien desafectado a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente⁴³⁰. Si los bienes de dominio público a ocupar fueran de titularidad de otras Administraciones, podrán solicitar los Ayuntamientos a su titular correspondiente que opte, de acuerdo con los requisitos expresados anteriormente, por la cesión de uso o, en su caso, por la posible desafectación del bien de que se trate, siempre de conformidad con lo previsto, en cualquier caso, por la legislación reguladora del bien correspondiente.

Desde un punto de vista propiamente formal, resultará esencial, a tal efecto, la exigencia legal de valoración en el procedimiento de planificación correspondiente de documentos ambientales que justifiquen adecuadamente la integración entre energía y sostenibilidad ambiental y urbana. A tal fin, las memorias de las evaluaciones ambientales tanto de planes y programas como de proyectos concretos habrán de justificar el equilibrio y la integración entre medio ambiente y energía⁴³¹.

428 No en vano, se someten a informe favorable o autorización, en su caso, del órgano competente para la gestión del régimen de protección sectorial correspondiente, de acuerdo con su propia normativa. Si bien es cierto que nada se establece de forma expresa al respecto, cabe entender que procederá la adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística cuando resulte necesaria a estos efectos, planteándose mayores dificultades e incógnitas cuando la incompatibilidad o el obstáculo, en su caso, a la actuación proyectada al amparo de la legislación urbanística derivara del propio régimen jurídico de protección establecido al respecto por el legislador sectorial o, en su caso, por la normativa reglamentaria de desarrollo en la materia.

429 De esta forma, la delimitación aludida producirá también efectos importantes respecto a la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables, en los términos dispuestos por el artículo 24, apartados 4 y 5, del TRLSRU, para la instalación de ascensores u otros elementos garantizadores de la accesibilidad universal o la realización de aquellas obras dispuestas por el legislador y dirigidas a reducir al menos en un 30 por 100 la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio correspondiente.

430 El artículo 12.1 b) insiste, a tal efecto, en la necesidad de justificar cualquiera de estas opciones en la inviabilidad técnica o económica de cualquier otra solución, debiendo quedar debidamente acreditada, en cualquier caso, la funcionalidad del dominio público correspondiente.

431 En este sentido, RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Energía y medio ambiente: marco normativo y aplicación judicial”, op. cit., p. 27.

Del mismo modo, respecto a las formas de ejecución de las actuaciones previstas inicialmente por la LRRRU, actualmente TRLSRU, el propio legislador determina y condiciona la prelación de los criterios de adjudicación que deberá sopesar la Administración al decidir y resolver el concurso público correspondiente⁴³², otorgando preferencia, en primer lugar, a aquellas alternativas que propusieran términos “adecuadamente ventajosos” para los propietarios afectados, bien porque contemplaran incentivos u ofrecieran garantías o posibilidades de colaboración con los mismos, bien porque atrajeran inversión⁴³³. Del mismo modo, se otorga preferencia a aquellas ofertas que produzcan, en sus propios términos, “un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto”, en cuanto propongan obras de eliminación de situaciones de infravivienda, cumplimiento del deber legal de conservación, garantía de la accesibilidad universal, o, por lo que hace a nuestros efectos, mejora de la eficiencia energética, en sintonía con el objeto y los fines que el propio legislador reconoce a las políticas públicas en este ámbito.

No es de extrañar, por tanto, que el artículo 31 del TRLSRU cite expresamente las actuaciones con cobertura en los correspondientes planes estatales que tengan específicamente por objeto la mejora de la eficiencia energética de los edificios, como ámbito prioritario para la colaboración y la cooperación económica de la Administración General del Estado, en cualquiera de las formas previstas legalmente y, en particular, desde la perspectiva de las ayudas estatales vigentes⁴³⁴. No en vano, la realización de los fines asumidos por el legislador en esta materia exige un importante esfuerzo no sólo por adecuar los ordenamientos sectoriales que inciden sobre el desarrollo urbano sostenible, en este caso, los sectores urbanístico, ambiental y energético, sino por garantizar la colaboración de todas las Administraciones públicas implicadas, desde la óptica de la lealtad institucional, más aun a la vista del marco de grave crisis financiera vigente durante los últimos años y de los requerimientos implementados en los últimos tiempos en materia de contención en el gasto público, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De ahí, en suma, la insistencia de la LRRRU, primero, y del TRLSRU, después, en relación con las diferentes fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración entre todas las Administraciones públicas competentes.

Ahora bien, no cabe duda que de las medidas dispuestas por la LRRRU e incorporadas al vigente TRLSRU en pos de la mejora de la eficiencia y el ahorro energético en el ámbito urbano sobresale especialmente, por su repercusión e implicaciones prácticas, la regulación del nuevo Informe de Evaluación de los Edificios, 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, del estado de conservación del edificio, de su cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal y, en especial, a estos efectos, de su grado de eficiencia energética⁴³⁵.

C) Breve excursus sobre la difícil conciliación de la sostenibilidad urbana impulsada por el legislador y la teoría del riesgo regulatorio alumbrada por la jurisprudencia en materia de energías renovables.

Ahora bien, antes de profundizar en las nuevas perspectivas que plantea el régimen jurídico aplicable al Informe de Evaluación de los Edificios desde la perspectiva concreta de la edificación sostenible y de la transformación urbana, se hace preciso abrir un breve paréntesis para apuntar siquiera la difícil conciliación de los objetivos enunciados, de un lado, en el ámbito urbanístico, esto es, la eficiencia y el ahorro energéticos como senda para avanzar de forma meridiana

432 Ya sean las obras públicas que deriven de actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas de iniciativa pública, o las que deba ejecutar, en su caso, la Administración por razón de la aplicación de la expropiación y la venta y sustitución forzosas o en virtud de la ejecución subsidiaria.

433 La única salvedad expresa dispuesta al efecto por el legislador afecta al supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad o de los plazos establecidos para la realización de las obras que pudiera precisar el cumplimiento del deber de conservación de la finca o edificio en los términos previstos por el artículo 9.2 del TRLS.

434 Téngase en cuenta, a tal efecto, que conforme al artículo 50 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, cuando se realicen acciones incentivadas con fondos públicos al amparo de planes de ahorro y eficiencia energética, las Administraciones públicas competentes “podrán exigir a las personas físicas o jurídicas participantes la presentación de una auditoría energética de los resultados obtenidos”. En todo caso, BLASCO HEDO, E., “La certificación de eficiencia energética en la edificación”, op. cit., p. 18, hace hincapié en la existencia de barreras, fundamentalmente económicas, que dificultan la puesta en práctica y la mejora de la eficiencia energética en las edificaciones, reclamando la adopción por las Administraciones públicas con competencias en materia energética y ambiental de incentivos para que los usuarios finales contribuyan de forma efectiva a su realización.

435 MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M^a., *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014, p. 246.

en pos de la sostenibilidad urbana, con la propia evolución experimentada, de otro, por la regulación aplicable, en concreto, a un sector de tanta trascendencia y repercusión práctica a estos efectos como el aplicable al ámbito de las energías renovables.

La crisis energética desatada a finales de 1973 por la espectacular subida de precios impuesta por los países productores de petróleo, marca el comienzo de una nueva etapa presidida por la búsqueda de fuentes energéticas diversas capaces de erigirse en alternativa eficaz a los combustibles fósiles tradicionales. Surge en ese momento la preocupación por las que se han dado en llamar energías “nuevas”, “limpias” o “renovables”⁴³⁶. Marcadas desde un principio por la etiqueta de energías “limpias” y “ecológicas”, lo cierto es, no obstante, que no son absolutamente inocuas para el ambiente. Su promoción desde hace ya algunas décadas se debe no tanto al hecho de ser no contaminantes, como a la constatación de su menor contaminación en comparación con los recursos energéticos tradicionales. Para MARTÍN MATEO, es precisamente este dato el que “hace el balance notoriamente positivo a su favor”⁴³⁷.

Se ha discutido incluso la aplicación a las mismas del calificativo “nuevas”, por ser en muchos casos estos recursos los de más antigua y prolongada utilización por el hombre, y del título “renovables”, en la medida en que muchos de ellos son, de hecho, recursos agotables⁴³⁸. Se puede afirmar, en sentido estricto, que son los propios avances tecnológicos y sus innegables ventajas estratégicas, socioeconómicas y ambientales los que han llevado al proceso actual de progresiva generalización y ampliación de estas energías alternativas⁴³⁹.

Es más, si en un primer momento el énfasis de su promoción y fomento se situaba en la necesidad de garantizar un elemental principio de seguridad en el abastecimiento energético, posteriormente se ha centrado en la prevención e incluso corrección, en la medida de lo posible, de los efectos ambientalmente adversos del régimen tradicional de producción y consumo energético⁴⁴⁰.

Las razones de este cambio de actitud hay que buscarlas en el agravamiento de los problemas ambientales a escala mundial, correspondiendo un especial protagonismo, en este sentido, al cambio climático⁴⁴¹. La limitación de las consecuencias devastadoras de este fenómeno requiere, obligatoriamente, la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero. La necesidad de conciliar el desarrollo económico con el respeto ambiental y la reducción de emisiones a la atmósfera es una exigencia plasmada ya expresamente en la III Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Kyoto en diciembre de 1997, en cuyo seno fue aprobado el que es conocido como «Protocolo de Kyoto»⁴⁴².

Son precisamente el fomento internacional en materia de desarrollo sostenible y los esfuerzos en pos no sólo de la prevención sino de la corrección, en la medida de lo posible, de las devastadoras consecuencias del cambio climático,

436 Sobre los antecedentes de la regulación y situación actual de las energías renovables en el ámbito internacional, vid. QUINTANA LÓPEZ, T., “El régimen jurídico de la energía eólica. Referencia a Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003, pp. 962 y ss. Asimismo, se centra en su desarrollo y regulación en la Unión Europea CASTAÑÓN DEL VALLE, M., “Energías renovables: su régimen jurídico comunitario e incidencia ambiental”, *Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 51, marzo 2003, pp. 10 y ss.

437 MARTÍN MATEO, R., *Nuevo Derecho energético*, IEAL, Madrid, 1982, p. 37.

438 Así lo sostiene MARTÍN MATEO, R., *Nuevo Derecho energético*, op. cit., pp. 366 y ss., al hacerse eco de las dificultades para encontrar emplazamientos practicables o ubicaciones idóneas en el caso de la energía eólica, hidráulica en pantanos y geotérmica o de la grave alteración que representa la explotación de la biomasa respecto al ciclo de su reposición natural.

439 Se refieren a estas ventajas, por todos, CASTAÑÓN DEL VALLE, M., “Energías renovables: su régimen jurídico comunitario e incidencia ambiental”, op. cit., p. 9; y NAVARRO SUSINO, C., “El nuevo reto de las energías alternativas”, *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 5, junio 2001.

440 CASTAÑÓN DEL VALLE, M., “Energías renovables: su régimen jurídico comunitario e incidencia ambiental”, op. cit., pp. 7 y ss.

441 Definido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Nueva York en mayo de 1992, como un “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. Sobre las causas que han impulsado este cambio de actitud y la mayor atención que comienzan a prestar a estas energías los organismos oficiales y las grandes empresas, vid. DOMÍNGUEZ GARRIDO, U., “Las energías renovables en el panorama energético actual”, en la obra colectiva, *Energías renovables y medio ambiente*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1994, p. 21.

442 Aprobado el 11 de diciembre de 1997, fue firmado por España y por la Unión Europea en su conjunto en mayo de 1998, durante la VI reunión de la Comisión para el Desarrollo Sostenible de la ONU en Nueva York. Fue aprobado, en nombre de la Unión Europea, por Decisión 2002/358/CE, de 15 de mayo. Sobre su significado y efectos en la promoción de las energías renovables, vid. DOMINGO LÓPEZ, E., “El protocolo de Kioto y su desarrollo en España. El fomento de las energías renovables y de la cogeneración eléctrica como instrumento de lucha frente al efecto invernadero”, *Documentación Administrativa*, núm. 256, enero-abril 2000, pp. 171 y ss.

los que obligan a replantear la situación de las energías renovables en España, siendo responsables, en buena medida, de su fomento y espectacular desarrollo a partir de finales de los años noventa. Un proceso avalado, por lo demás, por las crecientes obligaciones asumidas a tal efecto por la Unión Europea e impuestas progresivamente, en consecuencia, a sus Estados miembros⁴⁴³.

Y, sin embargo, la crisis económica imperante desde 2007 y sus feroces consecuencias se han dejado sentir también, como no podía ser de otra manera, en el ámbito energético, si bien con una intensidad e incoherencia inusitadas, absolutamente irracionales en su propio planteamiento, por cuanto de forma simultánea a la asunción de nuevos compromisos por el Estado español en materia de desarrollo urbano sostenible, de lucha contra el cambio climático y de mayor eficiencia y ahorro energéticos, se efectúa una reforma normativa en materia de energías renovables que invierte por completo su régimen regulatorio y las medidas de fomento y de promoción vigentes hasta el momento, abocando a un número ingente de pequeños operadores y productores a un limbo jurídico presidido por la incertidumbre y la inseguridad más absolutas.

Una situación que se ha visto, en ocasiones, sorprendentemente sancionada y apuntalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, en concreto, por su articulación de la teoría del riesgo regulatorio inherente a las energías renovables⁴⁴⁴. Se trata, en última instancia, de una construcción que si bien pudo tener sentido en alguno de los primeros pronunciamientos jurisprudenciales habidos al efecto sobre aspectos concretos objeto de modificación en la regulación de este tipo de fuentes de energía, ha perdido, en buena medida, su carta de naturaleza pese a haberse erigido, en su momento, en justificación de las reformas habidas en el sector⁴⁴⁵. No en vano, al colapso que cabe apreciar en el sistema de producción de energía a partir de fuentes renovables al socaire de la reforma efectuada por Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, se une, en todo caso, la abierta contradicción que cabe apreciar entre esta doctrina jurisprudencial y los compromisos internacionales asumidos por el Estado español para la contención de los riesgos asociados al cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero⁴⁴⁶.

No en vano se trata de una teoría artificiosa, una construcción que desemboca en una tensión irresoluble entre la necesidad de garantizar a los operadores en el mercado la imprescindible seguridad jurídica, esto es, un marco estable de condiciones en que operar, de un lado, y la irrenunciable potestad de los poderes públicos para innovar, de otro, la

443 Vid. MOLINA DEL POZO, C. F., “Energías renovables y cambio climático como políticas públicas de desarrollo sostenible en la Unión Europea”, en ARENILLA SÁEZ, M. (Coord.), *La Administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, INAP, Madrid, 2010, pp. 1422 y ss.

444 Vid., por todos, la obra colectiva *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015. Son sobradamente conocidos, al efecto, sobre la construcción jurisprudencial de este concepto, su definición, característicos y efectos más significativos, los trabajos de RODRÍGUEZ BAJÓN, S., “El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efectos y límites”, *Revista de Administración Pública*, núm. 188, mayo-agosto 2012, pp. 189 y ss.; MINGORANCE MARTÍN, C., “Energías renovables y riesgo regulatorio: los principios de seguridad jurídica, irretroactividad y protección de la confianza legítima en el ámbito de la producción de energía eléctrica desde fuentes proambientales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87, septiembre-diciembre 2013, pp. 137 y ss.; ARANA GARCÍA, E., “La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables”, en J. F. ALENZA GARCÍA (Dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 133 y ss.; GARCÉS SANAGUSTÍN, Á., “La aplicación del concepto de riesgo regulatorio al nuevo régimen jurídico de las energías renovables”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 43-44, 2014, pp. 9 y ss.; PLASENCIA SÁNCHEZ, F., “Riesgo regulatorio y energías renovables”, en M. Á. RECUERDA GIRELA (Coord.), *Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo: anuario 2014*, Civitas, Madrid, 2014, pp. 411 y ss.; y, TORAL OROPESA, P., “El riesgo regulatorio en el sector energético”, en A. SERRANO ACITORES (Dir.), *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial: el Derecho Público y la empresa*, Bosch, Barcelona, 2015, pp. 825 y ss.

445 Expresan su sorpresa porque la reforma sea, en este sentido, “diametralmente opuesta” a las de otros Estados miembros de la Unión Europea, MARTÍN PALLÍN, J. A., y SÁNCHEZ CORZO, J., “La cascada legislativa que ahoga las energías renovables”, en la obra colectiva, *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 238. Conforme subraya RODRÍGUEZ BAJÓN, S., “El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efectos y límites”, op. cit., p. 205, no cabe aplicar esta doctrina si la reforma no se produce al amparo del marco jurídico sectorial previo y conforme a sus principios informadores, sino que altera sus principios básicos y fundadores, causando una “auténtica «revolución» absoluta en el sector”. Se muestra asimismo crítico ARANA GARCÍA, E., “La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables”, op. cit., pp. 150 y ss., quien denuncia el concepto de riesgo regulatorio laxo y flexible articulado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que con su mera alegación por los poderes públicos puede hacer desaparecer cualquier garantía procedente de principios esenciales al Estado de Derecho, como los de seguridad jurídica y confianza legítima.

446 Vid., en tal sentido, las conclusiones y el acuerdo de mínimos alcanzados en la Cumbre del Clima celebrada en Lima del 1 al 12 de diciembre de 2014 (20ª Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, COP20), por el que España se compromete a presentar a Naciones Unidas, antes del 1 de octubre de 2015, compromisos cuantificables, ambiciosos y justos de reducción de gases de efecto invernadero e información detallada de las acciones para lograr que esa disminución se cumpla.

regulación aplicable al sector en función de las exigencias derivadas del propio interés general en la materia⁴⁴⁷. Resulta ciertamente turbadora la remisión que efectúa esta teoría jurisprudencial a los medios e información que debían considerarse supuestamente al alcance, en última instancia, de todos los operadores en el mercado de las energías renovables a fin de justificar las reformas habidas en la materia. Pronunciamientos normativos de visión eminentemente cortoplacista, de efectos retroactivos, incluso, que plantean serias reticencias a la luz no sólo de los citados compromisos internacionales asumidos por el Estado español y de las obligaciones impuestas al efecto por la normativa de la Unión Europea a sus Estados miembros⁴⁴⁸, sino también del propio tenor literal de nuestro ordenamiento jurídico, tanto desde una perspectiva estrictamente constitucional⁴⁴⁹, como a la luz de pronunciamientos sectoriales habidos en materias y ámbitos concretos, así, por lo que hace a los efectos de este trabajo, de las sucesivas reformas normativas habidas en materia de sostenibilidad urbana y de la apuesta decidida del legislador urbanístico estatal por fomentar y mejorar la eficiencia y el ahorro energéticos a través, en particular, de la promoción de las fuentes de energía renovables.

Son muchas las razones aducidas para emprender este nuevo rumbo en el sector de la energía, todas ellas sumamente variadas, si bien las razones presupuestarias se revelan quizá, en última instancia, como el punto de partida por excelencia y auténtico centro neurálgico, en definitiva, de esta peculiar reforma energética que ofrece, en principio, como bazas principales a su favor, al menos en el plano estrictamente teórico, el ahorro económico del sector público y una mayor eficiencia del sector privado en la gestión de las necesidades energéticas colectivas bajo la supervisión pública.

En todo caso, las consecuencias e implicaciones prácticas que podrían derivar de esta reforma son de tal enjundia que aconsejan una atención pormenorizada a la misma, a las condiciones y requisitos necesarios para que surta efecto, a las potestades administrativas implicadas, a los efectos derivados, en fin, de su articulación concreta. Su aplicación a los operadores presentes en el mercado de las energías renovables plantea, inevitablemente, dilemas a los que es preciso dar respuesta, incógnitas que exigen de una cuidadosa ponderación y de una solución equilibrada en aras de una mayor seguridad jurídica y un fomento realmente eficaz de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables. Y así, entre la “no petrificación” de la normativa frente a la innovación tecnológica y a la situación económico-financiera vigente en cada momento, de un lado, y el incesante vaivén normativo experimentado por el sector de las energías renovables desde el año 2007, de otro, debiera existir un ámbito intermedio presidido por una mínima certidumbre y previsibilidad acerca de cómo habrá de evolucionar la regulación energética, auténtico soporte, en última instancia, para la prestación de un servicio sumamente valioso para la satisfacción de necesidades colectivas consideradas básicas y de primer orden. Sólo así habrá de sobrevivir la confianza en la regulación del sector como pilar esencial, conviene no olvidarlo, sobre el que se asienta nuestro ordenamiento jurídico y han de afianzarse nuestras propias instituciones⁴⁵⁰.

447 Y así, se pregunta GARCÉS SANAGUSTÍN, Á., “La aplicación del concepto de riesgo regulatorio al nuevo régimen jurídico de las energías renovables”, op. cit., pp. 34 y ss., de qué sirve la legalidad en tiempos de legislación acelerada e impulsada, y si cabe seguridad jurídica en un contexto en que las normas padecen una obsolescencia programada e inmediata.

448 Sobre la evolución de la política energética de la Unión Europea progresiva y decididamente enfocada a la autosuficiencia energética europea y condicionada por consideraciones ambientales, vid. GALERA RODRIGO, S., “Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético. Consideraciones sobre su recepción en España”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, vol. II, mayo-diciembre 2014, pp. 1426 y ss.

449 No en vano, la aplicación de esta doctrina jurisprudencial elimina prácticamente de raíz cualquier garantía del operador en el mercado de las energías renovables, lo que le aboca a una situación claramente desfavorable y abiertamente discriminatoria respecto, por ejemplo, a la de los contratistas y concesionarios de la Administración pública, de un lado, en cuanto sujetos sometidos a una relación de sujeción especial, o, en definitiva, a la de sujetos autores de infracciones administrativas, de otro, a los que se extienden, con todas las modulaciones que se quieran, las garantías alumbradas para el ámbito penal y vigentes al socaire del artículo 25 de la Constitución. En idéntico sentido, GARCÉS SANAGUSTÍN, Á., “La aplicación del concepto de riesgo regulatorio al nuevo régimen jurídico de las energías renovables”, op. cit., pp. 64 y ss., para quien los empresarios de energías renovables están, en consecuencia, en peor situación que si se les hubiera aplicado la potestad sancionadora o expropiadora o la vía de hecho, sin garantías económicas, materiales y de procedimiento.

450 No en vano, sólo con idéntica preparación y punto de partida de los sectores público y privado, podrá darse la “confianza mutua” que reclama la Unión Europea entre los socios para el éxito de la colaboración público-privada en la prestación de servicios considerados esenciales, tal y como se hace eco de ello, en particular, el Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de octubre de 2006, 2007/C 51/05.

III.III.- NUEVAS PERSPECTIVAS DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE EDIFICIOS AL SERVICIO DE LA EDIFICACIÓN SOSTENIBLE Y LA TRANSFORMACIÓN URBANA.

El nuevo Informe de Evaluación de Edificios es un instrumento regulado 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 ahora vigente Inspección Técnica de Edificios, que no se encontraba regulada siquiera con carácter general por todas las Comunidades Autónomas ni exigida en todos los municipios españoles. No en vano, como admite la Exposición de motivos de la LR-RRU, “aproximadamente el 55 por 100 (13.759.266) de dicho parque edificado, que asciende a 25.208.622 viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 por 100 (5.226.133) cuentan con más de 50 años”. No sólo eso, casi el 58 por 100 de nuestros edificios se construyó 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.

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 aquéllos en relación con los aspectos 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 Real Decreto 233/2013, de 5 de abril⁴⁵¹. Tal acreditación podrá realizarse a través del Informe de Evaluación de los Edificios regulado por el propio 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 correspondiente, por cuanto aquella normativa continuará vigente, pudiendo surtir este último Informe los efectos derivados de su normativa 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 aplicable⁴⁵².

En todo caso, el informe de evaluación de edificios atiende a tres aspectos concretos y determinados, en concreto, el estado general de conservación del edificio, sus condiciones básicas de accesibilidad universal⁴⁵³ y no discriminación de las personas con discapacidad en su acceso y utilización⁴⁵⁴, y, en última instancia, la certificación de su eficiencia energética, tipificando, a tal efecto, las Disposiciones adicionales duodécima y decimotercera del TRLSRU las infracciones y correlativas sanciones a aplicar en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios.

En fin, desde 2013 el legislador estatal se separa y eleva por encima de la regulación del anterior Informe de Inspección Técnica de Edificios, 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 Comunidad Autónoma⁴⁵⁵.

451 Cuya vigencia proroga durante un año el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 298, de 10 de diciembre de 2016.

452 Y al amparo de la ejecución subsidiaria regulada por el artículo 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

453 En los términos en que es definida por el artículo 2 k) del Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

454 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 citado Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, esto es, si cabe adoptar las medidas de adecuación del edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, sin que suponga una carga desproporcionada o indebida.

455 He tenido ocasión de profundizar en el pasado en las nuevas perspectivas del informe de evaluación de edificios al servicio de la edificación sostenible y de la transformación urbana, así en CASARES MARCOS, A., “El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana”, op. cit., pp. 122 y ss.; y, desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en CASARES MARCOS, A., “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 1 y ss.

No sólo eso, sino que el Texto Refundido vigente 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 sólo del medio urbano sino del parque edificado, asegurando, por lo demás, la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones que competan a la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, desde la coordinación y complementación con las Administraciones competentes, que los Informes de Evaluación de los Edificios servirán para nutrir los censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación, que integren el sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación contemplado por su Disposición adicional 1ª. Debe subrayarse la trascendencia de esta previsión, en cuanto el legislador básico aspira a facilitar, de algún modo, la elaboración de una base de datos que permita establecer una racionalidad en las políticas de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbana, fomentando, asimismo, la sostenibilidad y la competitividad de la edificación y de los ambientes urbanos en los que se ubica⁴⁵⁶.

Este instrumento, contemplado inicialmente por el artículo 5 de la LRRRU, representa una novedad capital en materia de coordinación administrativa, desarrollado sobre el precedente esencial que representó, a su vez, en tal sentido, el artículo 108 de la LES, bajo el rótulo “información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible”. En fin, el enunciado del actualmente vigente TRLSRU cubija y otorga bajo esta última rúbrica de “coordinación” 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 urbanas.

En suma, el nuevo informe de evaluación de edificios que alumbra 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 urbano⁴⁵⁷.

III.III.1.- Alumbramiento de la inspección técnica de construcciones y deber urbanístico de conservación.

El artículo 33 de nuestra Carta Magna reconoce el derecho a la propiedad privada en su apartado primero, subordinando el segundo la delimitación legal de su contenido concreto a las exigencias derivadas de la “función social” que le resulta inherente, admitiendo, en fin, el tercero de sus apartados, la privación de bienes y derechos por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

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 de propiedad sobre las cosas, así como, en el peor de los

456 Vid. JALVO MÍNGUEZ, J., “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.

457 La regulación del deber de conservación de lo edificado se encuentra, en todo caso, históricamente arraigada en nuestro ordenamiento jurídico, como bien señala RAMOS MEDRANO, J. A., *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, MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M^a., *El deber de conservación: una construcción inacabada*, op. cit., pp. 27 y ss. Pese a ello, no cabe obviar, como bien señala QUINTANA LÓPEZ, T., “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 a fin de atender “a la necesidad de disponer de nuevos asentamientos humanos e industriales demandados por el desarrollo económico, el crecimiento demográfico y la emigración interior”.

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”⁴⁵⁸.

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”⁴⁵⁹.

Y así, a las facultades que incorpora el derecho de propiedad del suelo van indisolublemente anudadas, 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 vigente⁴⁶⁰.

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 149.1.1º y 33 de la Constitución⁴⁶¹. 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 conservar⁴⁶² 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 incumplimiento⁴⁶³.

458 FJ 2. Vid., con mayor profundidad, AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “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.; COLINA GAREA, R., *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Bosch, 1997; e, IBÁÑEZ MACÍAS, A., “La función social de la propiedad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: algunas cuestiones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 22, 1995, pp. 89 y ss.

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

460 Y así, 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*, 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. GARCÍA ÁLVAREZ, G., “Deber de conservación, ruina y rehabilitación”, en J. TEJEDOR BIELSA (Ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, pp. 84 y ss.; así como el pormenorizado estudio de MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M^a., *El deber de conservación: una construcción inacabada*, op. cit., in toto.

461 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, MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M^a., *El deber de conservación: una construcción inacabada*, op. cit., pp. 146 y ss.

462 Recondicionado por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *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*.

463 Se refieren a esta doble vertiente de la consideración legal por el Derecho público y privado de la conservación de las edificaciones, entre otros, DÍAZ BARCO, F., y CELADA ABAD, M., *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, pp. 20 y ss.; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “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.; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M^a., *El deber de conservación: una construcción inacabada*, op. cit., pp. 30 y ss.; y, RODRÍGUEZ ANDIÓN, R. J., “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. QUINTANA LÓPEZ, T., “De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución”, op. cit., pp. 46 y ss., quien refiere el proceso por el que la rehabilitación toma carta de naturaleza, así como la doctrina allí citada.

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 conservación de nuestro patrimonio inmobiliario⁴⁶⁴. 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 respecto⁴⁶⁵.

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 imaginativa⁴⁶⁶, que adapta a un nuevo ámbito otras técnicas preventivas ensayadas con éxito en parcelas administrativas alejadas del sector propiamente urbanístico⁴⁶⁷. 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 obligaciones 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 materia⁴⁶⁸.

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), en la que sostiene:

«Resulta claro que la Ordenanza (en general, los Reglamentos) no podían agravar el deber de conservación, porque ello afectaría al contenido esencial del derecho de propiedad.

En consecuencia, este es el deber primario y sustancial impuesto por la Ley, pero este deber incluye también el deber accesorio de demostrar su cumplimiento, pues, en efecto, cuando se trata de deberes de resultado, el deber accesorio es inherente al primero. Y la forma y modo en que el propietario demuestra que lo cumple no está regulado en la Ley, ni es necesario, porque constituyen, en todo caso, aspectos accesorios que no afectan al contenido esencial del derecho de propiedad, pues el derecho de propiedad sobre el edificio es el mismo antes y después de la vigencia de la Ordenanza que aquí se discute, y que se limitó a imponer el deber accesorio de demostración del cumplimiento de un deber principal, el de conservación.

464 Así lo destaca, en particular, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “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”, RODRÍGUEZ ANDIÓN, R. J., “La inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual”, op. cit., p. 179.

465 Así lo reivindica SIBINA TOMÁS, D., “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”, op. cit., p. 179.

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

467 Resulta indudable su paralelismo con la inspección técnica de vehículos y así ha sido subrayado por la doctrina. Vid., por todos, SANZ RUBIALES, I., “La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 12, 2005, pp. 72 y ss., quien 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, GARCÍA ÁLVAREZ, G., “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”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, junio 2007, pp. 323 y ss.

468 SANZ RUBIALES, I., “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”. GARCÍA ÁLVAREZ, G., “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.

Existiendo este último en la Ley, el Ayuntamiento está habilitado para regular mediante Ordenanza ese otro deber instrumental o formal, que puede incluir, como hace la Ordenanza que se impugna, el de pasar una inspección técnica (artículo 25) y el de acreditarla ante el Ayuntamiento mediante la presentación de copia del formulario de inspección (artículo 31).

No solo eso. El deber de conservación es una manifestación inequívoca de la función social que tiene el derecho de propiedad urbanística (artículo 33.2 de la CE) porque las razones de seguridad y de salubridad, e incluso de ornato público, son valores sociales indudables, y puede decirse por ello que la acreditación del cumplimiento del deber de conservación deriva naturalmente de aquella función social.»

III.III.2.- Evolución y desembarco en el 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 edificaciones⁴⁶⁹. 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 1956⁴⁷⁰, 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 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 impugnada⁴⁷¹.

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 obligatoriedad⁴⁷². 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 municipios⁴⁷³.

469 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 CASARES MARCOS, A., “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”, op. cit., pp. 29 y ss.

470 Vid. GARCÍA ÁLVAREZ, G., “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. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El informe de evaluación de los edificios”, op. cit., pp. 383 y ss.

471 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, SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., y MORAL SORIANO, L., “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 2003, pp. 120 y ss.; y, SIBINA TOMÁS, D., “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”, op. cit., pp. 186 y ss.

472 Ofrecen 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, DÍAZ BARCO, F., y CELADA ABAD, M., *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, op. cit., pp. 29 y ss. Vid., asimismo, PORTO REY, E., “El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 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.

473 Vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El informe de evaluación de los edificios”, op. cit., p. 387. RODRÍGUEZ ANDIÓN, R. J., “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.

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 naturaleza 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 urbanística⁴⁷⁴.

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 edificaciones⁴⁷⁵.

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 transitorias 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 éstas 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”⁴⁷⁶.

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 edificios⁴⁷⁷. No en vano, como admite la Exposición de motivos de la Ley, sobresale 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 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 vigente⁴⁷⁸, y de su grado, en fin, de

474 En este sentido, SANZ RUBIALES, I., “La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación”, op. cit., p. 66.

475 En expresión de QUINTANA LÓPEZ, T., “De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución”, op. cit., pp. 59 y ss., quien 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.

476 FJ 4. Se pronuncia, en este mismo sentido, EMBUENA MANUEL, G. D., “El pretérito perfecto y el futuro imperfecto de los Planes Especiales de Reforma Interior”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 303, enero-febrero 2016, p. 88, para quien tanto la LRRRU como el TRLSRU constituyen un intento por parte del Estado de volver al pasado, “retomando lo que ya ha perdido y es propio de las Comunidades Autónomas: el saneamiento y la mejora interior de las poblaciones”.

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

478 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 Ley

eficiencia energética, con el contenido y mediante el procedimiento que establezca al respecto la normativa vigente, en concreto, el actualmente aplicable Real Decreto 235/2013, de 5 de abril⁴⁷⁹.

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 aquéllos 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 Real Decreto 233/2013, de 5 de abril⁴⁸⁰.

Por lo que hace a su ámbito subjetivo, continúa asentándose sobre tres pilares esenciales: sujeto obligado, esto es, el propietario del bien inmueble, Administración competente, el Ayuntamiento a través de un mero control municipal *ex post*, y, en última instancia, los técnicos considerados competentes, conforme a la normativa vigente, para su suscripción.

La citada acreditación podrá realizarse, en todo caso, a través del propio 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, como ya se subrayó *supra*, 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 correspondiente⁴⁸¹.

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, 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 edificios. 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 quien corresponde la aplicación de esta técnica⁴⁸².

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 público⁴⁸³, 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.

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

479 La certificación recogerá la calificación del edificio a efectos de la eficiencia energética (letras A a G), así como 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. Se volverá sobre ello *infra*.

480 En todo caso, la legislación estatal resulta sumamente flexible al determinar el ámbito de aplicación del informe, como se verá *infra*.

481 A tal efecto, la Disposición transitoria 2ª del TRLSRU establece, sin perjuicio de lo que puedan disponer al efecto las Comunidades Autónomas u ordenanzas municipales aplicables, un primer calendario para la realización del informe de evaluación de los edificios, en relación, como mínimo, con cierta tipología de edificios y en los plazos definidos al efecto.

482 Así lo recuerda MENÉNDEZ REXACH, Á., "Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, diciembre 2011, p. 46. En concreto, sobre la regulación adoptada al respecto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, CASARES MARCOS, A., "Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética", op. cit., *in toto*.

483 Vid., por todos, SANZ RUBIALES, I., "La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación", op. cit., pp. 73 y ss., quien 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, en especial, 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 decimoctava, entre otros, de la LRRRU, reguladores del informe de evaluación de edificios⁴⁸⁴. Y así, la doctrina ha denunciado, entre otros aspectos, el equívoco alcance competencial de la LRRRU, que se apoya sobre la “invocación imprecisa y desordenada de múltiples títulos competenciales estatales”, los “conflictos competenciales” a los que ha abocado en consecuencia y, por ende, el “clima de inseguridad *ab initio*” que ha comportado desde su aprobación la Ley de 2013⁴⁸⁵.

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 a progresar de forma decidida en la senda de la sostenibilidad urbana. Cabe citar, así, a modo de botón de muestra, 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, 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.

En suma, el informe de evaluación de edificios ha arribado para quedarse, dependiendo de la voluntad real del legislador autonómico y de su gestión efectiva por la Administración municipal la obtención de resultados palpables que ayuden a la consecución de los objetivos que tiene encomendados el Estado español en materia, entre otras cuestiones, de eficiencia energética. A ello responde, en definitiva, la aprobación de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Castilla y León⁴⁸⁶, por la que se modifican cinco leyes autonómicas a fin de abordar el necesario cambio de paradigma en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, adoptándose, además, medidas en pos de la sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo⁴⁸⁷. De esta forma, la Comunidad Autónoma integra esencialmente en un solo texto, en concreto, la Ley de Urbanismo de Castilla y León, el cambio de rumbo urbanístico que había anticipado y promocionado ya el Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León, aprobado el 9 de febrero de 2012⁴⁸⁸.

484 Recurso de inconstitucionalidad núm. 5493/2013.

485 En expresión literal tomada de PARDO ÁLVAREZ, M., “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 33, enero-abril 2015, pp. 2 y ss. Asimismo, desde una perspectiva más amplia, en relación con la incidencia sobre esta materia de la Constitución y de la distribución competencial que sanciona, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El informe de evaluación de los edificios”, *op. cit.*, pp. 389 y ss.

486 MARINERO PERAL, Á. M^a., “El Derecho Urbanístico de Castilla y León”, en E. SÁNCHEZ GOYANES y Á. M^a. MARINERO PERAL (Dir.s.) y F. J. MELGOSA ARCOS (Coord.), *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 186 y ss., se refiere, en particular, a la justificación, objetivos y estructura, así como al proceso de elaboración y aprobación y a los problemas competenciales planteados por esta Ley, con la que se adapta la legislación urbanística de Castilla y León a la nueva dirección marcada por la LRRRU en el ámbito de la legislación básica del Estado a fin de reorientar las políticas urbanas hacia el fomento de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana.

487 Los Títulos I a IV de la Ley sancionan, en concreto, la modificación de las Leyes 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León; LUCyL; 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León; 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León; y, 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda.

488 No en vano, la Ley 7/2014 de Castilla y León ha optado, como bien subraya PARDO ÁLVAREZ, M., “Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre”, *op. cit.*, p. 3, por la seguridad jurídica al “insertar el contenido de esta nueva regulación estatal en la misma normativa reguladora del urbanismo «tradicional»”.

III.III.3.- El informe de evaluación de edificios en Castilla y León a la luz de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León incorporó la inspección técnica tempranamente a su legislación en materia urbanística. Y así, la redacción inicial de la LUCyL, contempla en su artículo 110 la inspección técnica de construcciones como nuevo mecanismo para la conservación y rehabilitación de edificaciones⁴⁸⁹. Ciertamente establece una regulación sumamente parca al efecto, en cuanto se limita a imponer a los propietarios de construcciones en municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que tengan Plan General de Ordenación Urbana, la obligación de “promover su inspección por facultativo competente, para supervisar su estado de conservación y su adecuación a las condiciones establecidas en el artículo 8” de la Ley, relativo a los deberes de uso y conservación de los bienes inmuebles, remitiendo al desarrollo reglamentario posterior la determinación de su periodicidad y demás condiciones esenciales que habrán de marcar, de forma decisiva, el alcance y la exigibilidad de la inspección. La Ley Urbanística de 1999 dispone, por lo demás, la necesaria consignación del resultado de la inspección en un certificado, que deberá indicar “los desperfectos apreciados y las medidas precisas para subsanarlos”, cuya exhibición podrá ser exigida a los propietarios por el Ayuntamiento, que, en su ausencia, podrá realizar incluso la inspección de oficio, a su costa⁴⁹⁰.

La amplitud e indeterminación del enunciado inicial de este precepto será encauzada posteriormente por los artículos 315 a 318 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante, RUCyL). Su enunciado concreta los términos en que habrá de resultar exigible la inspección técnica de construcciones, así como, en particular, su objeto, alcance y periodicidad. La norma reglamentaria sigue, por lo demás, el ejemplo del legislador autonómico al guardar silencio sobre la naturaleza jurídica concreta de la nueva técnica, si bien la ubicación sistemática de su regulación, comprendida en los artículos 110 de la Ley y 315 a 318 del Reglamento, 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, aportan 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 urbanística⁴⁹¹.

En todo caso, la regulación de la inspección técnica de construcciones será objeto de modificación tiempo después por la Disposición final 1ª de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, reguladora del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, a fin de concretar con mayor detalle la indeterminación de su enunciado inicial. No en vano, establece su Exposición de motivos que “se considera que debe ser esta Ley la que regule y ponga las bases para un desarrollo reglamentario posterior”, en la medida en que la citada inspección “se configura como el instrumento que permitirá mantener en perfectas condiciones de uso y habitabilidad los distintos edificios, con independencia de la edad de los mismos”. Y así, el artículo 22 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, sanciona la “responsabilidad de los titulares y usuarios de las viviendas [de] mantenerlas en condiciones de uso y habitabilidad, y llevar a cabo las obras que fueren precisas para su mantenimiento o reposición”, disponiendo para la verificación del cumplimiento de estas condiciones la realización periódica de inspecciones técnicas de los edificios de viviendas, “en los términos previstos en la normativa urbanística, así como en la normativa que en desarrollo de la presente ley pudiera dictarse”⁴⁹².

489 De “medida de control del cumplimiento del deber de conservación” la califica atinadamente GONZÁLEZ BARRIO, B., “Conservación, rehabilitación, ruina. Fuera de ordenación, edificación forzosa”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.), *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 485.

490 Establece, en concreto, el artículo 110 de la LUCyL en su redacción original: “En los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que tengan Plan General de Ordenación Urbana, los propietarios de construcciones deberán promover su inspección por facultativo competente, para supervisar su estado de conservación y su adecuación a las condiciones establecidas en el artículo 8, con la periodicidad y demás condiciones que se establezcan reglamentariamente. El resultado de la inspección se consignará en un certificado, indicando los desperfectos apreciados y las medidas precisas para subsanarlos. El Ayuntamiento podrá exigir a los propietarios la exhibición del último certificado, y en su ausencia realizar la inspección de oficio, a su costa.”

491 En este sentido, SANZ RUBIALES, I., “La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación”, op. cit., p. 66.

492 La modificación efectuada en la LUCyL en el año 2010 no afecta, en todo caso, al RUCyL, que conservará su enunciado original respecto a la inspección técnica de construcciones hasta abril de 2013, momento en que será reformado a fin de adaptar su enunciado a la nueva regulación que establece el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de la inspección técnica de edificios. Y así, tras su modificación por la

En todo caso, pese a la variedad de definiciones y de regímenes jurídicos articulados al efecto, la anterior inspección técnica de construcciones podía reconducirse, con carácter general, a un proceso de comprobación y verificación de los criterios estructurales, de un lado, relativos a la resistencia, estabilidad y deformación del conjunto de instalaciones que forman parte del edificio, así como de su habitabilidad, de otro, a fin de actuar de forma preventiva frente a cualquier daño o defecto que pudiera acarrear un riesgo para las personas⁴⁹³. La LRRRU adopta una perspectiva más amplia, haciendo pivotar el recién estrenado informe de evaluación de edificios sobre la aspiración de progresar en la senda de la sostenibilidad urbana, manifestada en su triple perspectiva ambiental, social y económica. A tal efecto la Ley de 2013 va mucho más allá de lo dispuesto al efecto por la Ley de Economía Sostenible de 2011, al vincular la nueva evaluación a la comprobación y cumplimiento efectivo del deber de conservación en su renovada formulación legal, a la que el legislador incorpora ahora, además, obligaciones en materia de eficiencia energética⁴⁹⁴.

Y, sin embargo, es bien poco lo que incorpora la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, desde la perspectiva concreta del informe de evaluación de edificios, en cuanto su Disposición final 1ª se limita tan solo a sancionar el cambio de denominación de la hasta entonces vigente inspección técnica de construcciones, de forma que todas las referencias hechas a la misma por parte de la normativa de Castilla y León deberán entenderse realizadas, a partir de su entrada en vigor, a la inspección técnica de edificios, remitiendo el término empleado hasta el momento para la determinación del objeto de la evaluación, esto es, “construcciones”, al adoptado, en cambio, por el legislador estatal, “edificios”⁴⁹⁵. Subsiste, en consecuencia, la regulación preexistente sobre esta inspección técnica, recogida en el artículo 110 de la LUCyL, cuyo tenor literal había sido modificado en 2010, y en los artículos 315 a 318 bis del RUCyL, reformados, a su vez, en 2013 y 2016 para su adaptación, en esta última ocasión, a la Ley autonómica de 2014 y, por ende, a la LRRRU⁴⁹⁶.

A) Objeto, ámbito de aplicación y periodicidad.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 29.1 del TRLSRU, cuyo enunciado fue inicialmente incorporado a nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 4.1 de la LRRRU, el informe de evaluación de edificios persigue un triple objeto, 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 Real Decreto 233/2013, de 5 de abril⁴⁹⁷.

Disposición final 1ª de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, el artículo 110 de la LUCyL dispone:

“1. Los propietarios de construcciones situadas en los ámbitos geográficos que se determinen reglamentariamente, deberán promover su inspección periódica por técnico competente, para evaluar su estado de conservación y el cumplimiento de los deberes urbanísticos establecidos en el artículo 8 y de las condiciones que señale, en su caso, la normativa aplicable a cada tipo de construcción.

2. El técnico competente emitirá un certificado de haber realizado la inspección, al que adjuntará como anexo inseparable un informe en el que evalúe el estado de conservación de la construcción y el grado de cumplimiento de los deberes citados en el apartado anterior.

3. El certificado y su informe anexo se remitirán al Ayuntamiento, el cual podrá dictar órdenes de ejecución para que se cumplan los deberes citados en el apartado primero. Cuando los propietarios no acrediten la realización de la inspección en el plazo correspondiente, el Ayuntamiento podrá requerirles para hacerlo dentro de un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual podrá realizar la inspección de oficio, a costa de los propietarios.

4. Reglamentariamente se determinarán los plazos y demás condiciones en las que debe llevarse a cabo la inspección técnica de construcciones.”

493 Vid. VILLA GARCÍA, L. M., “La controversia de la inspección técnica de edificios en el vigente marco legal de la edificación”, *Técnica Industrial*, núm. 302, junio 2013, p. 29.

494 El informe de evaluación de edificios, regulado por el vigente TRLSRU, incorpora a su enunciado la certificación de la eficiencia energética de la edificación, factor que subraya MENÉNDEZ REXACH, Á., “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, núm. 179, 2014, p. 63, para destacar que tras la LRRRU tal certificación de eficiencia energética, además de seguir siendo un instrumento de defensa del consumidor, concretamente, del adquirente y arrendatario de vivienda, pasa a vincularse al deber de conservación de los propietarios.

495 Sobre la diversidad de conceptos a la que responde la diferencia terminológica entre el término más habitual, “edificios”, y el preferido por la normativa autonómica, “construcciones”, que descansa, en todo caso, sobre el concepto de adherencia al suelo, clave para diferenciar los edificios del resto de construcciones, vid. SANZ RUBIALES, I., “La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación”, op. cit., p. 68, así como la doctrina allí citada.

496 En efecto, el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.

497 Cuya vigencia, recuérdese, ha sido prorrogada durante un año por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.

De un lado, la evaluación del estado general de conservación del edificio, de acuerdo con los requerimientos y especificaciones que establezca al respecto la legislación urbanística aplicable en cada Comunidad Autónoma⁴⁹⁸. De otro, la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal⁴⁹⁹ y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, 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 satisfacción⁵⁰⁰. En última instancia, la certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento que establezca al respecto la normativa vigente, en concreto, el actualmente aplicable Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, tipificando, a tal efecto, las Disposiciones adicionales duodécima y décimo tercera del TRLSRU las infracciones y correlativas sanciones a aplicar en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios. A tal fin recogerá no sólo 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 energética⁵⁰¹.

A la vista del contenido mínimo que exige para el informe de evaluación el artículo 29.2 del TRLSRU, se trataría, en definitiva, de allegar información y elaborar una base de datos que permita establecer una racionalidad en las políticas de rehabilitación de edificios, regeneración y renovación urbanas, fomentando la sostenibilidad de los entornos urbanos y un adecuado análisis de la viabilidad técnica de las diversas propuestas efectuadas a tal efecto, así como de su coste-beneficio⁵⁰².

Resulta más imprecisa en la determinación de su objeto la LUCyL, cuyo artículo 110 remite la inspección técnica de la edificación a la evaluación de “su estado de conservación y el cumplimiento de los deberes urbanísticos establecidos en el artículo 8 y de las condiciones que señale, en su caso, la normativa aplicable a cada tipo de construcción”⁵⁰³. Incide

498 DÍAZ BARCO, F., y CELADA ABAD, M., *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, op. cit., p. 42, destacan, a tal efecto, que el alcance más genérico del deber de conservación se sustenta en la obligación de mantener y conservar en condiciones debidas de seguridad constructiva, quedando “en otro nivel de protección” los deberes tradicionales en materia de salubridad y ornato público.

499 En los términos en que es definida por el artículo 2 k) del Texto Refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, conforme al que “es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible”.

500 En el sentido dispuesto a tal efecto por el artículo 2 del TRLSRU, esto es, si cabe adoptar las medidas de adecuación del edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, sin que suponga una carga desproporcionada, en los términos dispuestos a tal efecto de forma expresa por el apartado 5 de este precepto. De ahí que JALVO MÍNGUEZ, J., “Artículo 4. El Informe de Evaluación de los Edificios”, op. cit., p. 128, no haya dudado en afirmar que en este apartado relativo a la accesibilidad, el informe deberá aportar un análisis en doble sentido, “en una parte objetiva y en un segundo plano de carácter subjetivo”.

501 En tal sentido, sobre el contenido del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, vid., por todos, CONTEL BALLESTEROS, J., y BARRASA SHAW, J., “Real Decreto 235/2013 por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2013, pp. 899 y ss.; LONGO MARTÍNEZ, A. Á., “Notas sobre la aplicación del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios”, *La Notaría*, núm. 2, 2013, pp. 88 y ss.; y PABLOS PANÉS, B., “Certificado de eficiencia energética de los edificios”, *Diario La Ley*, núm. 8145, de 10 de septiembre de 2013. Asimismo, sobre la normativa “básica” de certificación de la eficiencia energética de los edificios, su naturaleza, ámbito de aplicación y régimen, vid. MENÉNDEZ REXACH, Á., “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, op. cit., pp. 64 y ss.

502 En este sentido, DE LA CRUZ MERA, Á., “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, op. cit., p. 33, subraya la naturaleza informativa del informe de evaluación de edificios, con el que “se cierra un círculo que inició en su día la Ley de Suelo de 2008”.

503 El artículo 8 de la LUCyL desgrana, sin perjuicio de los deberes urbanísticos establecidos para cada clase de suelo, los deberes de uso y conservación que recaen sobre los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles. En concreto:

“a) Destinarlos a usos que no estén prohibidos por las Leyes o el planeamiento urbanístico.

b) Conservarlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad, ejecutando:

1º Los trabajos y obras necesarios para mantener en todo momento dichas condiciones, o para reponerlas si se hubieran perdido o deteriorado.

2º Las obras adicionales de conservación que se impongan por motivos de interés general, mediante el procedimiento de orden de ejecución regulado en el artículo 106.

c) Resolver la dotación de los servicios que resulten necesarios o exigibles conforme al uso y demás características del bien y a las determinaciones del planeamiento urbanístico y sectorial.

d) Cumplir las demás prescripciones de la normativa sectorial vigente.”

Vid., con mayor profundidad, sobre la regulación del deber de conservación en la legislación autonómica castellano y leonesa, comprendida, en concreto, en los artículos 8 de la LUCyL y 19 del RUCyL, ABAD LICERAS, J. M^a., “El deber de conservación. Las inspecciones técnicas. Las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, en E. SÁNCHEZ GOYANES y Á. M^a. MARINERO PERAL (Dirs.) y F. J. MELGOSA ARCOS (Coord.), *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 1572 y ss.

en ello también el artículo 315 del RUCyL, cuyo apartado b) le encomienda determinar, además, las obras y trabajos de mantenimiento precisos para cumplir con aquellos deberes y condiciones⁵⁰⁴, así como el plazo señalado al efecto. En todo caso, la modificación del RUCyL en 2016 ha añadido un tercer apartado a este último precepto, el c), a fin de adaptar su regulación a la legislación estatal y encomendar asimismo a la inspección técnica de edificios “cumplir las condiciones para poder surtir los efectos previstos para el informe de evaluación de edificios en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”⁵⁰⁵.

Se sanciona así la incorporación, vía remisión, a la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León del triple objeto encomendado a la evaluación de los edificios por la LRRRU, consumando el paso de la anterior inspección técnica de construcciones al nuevo informe de evaluación de edificaciones, más ambicioso en su planteamiento y objetivos. En todo caso, la acreditación de los extremos atinentes a los tres hitos referidos, en síntesis, conservación, accesibilidad y eficiencia energética, podrá realizarse, al socaire de la normativa estatal, a través del informe de evaluación de los edificios *stricto sensu*, una vez incorporado al ordenamiento urbanístico autonómico y desarrollado por el legislador castellano y leonés, o, en su caso, por medio del propio informe de inspección técnica previsto hasta el momento por la normativa autonómica o municipal aplicable, complementado y completado, si resultara preciso, con la certificación de aquellos extremos, señaladamente la eficiencia energética del edificio⁵⁰⁶, que no recogiera, en su caso, el informe autonómico o municipal correspondiente, por cuanto aquella normativa ha continuado vigente tras la entrada en vigor del LRRRU, primero, y del TRLSRU, después⁵⁰⁷, pudiendo surtir este último, incluso, los efectos derivados de su normativa reguladora correspondiente tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas 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 la legislación urbanística aplicable⁵⁰⁸.

El legislador estatal no ha buscado, por tanto, desplazar o sustituir los mecanismos de evaluación e inspección preexistentes en nuestra Comunidad Autónoma⁵⁰⁹. Establece, eso sí, unas reglas mínimas para garantizar la adecuada articulación entre ambos instrumentos y evitar, en última instancia, duplicidades innecesarias. Y así, conforme a la Disposición transitoria 2ª del TRLSRU el informe resultante de aquella inspección autonómica o municipal se integrará como parte del informe de evaluación regulado por la legislación estatal, “teniéndose este último por producido, en todo caso, 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”⁵¹⁰.

504 Concretados, por lo demás, en los artículos 15, 16 y 19 del propio RUCyL, relativos, respectivamente, a los deberes de uso, entendiéndose como usos prohibidos tanto los expresamente excluidos como aquellos que “por cualquier motivo” resulten incompatibles con la normativa aplicable, de dotación de servicios, que deberá realizarse según dispone la normativa y de forma adecuada a “la situación, uso y demás características” de cada inmueble, y, en fin, de conservación, a fin de asegurar que presentan “condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad según su destino”.

505 Se mostró crítico con este enunciado el Consejo Consultivo de Castilla y León en su Dictamen de 23 de septiembre de 2015 sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el RUCyL, al afirmar que esta consideración debería remitirse a otro precepto, pues el contenido del artículo 315 se refiere, en realidad, al objeto de la inspección técnica y no a sus efectos.

506 En línea con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 33.2 del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, conforme al que “cuando, en el municipio o en la Comunidad Autónoma en que se sitúa el edificio objeto de este informe, exista normativa que desarrolle un modelo propio de inspección técnica de edificios, o instrumento análogo, que incluya todos los aspectos que forman parte del anexo II, se admitirá dicho modelo en sustitución de éste, siempre que esté suscrito por técnico competente, se haya cumplimentado y tramitado de acuerdo con lo establecido en la normativa que le sea de aplicación y esté actualizado de conformidad con la misma. En los casos en que la información que aporten sólo responda parcialmente al anexo II, se incorporará directamente y se cumplimentará el resto.”

507 MARINERO PERAL, A. Mª., “La Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León”, *Práctica Urbanística*, núm. 131, 2014, p. 9, ha subrayado, a tal efecto, la extensión al conjunto de la práctica urbanística de los criterios relativos a la promoción de la eficiencia energética de edificios y viviendas y al fomento de las energías renovables que realiza la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, por la que se incorpora un nuevo precepto a tal efecto, el artículo 36 ter, a la LUCyL.

508 Así lo dispone el artículo 29.2 del TRLSRU.

509 Y así, MENÉNDEZ REXACH, Á., “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, op. cit., p. 71, concluye que lo importante “no es la denominación del informe”, que será la que establezca la normativa autonómica o municipal aplicable, sino su contenido, que deberá incorporar los tres aspectos señalados en la ley estatal, sin perjuicio de que puedan exigirse otros adicionales.

510 A tal respecto el apartado 1º a) del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la LRRRU, publicado por Resolución de 31 de marzo de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, dispone que “la regulación del artículo 4, en conexión con la Disposición transitoria primera ha de entenderse en el contexto finalista que persigue la realización de un informe que evalúe el estado de conservación del edificio, las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de aquél, de acuerdo con la normativa vigente, y la certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para

Ahora bien, una vez determinado el objeto y, en definitiva, los fines esenciales de esta nueva evaluación, ¿cuál es su ámbito de aplicación? La legislación estatal resulta sumamente flexible al efecto, en cuanto el artículo 29 del TRLSRU se limita a disponer, en su apartado primero, que los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones de tipología residencial de vivienda colectiva “podrán ser requeridos” al efecto por la Administración competente. Aunque el precepto 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 del TRLSRU 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”⁵¹¹.

En suma, el legislador estatal define un primer núcleo de aplicación, si bien contempla, como es lógico, la posibilidad de que la normativa autonómica o municipal extienda la obligación de obtener informe de evaluación al resto de los edificios no requeridos por la legislación básica para ello, pudiendo contemplar especialidades de aplicación del citado informe en función de la ubicación del inmueble, su antigüedad, tipología o uso predominante⁵¹². Corresponde a esta última, por tanto, delimitar con mayor concreción el ámbito de aplicación del nuevo informe, en ejercicio de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, enunciando las condiciones específicas que habrán de concurrir en el inmueble para considerarlo sujeto a esta evaluación.

Y así, por lo que se refiere, en concreto, a nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 110 de la LUCyL deslegaliza esta cuestión, remitiéndose de forma expresa a su posterior desarrollo reglamentario. Dispone, en concreto, la sujeción a esta inspección técnica de aquellos edificios situados en los ámbitos geográficos que se determinen al respecto en vía reglamentaria⁵¹³. Consecuentemente, el artículo 315 bis del RUCyL define las construcciones y edificaciones sometidas a inspección, fijando el ámbito de aplicación de la inspección técnica de edificios en función de la combinación de dos criterios diversos. El primero, relativo a la finalidad o uso de la construcción correspondiente; el segundo, referente al umbral poblacional del municipio en que se ubique.

De esta forma, la inspección resulta obligatoria para todos los edificios sin excepción ubicados en municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes, así como en los que se incluyan en alguna de las áreas funcionales estables definidas por la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, caso de contar con una población igual o superior a 5.000 habitantes⁵¹⁴. Ahora bien, si el edificio en cuestión albergara un uso residencial en tipología no unifamiliar, la obligación de la evaluación se extenderá, además, a otros términos municipales con población igual o superior a 5.000 habitantes, así como a los de menor población, siempre que contaran al menos con 2.000 habitantes y Plan General de Ordenación Urbana o se encuentren incluidos, caso de no disponer de él, en un área funcional estable.

Como innovación fundamental, la última reforma reglamentaria de 2016 guarda silencio sobre la inspección técnica de edificios en los municipios con población inferior a 2.000 habitantes, tengan o no Plan General de Ordenación Urbana, a los que tan sólo se aplicaría este instrumento, por tanto, caso de disponerlo así de forma expresa las Ordenanzas municipales que pudieran resultar aplicables. Se deja, por tanto, al arbitrio de los Ayuntamientos correspondientes el mantenimiento o no de la obligación de sujetar aquellos edificios de uso al menos parcialmente residencial a la obligación de acreditar los diversos extremos sobre los que se pronuncia el informe de evaluación de edificios.

la misma por la normativa vigente. Todo ello, en relación con los edificios expresamente señalados por la Ley 8/2013, y con la periodicidad en ella establecida. Si la normativa autonómica o municipal, en el ámbito de sus competencias respectivas, regulase un instrumento de naturaleza análoga, que aportase la misma información que dicho informe requiere, se entenderá que este es el que reclaman los preceptos señalados. Esta interpretación ya forma parte del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 [artículo 21, apartado 1, a)].”

511 Vid. a tal respecto FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El informe de evaluación de los edificios”, op. cit., p. 416, quien critica la escasa precisión de la expresión “edificios con tipología residencial de vivienda colectiva” en la LRRRU. Se ha referido también a esta expresión JALVO MÍNGUEZ, J., “Artículo 4. El Informe de Evaluación de los Edificios”, op. cit., p. 124, afirmando que “no es del todo feliz”.

512 Disposición transitoria 2ª, apartado 1 d), del TRLSRU.

513 GARCÍA ÁLVAREZ, G., “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. 330, subraya, a tal efecto, la regulación “marcadamente diferente” de la legislación urbanística de Castilla y León, por la “existencia de habilitaciones en cascada, prácticamente en blanco, de la Ley urbanística en su Reglamento de desarrollo, y de éste, en los planes o normas urbanísticas municipales”.

514 La reforma reglamentaria efectuada en 2016 actualiza de esta forma el enunciado del RUCyL para adaptarlo a la declaración de áreas funcionales estables realizada por Ley 9/2014, de 27 de noviembre, al amparo de lo dispuesto, a su vez, por la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

| Umbral poblacional | Inclusión en área funcional estable | Objeto de la inspección técnica de edificios |
|---|--|---|
| Igual o superior a 20.000 habitantes | Indiferente | Todos los edificios |
| Población igual o superior a 5.000 habitantes e inferior a 20.000 | Sí | Todos los edificios |
| Población igual o superior a 5.000 habitantes e inferior a 20.000 | No | Edificios que alberguen uso residencial en tipología no unifamiliar |
| Población igual o superior a 2.000 habitantes e inferior a 5.000 | Sí | Edificios que alberguen uso residencial en tipología no unifamiliar |
| Población igual o superior a 2.000 habitantes e inferior a 5.000 | No, pero con Plan General de Ordenación Urbana | Edificios que alberguen uso residencial en tipología no unifamiliar |
| Población igual o superior a 2.000 habitantes e inferior a 5.000 | No. Sin Plan General de Ordenación Urbana. | Sin obligación de inspección técnica |
| Población inferior a 2.000 habitantes | Indiferente | Sin obligación de inspección técnica |

Cuadro resumen de los edificios para los que resultaría obligatoria la inspección técnica de edificios conforme al enunciado del RUCyL.

A tal efecto, la Disposición transitoria 2ª 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 definitiva, los edificios afectados por la obligación de acreditar aquellos extremos a que se refiere el informe de evaluación, los plazos para que se proceda a la adopción del informe correspondiente y la periodicidad que tendrá, en su caso, el citado informe, dependerán, en buena medida, de la regulación autonómica y de lo que puedan prever al respecto las Ordenanzas municipales, que podrán disponer un régimen más restrictivo y exigente.

De esta forma, los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años a fecha 28 de junio de 2013, deberán contar con el informe de evaluación regulado en el artículo 29 del TRLSRU el día 28 de junio de 2018, como máximo⁵¹⁵. Aquellos edificios de la citada tipología que vayan alcanzando la antigüedad de 50 años a partir del 28 de junio de 2013, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad, salvo que contaran ya con una inspección técnica favorable y vigente, realizada de conformidad con su normativa aplicable, con anterioridad a la entrada en vigor de la LRRRU, producida el 28 de junio de 2013. En este último caso, el informe de evaluación será exigible cuando corresponda su primera revisión de acuerdo con aquella normativa, siempre que la misma no supere el plazo de diez años desde la entrada en vigor de la Ley citada, esto es, el 28 de junio de 2023, en cuyo caso deberá cumplimentarse el informe de evaluación del edificio previsto en el artículo 29 con aquellos aspectos que estuvieran ausentes de la inspección técnica inicialmente realizada en su día.

Del mismo modo, se exige informe de evaluación, independientemente de su uso concreto, a los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, debiendo contar, en tal caso, con el citado informe con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda.

Con carácter general, se establece, además, un plazo de diez años, en el artículo 29.4 del TRLSRU, como periodicidad mínima para la emisión de un nuevo informe de evaluación, si bien las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos podrán disponer una periodicidad menor en su ámbito territorial de actuación.

515 JALVO MÍNGUEZ, J., "Disposición transitoria 1ª. Calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios", en CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, La Ley, Madrid, 2013, p. 544, se ha pronunciado a favor de este plazo de 50 años, por entender que es coherente con el dispuesto por el Código Técnico de la Edificación como periodo de servicio de los edificios.

Pues bien, el artículo 316 del RUCyL recoge el testigo de la remisión realizada por el artículo 110.4 de la LUCyL a la vía reglamentaria para la regulación de los plazos y condiciones en que debe llevarse a cabo la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Y así, conforme a su enunciado, la primera inspección técnica del edificio obligado deberá realizarse dentro del año natural siguiente a aquel en que se cumplan cuarenta años desde su fecha de terminación, sometiéndose a segunda y sucesivas inspecciones dentro del año natural siguiente al que se cumplan diez años desde la anterior. En todo caso, el plazo de cuarenta años para la realización de la primera inspección comienza a contar de nuevo desde la fecha de terminación de las actuaciones de rehabilitación integral o total del edificio conforme a la legislación sobre ordenación de la edificación⁵¹⁶.

B) Ámbito subjetivo.

El ámbito subjetivo del informe de evaluación de edificios se articula sobre tres pilares esenciales. De un lado, los sujetos obligados a la acreditación de los diversos extremos sobre los que versa el informe. De otro, la Administración competente para requerir su presentación y con ella, en definitiva, la acreditación de aquellos aspectos que integran su contenido. Y, en última instancia, los técnicos considerados competentes, conforme a la normativa vigente, para su suscripción.

Se trata, en todo caso, de una estructura lógica al socaire de los objetivos inherentes al propio informe. No en vano, pretende servir no sólo para la comprobación acerca del grado de cumplimiento por parte de los propietarios de bienes inmuebles de sus deberes urbanísticos en materia de conservación, concebidos desde una perspectiva estrictamente individual, esto es, desde el interés del particular en sí mismo considerado, sino para la acreditación de la observancia y satisfacción de otros intereses públicos superiores que trascienden, en definitiva, su vertiente meramente privativa para enlazar con la tutela más amplia de la colectividad, así, señaladamente, tras las últimas reformas operadas en nuestro ordenamiento urbanístico, en materia de seguridad, salubridad, ornato, accesibilidad, eficiencia energética, e incluso, de forma más amplia, de imagen o concepción social de la ciudad⁵¹⁷.

Y así, conforme al artículo 29 del TRLSRU, el requerimiento de la Administración competente irá dirigido al propietario del inmueble incluido en el ámbito de aplicación de la evaluación, si bien el informe podrá ser realizado también por encargo de la comunidad o incluso de una agrupación de comunidades de propietarios, refiriéndose a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario, en cuyo caso extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes que lo integran⁵¹⁸.

Ahora bien, sin perjuicio de esta última posibilidad, la obligación de realizar el informe de evaluación y de acreditar en tiempo y forma las diversas cuestiones que integran su contenido, recae, en todo caso, sobre el propietario del bien inmueble⁵¹⁹. Hace hincapié sobre ello también la LUCyL, cuyo artículo 110.3 prevé, incluso, la realización de la inspección técnica de oficio, a costa de los propietarios, si estos últimos no acreditaran su culminación en el plazo máximo de tres meses tras la recepción del requerimiento municipal efectuado, a su vez, por el Ayuntamiento tras la comprobación de la omisión y consiguiente incumplimiento por parte del propietario de su deber de inspeccionar el inmueble dentro del plazo inicialmente fijado al efecto por la normativa urbanística aplicable.

516 El apartado 4 del precepto dispone, a tal efecto, los criterios necesarios para determinar la fecha de terminación de la construcción o de las intervenciones de rehabilitación total o integral citadas. Y así, “se entiende como fecha de terminación del edificio o de las intervenciones citadas en el apartado anterior, la que conste en el certificado final de obra. En defecto del mismo debe atenderse, por este orden de preferencia, a la fecha que conste en el acta de recepción de la obra, a la fecha de notificación de la licencia de primera ocupación y a la fecha que resulte de cualquier dato que, salvo prueba en contrario, permita al Ayuntamiento determinar la fecha de terminación.”

517 Asimismo, sobre las diversas perspectivas en que se manifiesta la inspección técnica de edificios, CORTÉS MORENO, Á., y GUERRERO MALDONADO, J. C., “La rehabilitación urbana y la evaluación de los edificios en el marco de la economía sostenible”, op. cit., p. 812; y, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “La inspección técnica de construcciones”, en SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) y MARINERO PERAL, A. M^a., y MELGOSA ARCOS, F. J. (Coords.), *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, La Ley, 2005, pp. y ss.

518 Esta posibilidad se encuentra expresamente contemplada por el ordenamiento urbanístico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en concreto, por el enunciado del artículo 315 ter del RUCyL, que dispone, a tal efecto, la obligación de los propietarios de facilitar en estos casos el acceso a su inmueble conforme a lo dispuesto en la legislación sobre propiedad horizontal.

519 ALFAYA ARIAS, V., “Rehabilitación en España: una visión empresarial ¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía?”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014, pp. 101 y ss., subraya la trascendencia de concienciar a los propietarios y gestores de los edificios sobre la importancia de las inspecciones periódicas a fin de involucrarles en las operaciones de rehabilitación, e incide, por lo demás, en la necesidad de buscar fórmulas alternativas imaginativas que consigan articular la colaboración de los sectores público y privado en este ámbito ante los problemas de financiación de estos proyectos derivados de la falta de recursos públicos y la reducida capacidad de endeudamiento de las familias.

Es el propietario quien responde, precisamente, en caso de incumplimiento, supuesto que alcanza, incluso, la consideración de infracción urbanística, de acuerdo con el artículo 29.5 del TRLSRU, “con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa urbanística aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente, en el plazo expresamente establecido”.

A tal efecto, el apartado 1 a) del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la LRRRU⁵²⁰, dispone que la prescripción de su artículo 4.5, actualmente 29.5 del TRLSRU, “ha de entenderse en el ámbito de las competencias respectivas de las Administraciones afectadas, sin que pueda significar el establecimiento de una infracción autónoma o adicional a las establecidas por la normativa urbanística, que es la que ha de aplicarse en este caso”. En definitiva, el incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el informe de evaluación regulado actualmente por el artículo 29 y la Disposición transitoria 2ª del TRLSRU “tendrá la consideración de infracción urbanística si así estuviera establecido en la normativa urbanística o de vivienda aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente, y en los términos que esta determine”.

Así se dispone también, por lo demás, en la normativa urbanística de nuestra Comunidad Autónoma, al tipificar el artículo 348.4, apartados d) y e), del RUCyL⁵²¹ “el incumplimiento de las normas sobre inspección técnica de construcciones, salvo cuando sea de aplicación el régimen sancionador previsto en la legislación de vivienda, por tratarse de una vivienda o de un edificio con uso predominante residencial”, así como “las acciones u omisiones que impidan o dificulten la inspección urbanística”. En su calidad de infracciones leves, podrán ser sancionadas con multa de 1.000 a 10.000 euros⁵²².

Por lo que se refiere, en segunda instancia, a la determinación de la Administración competente en materia de inspección de edificios, el ordenamiento urbanístico de nuestra Comunidad Autónoma sigue la opción, habitual, por lo demás, de encomendar al Ayuntamiento el control del cumplimiento de este deber. Así se desprende, en concreto, de los artículos 110.3 de la LUCyL y 318 del RUCyL. Se trata, en todo caso, de una opción lógica, coherente con las competencias municipales de gestión en materia de urbanismo.

No hay duda, en cualquier caso, que representa un sistema especialmente cómodo para el Ayuntamiento, en cuanto la inspección técnica de edificios queda articulada como una técnica preventiva capaz de atajar daños y deterioros mayores que, de otra forma, habrían de poner en marcha procedimientos administrativos más dilatados y, por ende, costosos, para el ejercicio de las competencias municipales en la materia. Es más, supone la realización de un mero control municipal *ex post*, en cuanto la normativa urbanística hace recaer sobre el propietario la obligación de seleccionar a un técnico competente, facilitar la realización de la inspección material y recabar el certificado y la documentación correspondiente para su presentación, en última instancia, ante el Ayuntamiento dentro del plazo designado al efecto.

Pese al impacto y la trascendencia de las diversas actuaciones que tenga encomendadas o que pueda emprender al efecto el Ayuntamiento correspondiente⁵²³, no hay duda que ocupa una posición que cabría calificar de ventajosa, por cuanto traslada la actividad propiamente inspectora al sector privado, erigiéndose en mero controlador *a posteriori* del cumplimiento en tiempo y forma por parte del propietario.

En definitiva, la verificación que supone en sí misma la inspección técnica de edificios queda inicialmente en manos de los propietarios, responsables últimos de su realización, y, en particular, de los profesionales técnicos cuyo concurso resulta indispensable para la elaboración y suscripción de la documentación necesaria a tal fin.

Este tercer colectivo resulta absolutamente capital para la realización material de la evaluación. Pese a su regulación por el artículo 30 del TRLSRU, su determinación e identificación concreta no se encuentra exenta de dificultades. No

520 Publicado por Resolución de 4 de abril de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

521 En conexión con el artículo 115.1 c) de la LUCyL, por el que “constituyen infracciones urbanísticas leves las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en esta Ley o en el planeamiento urbanístico y que no puedan ser calificadas como muy graves o graves”.

522 Artículos 117.1 c) de la LUCyL y 352.1 c) del RUCyL.

523 DÍAZ BARCO, F., y CELADA ABAD, M., *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, op. cit., p. 18, citan así, entre otras medidas que “no habrían de suponer apenas gasto en comparación con los beneficios que se reportan”, la creación de Registros para la inscripción de las inspecciones y de los edificios que las superan, la realización de censos de las edificaciones, el desarrollo de aplicaciones informáticas, la adquisición de los equipos necesarios que faciliten el trabajo, la creación de páginas web acerca de cómo pasar la inspección, la creación y actualización de programas y modelos, la dotación de personal especializado o el lanzamiento de campañas de concienciación.

en vano, la competencia técnica para la realización de cualquier tipo de trabajo o función es siempre motivo de controversia entre los diferentes colectivos de profesionales cualificados que reivindican responsabilidades y competencias específicas al efecto.

En efecto, las tensiones competenciales planteadas entre los diversos grupos de titulaciones profesionales implicadas en la actividad de la edificación se han recrudecido, como no podía ser de otra manera, a resultas de los devastadores efectos de la crisis económica de estos últimos años sobre el sector de la construcción y, en particular, de la regulación a partir de 2011 por el legislador estatal de la evaluación de edificios, a fin de elevar el informe resultante de técnica meramente autonómica o de regulación local para la comprobación del cumplimiento del deber de conservación a exigencia implantada a nivel estatal como mínimo común denominador, con el desarrollo normativo correspondiente, en todas las Comunidades Autónomas, dotado de un objeto, a su vez, mucho más amplio y ambicioso, vinculado, en última instancia, a la satisfacción de aquellos fines preconizados por la LRRRU para el nuevo urbanismo y, en definitiva, para las operaciones y actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Y así, ha suscitado especial atención la guerra de atribuciones abierta al efecto entre las distintas organizaciones profesionales del ámbito de la edificación⁵²⁴. En todo caso, conforme al apartado primero del artículo 30 del vigente TRLSRU corresponde la suscripción del informe de evaluación de edificios a los técnicos facultativos competentes o a las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas siempre que cuenten con dichos técnicos. A estos efectos, se entiende por técnico competente “el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del informe, según lo establecido en la Disposición final 1ª”.

Ha de tomarse en consideración, a tal efecto, que cuando se trate de edificios pertenecientes a las Administraciones públicas a los efectos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local o los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas⁵²⁵, el informe podrá ser suscrito, en virtud de lo dispuesto por el segundo apartado de este artículo 30, por los responsables de los correspondientes servicios técnicos que, por su capacitación profesional, puedan asumir las mismas funciones enunciadas por el apartado primero del citado precepto.

En cuanto a la Disposición final referida por el artículo 30, deslegaliza la cuestión para remitirla al posterior desarrollo reglamentario. Y así, conforme al tenor literal de su enunciado, tanto las cualificaciones requeridas para suscribir estos informes como los medios de acreditación correspondientes, serán determinados mediante Orden de los Ministros de Industria, Energía y Turismo y de Fomento, tomándose en consideración, a estos efectos, “la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación”⁵²⁶.

Por lo demás, las deficiencias de la edificación o del bien inmueble afectado por la evaluación, se consignarán en el informe “bajo el criterio y la responsabilidad del técnico competente que lo suscriba”, opción lógica habida cuenta que la responsabilidad derivada de las actuaciones expresadas en el informe de evaluación está directamente ligada con la formación y competencia del técnico correspondiente⁵²⁷.

524 Guerra que se desenvuelve, en expresión de LEDESMA IBÁÑEZ, J., “Conflicto por las atribuciones profesionales en el ámbito de la edificación”, *Práctica Urbanística*, núm. 131, noviembre 2014, p. 1, “plaza a plaza, Ayuntamiento a Ayuntamiento”.

525 Aunque el tenor literal del artículo 30.2 del TRLSRU remite a las Administraciones públicas comprendidas en el enunciado del artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el reenvío debe entenderse actualmente realizado a la definición de Administración pública que contiene el artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conforme al que tienen esta consideración “la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior”, esto es, “cualesquiera organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas”.

526 Se muestra crítico con esta redacción PORTO REY, E., “El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, op. cit., p. 152, al entender que genera dudas sobre si “se refiere a una posible restricción de entre los facultativos competentes para formular proyectos o dirección de obras y dirección de la ejecución de las obras de edificación, a los que les exigiría una serie de condiciones” o, por el contrario, si “faculta a determinados profesionales que, sin ser competentes para formular proyectos o direcciones de obras o direcciones de ejecución, reúnan unas cualificaciones que se especifiquen” en la Orden, capacitándoles para suscribir los informes.

527 Vid., a tal efecto, sobre la responsabilidad derivada de la inspección técnica y, en particular, la asumida por los técnicos que intervienen

En definitiva, el TRLSRU establece dos vías para la identificación de los profesionales competentes para la suscripción de los informes de evaluación de edificios. Conforme a la primera, tomando en consideración lo dispuesto por los artículos 10, 12 y 13 de la Ley de Ordenación de la Edificación de 1999 en relación con el proyectista, el director de obra y el director de la ejecución de la obra de edificación de “uso residencial en todas sus formas”⁵²⁸, podrán suscribir el informe de evaluación de edificios quienes estén en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto o arquitecto técnico. De acuerdo con la segunda, el desarrollo reglamentario previsto por la Disposición final 1ª del propio Texto Refundido podrá extender esta capacitación a otros profesionales que acrediten, en los términos que al efecto se dispongan, la cualificación necesaria para la realización del informe, señaladamente, a ingenieros o ingenieros técnicos, en su caso.

Ahora bien, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la LRRRU y su posterior refundición por el TRLSRU, aun no se ha aprobado la Orden ministerial anunciada por aquella Disposición final, sino que tan solo se ha publicado una nota informativa de la Subdirección General de Urbanismo del Ministerio de Fomento⁵²⁹, de fecha 14 de enero de 2014, sobre la capacitación para suscribir, de momento, el informe de evaluación de edificios, en la que se hace hincapié en que, en detrimento de la posible apertura por la citada Orden del campo competencial aludido a otros técnicos, tan solo arquitectos y arquitectos técnicos están capacitados para suscribir el informe de evaluación de edificios que regula el legislador estatal. Todo ello sin perjuicio de que ingenieros e ingenieros técnicos puedan suscribir otros informes análogos para edificios de usos diversos al residencial, en concreto, los usos referidos por el artículo 2.1 b) de la Ley de Ordenación de la Edificación, o, si se hace de manera separada, la certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la norma vigente.

Se trata, en todo caso, de una interpretación acorde con lo dispuesto, a tal efecto, por el artículo 317 del RUCyL, tras su modificación por Decreto 10/2013, de 7 de marzo, en la actualidad, artículo 317 bis del RUCyL a resultas de la última reforma operada por Decreto 6/2016, de 3 de marzo⁵³⁰. Conviene recordar que el ámbito objetivo de la inspección técnica de edificios resulta más amplio en la regulación autonómica de Castilla y León que lo dispuesto al respecto por el legislador estatal para el informe de evaluación de edificios, en función, en todo caso, del umbral poblacional o de la posible incorporación del municipio a un área funcional estable y de los usos concretos a que se destine la edificación correspondiente. Y así, en consonancia con la interpretación de la nota informativa del Ministerio de Fomento, el precepto dispone en su apartado primero que la inspección técnica debe ser realizada por aquellos técnicos que sean competentes para proyectar o dirigir las obras de cada tipo de edificio, o para dirigir la ejecución de dichas obras, conforme a la legislación sobre ordenación de la edificación. De esta forma, la inspección técnica de edificaciones destinadas a un uso “administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural” queda reservada a arquitectos y arquitectos técnicos⁵³¹, mientras que para la de los edificios cuyo uso principal sea diverso resultan competentes, además, ingenieros e ingenieros técnicos⁵³².

La reciente reforma del RUCyL mantiene, por tanto, la asignación de competencias vigente hasta entonces, si bien incorpora al apartado primero del precepto la previsión específica de que “la certificación energética y la evaluación de las condiciones de accesibilidad podrán ser realizadas por un técnico diferente del que suscriba el informe de inspección”. Incorpora así al ordenamiento jurídico autonómico la previsión de la legislación estatal por la que los técnicos competentes para suscribir el informe podrán recabar, cuando lo estimen necesario, si bien tan sólo en relación con los aspectos relativos a la accesibilidad universal, el criterio experto de las entidades y asociaciones de personas con discapacidad que cuenten con una acreditada trayectoria en el ámbito territorial afectado y que tengan entre sus fines sociales la promoción de la citada accesibilidad. Se trata, en definitiva, de dar altavoz a aquellas asociaciones y

certificando o firmando las actas de inspección, DÍAZ BARCO, F., y CELADA ABAD, M., *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, op. cit., pp. 275 y ss.

528 Artículo 2.1 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

529 Dependiente de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.

530 Con carácter general, sobre el planteamiento, proceso de elaboración y aprobación del Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica en profundidad el RUCyL, vid. MARINERO PERAL, Á. M^a., “El Derecho Urbanístico de Castilla y León”, op. cit., pp. 195 y ss., quien subraya, p. 202, en todo caso, cómo la reforma que incorpora en materia de inspección técnica de edificios obedece no solo a la necesidad de adaptar el ordenamiento urbanístico de la Comunidad Autónoma a las modificaciones operadas en la legislación básica del Estado en la materia, sino también a la amplia experiencia acumulada por la puesta en práctica de la inspección técnica de construcciones desde hacía ya algún tiempo en los grandes municipios de Castilla y León.

531 Artículos 2.1 a), 10.2 a), 12.3 a) y 13.2 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

532 Artículos 2.1 b) y c), 10.2 a), 12.3 a) y 13.2 a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

entidades de reconocido recorrido en la divulgación y asesoramiento en torno a las limitaciones que supone cualquier tipo de discapacidad, con el objetivo de que puedan informar y sensibilizar, en última instancia, a los técnicos redactores para ejecutar su trabajo de información, propuestas y valoración de la forma más adecuada posible.

En cualquier caso, pese a tratarse de una solución coherente con una consolidada jurisprudencia al respecto, que ha declarado reiteradamente que las inspecciones técnicas de viviendas urbanas son competencia exclusiva de arquitectos y arquitectos técnicos⁵³³, no han faltado voces críticas, que han subrayado el carácter indebidamente restrictivo, a su juicio, de esta regulación⁵³⁴. Más aun en tiempos de supuesta liberalización y competencia en la prestación de servicios.

Destaca, en tal sentido, el Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de 18 de diciembre de 2014, sobre posibles reservas de actividad en el informe de evaluación de edificios. Solicitado por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, concluye que todos los titulados profesionales reseñados por la Ley de Ordenación de la Edificación, esto es, arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros e ingenieros técnicos, deben considerarse competentes para ejercer libremente la evaluación de edificios y la suscripción del correspondiente informe, por lo que cualquier otra interpretación restrictiva, como la que mantiene a tal efecto la nota informativa del Ministerio, supondría una restricción a la competencia efectiva en el mercado de servicios profesionales. Apoya esta conclusión en la legislación vigente, en especial, la derivada de la aprobación de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, y en los pronunciamientos de la autoridad de la competencia habidos al efecto. Y así, subrayando la innegable disparidad entre el informe de evaluación de edificios y el proyecto de edificación, pues aquel recae sobre una edificación ya ejecutada y terminada, recuerda la propia jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo relativa a las competencias de las profesiones tituladas, en concreto, por todas, la Sentencia de 24 de mayo de 2011, conforme a la que “al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, estas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido”.

Es más, profundiza en esta misma línea su posterior Informe económico sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en la inspección técnica de edificios de viviendas en Cataluña, de 16 de diciembre de 2015, UM 33/15, realizado en el marco del proceso de recurso tramitado ante la Audiencia Nacional en aplicación del artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, contra el Decreto catalán 67/2015, de 5 de

533 Así, por todas, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 16 de noviembre de 2012, por la que se resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Madrid y el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Segovia contra la Ordenanza municipal para la aplicación de la Inspección Técnica de Edificios aprobada por el Ayuntamiento de Segovia el 6 de septiembre de 2011; del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 16 de enero de 2014, por la que se resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos contra la resolución del Ayuntamiento de Vigo que negaba la capacidad o idoneidad de los ingenieros de caminos para la redacción de informes de inspección técnica de edificios; del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de octubre de 2014, por la que se resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales de Cataluña en relación con el Decreto 187/2010, de 23 de noviembre, sobre inspección técnica de los edificios de viviendas, por el que se solicita la declaración de nulidad del artículo 7.2, referido al personal inspector; del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de enero de 2015, por la que se resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Aragón y La Rioja contra la Ordenanza reguladora de la Inspección Técnica de Edificios del Ayuntamiento de Logroño en lo relativo a la capacitación para la inspección técnica; o, del propio Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de octubre de 2015, por la que se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Madrid y la Delegación de León del Colegio Oficial de Ingenieros Superiores Industriales de Asturias y León contra el Decreto 10/2013, de 7 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se modificó el RUCyL en relación con la Inspección Técnica de Construcciones, y por el que se instaba la nulidad de la nueva redacción del artículo 317.1 del RUCyL por contravenir el artículo 1 del RUCyL en relación con el artículo 110 de la LUCyL, el artículo 6 de la LRRRU y las atribuciones profesionales de los ingenieros industriales contenidas en el Decreto de Atribuciones correspondiente, de fecha 18 de septiembre de 1935 (publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 263, de 20 de septiembre de 1935). Esta última resulta de gran interés por cuanto se remite de forma expresa a la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2014 que resuelve recurso de casación contra la ya citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad Autónoma de 16 de noviembre de 2012, desestimando las pretensiones de los Colegios recurrentes por entender que “la evidente e íntima relación entre los conocimientos precisos para proyectar y dirigir la construcción de edificio o alguno de los elementos integrados en los mismos y los adecuados para informar sobre su estado de conservación justifica la racionalidad jurídica de la norma puesta en entredicho”.

534 Valga, por todos, la exposición realizada por VILLA GARCÍA, L. M., “La controversia de la inspección técnica de edificios en el vigente marco legal de la edificación”, op. cit., p. 34, para quien “la aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación ha retornado hacia posicionamientos del pasado, creando nuevas exclusividades. No ha fomentado la competencia entre profesionales, ni ha resultado una ley liberalizadora. Se ha cerrado los ojos hacia la complejidad que los avances en las distintas especialidades han sufrido en los últimos años, así como a la lógica necesidad de que los profesionales vinculados a los mismos sean los encargados y responsables de asumir esos trabajos.”

mayo, para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio, cuyo artículo 7 establece la reserva de actividad citada. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia pone de manifiesto, en tal sentido, el elevado nivel de regulación que caracteriza al sector de servicios de arquitectura en España, especialmente, en relación con las restricciones de entrada y, en particular, con las reservas de actividad, muy elevadas respecto a otros servicios profesionales en España y en comparación con las reservas de actividad existentes en otros países europeos. Denuncia, en fin, la indeseable restricción que supone a la competencia efectiva en la prestación de estos servicios, para concluir que “el establecimiento de una reserva de actividad exclusiva para arquitectos y arquitectos técnicos en la realización de la inspección técnica de edificios no está justificada en los principios de regulación económica eficiente establecidos en la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado. No existe un fallo de mercado u objetivo de interés público que haga necesario prohibir que profesionales no arquitectos pero igual de capacitados para realizar la inspección técnica de edificios puedan entrar y competir en este mercado. Adicionalmente, la reserva de actividad, al limitar la competencia en la prestación de este servicio, estaría precisamente reduciendo los incentivos de los operadores a prestar sus servicios con calidad y por lo tanto generando un efecto contrario al objetivo que supuestamente persigue: asegurar la calidad.”

Para a haber sido calificada por algún autor de “opinión minoritaria discrepante”⁵³⁵, me atrevo a apuntar que se trata de una postura de cierta entidad, en todo caso, dado su origen, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y la indudable presión ejercida por la Unión Europea para avanzar hacia una mayor liberalización y competencia en nuestro mercado de servicios. De ahí el indudable interés que habrá de revestir, al socaire de los postulados de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, la resolución del recurso contencioso-administrativo correspondiente, admitido a trámite por la Audiencia Nacional al amparo de su artículo 27, y al que han seguido después otros de idéntico planteamiento, así, señaladamente, el interpuesto por la Comisión al amparo del citado precepto contra varias resoluciones del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo denegatorias de subvención para la rehabilitación por entender que el informe de evaluación del edificio que acompaña a las solicitudes no ha sido firmado por técnico competente, esto es, tan solo arquitecto o arquitecto técnico⁵³⁶.

C) Contenido y efectos del Informe de Evaluación de Edificios.

Desde un punto de vista material, la evaluación sustanciada por el técnico competente para suscribir el informe de evaluación de edificios implica la realización de una inspección visual para el estudio de sus características tanto intrínsecas como extrínsecas, así como de los condicionantes más importantes de su entorno inmediato⁵³⁷. Se trata de examinar posibles causas y efectos de la propia obsolescencia de la edificación, tomando en consideración, a tal efecto, no solo el transcurso del tiempo desde su construcción sino el impacto derivado del uso y de otros agentes externos que pudieran afectar en mayor o menor medida su envejecimiento. Comprende, en consecuencia, una actividad eminentemente visual, que no está llamada a pronunciarse sobre posibles vicios ocultos⁵³⁸, sin perjuicio de que en su plasmación se admitan hipotéticas reservas al respecto por parte del técnico autor del informe, coherentes, por otra parte, con el ámbito de incertidumbre que ha de acompañar necesariamente a un examen como el hasta aquí descrito⁵³⁹.

535 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”, op. cit., p. 12.

536 UM/033/17. Vid., asimismo, el Informe económico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en la inspección técnica de edificios en Bilbao, UM/147/16, realizado en el marco del proceso de recurso tramitado ante la Audiencia Nacional en aplicación del artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En idéntico sentido, ofrece un compendio de los diversos pronunciamientos habidos en torno a esta conflictiva cuestión tanto en vía administrativa para la defensa de la competencia como en sede jurisprudencial, el Informe sobre la consulta formulada por la Asociación para el Desarrollo y la Promoción de la Ingeniería (ADEPI) referida a la admisión de los informes de evaluación de edificios (IEE) para edificios residenciales suscritos por los ingenieros técnicos industriales y graduados en ingeniería (Ref. C8-2017), de 28 de septiembre de 2017, en el que se concluye que “desde el punto de vista de la competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado, sería necesario que la Gerencia de Urbanismo de Sevilla tenga a bien en admitir los informes de evaluación de edificios para edificios residenciales, suscritos por los ingenieros técnicos industriales y graduados en ingeniería por entenderse que estos profesionales se encontrarían capacitados para la emisión de los mismos”.

537 Vid., con mayor detalle, la descripción del proceso ofrecida por DÍAZ BARCO, F., y CELADA ABAD, M., *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, op. cit., pp. 43 y ss.

538 Ni a prever causas sobrevenidas, tal y como subraya GARCÍA VALDERREY, M. Á., “La inspección técnica de edificios de viviendas”, *Práctica Urbanística*, núm. 135, julio-agosto 2015, p. 48.

539 Incide sobre ello 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”, op. cit., p. 5,

Profundiza en ello de forma decidida el RUCyL. Frente al silencio en la materia por parte de la LUCyL y de la propia legislación básica en la materia, el artículo 317 del RUCyL da carta de naturaleza a aquel margen de indeterminación e imprecisión aludida, por cuanto dispone que la inspección técnica deba verificarse “sobre una parte del edificio que sea representativa según el criterio del técnico inspector, y de forma que la superficie de los recintos inspeccionados sume al menos el 50 por ciento de la superficie construida total”⁵⁴⁰. Corresponde al informe relacionar “los recintos inspeccionados” y justificar “el cumplimiento de los porcentajes exigidos en este apartado”, o bien, en su caso, “la imposibilidad de cumplirlos”⁵⁴¹. Establece también el precepto citado que la inspección técnica tiene carácter visual, sin que resulte exigible al técnico inspector detectar vicios ocultos ni prever circunstancias sobrevenidas. Pese a ello, “podrá proponer pruebas más exhaustivas para averiguar las causas de los desperfectos y deficiencias observados y determinar con precisión su alcance y gravedad”, resultando preceptiva su realización para “entender cumplido el deber de conservación” cuando el técnico “entienda que dichas pruebas resultan imprescindibles para garantizar la seguridad del edificio”⁵⁴².

Ahora bien, una vez efectuado el reconocimiento descrito, el contenido de la inspección ha de traducirse, desde una perspectiva propiamente formal, a un documento o formulario cuya naturaleza resulta, cuando menos, discutible al socaire de la ausencia de previsiones expresas al respecto por parte del TRLSRU y, en particular, de las definiciones que sanciona en este ámbito el Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio⁵⁴³.

En efecto, conforme al todavía vigente apartado 4.5.1 de las tarifas de honorarios que establece este último texto normativo para los arquitectos en trabajos de su profesión, el informe recogería “la exposición por escrito de las circunstancias observadas en el reconocimiento de precios, edificios, documentos, etc., o en el examen de la cuestión que se considera, con explicaciones técnicas, económicas, etc.”, mientras que el dictamen comprendería, en cambio, “la exposición por escrito de la opinión que emite el arquitecto sobre la cuestión sometida a consideración, y justificada en base al informe”, identificándose el certificado, por último, con “el documento en que se asegura la verdad de un hecho y/o circunstancias relacionadas con la edificación y/o suelo”.

Resulta ciertamente ambiguo el TRLSRU, en cuanto no define el informe de evaluación de edificios *stricto sensu*. Ciertamente es que su calificación como “informe” parece remitir a aquella figura, si bien del propio enunciado del Texto Refundido se desprende que el legislador estatal exige al técnico un plus en su suscripción que podría conectar, en cambio, con el dictamen. No en vano, su formalización requiere la emisión de una opinión técnica emitida sobre la base de una inspección previa a fin de determinar, entre otros extremos, las deficiencias observadas susceptibles de subsanación, a juicio del técnico competente, y, en particular, la posibilidad de realizar o no ajustes razonables para satisfacer las condiciones básicas exigidas por la normativa vigente en materia de accesibilidad. Es más, el artículo 30.3 del Texto Refundido sitúa bajo el criterio y la responsabilidad del citado técnico la autenticidad y justificación de las deficiencias observadas con ocasión de la evaluación, enlazando así, en última instancia, con el certificado, por cuanto el técnico competente habría de responder de la veracidad de lo consignado en el informe en relación con el estado del edificio⁵⁴⁴.

Más preciso resulta, sin embargo, el ordenamiento urbanístico de nuestra Comunidad Autónoma. No en vano, el artículo 110 de la LUCyL exige al técnico la suscripción de dos documentos diversos. Y así, resulta responsable, de un lado, de la emisión de un certificado de haber realizado la inspección, al que deberá adjuntar, de otro, como anexo inseparable, un informe en el que evalúe el estado de conservación de la edificación, así como el grado de cumplimiento de los deberes

recordando que, si el técnico lo considera conveniente, puede solicitar autorización de la propiedad para realizar una inspección más estricta o, en caso de denegación, hacer constar sus reservas y recomendaciones en el informe técnico resultante. Sobre el ámbito de incertidumbre que acompaña a la determinación del estado real del edificio, DÍAZ BARCO, F., y CELADA ABAD, M., *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, op. cit., p. 278.

540 Porcentaje que “deberá cumplirse también de forma independiente para la planta bajo cubierta, la planta baja y cada una de las plantas bajo rasante”.

541 Artículo 317, apartado 2 b) del RUCyL.

542 Artículo 317, apartado 2 c) del RUCyL.

543 El Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, por el que se aprueban las tarifas de honorarios de los Arquitectos en trabajos de su profesión, fue derogado por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, salvo en sus aspectos no económicos y, en particular, en lo establecido a estos efectos, entre otros puntos de las tarifas de honorarios, en su apartado 4.5.1.

544 Se refieren, asimismo, a la naturaleza mixta y a la concurrencia de características de estos tres instrumentos técnicos en el informe de evaluación de edificios, PORTO REY, E., “El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, op. cit., pp. 145 y ss.; y, VILLA GARCÍA, L. M., “La controversia de la inspección técnica de edificios en el vigente marco legal de la edificación”, op. cit., pp. 30 y ss.

urbanísticos establecidos en el artículo 8 de la propia Ley y de las condiciones que señale, en su caso, la normativa aplicable a cada tipo de construcción⁵⁴⁵.

Este instrumento cuenta, por lo demás, con un contenido mínimo normativamente tasado. Y así, conviene recordar que el artículo 29.2 del TRLSRU delimita el objeto del informe de evaluación de los edificios, en el que deberá constar de forma expresa la identificación y referencia catastral del bien inmueble, así como información detallada atinente a tres aspectos concretos y determinados, en concreto, la evaluación de su estado de conservación y de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para su acceso y utilización, así como, en fin, la certificación de su eficiencia energética.

La última reforma del RUCyL aborda también la cuestión, a fin de adaptar su enunciado a las novedades sancionadas por el legislador estatal en materia de evaluación de edificios tras la aprobación de la LRRRU y su posterior refundición por el actualmente vigente TRLSRU. Y así, conforme al enunciado en vigor de su artículo 317, el contenido del informe de inspección de edificaciones en Castilla y León se estructura sobre dos apartados preceptivos y otros dos potestativos.

Comenzando, en primer lugar, por el núcleo mínimo del informe, ha de incluir necesariamente un análisis y evaluación del estado de conservación del inmueble inspeccionado, indicando sus deficiencias y desperfectos en relación con dos extremos diferenciados que cabría remitir a la seguridad estructural del inmueble, de una parte, y a las condiciones urbanísticas de la edificación inspeccionada en función de su destino, de otra. Y así, enlazando con la definición reglamentaria de la seguridad como “conjunto de las características constructivas que aseguran la estabilidad y la consolidación estructural de los inmuebles y la seguridad de sus usuarios y de la población”⁵⁴⁶, el informe deberá prestar especial atención “a los elementos vinculados directamente a la estabilidad, consolidación estructural, estanqueidad y en general a la seguridad del edificio y de las personas, tales como la estructura, la cimentación y las fachadas exteriores, interiores y medianeras, así como las cubiertas, azoteas, voladizos, antenas, marquesinas y demás elementos susceptibles de desprendimiento”⁵⁴⁷; indicando, asimismo, carencias y menoscabos, deficiencias y desperfectos observados, en suma, en relación con las condiciones de salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad según el destino de la edificación inspeccionada⁵⁴⁸. A tal efecto, el artículo 317.1 b) sanciona la inclusión de la certificación energética del edificio en el análisis y evaluación de estas condiciones, realizada, en todo caso, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

No solo eso, el informe resultante de la inspección ha de comprender, asimismo, el análisis y la evaluación del cumplimiento de los deberes de uso y dotación de servicios de la edificación sobre la que recae⁵⁴⁹, corroborando si, a criterio del técnico inspector, se destina al uso inicialmente previsto y si cuenta, a tal efecto, con los servicios mínimos exigibles según la situación, uso y demás características del inmueble.

545 Conforme al tercer apartado del artículo 317 del RUCyL, estos documentos deberán ajustarse a los modelos normalizados que apruebe el Ayuntamiento o, en su defecto, la Consejería competente en materia de urbanismo, que habrán de permitir, en todo caso, que el técnico inspector aporte cuanta información estime necesaria, sin restricción de espacio.

546 Artículo 19.2 a) del RUCyL.

547 La nueva redacción del precepto tras su reforma en 2016, matiza aun más su enunciado anterior, al especificar que el técnico valorará, en concreto, tres aspectos determinados en relación con el estado de conservación del edificio inspeccionado:

“1º La seguridad estructural, de forma que no se produzcan en el edificio, o en partes del mismo, daños que tengan su origen en, o afecten a, la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.

2º La seguridad en caso de incendio, de forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del edificio y de los colindantes, y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.

3º La seguridad de utilización, de forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.”

548 Conforme al artículo 19.2, apartados b), c), d) y e), del RUCyL, la salubridad hace referencia al “conjunto de las características higiénicas y sanitarias de los inmuebles y de su entorno que aseguran la salud de sus usuarios y de la población”, mientras que el ornato público comprende el “conjunto de las características estéticas de los inmuebles y de su entorno que satisfacen las exigencias de dignidad de sus usuarios y de la sociedad”, la accesibilidad remite, por su parte, al “conjunto de las características de diseño y calidad de los inmuebles y los espacios urbanos que permiten su utilización por todas las personas, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas”, y la habitabilidad, en fin, al “conjunto de las características de diseño y calidad de las viviendas y de los lugares de trabajo y estancia, de los inmuebles donde se sitúan y de su entorno, que satisfacen las exigencias de calidad de vida de sus usuarios y de la sociedad”.

549 Regulados por los artículos 15 y 16 del RUCyL.

Cabe, asimismo, en segundo lugar, que el informe de inspección verse sobre dos extremos que, si bien pueden formar parte de su contenido, cabría calificar de potestativos en la medida en que no son absolutamente imperativos o necesarios en todo caso. Puede incorporar así, de un lado, el análisis del cumplimiento de las demás condiciones, si las hubiera, que señalara, en su caso, la normativa aplicable a cada tipo concreto de edificación y la restante normativa sectorial, salvo que esta última estableciera su propio sistema de inspección obligatoria⁵⁵⁰; y, de otro, las obras, trabajos de conservación y demás medidas que el técnico competente reputara precisas para mantener o reponer las condiciones exigibles, incluyendo, a tal efecto, un calendario de plazos para su ejecución y detallando aparte, con su justificación y su propio plazo, las obras de carácter urgente, cuando estime que procedan⁵⁵¹.

En definitiva, la normativa urbanística de Castilla y León desarrolla y concreta el contenido exigible al informe de inspección de edificaciones, dando cumplida respuesta, tras su reciente modificación a raíz de la Ley de 2014 y del Decreto de 2016, a los tres pilares sobre los que se asienta este instrumento en la legislación estatal. Y es que el artículo 29.2 del TRLSRU se refiere a un aspecto sobre el que había guardado silencio el enunciado del RUCyL hasta su última reforma, en concreto, la certificación de la eficiencia energética del edificio. Ciertamente, no obstante, que tal ausencia no planteaba importantes problemas prácticos, en la medida en que el propio Texto Refundido permite complementar con la certificación citada aquellos informes de inspección técnica emitidos al amparo de la normativa autonómica o municipal aplicable que permitieran evaluar por sí mismos el estado de conservación y las condiciones de accesibilidad de los edificios evaluados. En estos casos, la suma del informe de inspección técnica y de la certificación de eficiencia energética habrá de surtir los mismos efectos que el informe de evaluación de edificios regulado por el TRLSRU. En todo caso, la última reforma reglamentaria ha dado cumplida respuesta a este silencio normativo, incorporando expresamente al enunciado del nuevo artículo 317 del RUCyL la exigencia de certificación energética del edificio, realizada de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios⁵⁵².

En cualquier caso, el certificado emitido por el técnico competente tendrá eficacia, respecto al cumplimiento de la obligación de su formulación, desde el momento mismo de su suscripción, debiendo presentarse en el Ayuntamiento, junto con su informe anexo, dentro del mes siguiente a su emisión. Podrá ser favorable o no, en función de que resulten deficiencias de la inspección efectuada, quedando condicionada en este último caso la eficacia del certificado de inspección, a efectos de justificar el cumplimiento de los deberes exigibles, a la certificación por un técnico igualmente competente de la realización efectiva de las obras y los trabajos de conservación requeridos para mantener el inmueble en el estado legalmente exigible, y en el plazo señalado al efecto⁵⁵³. A tal efecto, el certificado de la inspección técnica efectuada y su informe anexo podrán servir de base a la Administración municipal para dictar órdenes de ejecución orientadas a garantizar el cumplimiento no solo de los deberes urbanísticos aludidos por el propio artículo 110.1 de la LUCyL en materia de conservación, sino de las condiciones señaladas, en su caso, por la normativa aplicable a cada tipo de construcción, a la que se refiere también el citado precepto, sin crear ni concretar, no obstante, *per se* un deber genérico en una obligación determinada⁵⁵⁴.

Si bien, todo ello tras un procedimiento en el que los propietarios cuentan, conforme al artículo 318 del RUCyL, con varios plazos para dar cumplida cuenta de la satisfacción de sus obligaciones. Así, si no acreditaran la realización de la inspección técnica en los plazos dispuestos al efecto, el Ayuntamiento podrá requerirlos para que lo hagan dentro de un plazo máximo de tres meses, al cabo del que podrá realizar la inspección de oficio, a costa de los propietarios. Del mismo

550 La reforma del RUCyL en 2016 ha añadido una nueva exigencia al respecto, hasta aquel momento inexistente, al imponer al técnico el deber de verificar el cumplimiento de la normativa sectorial mediante la aportación de los documentos justificativos previstos en la misma.

551 Reflexiona, a tal efecto, MENÉNDEZ REXACH, Á., “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana”, op. cit., pp. 19 y ss., sobre las dos dimensiones, individual y colectiva, de la rehabilitación urbana para concluir que “el deber de conservación debería incluir una «cláusula de progreso» para incorporar la obligación de adaptar los edificios a las mejoras técnicas disponibles”.

552 No dispone más respecto de la referida certificación el RUCyL, pese a la llamada de atención efectuada al respecto por PABLOS PANÉS, B., “Certificado de eficiencia energética de los edificios”, op. cit., p. 9, quien denuncia lo ambiguo de algunas expresiones utilizadas por el Real Decreto estatal y reivindica que la regulación autonómica “arroje algo de luz” al respecto. En todo caso, vid. las interesantes reflexiones sobre la mejora de la eficiencia energética y el deber de conservación de MENÉNDEZ REXACH, Á., “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, op. cit., pp. 73 y ss., quien cuestiona la posible imposición de obras para aquella mejora al socaire de lo dispuesto al efecto por el certificado de eficiencia energética o del deber de conservación urbanística.

553 Así lo dispone el artículo 317 ter del RUCyL. En todo caso, conforme al artículo 318 ter si el técnico inspector detecta deficiencias que comporten riesgo para las personas, deberá comunicarlo de forma inmediata a los propietarios y al Ayuntamiento, aportando un informe al respecto con indicaciones sobre las medidas de seguridad necesarias.

554 Vid., a tal efecto, SANZ RUBIALES, I., “La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación”, op. cit., p. 70.

modo, estos están obligados a presentar en el Ayuntamiento, dentro del mes siguiente a su emisión, la certificación de la realización efectiva de las obras y los trabajos de conservación requeridos a resultas de la inspección. Caso de no presentar esta última certificación y transcurrido un mes desde el final del plazo señalado en el informe de inspección para la realización de las obras y los trabajos de conservación correspondientes, el Ayuntamiento podrá requerirlos para lo hagan dentro de un plazo no superior al señalado inicialmente en el informe de inspección, pudiendo acreditar los propietarios, si se diera el supuesto, la imposibilidad de presentar la certificación en ese plazo, en cuyo caso el Ayuntamiento podrá otorgar un plazo que resulte más conveniente para el cumplimiento de estos deberes exigibles⁵⁵⁵. En todo caso, una vez transcurridos los plazos pertinentes, el Ayuntamiento podrá dictar órdenes de ejecución para que se cumplan los deberes exigibles en materia de realización tanto de la inspección técnica correspondiente, como de las obras y los trabajos de conservación requeridos a resultas de la misma⁵⁵⁶, y en el supuesto de su hipotético incumplimiento podrá acordar, incluso, la ejecución subsidiaria de las obras y trabajos requeridos, en el marco de lo dispuesto al efecto por el artículo 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Resulta significativo, asimismo, el esfuerzo realizado por procurar una publicidad adecuada del resultado de la inspección. A tal fin, el certificado y el informe de la inspección técnica han de incluirse en el “Libro del Edificio”, recayendo sobre los propietarios el deber no solo de conservar copia de estos documentos cuando aquel no exista, sino de entregarlos a los nuevos titulares en caso de enajenación⁵⁵⁷. Y así, frente a la regulación aplicable hasta hace bien poco en Castilla y León al socaire del enunciado anterior del artículo 318 del RUCyL, que contemplaba tan solo la posible creación por el Ayuntamiento de un registro de las construcciones obligadas a la inspección, en el que reflejar las actuaciones realizadas⁵⁵⁸, la reforma sustanciada en 2016 crea, además, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 29.6 del TRLSRU, el Registro de informes de inspección técnica de edificios e informes de evaluación de edificios⁵⁵⁹. De ámbito autonómico⁵⁶⁰, se remite su regulación al desarrollo pertinente por Orden de la Consejería competente en materia de urbanismo. Se hace recaer sobre los Ayuntamientos la obligación de remisión a la Administración de la Comunidad de los informes que presenten los sujetos obligados a la realización de la inspección técnica de edificios y del informe correspondiente, con el fin declarado, en última instancia, de obtener información actualizada sobre el estado de conservación de los edificios de Castilla y León y sobre el cumplimiento, en fin, de la normativa aplicable a los mismos⁵⁶¹, objetivos que enlazan con aquellos fines más amplios enunciados por el actualmente vigente TRLSRU en materia de sostenibilidad y, en particular, progresión en materia de ahorro y eficiencia energética urbanas⁵⁶², materia en la que incide el legislador castellano y leonés hasta el punto de introducir la reforma efectuada por Ley 7/2014, de 12 de septiembre, un nuevo precepto en la LUCyL, el artículo 36 ter, que extiende los criterios de eficiencia energética de edificios y viviendas y el fomento de las energías renovables al conjunto de la práctica urbanística⁵⁶³.

555 Hace hincapié ABAD LICERAS, J. M^a., “El deber de conservación. Las inspecciones técnicas. Las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, op. cit., p. 1595, en que se trata de una facultad discrecional de la Administración local correspondiente, cuya efectividad estaría condicionada, en todo caso, a que los propietarios obligados a la inspección pudieran acreditar objetivamente por cualquier medio de prueba admitido en Derecho la citada imposibilidad de cumplir en plazo.

556 Vid. con mayor profundidad al respecto, sobre el contenido, requisitos, garantías y configuración jurisprudencial de este instrumento de ejecución forzosa, ABAD LICERAS, J. M^a., “El deber de conservación. Las inspecciones técnicas. Las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, op. cit., pp. 1596 y ss.

557 Artículo 318 ter del RUCyL.

558 Posibilidad contemplada potestativamente por el enunciado actualmente vigente del artículo 318.7 del RUCyL a fin de que el Ayuntamiento pueda, en su caso, “controlar la aplicación y eficacia de la inspección”.

559 Regulado por el nuevo artículo 318 bis del RUCyL.

560 A fin de que la información forme parte de un Registro integrado único, como dispone el artículo 29.6 del TRLSRU.

561 Razón por la que se erige, sin duda, como bien subraya MARINERO PERAL, Á. M^a., “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana”, en E. SÁNCHEZ GOYANES y Á. M^a. MARINERO PERAL (Dirs.) y F. J. MELGOSA ARCOS (Coord.), *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 2009, en instrumento para mejorar el control de la implantación de esta técnica.

562 Habría resultado deseable, en todo caso, un mayor grado de concreción a fin de explicitar, al modo en que dispone el artículo 29.6 del TRLSRU, la obligación de inscripción registral de aquellos informes que acrediten “la realización de las obras correspondientes, en los casos en los que el informe de evaluación integre el correspondiente a la inspección técnica, en los términos previstos en el último párrafo del apartado 2, y siempre que de este último se derivase la necesidad de subsanar las deficiencias observadas en el inmueble”.

563 Y así, dispone el precepto en cuestión:

“1. El planeamiento urbanístico facilitará las actuaciones de mejora de la eficiencia energética, y a tal efecto:

- a) Se promoverá la mejora de los espacios públicos a bajo coste, dando prioridad al uso de flora local e implantando estrategias de ahorro en materia de riego y mantenimiento.
- b) En las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se fomentarán las intervenciones de mejora de la envolvente que reduzcan la demanda energética, y los aumentos de volumen o superficie construida derivados de la realización de obras de mejora energética

III.IV.- EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD URBANA.

La reflexión desarrollada en este Capítulo pone de manifiesto, sin duda, la propia transversalidad de la sostenibilidad, fuerza motriz presente en todos los sectores ordinamentales, con implicaciones, sin duda, trascendentales desde la perspectiva urbana y, de forma más amplia, territorial. Y es que las consecuencias prácticas que podrían derivar del tránsito desde el actual modelo social, en muchos aspectos insostenible⁵⁶⁴, hacia otro ambiental y socialmente sostenible y eficiente, aconsejan una mayor atención al mismo, a las condiciones y requisitos necesarios para que se produzca, a las potestades administrativas implicadas, a los efectos derivados de su implantación ante los retos digitales⁵⁶⁵. Así, la problemática jurídica planteada por el fomento de la innovación en las ciudades, con la consiguiente articulación de lo que se han dado en denominar territorios inteligentes, ciudades creativas o *smart cities*⁵⁶⁶; sin olvidar, en fin, los efectos significativos de las migraciones internas, de la dispersión poblacional, de la tendencia demográfica y de la acusada despoblación de amplias zonas del territorio castellano y leonés sobre la articulación de las políticas públicas y la prestación de servicios a los ciudadanos, en un contexto, conviene insistir sobre ello, de marcada contención del gasto público y de promoción de la eficiencia en la prestación de los servicios⁵⁶⁷.

En efecto, asistimos a un cambio de rumbo en los últimos tiempos por parte de nuestro ordenamiento jurídico y, en particular, de nuestros poderes públicos, fundado, sin lugar a dudas, en los propios cambios que cabe apreciar recientemente en nuestra sociedad, afectada ahora por el vuelco espectacular que ha supuesto en tantas materias la crisis económica imperante durante varios años y el impacto de las nuevas tecnologías. La convergencia real y efectiva de nuestra economía con la de los países que integran la Unión Europea exige, por un lado, hacer frente a nuestra actual coyuntura económica, marcada por las restricciones presupuestarias y un paro masivo y de larga duración que han alumbrado un nuevo marco de organización y actuación de nuestros poderes públicos, fundado en la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución española tras la reforma efectuada en su enunciado en 2011, si bien sin olvidar, por otro, la necesidad de continuar construyendo y, especialmente, conservando y manteniendo en tiempos de crisis económica y financiera un sistema integrado de infraestructuras y servicios cuya existencia contribuye a la realización de objetivos comunitarios y nacionales capitales, tales como la cohesión territorial o una mayor integración económica y social.

no se tendrán en cuenta en relación con los límites máximos aplicables a los citados parámetros.

c) En las nuevas construcciones, se procurará la correcta orientación para beneficiarse de factores naturales como los efectos de soleamiento y el régimen de vientos.

d) En los nuevos sectores urbanizables, se procurará la implantación de sistemas colectivos de calefacción susceptibles de gestión centralizada y apoyados.

2. Asimismo el planeamiento urbanístico fomentará el uso de las energías renovables técnica y económicamente viables y la sustitución progresiva del empleo de combustibles fósiles, en especial en las áreas industriales.”

564 No en vano, se asienta sobre un desarrollo económico que ha afectado negativamente a las condiciones medioambientales y ha implicado el deterioro de los espacios urbanos, sean viviendas o espacios públicos, con los problemas de marginación y exclusión social que de ello han resultado. Todo ello a la luz de los recientes cambios sociales y, señaladamente, de los movimientos migratorios, tanto internos como externos, así como de la desigualdad, exclusión y pobreza cuyos efectos, azuzados por la crisis que comenzamos ahora a superar en términos macroeconómicos, siguen estando muy presentes entre nosotros, marcando no solo la época que nos ha tocado vivir sino los nuevos valores sociales que comienzan a surgir a resultas de la misma y las dinámicas colectivas que se han ido abriendo paso e instaurando en los últimos años en la sociedad española.

565 No en vano, como recuerdan BOUSKELA, M., CASSEB, M., BASSI, S., DE LUCA, C., y FACCHINA, M., *La ruta hacia las Smart Cities: migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 2016, p. 29, la tecnología es “un aliado importante” para la sostenibilidad de la ciudad, de forma que la transformación de los modelos de gestión urbana tradicionales en modelos inteligentes se revela “vital para lograr la sostenibilidad de los centros urbanos a mediano y largo plazo”.

566 Concepto, sin duda, flexible y en buena medida difuso ante la propia dificultad de concreción y definición del concepto y la pluralidad de elementos y temas claves afectados por su implementación, entre otros, el gobierno, la movilidad, el medio ambiente, la población o la economía local. Vid., en tal sentido, la reflexión desarrollada por el *Libro Blanco. Smart Cities*, Enerlis, Ernst and Young, Ferrovial y Madrid Network, 2012, *in toto*.

567 Y así, en opinión de IRASTORZA, L., “Ciudades inteligentes: requerimientos, desafíos y algunas claves para su diseño y transformación”, op. cit., p. 71, para considerar a una ciudad como “inteligente” se precisa no solo una utilización masiva y eficiente de las tecnologías disponibles para su gestión, sino que “dichas tecnologías hagan frente de forma eficiente a los desafíos que dicha ciudad tiene”, en particular, “a los retos que el propio desarrollo le impone a la ciudad”.

La plasmación práctica de esta idea exige, en todo caso, un ingente esfuerzo presupuestario y financiero que los presupuestos públicos no pueden acometer por sí mismos lo que hace preciso acudir a la financiación privada, aspecto que exigiría, por sí mismo, especial atención y reflexión⁵⁶⁸.

No resulta ocioso insistir aquí en la absoluta importancia de que las devastadoras consecuencias de la crisis económica por la que acaba de atravesar España deben servir no solo como pretexto sino como auténtico contexto para meditar en profundidad sobre el papel de la Administración en nuestra sociedad y para la promoción y ordenación de los cambios sociales en marcha que habrán de traer consigo, entre otros efectos, un nuevo modelo económico fundado en las exigencias del desarrollo sostenible y la innovación, y sin que el miedo a futuros apocalípticos que llevarían a la desaparición del trabajo impidan sentar las bases para una transición a las nuevas coordenadas sociales proporcionadas por la sostenibilidad, con el fin último de mejorar los estándares de calidad urbana, social y ambiental⁵⁶⁹.

Las demandas sociales por revertir las consecuencias de la feroz crisis económica y alcanzar mayor bienestar, así como la necesidad de nuevas y operativas fórmulas para garantizar la sostenibilidad de nuestro modo de vida y, en particular, de nuestros servicios públicos y sistema de relaciones laborales, modernizando, por otra parte, el país y, en particular, nuestra Comunidad Autónoma, requieren de una adecuada atención y pormenorizado estudio que exceden, sin duda, de los estrechos confines de este trabajo, a fin de promover, entre otros aspectos, la conciliación de los intereses públicos y privados en juego y la participación de la iniciativa privada en la regeneración de nuestro tejido, estructura y funcionamiento social⁵⁷⁰.

Sobresale, en todo caso, la problemática jurídica planteada en los últimos años en España y, en concreto, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por el fomento, precisamente en el marco de la renovación urbana, de la innovación en las ciudades, con la consiguiente articulación de lo que se han dado en denominar *smart cities*, esto es, espacios más tecnológicos, sostenibles y transitables, que permitan la evolución hacia un nuevo paradigma urbano en el que el ciudadano sea no sólo eje del cambio sino, además, su principal beneficiario⁵⁷¹. Se trata, en fin, de mejorar la habitabilidad urbana, apoyándose en un modelo de gestión más eficiente y sostenible, aprovechando el gran volumen de información que proporcionan las nuevas tecnologías⁵⁷².

Son cuestiones que conectan, inevitablemente, con la implementación de nuevos modelos organizativos para el diseño, evaluación e impacto de las políticas públicas y, fundamentalmente, para la prestación de los servicios públicos,

568 De ahí la indudable trascendencia de la expansión de la filosofía *smart*. No en vano, el concepto de *smart city* se asienta, entre otros extremos, tal y como sanciona el *Libro Blanco. Smart Cities*, op. cit., p. 18, en la aplicación de una “gestión eficiente a todas las escalas”.

569 No en vano, como afirmó Wellington E. Webb en el primer encuentro trasatlántico de alcaldes celebrado en Lyon del 6 al 8 de abril de 2000, cuando era alcalde de Denver y presidía la Confederación de alcaldes de Estados Unidos, que agrupa a las urbes estadounidenses con más de 30.000 habitantes, “si el siglo XIX fue el siglo de los imperios y el XX el de los Estados-nación, el siglo XXI será el de las ciudades”.

570 A tal efecto, la trayectoria de investigación y publicaciones de los miembros del equipo que suscribe este trabajo enlaza directamente con el estudio en profundidad que han venido desarrollando de la promoción y fomento mundial de la participación privada en la satisfacción de necesidades colectivas a través de la contratación pública, y no sólo en el caso de las infraestructuras de gran dimensión o de transporte, abiertas tempranamente a la colaboración privada por la dificultad ancestral para su financiación exclusivamente pública, sino también para cometidos de ámbitos materiales diversos a los de la obra pública *stricto sensu*, tradicionalmente a cargo de los poderes públicos, y para la prestación de servicios, en especial, profesionales, dado el potencial que presentan, en principio, estas fórmulas de incorporación de la inversión y los modos de gestión privados al ámbito público como vía para conciliar la necesaria contención de la deuda pública con un desarrollo económico sostenido y sostenible.

571 A título de ejemplo, la definición que ofrecen desde la perspectiva de las ciudades de América Latina y el Caribe, BOUSKELA, M., CASSEB, M., BASSI, S., DE LUCA, C., y FACCHINA, M., *La ruta hacia las Smart Cities: migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, op. cit., pp. 29 y ss., para quienes las diversas concreciones del término *smart city* “no siempre están alineadas con el desarrollo equilibrado y justo de los centros urbanos”, por lo que afirman -la cursiva es nuestra- que “una ciudad inteligente es una ciudad innovadora que utiliza TIC y otros medios para mejorar la toma de decisiones, así como la eficiencia de las operaciones, los servicios urbanos y su competitividad, a la vez que se garantiza la atención a las necesidades de las generaciones actuales y futuras en relación con los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Es atractiva para los ciudadanos, empresarios y trabajadores, y genera un espacio más seguro, con mejores servicios y con un ambiente de innovación que incentiva soluciones creativas, generando empleos y reduciendo las desigualdades. De esa manera, promueve un ciclo virtuoso que produce no solo bienestar económico y social, sino que también garantiza el uso sostenible de sus recursos y más calidad de vida a largo plazo.”

572 Y así, el *Libro Blanco. Smart Cities*, op. cit., p. 16, sostiene explícitamente que “el propósito final de una *smart city* es alcanzar una gestión eficiente en todas las áreas de la ciudad (urbanismo, infraestructuras, transporte, servicios, educación, sanidad, seguridad pública, energía, etc.), satisfaciendo a la vez las necesidades de la urbe y de sus ciudadanos. Todo ello debe lograrse en consonancia con los principios de desarrollo sostenible expuestos en el Programa 21, promovido por Naciones Unidas, y tomando la innovación tecnológica y la cooperación entre agentes económicos y sociales como los principales motores del cambio”, aplicándose los citados principios a aspectos tales como la infraestructura tecnológica, la estrategia energética, la gestión y producción de los recursos, la provisión de servicios o el gobierno urbano.

espoleados, conviene subrayarlo de inmediato, por la expansión y aceptación social indiscriminada de la tecnología, la innovación y el riesgo⁵⁷³. Se trata de una auténtica revolución digital que ofrece oportunidades desconocidas y, por tanto, inexploradas hasta el momento, incidiendo no solo en las formas de comunicación y relación social, sino también, señaladamente, en la propia política, la economía y, de forma significativa, las ciudades⁵⁷⁴.

Son múltiples y diversas las cuestiones planteadas, en tal sentido, en Derecho por el desarrollo tecnológico en el entorno urbano, concretamente, los modelos de sostenibilidad y prestación avanzada de servicios, comunicaciones y otras aplicaciones, desde la perspectiva concreta de la ponderación, evaluación, garantía y satisfacción de los derechos de los ciudadanos en esta materia, derechos no solo de configuración *ex lege* sino incluso, conviene subrayarlo, fundamentales⁵⁷⁵. En tal sentido, habrá que conectar necesariamente la *smart city*, sus ventajas y múltiples prestaciones desde la perspectiva del desarrollo urbano sostenible, al principio de confianza digital y a los retos planteados al respecto en materia de ciberseguridad. No en vano, el funcionamiento del sector público, en este caso en el entorno urbano, se hace más eficiente, más sostenible en términos tanto económicos como ambientales, pudiendo diseñarse para avanzar también, gracias al empleo de estas innovaciones tecnológicas, en la vertiente social, si bien presenta una vulnerabilidad indudable al asentarse sobre la utilización de múltiples aplicaciones electrónicas que exigen del sector público un papel activo como guardián y protector de colectivos especialmente vulnerables y como centinela capaz de desarrollar entornos seguros ligados a los derechos de los ciudadanos y, simultáneamente, interoperables, sin que lleguen a conculcarse los principios esenciales en que debe asentarse la actuación administrativa.

III.IV.1.- Imbricación de Derecho y nuevas tecnologías en la smart city: ciudades y territorios inteligentes.

El ordenamiento urbanístico de Castilla y León no resulta en absoluto ajeno a las aspiraciones expuestas. No en vano, el auténtico hecho diferencial de la Comunidad Autónoma no se encuentra tanto en un signo o elemento constitutivo comunitario, cuanto en las características peculiares de su territorio, en concreto, “su extensión y su diversidad, y, sobre todo, el gran número de núcleos poblacionales que lo integran, muchos de ellos de muy reducido tamaño”⁵⁷⁶. Resulta preciso tomar en consideración, a tal efecto, que Castilla y León, con una extensión de 94.225 kilómetros cuadrados, es, sin lugar a dudas, la región más extensa de Europa, alcanzando un 19 por 100 del territorio nacional, con una población de derecho inferior a 2.500.000 habitantes⁵⁷⁷, distribuida de forma muy desigual a lo largo de su geografía en

573 Y así, el reto 6.4.7. de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación sostiene destacadamente que “la introducción de las tecnologías digitales y el desarrollo de la Sociedad de la Información está impulsando la transformación de la economía y la sociedad hacia un entorno digital que avanza de forma progresiva y se implanta con carácter transversal en todos los sectores de actividad económica, convirtiéndose en el escenario dominante para las transacciones económicas, la prestación de servicios, la definición de un nuevo modelo de organización del trabajo y de relaciones sociales. A lo largo de los próximos años ningún sector podrá quedar al margen de esta transformación, que modificará la forma de hacer negocios, los productos y servicios disponibles, los canales de venta o los mecanismos de relación con el consumidor. El aprovechamiento de las oportunidades industriales, comerciales y de prestación de servicios relacionados con este proceso de evolución supone una de las principales oportunidades de desarrollo para la economía del país”. Para ALMONACID LAMELAS, V., “Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno abierto y *smart city*”, *Aletheia. Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 2, 2015, pp. 197 y ss., no cabe duda alguna que cabe hablar, en tal sentido, de la apertura de una nueva etapa en la evolución del Estado Social y Democrático de Derecho que califica de “Estado Tecnológico de Derecho”, para afirmar a continuación que “se podría definir como la plasmación jurídica de la realidad socio-tecnológica del siglo XXI”.

574 Así lo subraya VEGARA, A., “*Supercities*. La inteligencia del territorio”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 37, abril-junio 2017, p. 5, quien destaca la confluencia al efecto de las “cuatro megatendencias” representadas por la computación en la nube, los dispositivos móviles, las redes sociales y la inteligencia aplicada al *Big Data*, para concluir que “nunca habíamos gozado de más capacidad de computación, ni de más fácil acceso a la información, ni de mejores opciones de comunicación física y digital, y esto está cambiando la forma en la que las personas viven, trabajan, se divierten, aprenden y se relacionan.”

575 Derechos clave, en todo caso, a la vista de la indiscriminada aceptación y rápida evolución de las nuevas tecnologías. Vid., a modo de botón de muestra, los datos que proporciona en tal sentido el documento *Temas Hábitat III. 21-Ciudades inteligentes*, Nueva York, 31 de mayo de 2015, p. 2: “Hoy, hay más de 7.000 millones de usuarios de tecnologías móviles a nivel mundial, en comparación a los 738 millones en el año 2000. Globalmente 3.200 millones de personas utilizan internet, de los cuales 2.000 millones vive en países en desarrollo. La presentación global de la banda ancha móvil está cerca de un 47% en 2015, un valor que se ha incrementado 12 veces desde 2007. En 2015, el 69% de la población global estará cubierta por banda ancha móvil 3G, en comparación al 45% del año 2011.”

576 En palabras del Consejero de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, Sr. De Santiago-Juárez López, durante la presentación del proyecto de Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, para el debate y votación del Dictamen de la Comisión de la Presidencia sobre el mismo, *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León*, núm. 82, 2013, p. 5580.

577 En concreto, 2.425.801 personas a 1 de enero de 2017, conforme a los datos dados a conocer en diciembre de 2017 tras la última

2.248 municipios, 9 provincias, 244 mancomunidades y 2.224 entidades locales menores⁵⁷⁸. En definitiva, el 25 por 100 de los municipios de España pertenece a esta Comunidad Autónoma, debiendo sumarse a estos datos, como corolario ineludible, la gran dispersión de la población, fundamentalmente en el medio rural, con 2.116 municipios de menos de 2.000 habitantes, 1.981 de menos de 1.000 habitantes y 1.724 con menos de 500 vecinos. En el extremo contrario, sólo 15 ciudades de la Comunidad Autónoma cuentan con más de 20.000 habitantes⁵⁷⁹.

De esta forma, la ordenación, organización y gobierno territoriales de la Comunidad Autónoma se ven abocados a lidiar con problemas y singularidades que contribuyen a individualizar y diferenciar de forma decisiva a Castilla y León del resto del territorio nacional⁵⁸⁰, en particular, la despoblación⁵⁸¹, el envejecimiento de la población, su dispersión territorial o el número de núcleos de población en cada municipio⁵⁸².

Son factores que no resultan desconocidos, en cualquier caso, para el legislador autonómico, quien ha tenido ocasión de ponerlos de manifiesto y mostrar su preocupación al respecto, resultando ilustrativas, a estos efectos, las Exposiciones de motivos de varios textos normativos autonómicos. Cabe citar, en tal sentido, el Preámbulo de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que no duda en denunciar, en tal sentido, “la grave situación municipal en la Comunidad”, manifestada, fundamentalmente, “a través del gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica, y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa”.

Concluye, así, en un pasaje que, pese a su extensión, requiere de cita y de la oportuna reflexión al respecto, que “este declive de una densa y dilatada historia municipal ha convertido a Castilla y León, en el ámbito rural, en un amplio territorio despoblado en el que más que asentarse sobreviven minúsculos núcleos de población con un gradual proceso de disminución y envejecimiento. La mayoría de estos núcleos, aunque conservan su condición de municipios son incapaces, por carecer de medios personales y materiales, de autogobernar sus intereses, resultando inviables desde la perspectiva de una satisfacción racional y moderna de sus propias necesidades colectivas que constituye la justificación formal y material de su existencia institucional. En resumen, la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos, hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal al no contar muchas Entidades Locales con otros medios financieros que las ayudas de otras Administraciones Públicas.”⁵⁸³

revisión del padrón.

578 Datos que ofrece el Registro de Entidades Locales, consultado a fecha 7 de enero de 2018.

579 Datos subrayados por la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León en sus alegaciones al Anteproyecto estatal de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Vid. *El Consistorio*, núm. 46, abril-junio 2013, pp. 16 y ss. Asimismo, con mayor profundidad, la exposición realizada al respecto por FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La estructura municipal de Castilla y León: incidencia de la legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del Territorio”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003, pp. 337 y ss.; QUINTANA LÓPEZ, T., “Algunas cuestiones sobre la vertebración administrativa”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario sobre el Pacto Local, 2006, pp. 219 y ss.; y, sobre la asimetría de la Administración local de Castilla y León, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “La Administración local en Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003, pp. 623 y ss.

580 Vid. al efecto con mayor profundidad, en concreto, sobre el nuevo modelo de ordenación y gobierno territorial alumbrado por Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, a fin de mejorar la cohesión territorial de la Comunidad Autónoma y garantizar una mayor cercanía y acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de Castilla y León a la prestación de los servicios públicos, CASARES MARCOS, A., “Régimen local y prestación de servicios públicos en Castilla y León tras la aprobación de la Ley autonómica 7/2013, de 27 de septiembre, y la LRSAL”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 769 y ss.

581 No en vano, pese a que la última revisión del padrón revela que la tendencia demográfica descendente se ha revertido en el conjunto del país, la Comunidad Autónoma de Castilla y León se sitúa a la cabeza de la sangría demográfica en España, en cuanto su descenso de población durante el año 2016, cifrado en 21.718 habitantes, ha sido el mayor del país, al igual que había ocurrido ya, por otra parte, durante el ejercicio inmediatamente anterior.

582 A estos suma HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L., “Cuestiones iniciales en torno al modelo de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 34, septiembre 2014, p. 9, la problemática a que aboca la propia orografía de la Comunidad, esto es, “las vastas llanuras centrales, campiñas y páramos, rodeados de montañas, o los más de cuarenta espacios naturales protegidos”, así como las dificultades planteadas porque tres capitales de provincia sean ciudades Patrimonio de la Humanidad, contando la Comunidad Autónoma con 120 conjuntos históricos. BELLO PAREDES, S. A., “La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, enero 2010, pp. 351 y ss., denuncia, a tal efecto, la insostenibilidad económica a que aboca, en tal sentido, la afirmación por el artículo 43.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León del principio de suficiencia financiera para la diversa tipología de entidades locales.

583 Vid., en tal sentido, las duras reflexiones de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Entre el Derecho y la política (escritos dispersos de un jurista*

Son ideas recogidas, asimismo, por las Exposiciones de motivos de las Leyes autonómicas 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, y 3/2008, de 17 de junio, por la que se aprueban las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, que se refieren de forma expresa a las singularidades territoriales de Castilla y León derivadas de su gran extensión, fragmentación administrativa municipal, debilidad demográfica y, en fin, a resultas de todo ello, sistema urbano poco estructurado⁵⁸⁴.

Y así, la Exposición de motivos de la LUCyL alerta de que “hoy en día existen en su interior más de 6.500 núcleos de población, que forman un sistema de asentamientos humanos bien afianzado en el territorio. Dotar a estos núcleos de servicios urbanos ha costado y cuesta aún un notable esfuerzo de inversión pública, esfuerzo que habrá de mantenerse en el futuro para su ineludible conservación y mejora. Parece por ello lo más racional propugnar que las nuevas construcciones se realicen como norma general en los núcleos existentes, tanto para rentabilizar las inversiones públicas como para mantener la estructura territorial y demográfica, ya muy debilitada en extensas áreas de la región.”

En cualquier caso, Castilla y León no ha escapado de la arrolladora tendencia urbanizadora que cabe apreciar en el ámbito internacional a resultas del poder de atracción que ejercen las ciudades y las oportunidades que encierran sobre el ser humano. Y así, más de la mitad de la población autonómica vive en sus ciudades de más de 20.000 habitantes, y otro 20% en su periferia⁵⁸⁵. Son datos que conviven, no obstante, con el reto esencial que supone para nuestra Comunidad Autónoma la problemática concreta de la despoblación, desafío sumamente complejo y de difícil respuesta ante su diverso alcance y contornos en función del ámbito geográfico concretamente considerado.

En todo caso, la pérdida de población en el medio rural ha concitado el interés del Gobierno de la Nación, que ha adoptado un enfoque multisectorial al efecto. A resultas de esta preocupación la Conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017 acordó impulsar medidas específicas y encomendó al Gobierno de España, con la colaboración de las distintas Administraciones públicas, elaborar una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Se aprueba, en consecuencia, el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento. Conforme a su artículo 1 le corresponde “la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante”. Coordina, por tanto, los trabajos para la definición de la citada Estrategia Nacional, que debía estar aprobada en el año 2017, habiéndose constituido, por lo demás, un grupo de trabajo institucional, integrado por representantes de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias, para abordar, de manera más concreta, el apoyo a la renovación demográfica y tratar de forma específica la despoblación⁵⁸⁶. Qué decir, a tal efecto, de la constitución del grupo de trabajo de los Parlamentos regionales europeos CALRE, sobre despoblación y envejecimiento poblacional, presidido por Castilla y León, que persigue, como objetivos prioritarios, en la misma línea de lo expuesto hasta el momento, integrar la demografía y sus desafíos en las políticas y presupuestos europeos.

Es cierto que los tres problemas citados como ejes de la estrategia nacional se dan en nuestra Comunidad Autónoma, pero no lo es menos que con una intensidad y diversidad notables de unos ámbitos geográficos a otros (supraprovincial,

independiente), Abella, 1987, p. 23, que se refiere, a este respecto, desde una perspectiva nacional, a “apariencias jurídicas sin sustancia social alguna” y a “municipios carentes de capacidad y sustantividad por sus escasas e ínfimas dimensiones”. En concreto, sobre la situación y problemas derivados de la estructura y el mapa municipal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, vid. CALONGE VELÁZQUEZ, A., “La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285, 2001, pp. 135 y ss.; y, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Los problemas de la estructura municipal de Castilla y León: instrumentos y soluciones de la nueva Ley de Régimen Local”, *El Consultor*, núm. 19, 1999, pp. 2248 y ss.

584 Y en las que incide de manera especial CALONGE VELÁZQUEZ, A., “Organización territorial de la Comunidad Autónoma”, en SÁEZ HIDALGO, I. (Dir.), *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, 2007, p. 627, a fin de denunciar la presencia mayoritaria de “inframunicipios” en la organización territorial de Castilla y León, entes carentes, en definitiva, de “capacidad y sustantividad”, en los que “los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera están bastante alejados de la realidad”.

585 Son porcentajes subrayados por MARINERO PERAL, Á. M^a., “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana”, op. cit., p. 1967, que vienen creciendo, además, de forma constante en las últimas décadas, con independencia de los vaivenes de la demografía regional. De ahí que el autor reivindique a “esa mayoría silenciosa que habita las periferias y los barrios de nuestras ciudades” frente a la concepción tradicional de la región como eminentemente rural.

586 La Estrategia Nacional pivota, en todo caso, en torno a las tres cuestiones referenciadas, esto es, envejecimiento, despoblación y población flotante. Las tres se manifiestan de forma muy distinta en función del ámbito geográfico considerado, por lo que resulta harto difícil avanzar una estrategia común. No en vano, problemas diversos precisan de soluciones asimismo diferentes, como ya se desprende del Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, *La respuesta de la UE al reto demográfico*, 2017/C 017/08.

provincial, infraprovincial). En todo caso, si cabe extraer una conclusión cierta del análisis y el diagnóstico de la situación de cada territorio es que hay una clara correlación entre desarrollo económico y envejecimiento, de forma que la indiscutible vinculación entre eje económico y poblacional, esto es, entre crecimiento económico y fijación de población, hace necesario adoptar una política de remoción de obstáculos y disminución de desigualdades para reducir las brechas regionales en este ámbito⁵⁸⁷. La política de desarrollo regional es, en última instancia, la única llave cierta para abrir la puerta del éxito a la política demográfica y para garantizar, en suma, un umbral cualitativo adecuado en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos en condiciones, por lo demás, de igualdad y equidad. Cobran aquí todo su sentido las llamadas a la *smart specialization* y a la política económica planteada y enfocada al ámbito propiamente local.

Estas son las coordenadas que definen, en última instancia, el contexto en el que se alumbró la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, LOSGTCL), por la que se impulsa un nuevo modelo de ordenación y gobierno territorial a fin de mejorar la cohesión territorial de la Comunidad Autónoma y garantizar una mayor cercanía y acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de Castilla y León a la prestación de los servicios públicos. Una Ley que pretende, en definitiva, ordenar y cohesionar el mapa local de la Comunidad Autónoma a fin de mejorar, como criterio rector último, la calidad de vida de los ciudadanos, creando y articulando, a tal efecto, un modelo municipal que busca ser, en última instancia, eficaz y cercano.

Precisamente la amplitud y alcance de estos objetivos, de la naturaleza y fines del propio texto legal, en suma, unidos al importante consenso político y social allegado por el proyecto durante su tramitación, impulsaron al Consejero de la Presidencia de Castilla y León a afirmar, durante su debate parlamentario, que “es probablemente, después del Estatuto de Autonomía, la norma de mayor calado, de mayor trascendencia y de mayor recorrido para nuestra Comunidad que pueda ser sometida a aprobación en esta Cámara”⁵⁸⁸.

En todo caso, los caracteres propios de la Comunidad Autónoma han sido tomados en consideración, como no podía ser de otra manera, por el legislador autonómico de Castilla y León al aprobar la Ley 7/2014, de 12 de septiembre⁵⁸⁹, en desarrollo de la normativa estatal en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, más aun si se toma en consideración la auténtica vocación de estas operaciones en cuanto procesos realmente integrados y comprensivos, que habrán de estar presididos por la inevitable coordinación de las diversas disciplinas y normativas sectoriales llamadas a interactuar para dar respuesta integrada a los problemas sociales subyacentes no sólo a la conservación, sino a las operaciones de recuperación, innovación y auténtica reforma urbanas, al servicio, como no podía ser de otra forma, del desarrollo sostenible de las ciudades y del consiguiente incremento de la calidad de vida de sus habitantes⁵⁹⁰.

En este contexto es mucho lo que puede aportar el concepto de *smart*, que no debe considerarse circunscrito en exclusiva al ámbito metropolitano o a las grandes aglomeraciones urbanas. Antes bien, resulta también “de especial interés en núcleos reducidos de población y ámbitos rurales”, por cuanto supone, necesariamente, la definición de un modelo específico y adaptado a las peculiaridades propias de cada núcleo y de su entorno⁵⁹¹. No en vano, “la calidad en la gestión y en el servicio público no puede ser monopolio de las grandes ciudades” sino que interesa también, y mucho, en aquellos núcleos de población y zonas rurales donde la población y los recursos escasean en mayor medida⁵⁹². De ahí que

587 De ahí el frente común que representa la constitución del “Foro de Comunidades Autónomas por el Cambio Demográfico”, integrado por las Comunidades de Castilla y León, Galicia, Principado de Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cantabria y La Rioja.

588 *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León*, núm. 82, 2013, p. 5580.

589 Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. Se muestra especialmente crítico con el “desafortunado” título de la Ley, por excesivamente largo, MARINERO PERAL, A. M^a., “La Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León”, *Práctica Urbanística*, núm. 131, 2014, p. 1.

590 GÓMEZ JIMÉNEZ, M^a. L., “Informe sobre la regeneración urbana en España: nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios”, op. cit., pp. 184 y ss., concluye sobre esta base la dificultad de definir a nivel nacional estándares comunes para la regeneración y renovación urbana. Incide, asimismo, en la variedad de bloques normativos “en estado de agitación normativa” que inciden en mayor medida sobre la transformación sostenible de la ciudad, en particular, la legislación urbanística y de ordenación de la edificación, la legislación de patrimonio cultural, la legislación de vivienda y la de Derecho privado reguladora de la propiedad horizontal, los arrendamientos urbanos y la edificación, SIBINA TOMÁS, D., “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”, op. cit., pp. 170 y ss.

591 Así lo subraya el *Libro Blanco. Smart Cities*, op. cit., p. 18, que parte de la necesidad de un “desarrollo adaptativo, evolutivo y escalable, dado que los municipios son diferentes en tamaño, personalidad, capacidad de evolución y crecimiento”. Si bien reconoce que la aplicación de los principios y filosofía *Smart* a estas áreas “supone un gran desafío”, afirma que se podrá superar “con una estrategia adaptable y fundamentada en la cooperación entre los ciudadanos y las administraciones”.

592 Así lo sostiene, en concreto, ALMONACID LAMELAS, V., “Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno abierto y *smart city*”, op. cit., pp. 232 y ss., para quien “tener mucho dinero no asegura la excelencia”, debiendo aspirarse no

el concepto de ciudad inteligente deba ir acompañado, necesariamente, del de territorio inteligente, dos nociones que descansan, a su vez, en última instancia, sobre la sostenibilidad y, en suma, cohesión del tejido social sobre el que se asientan y que los conforma.

Merece la pena transcribir aquí la reflexión efectuada, en tal sentido, por el documento temático sobre las ciudades inteligentes perfilado de cara a la elaboración y aprobación de la Nueva Agenda Urbana, en el que se sostiene de forma expresa: “Las ciudades inteligentes no existen en un vacío; dependen de territorios inteligentes que reconozcan los atributos complementarios de las áreas urbanas y rurales, asegurándose de la integración entre estas, y que mejore efectivamente la alianza rural-urbana para asegurar resultados socio-económicos positivos a lo largo de la relación de continuidad rural-urbana. Existe una necesidad de mayor comprensión de las ciudades inteligentes también como una visión de ciudad dónde, a través del uso estratégico de las TICs obsoletas o nuevas, las voces de las personas marginadas y pobres sean escuchadas, el bienestar del sector informal y la vitalidad de las actividades informales sean reconocidas, y las necesidades de mujeres, hombres y ancianos y ancianas sean atendidas. Después de todo es sobre el tejido social, y no solo la competitividad económica y la infraestructura de última generación, donde las ciudades resilientes y sustentables se construyen.”⁵⁹³

Ahora bien, el principal escollo para la implementación y expansión de la *smart city* se encuentra, precisamente, en la dificultad para dar con una definición precisa de la expresión⁵⁹⁴. Las propuestas al efecto en el ámbito internacional, las medidas de fomento y promoción adoptadas, en tal sentido, en el ámbito comunitario e, incluso, nacional o autonómico, permiten enlazar la inteligencia de la ciudad con el empleo de las nuevas tecnologías al servicio de una pléyade de aspectos que resultan consustanciales al ámbito urbano, entre otros, de los edificios y la mejora edificatoria, redes de energía, transporte y movilidad, medio ambiente, administración electrónica, prestación de diversos servicios públicos, así, señaladamente, sanidad, o, en fin, comercio electrónico.

En la práctica, son muchos los proyectos piloto y las experiencias *smart* pergeñadas en el ámbito urbano, si bien hay menos realidades tangibles de resultados contrastables y el número es, sin duda, aun más reducido si se buscan de duración prolongada, por ejemplo, de más de diez años⁵⁹⁵. Todas ellas tratan, en última instancia, de vincular la gestión urbana a la recogida, monitorización y análisis de datos, de forma que sea posible extraer no solo información sino conocimiento pertinente de aquellos datos de que disponemos⁵⁹⁶. Es mucho lo que pueden aportar al efecto las nuevas tecnologías, fundamentalmente desde la perspectiva del *open government*⁵⁹⁷ y del empleo y provecho del *big data*, sobre todo en aspectos eminentemente ambientales y vinculados a la sostenibilidad como, por ejemplo, la movilidad o los consumos energéticos, de ahí que en la aproximación al concepto de *smart city* se hayan ido acuñando asimismo otros como, por ejemplo, *green city* o *human city*⁵⁹⁸, si bien debe tomarse asimismo en consideración la encrucijada histórica en que se

solo a la eficacia sino a la eficiencia en la prestación pública. Es por esta razón que reivindica no tanto la *smart city* como la *human city*, subrayando la necesidad de un nuevo antropocentrismo en el que las políticas públicas pivoten sobre la propia persona.

593 Documento *Temas Habitat III. 21-Ciudades inteligentes*, Nueva York, 31 de mayo de 2015, p. 8. Son suficientemente expresivas al efecto las palabras de Luis Alonso, arquitecto líder del proyecto *Andorra Living Lab* e integrante de *Changing Places*, en *MIT Technology Review*, 12 de mayo de 2017, cuando sostiene “ciudades inteligentes, ciudades ecológicas... ya no hablamos de eso; hablamos de ciencia de ciudades, planeadas a escala humana y capaces de ofrecer cada vez más beneficios a la vida humana”.

594 Se volverá sobre ello *infra*. Sirva de momento la gráfica descripción de RIVERO ORTEGA, R., “Innovación, *smart cities* y Administración electrónica aplicada al urbanismo”, en J. GIFREU FONT, M. BASSOLS COMA y A. MENÉNDEZ REXACH (Dirs.), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, p. 590, cuando afirma que el concepto no termina de estar perfectamente claro “por amalgama de ideas”.

595 Así lo subraya, en particular, el estudio efectuado a iniciativa del Parlamento Europeo, *Mapping Smart Cities in the EU*, enero 2014, IP/A/ITRE/ST/2013-02, PE 507.480, p. 10, que distingue entre “successful initiatives” y “successful cities” ante el reducido número de iniciativas lo suficientemente maduras como para haber alcanzado sus objetivos contribuyendo a la materialización de los objetivos marcados por Europa 2020.

596 A tal efecto, sobre la importancia de los datos, vid. ALMONACID LAMELAS, V., “Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno abierto y *smart city*”, op. cit., pp. 221 y ss. En todo caso, conviene recordar que más importante que el acceso a la información es su adecuado empleo y así, NAVARRO GÓMEZ, C., y NAVÍO MARCO, J., “De qué estamos hablando cuando hablamos de *smart cities*: nuevos entornos para las políticas públicas locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013, p. 213, no dudan en afirmar que lo que convierte a la ciudad en inteligente “es el empleo de las nuevas tecnologías para optimizar la eficiencia y eficacia de los procesos, actividades y servicios de una comunidad”.

597 En concreto, sobre el gobierno abierto en la *smart city*, vid. BONILLA ORTEGA, V., “Ciudades inteligentes. Buscando la ruta hacia ciudades gobernadas por sus propios habitantes”, en L. COTINO HUESO, J. L. SAHUQUILLO OROZCO y L. CORREDOIRA ALFONSO (eds.), *El paradigma del Gobierno Abierto. Retos y oportunidades de la participación y colaboración*, Universidad Complutense, Madrid, 2015, pp. 331 y ss.

598 Se refiere a ellos ALMONACID LAMELAS, V., “Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno

encuentran nuestras ciudades, sometidas a una demanda creciente de prestación de servicios en un contexto marcado, sin embargo, por la disminución de recursos tanto económicos como materiales o energéticos. Se trata, en todo caso, de una aparente contradicción cuya resolución pasa necesariamente por mejorar la eficiencia de los procesos e incrementar, en suma, la productividad. De ahí la inevitable crisis a que se encuentran abocados los procedimientos tradicionales de gestión urbana y, en fin, la prestación de servicios públicos. A tal efecto, no cabe duda alguna que el apoyo de las nuevas tecnologías será clave tanto en el diseño como en la gestión posterior de los asentamientos urbanos⁵⁹⁹.

III.IV.2.- La ciudad inteligente al servicio de la sostenibilidad urbana. En concreto, la perspectiva ambiental, el ahorro y la eficiencia energéticas.

De inmediato se comprende que la innovación no es un estado a alcanzar, inmutable una vez conquistado, sino antes bien un proceso que exige una evolución y adaptación constantes no solo por el propio carácter cambiante de las necesidades colectivas y de los retos públicos a los que deba enfrentarse, sino por la mudanza de las propias evidencias científicas y de las mejores prácticas disponibles en que se sustenta su implementación y puesta en práctica⁶⁰⁰. Todo ello sin perder de vista, como es lógico, el objetivo finalmente perseguido en el ámbito urbano con la incorporación de la filosofía *smart*, que no es otro, en definitiva, que el incremento o mejora del nivel de vida de los ciudadanos a través del progreso y perfeccionamiento de la gestión pública, en términos tanto de eficacia como, muy particularmente, de eficiencia, e independientemente de la Administración responsable, en su caso, de la prestación del servicio público correspondiente, esto es, sin perjuicio de su ámbito y titularidad autonómica o, por el contrario, propiamente local.

A tal efecto, debe tomarse en consideración que el uso de la tecnología y el aprovechamiento de sus ventajas no definen por sí mismos a la *smart city*, sino que, antes bien, la maximización de los beneficios que ofrece la innovación tecnológica se erige en requisito previo para su despliegue y correcta articulación⁶⁰¹. Junto a esta, otras dos premisas se revelan capitales para el éxito de la experiencia y la satisfacción, a raíz de su adopción, de las exigencias planteadas en cada momento por la sostenibilidad urbana.

De un lado, el ciudadano, que ha de erigirse realmente en eje del esfuerzo que se realice, tomándose en consideración su perfil y los caracteres propios de su núcleo poblacional de residencia⁶⁰². Por lo que atañe a nuestra Comunidad Autónoma, no se trata de tecnificar sin más sus núcleos urbanos o ciudades de mayor población, sino que la reflexión y análisis del que parta la expansión de la filosofía y metodología *smart* habrá de partir, necesariamente, de aquellos aspectos esenciales que son consustanciales al territorio autonómico hasta el punto de definir a la Comunidad y erigirse en auténtico marchamo. Así, el envejecimiento de su población, la creciente despoblación, que sitúa a Castilla y León a

abierto y *smart city*", op. cit., pp. 231 y ss.

599 Y así, RIVERO ORTEGA, R., "Innovación, *smart cities* y Administración electrónica aplicada al urbanismo", op. cit., p. 594, no duda en afirmar que "este urbanismo en el fondo no es tan novedoso", sino que "lo innovador es el uso de las oportunidades que nos ofrece la administración electrónica y el uso de las TIC para desarrollarlo de forma creativa y eficiente".

600 En tal sentido, la innovación tecnológica incorpora de forma implícita, si se quiere, una especie de cláusula de progreso, exigiendo el cambio, crecimiento y despliegue continuos para adaptar la realidad a las nuevas coordenadas que van surgiendo a cada momento, al modo en que funciona, por ejemplo, el propio Derecho ambiental. Sirvan como botones de muestra, a tal efecto, la aplicación del criterio de quien contamina paga y la lucha que se libra en la actualidad contra los efectos del cambio climático. Vid. VAQUER CABALLERÍA, M., "La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, enero-febrero 2017, p. 523.

601 Así, BOUSKELA, M., CASSEB, M., BASSI, S., DE LUCA, C., y FACCHINA, M., *La ruta hacia las Smart Cities: migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, op. cit., p. 35, hacen hincapié en que "la tecnología digital no es un fin en sí misma sino un medio para transformar la infraestructura tradicional de la ciudad en un ecosistema vivo y sostenible que funciona en una calle de doble sentido, captando datos y brindando beneficios a las personas y los negocios que viven y trabajan en la ciudad". Cabe citar, en este sentido, a título de ejemplo, el trabajo de WEST, D. M., "Achieving sustainability in a 5G world", *Center for Technology Innovation at Brookings*, December 2016, *in toto*, quien profundiza en las múltiples, diversas y nuevas opciones puestas al servicio de la sostenibilidad urbana como consecuencia del desarrollo de la tecnología 5G y del salto cualitativo que supone el alumbramiento de esta nueva red móvil. Asimismo, sobre el uso no solo actual sino potencial y previsible en un futuro próximo de las nuevas tecnologías al servicio de los objetivos de desarrollo sostenible fijados en 2015 por la Organización de Naciones Unidas, BIGGS, P. et al., *The State of Broadband: Broadband catalyzing sustainable development*, ITU y UNESCO, 2016, pp. 52 y ss.

602 A tal efecto, BOUSKELA, M., CASSEB, M., BASSI, S., DE LUCA, C., y FACCHINA, M., *La ruta hacia las Smart Cities: migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, op. cit., p. 33, sostienen enfáticamente que una ciudad inteligente "coloca a las personas en el centro del desarrollo".

la cabeza de las Autonomías españolas en pérdida de población, o, aspecto igualmente problemático y que dificulta en gran medida la adecuada prestación de los servicios públicos, la dispersión de parte de su población en núcleos urbanos de muy reducido tamaño.

De otro lado, el alto nivel de compromiso que resulta necesario para hacer posible la ciudad o el territorio inteligente⁶⁰³; empeño que exige, en todo caso, el concurso de múltiples actores, públicos y privados, a los que habrá de dotarse de especial formación a fin de que cuenten con los conocimientos que se requieren a todos los participantes en el proceso⁶⁰⁴. Se trata, como bien se comprende, de un presupuesto delicado, por cuanto plantea, a su vez, múltiples retos, señaladamente, la promoción de la inversión y colaboración, así como la adecuada coordinación de todos los participantes en un proyecto marcado, fundamentalmente, por la transversalidad a largo plazo⁶⁰⁵.

En todo caso, la materialización y el provecho de las ventajas que promete la *smart city* engloba múltiples cuestiones que pueden ser enfocadas, a su vez, desde perspectivas sumamente diversas⁶⁰⁶. De ahí la dificultad de un concepto íntimamente unido a la propia evolución tecnológica y que al igual que esta última ha evolucionado y continúa transformándose con muchísima rapidez⁶⁰⁷. Se trata, además, de una noción de contenido especulativo, en cuanto hace referencia, indudablemente, a una ciudad futurible y futurista, transformada por las nuevas tecnologías, a una idea en permanente desarrollo que algún autor ha tildado, en suma, de alto contenido utópico y especulativo⁶⁰⁸. No hay duda de su carácter abierto ni de sus contornos necesariamente difusos⁶⁰⁹. Ha contribuido decisivamente a ello que su nacimiento y primeros pasos se hayan dado precisamente en el ámbito local, señaladamente municipal, por delante de posibles estrategias o planificaciones realizadas en el ámbito internacional, nacional o regional. No cabe obviar que los proyectos en marcha revelan, a tal efecto, las respuestas y tácticas adoptadas en cada caso a resultas de realidades diferentes y, por tanto, de las necesidades específicas planteadas en una población concreta⁶¹⁰.

603 Insiste en ello también MORCILLO MORENO, J., "Sostenibilidad ambiental, energía y movilidad urbana: a propósito de las ciudades inteligentes", en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, p. 223.

604 No cabe duda alguna de que se trata de un ámbito propicio para la puesta en práctica de fórmulas de colaboración público-privada, tema que excede de los márgenes de este estudio pero sobre el que puede verse, desde la perspectiva concreta de las experiencias de implementación de la *smart city* en Santander, Zaragoza y Barcelona, "Smart cities: la colaboración público-privada como fuente de innovación para la creación compartida de servicios y de valor público", en M. REIG y J. BUSQUETS (Eds.), *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación como motor de transformación de la esfera pública. Retos y oportunidades*, Fundación ESADE, 2014, pp. 145 y ss.

605 Así lo sostiene, en particular, el estudio efectuado a iniciativa del Parlamento Europeo, *Mapping Smart Cities in the EU*, enero 2014, IP/A/ITRE/ST/2013-02, PE 507.480, p. 24, al proponer como definición de trabajo para el documento "a city seeking to address public issues via ICT-based solutions on the basis of a multi-stakeholder, municipally based partnership". NAVARRO GÓMEZ, C., y NAVÍO MARCO, J., "De qué estamos hablando cuando hablamos de *smart cities*: nuevos entornos para las políticas públicas locales", op. cit., p. 218, no dudan en subrayar como elementos clave tras todo proyecto exitoso en este ámbito, "una conjunción de un gobierno local fuerte como actor clave, una visión integral de la ciudad en la que enmarcar proyectos *smart* y un amplio número de participantes de todos los sectores contribuyendo con *expertise*, financiación y capacidad tecnológica, así como una implicación eficaz de los ciudadanos y de los representantes locales".

606 NAVARRO GÓMEZ, C., y NAVÍO MARCO, J., "De qué estamos hablando cuando hablamos de *smart cities*: nuevos entornos para las políticas públicas locales", op. cit., p. 210, citan así, por ejemplo, la perspectiva tecnológica, la empresarial o el análisis de la relación entre el capital humano y el crecimiento inteligente.

607 En este sentido, sobre la génesis teórica y las dificultades para encontrar una definición precisa, vid., por todos, SUÁREZ OJEDA, M., "Smart Cities: un nuevo reto para el Derecho público", en J. L. PIÑAR MAÑAS (Dir.) y M. SUÁREZ OJEDA (Coord.), *Smart Cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, pp. 74 y ss., y la doctrina allí citada.

608 BARRIO ANDRÉS, M., "La *smart city*: versión 2.0 del municipio", *Documentación Administrativa*, núm. 3, enero-diciembre 2016, para quien "más que un objetivo concreto", la *smart city* comienza a enlazar con la noción de *living lab*, convirtiéndose en un "gran prototipo, nunca acabado".

609 NAVARRO GÓMEZ, C., y NAVÍO MARCO, J., "De qué estamos hablando cuando hablamos de *smart cities*: nuevos entornos para las políticas públicas locales", op. cit., p. 214, distinguen, en este sentido, entre las aproximaciones normativas y las empíricas a la definición de *smart city*. Las primeras al referirse a situaciones ideales "contienen los elementos de lo que debería ser"; las segundas, en cambio, "se mueven en el plano de lo realizado" y se preocupan, en concreto, por establecer dimensiones de análisis de las que extraer indicadores concretos y fiables que permitan clasificar, caracterizar y construir rankings de ciudades al respecto.

610 Para NAVARRO GÓMEZ, C., y NAVÍO MARCO, J., "De qué estamos hablando cuando hablamos de *smart cities*: nuevos entornos para las políticas públicas locales", op. cit., p. 213, el concepto resiste múltiples definiciones por dos motivos fundamentales. De un lado, "porque no contamos con unos indicadores claros y precisos que nos permitan observar una ciudad y poder afirmar si estamos o no ante una *smart city* en sentido sustantivo", consecuencia de la ausencia de una lógica *top-down* en su desarrollo. De otro, porque pese a la tendencia global, "las respuestas son locales y de enorme diversidad, lo que nos obliga a modular nuestros presupuestos de partida a la hora de juzgar la *smartness* de las ciudades".

Destacan, en todo caso, algunas aportaciones clave que han servido para encauzar el debate. No en vano, la variedad y dispersión de conceptos y definiciones puede llegar a resultar perturbadora en la medida en que se trata de una noción compleja, interdisciplinar y poliédrica en sí misma, que, correctamente planteada y articulada, podría llegar a surtir efectos más que estimables desde la perspectiva de la tan necesaria y deseada sostenibilidad urbana. Cabe subrayar así la contribución, entre otros, de HOLLANDS, quien ya en 2008 abordó la problemática de la *smart city* desde la perspectiva de las ciencias sociales, alertando acerca de la necesidad de que el medio tecnológico no se convirtiera en fin, de forma que la noción no quedara en un modelo de mero uso de las nuevas tecnologías en el ámbito urbano. Y así, sostiene que “son territorios con una alta capacidad para el aprendizaje y la innovación, contruidos sobre la creatividad de su población, su capacidad para la creación de conocimiento y sus infraestructuras digitales para la comunicación”, interesados “por la parte de la ecuación que se refiere a los ciudadanos y al capital humano, más que por la creencia ciega en que las nuevas tecnologías pueden por sí solas transformar y mejorar automáticamente las ciudades”⁶¹¹.

Desde la perspectiva concreta de la Unión Europea, resulta capital la aportación efectuada por el equipo del Centre of Regional Science de la Universidad Tecnológica de Viena, a cargo del proyecto de investigación titulado “European *smart cities*”, que ya en su informe final, fechado a octubre de 2007, proponía una definición operativa fundada en seis ejes o dimensiones *smart* de la ciudad⁶¹²: *smart economy*⁶¹³, *smart people*⁶¹⁴, *smart governance*⁶¹⁵, *smart mobility*⁶¹⁶, *smart environment*⁶¹⁷ y *smart living*⁶¹⁸. Su planteamiento ha sido asumido con posterioridad por las instituciones europeas, así señaladamente, en el estudio efectuado a iniciativa del Parlamento Europeo, *Mapping Smart Cities in the EU*, que tras realizar un somero repaso de los diversos conceptos doctrinales ofrecidos al respecto se remite de forma expresa a las conclusiones del proyecto referenciado para proponer estas seis como características propias de la ciudad inteligente⁶¹⁹.

En ningún caso se vincula el concepto a un umbral poblacional o a una extensión territorial concreta, si bien es cierto que la asunción de las inversiones necesarias para dotar al enclave de la tupida red de comunicaciones que habrá de servir para recabar, interconectar, intercambiar y analizar la información y los datos obtenidos aconseja una mínima envergadura que viene situándose en la horquilla mínima que oscila entre los 20.000 y 50.000 habitantes, variable, como es lógico, en función del avance tecnológico que pueda experimentarse, del posible abaratamiento de los dispositivos requeridos al efecto o de la articulación de planes o estrategias específicas dirigidos a apoyar económicamente a los territorios interesados en su conversión a la nueva filosofía *smart*⁶²⁰.

Por lo que se refiere, en concreto, a la experiencia española, engloba supuestos diversos. Con la firma en junio de 2011 del “Manifiesto por las Ciudades Inteligentes. Innovación para el progreso” comenzó a gestarse la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI), constituida formalmente al año siguiente en Valladolid, en junio de 2012, bajo la Presidencia del entonces alcalde de Santander, actual Ministro de Fomento, D. Iñigo de la Serna Hernáiz. Formada por 65 ciudades⁶²¹,

611 HOLLANDS, R. G., “Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?”, *City*, núm. 12 (3), 2008, pp. 303 y ss.

612 Vid. GIFFINGER, R. (Dir.) et al., *Smart cities. Ranking of European médium-sized cities. Final report*, Vienna University of Technology, University of Ljubljana y Delft University of Technology, Octubre 2007, pp. 10 y ss. Disponible en la página web del proyecto: www.smart-cities.eu

613 Con la que se hace referencia a la competitividad de la ciudad, en particular, al espíritu innovador, el emprendimiento, la imagen económica y marcas distintivas, la productividad, la flexibilidad del mercado laboral, su identidad internacional y habilidad de transformación.

614 Relativa al capital social y humano de la ciudad, en concreto, al nivel de cualificación, afinidad al aprendizaje continuado, pluralidad social y étnica, flexibilidad, creatividad, carácter cosmopolita y abierto, participación social en la vida pública.

615 Medida por la participación en la toma de decisiones, servicios públicos y sociales, transparencia, perspectivas y estrategias políticas.

616 Referente al transporte y el empleo de nuevas tecnologías, de manera específica, la accesibilidad local, nacional e internacional, la existencia de infraestructura TIC y de sistemas de transporte sostenibles, innovadores y seguros.

617 Conectado a los recursos naturales, se remite al atractivo de las condiciones naturales de la ciudad, su contaminación, protección ambiental y gestión sostenible de recursos.

618 Conectada con la calidad de vida se mide en función de las disponibilidades culturales existentes en la ciudad, sus condiciones de salud, seguridad pública, calidad de la vivienda, equipamientos educativos, atractivo turístico o cohesión social.

619 Enero 2014, IP/A/ITRE/ST/2013-02, PE 507.480, pp. 23 y ss. En todo caso, no se exige la presencia de estas seis dimensiones en un mismo núcleo urbano para calificarlo como *smart* sino que basta con que esté presente una de las seis características enunciadas, trabajando en su implementación y progreso.

620 Vid. BARRIO ANDRÉS, M., “La *smart city*: versión 2.0 del municipio”, op. cit., quien augura la reducción de este umbral “en un futuro no muy lejano” a causa del “progresivo abaratamiento de los dispositivos electrónicos”.

621 En concreto, A Coruña, Albacete, Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Alicante, Almería, Alzira, Aranjuez, Arganda del Rey, Ávila,

tiene por objetivo intercambiar experiencias y trabajar conjuntamente para desarrollar un modelo de gestión sostenible y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, incidiendo, entre otros, en aspectos como el ahorro energético, la movilidad sostenible, la Administración electrónica, la atención a las personas o la seguridad. A este respecto trabaja con una noción amplia que permite dar cobertura a la diversidad de supuestos que acoge, en cuanto entiende por ciudades inteligentes “aquellas que disponen de un sistema de innovación y de trabajo en red para dotar a las ciudades de un modelo de mejora de la eficiencia económica y política permitiendo el desarrollo social, cultural y urbano”⁶²².

En todo caso, el interés del Gobierno de la Nación en su propagación corre parejo al de la propia Unión Europea al respecto, habida cuenta de las innumerables ventajas de todo orden, en especial, en materia de eficiencia y racionalización de la gestión pública, que cabe esperar de la implementación y el éxito de la *smart city*. Y así, se aprueba en marzo de 2015 el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, como instrumento que pretende, entre otros objetivos, facilitar al máximo a las ciudades el proceso de transformación hacia una ciudad inteligente⁶²³. Parte de la dificultad de concretar el concepto y reconoce la existencia de ciudades inteligentes de muy diversos tamaños no solo en España, sino en los diversos Estados miembros de la Unión Europea, alertando, pese a que en muchas ocasiones se encuentran aun en fases relativamente tempranas de desarrollo, acerca del “creciente riesgo de una brecha digital entre grandes y pequeñas ciudades”, por lo que asume como propia, a efectos de garantizar un cierto consenso y homogeneidad en el tratamiento y la planificación de la materia, la definición propuesta en tal sentido por el Grupo Técnico de Normalización 178 de AENOR (AEN/CTN 178/SC2/GT1 N 003). De esta forma, “ciudad inteligente (*smart city*) es la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible económico, social y ambiental en mejora permanente. Una ciudad inteligente permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar y se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes, ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente.”⁶²⁴

Es cierto que queda todavía mucho camino por recorrer desde la perspectiva del régimen jurídico de la ciudad inteligente. No en vano, carece de una regulación propia, debiendo reconducir sus especificidades y particularidades al régimen común que ofrece nuestro ordenamiento jurídico, entre otros, en el ámbito local, en materia de contratación pública y en cada uno de los sectores específicos afectados por su implementación, energía, medio ambiente, urbanismo, transporte, accesibilidad, edificación, etc., cúmulo normativo que hace aun más imbricada la senda para su proyección y puesta en marcha, si bien el cambio de paradigma urbanístico que cabe apreciar en nuestro Derecho desde hace ya años ha contribuido a abatir algunas de las mugas que estorbaban a la *smart city*⁶²⁵.

Badajoz, Barcelona, Burgos, Cáceres, Castellón, Ciudad Real, Córdoba, Guadalajara, El Puerto de Santa María, Elche, Fuengirola, Getafe, Gijón, Jaén, L'Hospitalet de Llobregat, Huelva, Huesca, Las Palmas de Gran Canaria, Logroño, Lugo, Madrid, Majadahonda, Málaga, Marbella, Mérida, Molina de Segura, Móstoles, Motril, Murcia, Oviedo, Palencia, Palma de Mallorca, Pamplona, Paterna, Pozuelo de Alarcón, Rivas Vaciamadrid, Sabadell, Salamanca, San Cristóbal de La Laguna, Sant Cugat, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Santiago de Compostela, Segovia, Sevilla, Tarragona, Toledo, Torrejón de Ardoz, Torrent, Valencia, Valladolid, Vitoria-Gasteiz y Zaragoza.

622 Así se afirma de forma textual en su página web www.redciudadesinteligentes.es

623 Desde este Plan Nacional de Ciudades Inteligentes de la Agenda Digital para España se están coordinando las principales iniciativas de modernización de los servicios públicos locales bajo este nuevo concepto y alineado con la Estrategia de Desarrollo Urbano y Sostenible Integrado. El propio Plan reconoce la dificultad de cuantificar el impacto económico del desarrollo de las ciudades inteligentes, si bien se hace eco de estudios recientes que han estimado que el mercado de soluciones para las ciudades y de los servicios adicionales requeridos para su implementación podría superar a nivel global los 400.000 millones de dólares en 2020.

624 Así lo recoge el Plan Nacional, alineándose con la norma UNE 178201:2016, *Ciudades inteligentes. Definición, atributos y requisitos*, conforme a la que “una ciudad inteligente es 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.”

625 Sobre la problemática particular planteada por la contratación pública como herramienta para promover la innovación y la sostenibilidad en el marco de la *smart city*, vid. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., “Soluciones innovadoras y gestión avanzada en entornos urbanos. Problemas jurídicos derivados de la contratación pública en el desarrollo de «ciudades inteligentes»”, *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 4, 2015, pp. 995 y ss.; y VÁZQUEZ MATILLA, F. J., “*Smart Cities* y contratación pública. Nuevo modelo derivado del actual giro ideológico”, en M. M^a. RAZQUIN LIZARRAGA (Dir.), *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 299 y ss. Resulta de gran interés la visión que las propias ciudades de Santander, Valencia, Bilbao y Donostia tienen de la ciudad inteligente a partir del análisis de su propia experiencia. Vid. en tal sentido, LÓPEZ-FOGUÉS, A., FERNÁNDEZ-BALDOR MARTÍNEZ, Á., y BONI ARISTIZÁBAL, A., “La innovación social digital colectiva y la administración en el entorno de la Ciudad Inteligente”, *GAPP*, núm. 18, noviembre 2017, pp. 23 y ss.

En efecto, la mudanza es radical. Se pasa del exterior de la ciudad, en definitiva, del énfasis en la creación de nueva ciudad extramuros al tejido urbano existente, a tornar la mirada del legislador, y por ende de los poderes públicos competentes, a su interior. La verdadera contribución realizada por la LRRRU al desarrollo urbano sostenible ha sido la de dotar de un régimen jurídico completo, obviando muchas de las lagunas y silencios preexistentes, a la intervención sobre el suelo urbano, reformando al efecto el ordenamiento jurídico vigente hasta la fecha en pos de un modelo urbano nuevo, basado en la contención de la potestad de planeamiento y en la ciudad compacta, en las antípodas, por tanto, del voraz urbanismo expansivo preconizado hasta poco tiempo antes⁶²⁶. Incide en ello también, lógicamente, nuestra legislación urbanística, destacando al efecto la aprobación de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, por la que se adapta nuestro Derecho en la materia a la innovación capital que había supuesto la aprobación en 2013 de la LRRRU. El legislador castellano y leonés busca promover con este texto legal la rehabilitación, regeneración y renovación de la ciudad construida, si bien yendo mucho más allá de los aspectos meramente físicos. Y así, se sostiene de forma explícita en su propia Exposición de motivos que “para ser sostenible, la ciudad requiere cohesión social e integración entre sus partes; la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente, desde las áreas centrales a las periferias marginales, son clave para fomentar el sentido de pertenencia, retener a los residentes y atraer a otros nuevos, pero también para que la ciudad afronte con éxito la competencia en una economía globalizada.” En suma, ideas que parecen hacer pivotar la nueva filosofía y modelo urbanístico instaurado sobre las necesidades de la colectividad y la necesidad de incrementar la calidad de vida de los ciudadanos castellanos y leoneses.

Otro hito fundamental al respecto desde la perspectiva de nuestra Comunidad Autónoma es la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León, que aspira a la culminación de objetivos sumamente ambiciosos, si bien de muy compleja materialización práctica. Y así, pretende redefinir, reordenar, en definitiva, los términos en que tiene lugar la prestación de los servicios públicos autonómicos y locales, a partir de una novedosa zonificación del territorio autonómico, orientada, en última instancia, a garantizar una mayor proximidad de los servicios públicos al ciudadano. Se trata, en fin, de asegurar la igualdad de todos en el acceso a estos servicios independientemente del lugar de residencia escogido y de su ubicación en el medio urbano o rural, a fin de incrementar de forma significativa la calidad de vida de los castellanos y leoneses, especialmente de los que residen en el citado medio rural.

Su artículo 1 pormenoriza el objeto del texto legal distinguiendo, a estos efectos, entre tres propósitos esenciales. Los dos primeros, esto es, la delimitación, de un lado, de espacios funcionales para la ordenación territorial, y la planificación y programación, de otro, de los servicios autonómicos, de acuerdo con este modelo territorial, se encuentran estrecha e indisolublemente unidos, en cuanto implican el alumbramiento de un nuevo modelo de ordenación del territorio, adoptado, en particular, por la Junta de Castilla y León para la prestación de los servicios públicos de su titularidad⁶²⁷. El tercero tiene, en cambio, un cariz más organizativo, en la medida en que implica potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente en relación con las de carácter asociativo voluntario, fomentando la solidaridad de la comunidad municipal, en el ejercicio de las competencias exclusivas y de desarrollo normativo y de ejecución de la Comunidad Autónoma⁶²⁸.

Destaca, en este sentido, la descripción del *statu quo* realizada por el Consejo Económico y Social de Castilla y León en su Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley⁶²⁹: “La ausencia, hasta ahora, de un modelo territorial único para la Comunidad, ha venido suponiendo en la práctica una prestación de servicios públicos a través de una compleja amalgama de demarcaciones diferentes, en función de cada plan o servicio público, de modo que un municipio, o bien una misma persona y su familia, podían pertenecer a varias demarcaciones territoriales diferentes en función del servicio público que demandaran. Esta heterogeneidad ha venido dificultando cualquier planteamiento global e integrado de los distintos servicios públicos, a la hora de satisfacer las necesidades de las personas; así mismo ha desorientado y complicado la posibilidad de ejercer los derechos del conjunto de la ciudadanía, habiendo dificultado durante un tiempo la integración sociosanitaria en la Comunidad.”

626 Razón por la que PAREJO ALFONSO, L., “La evolución del sistema legal urbanístico español”, en J. GIFREU FONT, M. BASSOLS COMA y A. MENÉNDEZ REXACH (Dir.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, p. 127, entiende que la LRRRU se sitúa “en la línea de lo que para el mundo rural ha supuesto la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

627 Conviene recordar, a este respecto, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para la regulación de ambas cuestiones.

628 Así, por ejemplo, con las nuevas mancomunidades de interés general reguladas por la Ley.

629 Informe Previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, de 27 de febrero de 2013, p. 15.

Pero no sólo eso, la modificación efectuada por la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, incorpora, en su artículo 13, último párrafo, un concepto innovador y fundamental para el planteamiento de la ley, el de los estándares mínimos de cobertura para los servicios autonómicos prestados en el ámbito rural, concebidos como mecanismo de garantía de la igualdad en el acceso a los mismos por parte de todos los ciudadanos. Se trata de una previsión que concreta, sin lugar a dudas, el compromiso de la Ley con la cohesión económica y territorial, en especial, respecto de las zonas rurales, en aras de asegurar la básica equidad a que aspira en tal sentido el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León en sus artículos 16 y 43⁶³⁰. No en vano, el apartado tercero de este último precepto dispone que “la Comunidad y las entidades locales de Castilla y León promoverán la cohesión y el equilibrio de todos sus territorios, con especial atención a las zonas periféricas y a las más despobladas y desfavorecidas”. Con ello se enlaza en el artículo 43.3 del Estatuto de Autonomía con lo que viene a ser un principio rector de las políticas públicas de la Comunidad expresado en varios apartados del artículo 16 del mismo texto estatutario. Destacan, a estos efectos, sus apartados 1º, “la prestación de unos servicios públicos de calidad”, 9º, “la lucha contra la despoblación, articulando las medidas de carácter institucional, económico, industrial y social que sean necesarias para fijar, integrar, incrementar y atraer población”, y 10º, “la modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales de Castilla y León, dotándolas de infraestructuras y servicios públicos suficientes”⁶³¹. Qué duda cabe que la articulación de núcleos de población y de territorios inteligentes en los términos descritos *supra* habría de redundar en el mejor cumplimiento de estos nobles propósitos, habida cuenta de las numerosas dificultades a que se enfrentan nuestros poderes públicos, precisamente por razón de las peculiaridades del territorio autonómico, para garantizar la prestación de servicios públicos eficientes y de calidad a todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, independientemente de su lugar de residencia⁶³².

En suma, la horizontalidad e interdisciplinariedad consustanciales a la sostenibilidad urbana son, a su vez, caracteres definitorios de la ciudad o el territorio inteligente, de la etiqueta *smart* vinculada, en definitiva, a la gestión más eficiente y sostenible de uno o varios asentamientos poblacionales. Nos encontramos ante los primeros pasos decisivos del ordenamiento jurídico para su materialización. Se debe avanzar, no obstante, de forma decidida en la determinación de todos aquellos conceptos implicados en su puesta en práctica y consecución. Se precisa seguridad jurídica en su empleo a fin de anudar, por otra parte, los requerimientos formales oportunos a los diversos aspectos, factores y elementos no intercambiables relacionados con la implementación de la *smart city*. La gestión inteligente del territorio no es sino un modo, en principio, el más eficiente, de satisfacer los requerimientos de la sostenibilidad urbana en su triple vertiente, económica, ambiental y social. A sus indudables ventajas económicas, en razón del ahorro, la racionalización y la eficiencia que promueve en el empleo de los recursos tanto públicos como privados, deben sumarse, además, su eficacia y empuje en la protección del ambiente urbano desde diversas perspectivas⁶³³, o, en fin, su contribución al refuerzo de la accesibilidad y, de forma especial, al fomento de la cohesión social.

Ahora bien, las indudables ventajas de la gestión *smart* en pos de la sostenibilidad urbana no alcanzan a ocultar los múltiples interrogantes planteados por la ciudad y el territorio inteligente, incógnitas que habrán de precisar de la adecuada reflexión y respuesta por parte de nuestros poderes públicos. Así, en primer lugar, la dificultad de concretar *a priori* la viabilidad de la operación y de analizar, en definitiva, su impacto sobre todo tipo de sectores afectados y, muy especialmente, en la hacienda local afectada. Debe tomarse en consideración, a tal efecto, que la determinación de su viabilidad no remite a la mera rentabilidad económica, sino que exige conocer su coste desde todas las posibles perspectivas, esto es, también cómo se aborda la problemática social o de otro tipo de tejidos, siendo individual y específica la solución pergeñada para cada caso. Su examen exige, en suma, ir más allá de la rentabilidad para los inversores y enlazar incluso con un análisis más amplio del ciclo de vida que trascienda del mero coste-beneficio de la actuación,

630 Si bien hay que relacionar este precepto con el enunciado de la Disposición adicional 3ª de la Ley para remitir la aprobación de tales estándares y su virtualidad efectiva al plazo dado por el legislador para la adaptación progresiva de los servicios autonómicos rurales al mapa de unidades básicas de ordenación y servicios rurales, que deberá producirse durante los tres años siguientes a la aprobación de este último, ya sea global o parcial.

631 En este sentido, QUINTANA LÓPEZ, T., “Artículo 43. Organización territorial”, en I. SÁEZ HIDALGO y F. REY MARTÍNEZ (Dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Civitas, 2011, pp. 600 y ss., para quien el artículo 43.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León responde a la conciencia del redactor estatutario de “los desequilibrios de tipo económico, social o cultural que existen en la Comunidad, en la que son perceptibles importantes diferencias entre el medio urbano y el extenso medio rural”. CALONGE VELÁZQUEZ, A., “Organización territorial de la Comunidad Autónoma”, op. cit., p. 634, se eleva, incluso, a la Carta Magna para engarzar este precepto con el principio constitucional de solidaridad.

632 Y así, *Libro Blanco. Smart Cities*, op. cit., pp. 87 y ss., realiza un somero repaso a las experiencias habidas al efecto, formulando las recomendaciones pertinentes, para cualquier municipio español, independientemente de su umbral poblacional. A tal fin clasifica a los municipios en núcleos de más de 500.000 habitantes, de 50.000 a 500.000 habitantes, de 5.000 a 50.000 habitantes y de menos de 5.000 habitantes, abogando, incluso, por los modelos compartidos de servicios como solución eficiente para los municipios de menor población.

633 Entre otras, control de calidad de las aguas, contaminación acústica y lumínica, gestión de residuos y de tráfico y movilidad.

en la medida en que la no intervención tendrá también, sin duda, consecuencias. ¿Cuál sería, en tal sentido, el coste social y ambiental de no intervenir?

En segundo lugar, la complejidad del reparto competencial sancionado por nuestro ordenamiento jurídico entre Administraciones públicas incide de manera especial en el tema de la *smart city*, requiriendo de colaboración y coordinación interadministrativas en un tema que ya es, por sí, muy intersectorial y atinente a materias sumamente variadas, pero en el que la asunción de competencias directas por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma podría llegar a atentar, incluso, contra la autonomía local.

De otra parte, se ha hecho referencia ya a la necesaria interrelación que exige la implementación de la *smart city* entre sectores público y privado, tema que aboca, en toda su magnitud, a la dificultad planteada por la determinación del grado de participación de cada uno de estos sectores en su puesta en marcha, de la fórmula más adecuada de colaboración y participación público-privada al efecto para garantizar la necesaria y adecuada innovación en una materia marcada, en buena medida, por la cocreación y cogestión entre ambos sectores⁶³⁴.

Tampoco deben olvidarse, en fin, los problemas específicos planteados por la gestión tecnológica de un volumen ingente de información. No en vano, la fiebre informática que caracteriza a nuestra sociedad contemporánea conlleva un grave riesgo para algunos de los derechos fundamentales más importantes que reconocen la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las Constituciones de los países miembros, incluida la española de 1978. La evolución constante e imparable de las nuevas tecnologías, su prácticamente ilimitado potencial para el tratamiento de la información y, en particular, de los datos personales, supone, en este sentido, una amenaza cierta que pone en serios aprietos la capacidad de los ciudadanos de controlar toda aquella información personal que se refiera a ellos o les afecte⁶³⁵. La denominada “sociedad de la información” está marcada por una constante renovación como consecuencia de la auténtica revolución tecnológica experimentada al respecto desde la segunda mitad del siglo XX.

Y es que la protección jurídica del ciudadano ante el espectacular desarrollo actual de las nuevas tecnologías informáticas se ha revelado como una cuestión fundamental, hasta llegar a erigirse en uno de los temas más significativos y, por ende, polémicos relacionados con la articulación y el funcionamiento concreto de los instrumentos de tutela de los derechos y libertades ciudadanas habilitados por nuestro ordenamiento jurídico. Más aún si se considera que a las dificultades planteadas por este continuo avance tecnológico, se une, por otra parte, la futilidad de buena parte de las soluciones que pudieran articularse de forma autónoma y sin conexión a otros ordenamientos jurídicos comparados o a otras respuestas ensayadas con éxito en el ámbito internacional, por cuanto no cabe duda alguna que la globalidad de los ataques experimentados por los ciudadanos, en este sentido, no saben de fronteras. Son, en cualquier caso, agresiones explicables, esperables, incluso, hasta cierto punto, en el contexto socioeconómico actualmente vigente, en el que la información se erige, claramente, y de forma cada vez más global, en instrumento de poder, en valor de cambio, desatando un voluminoso y difícilmente controlable tráfico de información.

El riesgo informático se ha convertido así, sin duda, en un elemento de conflictividad en la sociedad contemporánea, exigiendo una atenta y profunda reflexión jurídica para la búsqueda de soluciones normativas adecuadas que no sólo sancionen los incumplimientos en la materia, sino que sean realmente efectivas en la prevención de la vulneración de derechos esenciales de los ciudadanos, en especial, por lo que atañe a este estudio, como ciudadano destinatario de las actuaciones y de los servicios prestados por el sector público, frente a los potenciales riesgos que para derechos fundamentales, como la intimidad, propia imagen u honor, pudieran concurrir en el marco de la prestación de servicios, consecuencia de una realidad empresarial cada vez más influenciada por la economía digital en la que el acceso y manejo de datos personales constituirá, ya lo está haciendo, un elemento capaz de marcar de manera indeleble la actividad en el mercado⁶³⁶.

634 Tómesese simplemente en consideración, a título de ejemplo, la problemática que podría derivar, en particular, del posible reconocimiento de derechos de autor a una empresa privada en relación con productos o servicios tecnológicos que hubiera prestado y que resultaran imprescindibles para la gestión pública efectuada, después, por un tercer empresario asimismo privado a resultas de la compleja organización marcada al efecto por la articulación de la *smart city*.

635 PIÑAR MAÑAS, J. L., “Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes. Privacidad y gobierno abierto”, en J. L. PIÑAR MAÑAS (Dir.) y M. SUÁREZ OJEDA (Coord.), *Smart Cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, p. 31, se pregunta a tal efecto: “¿Dónde está el límite de la innovación? ¿Qué capacidad tiene el ser humano de adaptarse a lo nuevo y de asumirlo como irreversible, de ahí a hacerlo imprescindible y por fin normal?”

636 En tal sentido, sobre el impacto que puede llegar a tener la apuesta por las ciudades inteligentes sobre la privacidad y la protección de datos, vid., asimismo, PIÑAR MAÑAS, J. L., “Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes. Privacidad y gobierno abierto”, op. cit., pp. 24 y ss.; y, con mayor profundidad, VALERO TORRIJOS, J., “Ciudades inteligentes y datos abiertos: implicaciones jurí-

Semejante finalidad no se alcanzará en su complitud facilitando únicamente a los ciudadanos el acceso a las nuevas tecnologías, al contrario será necesario ofrecerles una información lo más amplia y transparente posible sobre las consecuencias jurídicas de su utilización, en particular, en sus relaciones con los poderes públicos.

En tal sentido, la reforma legislativa sancionada por las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, introduce innovaciones importantes en materia de Administración electrónica⁶³⁷, sancionando la incorporación real y efectiva de las innovaciones alcanzadas a tal efecto por las tecnologías de la información a la propia organización interna y a los procedimientos de actuación de nuestras Administraciones públicas y abocando con ello a un cambio de paradigma en la concepción de las relaciones entre estas últimas y los ciudadanos⁶³⁸. No en vano, quedan afectados por el uso administrativo de medios informáticos, electrónicos y telemáticos tanto su *front office* como su *back office*, esto es, su gestión, presencia y relaciones propiamente externas, de un lado, y, sus tareas y gestión de puertas hacia dentro, de otro⁶³⁹.

La adopción y el uso de las innovaciones alumbradas en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones debiera desembocar así en un nuevo modelo de Administración pública, que habría de descansar sobre el triple eje de la Administración electrónica, la transparencia y la reutilización de la información en poder del sector público. No constituye, en todo caso, un fin en sí mismo, sino que debe abarcarlo todo dentro de la Administración, “desde la organización administrativa hasta los derechos de los ciudadanos, desde la constitución y el funcionamiento de los órganos colegiados hasta la notificación de las resoluciones, desde la transparencia hasta los contratos públicos”, imponiendo un cambio no tanto en el fondo como en las formas administrativas⁶⁴⁰. A ello ha aludido también la Unión Europea al definir de forma expresa a la Administración electrónica como “el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”⁶⁴¹.

No cabe duda que, en este contexto, la reforma efectuada en el año 2015 podría haber sido más ambiciosa⁶⁴². En todo caso, contribuye de forma decisiva a situar la Administración electrónica “en el corazón mismo del Derecho

dicas para la protección de los datos de carácter personal”, *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2015, pp. 1025 y ss. Se refiere, en concreto, a la especial complejidad de las normas sobre protección de datos en el ámbito de la *smart city*, calificándola de “dificultad adicional”, en cuanto “difícilmente podrán ofrecerse respuestas precisas que no requieran de matices y condicionamientos, en gran medida exigidos por la confluencia de bienes jurídicos potencialmente contrapuestos”. No en vano, “las ciudades inteligentes demandan un entorno abierto en el que los datos se encuentren a disposición de los diversos actores en formatos abiertos y compatibles que permitan su reutilización automatizada, ya que es imprescindible un tratamiento útil de los datos para poder ofrecer servicios de valor añadido a los ciudadanos”.

637 No en vano, como señala MARTÍN DELGADO, I., “La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 32, enero-marzo 2016, p. 7, ambos textos legales han situado la regulación del uso de los medios electrónicos en el “núcleo duro” del Derecho Administrativo.

638 Hace hincapié en ello MARTÍN DELGADO, I., “La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa”, *op. cit.*, p. 5.

639 Así, siguiendo en este punto a DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, L., y DAVARA RODRÍGUEZ, M. Á., “Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: novedades en materia de Administración electrónica”, *Actualidad Administrativa*, núm. 1, enero 2016, si hablamos del *front office* de una Administración nos referimos a la relación *ad extra* entre Administración y administrado, esto es, a la gestión y la presencia de la Administración “de puertas hacia fuera”, quedando incluidos los servicios ofrecidos a la ciudadanía, la gestión y el control de la participación del ciudadano, el cumplimiento y verificación del mismo en lo que a la aplicación de la normativa se refiere y todo lo relativo a la prestación de servicios de información del sector público, bajo los prismas de la transparencia y apertura administrativa. Mientras que en el *back office* de una Administración pública quedan incluidas tareas y cuestiones relacionadas con la gestión de “puertas hacia dentro” de la Administración, esto es, todo lo relacionado con la regulación de la entidad pública, la colaboración interdepartamental, la gestión del conocimiento y la resolución de conflictos internos de la Administración, el control y desarrollo de las compras públicas y la interoperabilidad en el conjunto de la Administración pública de que se trate.

640 En expresión de MARTÍN DELGADO, I., “La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa”, *op. cit.*, pp. 5 y ss.

641 Vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones sobre *El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*, COM (2003) 567 final, p. 7.

642 Así lo entiende también, entre otros, desde la perspectiva concreta de la innovación, MARTÍN DELGADO, I., “La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa”, *op. cit.*, p. 7. No en vano, como bien destaca CHAVES, J. R., “El procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: nuevos forjados sobre viejos cimientos”, *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2016, la reforma “cede a la tentación de ofrecer visos de modernidad electrónica”, derogando la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, para resucitarla de nuevo con preceptos sustancialmente similares cuando no idénticos en su tenor literal.

Administrativo básico-común”⁶⁴³. Y si bien presenta potencialidades que conviene en todo caso aprovechar, son varias las cuestiones que suscitan, no obstante, importantes dudas, pudiendo inferirse de su enunciado la intención del legislador por perseguir con ahínco el ahorro económico aludido *supra*, a costa, incluso, de la valoración de la propia realidad plural y diversa de nuestras Administraciones públicas y, mucho más preocupante, en última instancia, de la posición y garantías de los propios interesados en el procedimiento administrativo.

Algunas de las innovaciones incorporadas abocan, sin lugar a dudas, a inevitables errores, ambigüedades e incertidumbres en su aplicación, así, la articulación de los registros administrativos de entrada y salida, la puesta en marcha de las habilitaciones oportunas para la realización de transacciones electrónicas por las Administraciones y organismos públicos, el régimen y funcionamiento del registro de apoderamientos, la práctica de la notificación por correo electrónico o la posible celebración de las sesiones de los órganos colegiados por medios electrónicos. Otras, en cambio, representan, cuando menos, reformas desafortunadas, al crear cargas innecesarias difícilmente asumibles por la generalidad de los interesados en su contacto y relación con la Administración pública, así, las atinentes a la identificación electrónica y firma digital de los ciudadanos o a la imposición de obligaciones de comunicación electrónica en su participación en el procedimiento administrativo. Más aún si se toma en consideración que el nuevo marco legal perpetúa deficiencias anteriores, al no corregir los inconvenientes derivados, por ejemplo, de las notificaciones realizadas en períodos vacacionales o por correo electrónico⁶⁴⁴.

No cabe obviar las dificultades con que cuentan al respecto los usuarios, acrecentadas, en muchas ocasiones, por la problemática planteada en la práctica por las infraestructuras y páginas web de las propias Administraciones y organismos públicos⁶⁴⁵. Se echa en falta, a tal efecto, la referencia expresa al fin de inteligibilidad de la información en el procedimiento administrativo electrónico, principio sobre el que debiera articularse el estándar técnico y la garantía efectiva de que el software permite un acceso sencillo y manejo simple de la información correspondiente⁶⁴⁶.

En definitiva, se hace necesario disponer de los medios oportunos, incluido también, por qué no decirlo, el acompañamiento presupuestario pertinente, a fin de corregir eventuales problemas técnicos de comunicación y garantizar la posición jurídica del ciudadano ante la Administración⁶⁴⁷.

No en vano, las organizaciones son reacias al cambio y más a uno de esta envergadura, por lo que habría resultado deseable que la reforma aprobada por el legislador en octubre de 2015 se hubiera edificado, entre otros aspectos, sobre el análisis conjunto de otras leyes coetáneas vigentes, el refuerzo de mecanismos de ayuda efectiva a ciudadanos, la adopción de un modelo de gestión documental más flexible y la simplificación de trámites y procedimientos⁶⁴⁸.

Por no hablar de la claridad y precisión que habría resultado deseable en relación con las consecuencias derivadas de un eventual incumplimiento de sus deberes en la materia por parte de las Administraciones y organismos públicos obligados a su cumplimiento⁶⁴⁹. Y es que no cabe ignorar la disparidad entre la realidad cotidiana de nuestras Administraciones

643 De forma que deja de estar regulada en una ley especial, tal y como destaca GAMERO CASADO, E., “Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, enero-marzo 2016, p. 15.

644 Vid., con mayor profundidad, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015, *in toto*.

645 Y es que no se trata de un proceso aséptico, como subraya MARTÍN DELGADO, I., “La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa”, *op. cit.*, para quien “ni las tecnologías ni las decisiones políticas de aprovechamiento de las mismas son neutras”, debiendo asegurar el Derecho el mantenimiento de las garantías jurídicas necesarias para la protección de los derechos de los ciudadanos de forma que su implantación en la Administración no tenga consecuencias negativas.

646 Así lo subraya BAÑO LEÓN, J. M^a., “La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados”, *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015, *in toto*.

647 Reivindicación que expresa, en particular, QUINTANA DAIMIEL, A., “Análisis preliminar de la nueva Ley Reguladora del Sector Público”, *Actualidad Administrativa*, núm. 11, noviembre 2015.

648 Insisten en ello PALOMAR OLMEDA, A., “La electrónica en la actuación administrativa y judicial”. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 913, 2015; y, VALERO TORRIJOS, J., “La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 172, 2015, pp. 13 y ss.

649 A ello se refiere también VALERO TORRIJOS, J., “La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?”, *op. cit.*, para quien no parece que el servicio a los ciudadanos haya sido precisamente la principal preocupación a la hora de afrontar la reforma legal de 2015. En el mismo sentido, GAMERO CASADO, E., “Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *op. cit.*, p. 23.

públicas y la preocupación desatada por la aspiración del Informe de la Comisión de Reforma de la Administración Pública (CORA) de avanzar en la generalización e imposición del uso de medios electrónicos en su actuación, sin tomar en consideración la ausencia, en muchas de ellas, de medios personales y técnicos suficientes y adecuados a tal fin, así como el crecimiento desmesurado de sus deberes burocráticos al respecto a la luz de una normativa muchas veces confusa, excesiva y cambiante⁶⁵⁰.

En fin, no basta con asegurar la interoperabilidad, sino que hay que destinar inversiones sin duda ingentes a romper la brecha digital y a formar adecuadamente a funcionarios y empleados públicos⁶⁵¹. De ahí, quizá, las dificultades que cabe apreciar para la implantación del nuevo marco legal en materia de Administración electrónica y que contribuyen a poner en duda la culminación y el éxito de los objetivos marcados al efecto por el legislador. Y es que, como ha subrayado ya nuestra doctrina, para poner en marcha la Administración electrónica no resultaba necesario abordar una reforma del alcance y calado de la sancionada en octubre de 2015, sino que hubiera bastado, seguramente, con una ley específica sobre el asunto acompañada, eso sí, del correlativo plan estratégico de implantación progresiva de su contenido⁶⁵².

En suma, se hace preciso garantizar un adecuado equilibrio entre las potestades y prerrogativas reconocidas a la Administración pública y los derechos en manos del ciudadano. Tanto en el ámbito de la Unión Europea como en propiamente interno se fomenta el empleo de medios electrónicos, buscando conscientemente su promoción y el incremento del porcentaje de población que los utiliza. Ahora bien, ¿a costa de qué precio en términos de derechos y garantías del ciudadano ante el sector público? No solo eso, ¿qué hace el sector público por garantizar un conocimiento y formación suficiente de la población a fin de garantizar el adecuado empleo de los medios electrónicos y evitar indeseables fenómenos de exclusión social?

No cabe duda que la vinculación de la *smart city* a la propia evolución de las nuevas tecnologías ofrece en tal sentido luces y sombras⁶⁵³. Si bien es cierto que promueve un ahorro económico y temporal importante para el ciudadano, a la vez que mejora las condiciones ambientales y sociales en que se desenvuelve su existencia, y que, debidamente implementada, se fundará en la interoperabilidad mejorando, por tanto, la cooperación entre distintas Administraciones públicas y entre estas últimas y los ciudadanos, no cabe obviar sus riesgos no solo por el posible recorte de garantías al ciudadano en su posición ante la nueva Administración electrónica sino, en concreto, por el grave y preocupante tema de la posible exclusión social que podrían desencadenar a causa de las nuevas tecnologías. Y es que la ciudad inteligente, el territorio inteligente, en el caso concreto de Castilla y León, debe tomar en consideración las características de la población que lo habita y contemplar a toda la ciudadanía, tema importante si se toma en consideración desde la perspectiva del envejecimiento de la población de la Comunidad Autónoma, su despoblación o la dispersión de la población en núcleos de reducido tamaño⁶⁵⁴. ¿Cómo garantizar la inclusión de la población residente en pequeñas localidades del ámbito local? ¿Cómo hacer a las ciudades más incluyentes y en ningún caso excluyentes a causa de la implementación de nuevas soluciones tecnológicas?⁶⁵⁵ El papel de la Administración habrá de resultar clave al efecto, adaptándose a

650 Vid. en tal sentido y con mayor profundidad, sobre las implicaciones de la reforma en materia de Administración electrónica desde la perspectiva de las corporaciones locales, ACÍN FERRER, Á., "Procedimiento administrativo. Administración electrónica. Derecho de acceso a la información. La difícil aplicación de la Ley del Procedimiento Administrativo Común". *La Administración Práctica*, núm. 6, 2015; y, HERRERO POMBO, C., "El nuevo procedimiento administrativo (electrónico): los diez escalones que aún no hemos subido". *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, 2016, para quien el problema es de medios y claridad en las estrategias municipales, no de normativa.

651 Así lo entiende también CHAVES, J. R., "El procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: nuevos forjados sobre viejos cimientos", op. cit., para quien el éxito del tráfico documental electrónico presupone costes e inversiones descomunales.

652 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., "Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 198, 2015, p. 362.

653 En tal sentido, sobre los marcos de interoperabilidad para la administración electrónica, las venturas y desventuras del *big data* y el *internet of things* y el desequilibrio entre prerrogativas de la Administración y garantías del ciudadano en la materia, vid., por todos, FRANCO ESCOBAR, S. E., "Luces y sombras de la administración electrónica para las *smart cities*", en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 259 y ss., así como la doctrina allí citada.

654 Resulta de gran interés, a estos efectos, el estudio efectuado desde la perspectiva alemana por SCHWEITZER, E., "On the road to becoming a Smart Citizen", *BBSR-Analysen KOMPAKT*, núm. 8, 2017, en el que se constata hasta qué punto los ingresos, edad y nivel de educación son elementos claves a la hora de explicar la distribución desigual de competencias digitales entre la población. Se trata, en todo caso, de un asunto que ha alcanzado ya la vía judicial en Estados Unidos, así, señaladamente, *Indiana vs. IBM* (Corte de Apelación Indiana 13 de febrero de 2014).

655 Ya que en ese caso estaríamos, como bien denuncia PIÑAR MAÑAS, J. L., "Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes. Privacidad y gobierno abierto", op. cit., p. 18, "no ante una ciudad inteligente, sino robotizada y deshumanizada. Lo contrario a inteligente y sostenible."

todo tipo de indicadores a su alcance, también, por qué, los dispositivos, sistemas operativos o apps que más utilizan los ciudadanos⁶⁵⁶. De ahí, quizá, el hincapié hecho en los últimos tiempos por mudar no solo el concepto sino la propia etiqueta de *smart city* a favor de la de *knowledge city*, más acorde con la filosofía que aboga por la consolidación de sociedades abiertas fundadas en la innovación y el conocimiento⁶⁵⁷.

III.IV.3.- En concreto, la perspectiva ambiental. Ahorro y eficiencia energéticas y la rehabilitación inteligente de edificios.

No cabe duda alguna que en las últimas décadas se ha abierto paso en el ámbito internacional una nueva concepción de la ciudad, de la vida urbana, de los servicios a prestar a todo ciudadano en cualquier núcleo de población, independientemente de su tamaño. Cabe apreciar también esa mudanza en el ordenamiento jurídico español y, señaladamente, como se ha subrayado *supra*, en el Derecho urbanístico castellano y leonés, enfrentado a una tensión prácticamente irresoluble entre dos extremos de difícil conciliación. De un lado, la tendencia imparable al crecimiento de las ciudades, fenómeno ciertamente global, fruto de la *vis attractiva* ejercida sobre el ser humano por el modo de vida urbano, sus promesas y potenciales oportunidades. De otro lado, la inquietud de los poderes públicos y de los propios ciudadanos porque se garantice su igualdad en la prestación de los servicios públicos a su disposición, asegurándose normativamente, al margen de su lugar de residencia, su acceso y disfrute de los mismos en condiciones de equidad⁶⁵⁸. Las reformas legislativas efectuadas en los últimos años en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana suponen, a tal efecto, un paso adelante a la hora de afianzar este nuevo modelo, fundado, como ya ha quedado debidamente acreditado en páginas precedentes, en la sostenibilidad urbana entendida en su triple dimensión, económica, ambiental y social.

Pues bien, sin duda la adecuada articulación de la *smart city* o, en su caso, del territorio inteligente ofrece una vía de interés para la materialización de esta nueva concepción de ciudad, al facilitar, de forma significativa, a través del empleo de los beneficios derivados al efecto de la innovación tecnológica, la eficiencia, la racionalización, el ahorro y la mejor prestación, en definitiva, de los servicios públicos, lo que habrá de redundar no solo en una mayor sostenibilidad financiera de la ciudad⁶⁵⁹, sino también, sin duda, en una progresión positiva, desde la perspectiva del municipio o del territorio implicado, en materia de protección ambiental y cohesión social⁶⁶⁰.

Y, sin embargo, su régimen jurídico continúa siendo, en gran medida, insuficiente. Se hace preciso reconocer que la complejidad de los títulos competenciales que se entrecruzan al respecto aboca, necesariamente, a mayores trabas, en cuanto terreno abonado a la coordinación y, fundamentalmente, cooperación interadministrativas⁶⁶¹. A ello se suman,

656 No en vano, como bien recuerda VEGARA, A., “Supercities. La inteligencia del territorio”, op. cit., pp. 5 y ss., “la globalización ha facilitado avances importantes, pero ha surgido también «una gran fractura» entre los países, las ciudades, las empresas y las personas que se integran y los que no se integran en este nuevo orden económico”.

657 Vid., por todos, BIGGS, P. et al., *The State of Broadband: Broadband catalyzing sustainable development*, op. cit., p. 64, donde se afirma que el concepto descansa sobre la propia noción de sociedad abierta e inclusiva del conocimiento acuñada por la UNESCO. Para los autores la nueva etiqueta se caracteriza porque hace referencia a un nuevo modelo de ciudad no solo *smart*, sino caracterizada por situar las necesidades y los derechos de sus moradores en el centro y núcleo de su desarrollo urbano, a la vez que se define por la vigencia de los principios de pluralismo, inclusión, equidad y transparencia, garantía de la libertad de expresión, acceso universal a la información y al conocimiento, diversidad cultural y educación para todos, en línea, por otra parte, con lo dispuesto por la Nueva Agenda Urbana adoptada por Hábitat III.

658 GONZÁLEZ PINO, A., “La sostenibilidad financiera de las Grandes Ciudades”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 13, 15 de julio de 2017, p. 10, apunta, en tal sentido, que “quizás, no todos los territorios puedan tener de todo, pero sí que todos los ciudadanos deben de tener un conjunto de servicios esenciales, que hagan practicables el principio de igualdad no solo en obligaciones, sino también en derechos”.

659 Vid. al efecto las reflexiones vertidas por GONZÁLEZ PINO, A., “La sostenibilidad financiera de las Grandes Ciudades”, op. cit., *in toto*.

660 Vid. al efecto, sobre el papel de las entidades locales en relación con la eficiencia energética, GARCÍA RUBIO, F., “El papel de los municipios en la sostenibilidad ambiental”, *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, núm. 1, 2015, pp. 34 y ss.; y, con mayor profundidad, ofrecen un estudio monográfico sobre la materia GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Coords.), *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013.

661 Así, por citar tan sólo algunas, las competencias en materia de urbanismo, régimen local, despliegue de tecnologías de la información y la comunicación, turismo, normalización o estandarización, sin olvidar, en todo caso, la gran heterogeneidad que cabe apreciar entre nuestros entes locales y su capacidad para asumir los retos planteados al efecto por la implementación de esta nueva inteligencia o *smartness* territorial. En todo caso, conviene no olvidar que la complejidad del reparto competencial ha alcanzado, con carácter general, al propio urbanismo, resultando en su sectorialización, tal y como sostiene TEJEDOR BIELSA, J., “El Derecho Urbanístico en la encrucijada”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, enero-febrero 2017, p. 465, para quien, en todo caso, la interdisciplinariedad “está enriqueciendo día a día el urbanismo” y “resulta deseable y coherente con la concepción de la ciudad como hábitat humano integrado, como entorno sobre

por lo demás, los inconvenientes derivados de los silencios y numerosas lagunas aun presentes en materia de recogida, almacenamiento, análisis, intercambio y explotación de la información y los datos obtenidos a resultas de la aplicación de esta filosofía *Smart*. Se trata, sin duda, de un reto importante. Aun más si descendemos del nivel colectivo al particular de la edificación concreta, en cuanto la rehabilitación inteligente ha sido, precisamente, la gran olvidada en las últimas reformas en materia de legislación urbanística, tanto estatales como autonómicas⁶⁶².

En efecto, el régimen jurídico vigente en materia de rehabilitación urbana continúa pivotando en gran medida sobre el deber de conservación, vinculado a la imagen o a la calidad del paisaje urbano entendido como apariencia de ciudad⁶⁶³. Y así, conforme a la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, la obligación tradicional de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos tiene por finalidad, en última instancia, “evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la «imagen urbana»”⁶⁶⁴. No en vano, se ha apuntado que el paisaje urbano actúa “a modo de bisagra entre la realidad y el deseo”, esto es, entre la realidad de la ciudad en un momento concreto y aquello que aspira a ser, no solo en términos estéticos, sino también económicos, sociales o ambientales, de ahí su vinculación indubitada con el tan deseado desarrollo urbano sostenible⁶⁶⁵.

Sin embargo, las reformas efectuadas han dejado de lado, en buena medida, la rehabilitación inteligente de los edificios que conforman la ciudad, al no tomar en consideración ni establecer parámetros o estándares constructivos específicos al efecto para las actuaciones de rehabilitación⁶⁶⁶. No hay duda del potencial del Derecho urbanístico al efecto, en cuanto instrumento que puede condicionar la técnica a emplear no solo para que la construcción de la edificación, sino también su gestión y rehabilitación posterior se realicen de forma inteligente⁶⁶⁷. La *smart city*, como concepto general, remite a una forma de vida, a cómo experimenta y vive la ciudad el propio ciudadano, marcando la forma en que se prestan en ella los servicios, en especial los públicos, si bien promoviendo, simultáneamente, la cultura de la innovación y el emprendimiento. Condiciona, asimismo, la forma en que se conectan e integran centro urbano y periferia de la ciudad. Contribuye, en este sentido, a hacer más habitable la ciudad, en consonancia con los nuevos parámetros de sostenibilidad que han anulado, en gran medida, la libertad de elección entre tornar a la ciudad construida o huir hacia el *urban sprawl*, en cuanto imponen un modelo de ciudad compacta que busca rehabilitar, regenerar, renovar los espacios urbanos existentes antes de habilitar la expansión de la ciudad a nuevos terrenos sin urbanizar. Ahora bien, para que el nuevo modelo sea un éxito y cuente no solo con la aprobación de la ciudadanía sino con resultados contrastables en términos económicos, ambientales y sociales, se ha de aspirar a que el parque

el que se proyectan un conjunto de derechos y obligaciones complejos, mucho más que la mera propiedad”. Sobre la quiebra y fragmentación producida en el orden constitucional de distribución de competencias en materia urbanística se pronuncia VAQUER CABALLERÍA, M., “El territorio (una aproximación a su concepto en el Derecho público)”, en L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ (Coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 1952, para quien resulta llamativo que a resultas de la misma “el Estado no puede ordenar el territorio, pero sí desordenarlo”.

662 GÓMEZ JIMÉNEZ, M^a. L., “La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario”, en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, p. 245, refiere las dificultades derivadas de la ausencia de definición unívoca de rehabilitación inteligente o *smart remodeling*.

663 De “buen efecto urbanístico de conjunto” habla la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1985 (Ar. 2214), refiriéndose a la “imagen urbana”, en cambio, la de 17 de junio de 1991 (Ar. 5248).

664 Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1991 (Ar. 5248), fundamento de derecho segundo. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Pasado, presente y futuro del Derecho Urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, enero-febrero 2017, p. 176, reivindica no solo la conservación sino la sustitución como elemento integrante de la rehabilitación urbana, reclamando “un criterio puramente estético” y “la creación de cultura mediante urbanismo, un urbanismo orientado estéticamente” en el que “la Administración asuma un papel protagonista”.

665 Vid., con mayor profundidad al respecto, GARCÍA RUBIO, F., “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 municipal”, *La Administración al día*, INAP, 22 de marzo de 2017.

666 Para GÓMEZ JIMÉNEZ, M^a. L., “La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario”, op. cit., p. 257, es tiempo de “iniciar la senda de una nueva configuración de la ordenación de las ciudades inteligentes”, integrando en ella los procesos de rehabilitación inteligente y haciendo compatibles, en todo caso, los aspectos financiero y político que deben ir de la mano en aquellas actuaciones integrales que se prevea desarrollar.

667 Así, en concreto, sobre la estrecha interrelación entre edificación y sostenibilidad, vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 301, noviembre 2015, pp. 151 y ss.

edificado existente, en muchas ocasiones deteriorado cuando no abiertamente degradado⁶⁶⁸, resulte igual de cómodo y cuente con las mismas ventajas que la nueva construcción⁶⁶⁹.

Y es que no cabe duda de la estrecha interrelación entre edificio y ciudad. Ya lo había advertido la Exposición de motivos de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana, al recordar que la intervención administrativa sobre la actividad constructiva es “precisamente uno de los casos más antiguos de actuación del poder público sobre las facultades dominicales”, justificado en la medida en que “la vinculación de los edificios a la ciudad es tan íntima que al construir los edificios no cabe olvidar que se está construyendo al mismo tiempo a la ciudad”. De ahí que la intervención pública sobre la propiedad urbana se produzca no solo en el momento de emprender la obra, sino también una vez terminada y “mientras dure la vida de la construcción”⁶⁷⁰.

El actualmente vigente TRLSRU parte, en este sentido, del deber de conservación de la edificación aislada para fomentar no solo su propia mejora, sino la del medio urbano en que se integra, promoviendo la rehabilitación edificatoria y, simultáneamente, la recuperación, renovación y regeneración de la ciudad. Destaca, a tal efecto, el acento puesto por el legislador en la promoción de la eficiencia y el ahorro energéticos en el medio urbano, que va mucho más allá de la mera suma de los obtenidos en cada edificio particular⁶⁷¹.

Enlaza de lleno, por tanto, con la propuesta de medidas presentada por la Comisión Europea a finales de noviembre de 2016 bajo el título de *Energía Limpia para todos los europeos*, conocida también como Paquete de Invierno⁶⁷², con el que se persigue la reducción, en línea con los compromisos asumidos por la Unión Europea de acuerdo con el Acuerdo de París, de al menos un 40 por 100 las emisiones contaminantes respecto a 1990, elevar la cuota de renovables por encima del 27 por 100 para 2030 y la mejora en un 30 por 100 de la eficiencia energética para el mismo horizonte. El paquete legislativo pretende, en última instancia, que la Unión Europea se abastezca con energía limpia, a cuyo fin establece medidas relativas al marco de energías renovables, la utilización de sistemas limpios de frío y calefacción, la descarbonización del transporte y el autoconsumo eficiente. Destaca el papel central reservado a la eficiencia energética, a la que se erige en palanca para el cumplimiento de las nuevas obligaciones establecidas⁶⁷³.

668 Denuncia, por todos, el “efecto demoleedor” del urbanismo de expansión sobre la ciudad consolidada, TEJEDOR BIELSA, J., “El Derecho Urbanístico en la encrucijada”, op. cit., p. 463.

669 Objetivo que se antoja problemático y difícil de alcanzar en la medida en que apenas si las últimas reformas normativas han contribuido a expandir la institución de la inspección periódica de edificios, valorándose la eficacia de esta nueva norma legal en la medida en que podrá contribuir, tal y como subraya el Editorial de CASTELAO RODRÍGUEZ, J., en *Práctica Urbanística*, núm. 138, enero-febrero 2016, p. 5, a la extensión de la “cultura social del mantenimiento de los edificios”. En todo caso, se refiere, precisamente, a la necesaria vinculación de la rehabilitación con las estrategias de desarrollo urbano sostenible para que sea considerada realmente inteligente, GÓMEZ JIMÉNEZ, M^a. L., “La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario”, op. cit., p. 246.

670 La especial sensibilidad de la Ley de 1956 con los edificios que conforman la ciudad construida se manifiesta en el nacimiento con esta Ley a la vida jurídica de los Planes Especiales de Reforma Interior, perseguidos siempre, tal y como afirma EMBUENA MANUEL, G. D., “El preterito perfecto y el futuro imperfecto de los Planes Especiales de Reforma Interior”, op. cit., pp. 54 y ss., por “el desarrollismo económico, teniendo este como base en nuestro país el sector de la construcción y como consecuencia de este, la expansión de nuestras urbes”, razón que ha llevado a que hayan sido “minusvalorados e infrautilizados”.

671 En este sentido, el documento *Temas Hábitat III. 21-Ciudades inteligentes*, Nueva York, 31 de mayo de 2015, p. 6, señala la “eficiencia de recursos y energía” como una de las áreas claves en que deben enfocarse las comunidades sostenibles y que “requiere la gestión del crecimiento urbano atendiendo al consumo y agotamiento de los recursos, a través de la planificación estratégica, políticas y mediciones enfocadas a las edificaciones, electrodomésticos, transporte y agricultura, industrias de servicios y la fabricación. Al utilizar los recursos de una manera sostenible, asistidos por las tecnologías inteligentes, pueden reducirse el impacto en el ambiente y prestar más atención a las necesidades de los grupos pobres y vulnerables.” Como acertadamente subraya GÓMEZ JIMÉNEZ, M^a. L., “La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario”, op. cit., p. 249, el incumplimiento por parte del Estado español de los objetivos europeos de eficiencia energética implica que aunque no todas las rehabilitaciones inteligentes deban incorporar actuaciones energéticas en la edificación, ambos conceptos -rehabilitación inteligente y energética- suelen ir habitualmente de la mano.

672 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Energía limpia para todos los europeos*, de 30 de noviembre de 2016, COM (2016) 860 final.

673 La Comunicación COM (2016) 860 final de la Comisión estima, p. 2, que el paquete supone la oportunidad de “acelerar tanto la transición hacia una energía limpia como el crecimiento y la creación de empleo”. Así, “con la movilización de un importe adicional de 177.000 millones de euros de inversión pública y privada al año a partir de 2021, este paquete puede generar un crecimiento de hasta un 1 por 100 del PIB en la próxima década y crear 900.000 nuevos puestos de trabajo. También significa que, en 2030, por término medio, la intensidad de carbono de la economía de la Unión Europea será inferior en un 43 por 100 a los niveles actuales, y la electricidad renovable representará la mitad, aproximadamente, de la combinación de producción eléctrica de la Unión Europea.”

El paquete propuesto no solo eleva la meta de mejora de eficiencia hasta el 30 por 100⁶⁷⁴, sino que perfecciona las herramientas regulatorias y financieras para su consecución. No en vano, considera la eficiencia energética como “la fuente de energía más universalmente disponible”, por lo que busca anteponerla ya que “la fuente de energía más barata y más limpia es la energía que no necesita ser producida o utilizada”⁶⁷⁵. Y así, pese a su extensión, resulta de interés transcribir la reflexión de la Comisión europea respecto a la relevancia de la eficiencia energética en el sector concreto de la edificación, tanto privada como pública⁶⁷⁶:

«Los edificios representan un 40 por 100 del consumo total de energía y cerca de un 75 por 100 de ellos son ineficientes desde el punto de vista energético. La eficiencia energética de los edificios sufre una falta de inversión y está expuesta a numerosos obstáculos. Si bien es cierto que los edificios son objeto de mantenimiento y de mejoras con carácter periódico, las inversiones en ahorro energético suelen ser desatendidas debido a la escasez de capital, la ausencia de información fiable, la falta de trabajadores cualificados o dudas sobre los posibles beneficios. Con la tasa de renovación actual de los edificios, del 1 por 100 anual aproximadamente, se necesitaría un siglo para adaptar el parque de edificios a un consumo de energía moderno, casi nulo. Los edificios de energía limpia representan mucho más que un ahorro de energía: aumentan la comodidad y la calidad de vida, permiten integrar las energías renovables, el almacenamiento y las tecnologías digitales, y conectar los edificios con el sistema de transporte. La inversión en un parque inmobiliario de energía limpia puede servir de acicate para la transición hacia una economía hipocarbónica.

El aumento de las inversiones en los edificios públicos, como los hospitales, las escuelas y las oficinas, también depende de la disponibilidad de financiación privada y de empresas de servicios energéticos privadas que ofrezcan mecanismos innovadores, como los contratos de rendimiento energético. El ahorro energético puede tener asimismo un efecto positivo en los presupuestos públicos, dado que cada año se gastan unos mil millones euros en energía en esos edificios públicos. Sin embargo, las normas de inversión del sector público y de tratamiento estadístico de la renovación de activos deben ser transparentes y claras para facilitar las inversiones en eficiencia energética en los activos públicos. La Comisión está analizando, en estrecha cooperación con los Estados miembros, el impacto de las normas de contabilidad pública en el mercado de los contratos de rendimiento energético y actualizará sus orientaciones sobre el tratamiento estadístico de ese tipo de asociaciones antes de finales de la primavera de 2017.

La modificación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios acelerará las tasas de renovación de los edificios al reforzar las disposiciones en materia de estrategias de renovación de edificios a largo plazo, con el fin de descarbonizar el parque inmobiliario a mediados de siglo. La propuesta también mejorará la información a disposición de los promotores de proyectos y de los inversores gracias al refuerzo del papel de los certificados de eficiencia energética, a la difusión de información sobre el consumo energético de los edificios públicos y a la vinculación entre la intensidad del apoyo público y el nivel del ahorro energético alcanzado. La propuesta hace un llamamiento a los Estados miembros para que centren asimismo sus inversiones en las personas en situación de pobreza energética, ya que la eficiencia energética es una de las mejores maneras de tratar las causas profundas de la pobreza energética.»

De esta forma, el Anexo I de la Comunicación propone lanzar una iniciativa europea sobre edificios a fin de acelerar la renovación en este ámbito y apoyar la transición hacia un parque inmobiliario de energía limpia. Reconoce de forma expresa la necesidad de superar varios “obstáculos sociales, financieros, técnicos o administrativos” para concretar el potencial de los edificios en materia de energía sostenible⁶⁷⁷, incorporando un componente de “financiación inteligente para edificios inteligentes” que habrá de contar con el apoyo del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y la

674 En comparación con el objetivo de al menos un 27 por 100 acordado en 2014.

675 Comunicación COM (2016) 860 final, p. 4. Se trata, sin duda, de un área clave en el funcionamiento de toda ciudad, en especial de la inteligente, debiendo aplicarse los conceptos de eficiencia y ahorro energético de forma transversal a todas sus dimensiones.

676 Efectuada sobre la base de los datos obtenidos del procedimiento de evaluación de impacto de la modificación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, SWD (2016) 414.

677 Al margen de estrategias energéticas establecidas a escalas superiores, corresponderá al municipio contribuir a la satisfacción de estos objetivos de múltiples formas, correspondiendo un especial protagonismo, en tal sentido, conforme señala el *Libro Blanco. Smart Cities*, op. cit., pp. 54 y ss., a las redes de suministro inteligente o *smart grids*, a la integración de fuentes de energía renovable en la red eléctrica, a la gestión energética de edificios e infraestructuras y, en particular, a la adopción de modelos de colaboración público-privada que permitan reducir costes sin poner en riesgo la seguridad pública.

posible ayuda procedente de otros fondos de la Unión Europea, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Fundándose en el Plan de Inversiones para Europa y en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la Comisión lanzará una iniciativa para continuar estimulando las inversiones en eficiencia energética y edificios inteligentes de entidades del sector público, empresas de servicios energéticos, pymes, empresas de capitalización media y hogares. Se pretende, a tal efecto, repartir el riesgo entre los fondos, públicos y privados, nacionales y de la Unión Europea, a fin de “ofrecer más opciones atractivas de financiación a los beneficiarios finales”⁶⁷⁸. Una medida inevitable dado que en la ciudad construida el protagonismo de la iniciativa privada no se ha revelado aun de forma decidida, a diferencia de su intervención entusiasta previa en el desarrollo de suelo urbanizable. De ahí que la intervención de la Administración pública resulte esencial, ya que a su escaso atractivo económico, por su elevado coste, se suman, por otra parte, la incertidumbre inicial sobre la viabilidad técnica de las actuaciones proyectadas en pos, en particular, de una mayor eficiencia y ahorro energéticos, la necesidad, por otra parte, de que estas últimas sean precisamente integradas, tomando en consideración aspectos sociales y culturales diversos y, en concreto, las reclamaciones de la población residente, por no hablar, en suma, de los escollos planteados en la práctica por las instituciones de realojo y retorno, en aquellas actuaciones más amplias, y precisamente por ello problemáticas, que requieren el desalojo de los ocupantes legales de la ciudad ya construida objeto de la intervención⁶⁷⁹.

En todo caso, la Unión Europea cifra los objetivos en materia de eficiencia energética, estimando que creará 400.000 empleos, reducirá un 12 por 100 las importaciones de gas, ahorrará 70.000 millones de euros en combustibles fósiles y 8.200 millones de euros en costes para la salud. El objetivo vinculante del 30 por 100 de eficiencia energética para 2030 es, en todo caso, una medida trascendental que cambiará el mercado eléctrico y provocará, a medio plazo, reformas importantes en nuestro ordenamiento jurídico⁶⁸⁰.

No en vano, las nuevas Directivas europeas reconocen el derecho de los ciudadanos a generar, almacenar, consumir y vender su propia energía renovable en condiciones justas, establecen un catálogo de medidas de eficiencia energética para incrementar la demanda y el mercado de rehabilitación y vehículo eléctrico, abriendo, por lo demás, el mercado de almacenamiento y puntos de recarga a nuevos actores, a los que se da prioridad frente a distribuidores y transportistas de energía⁶⁸¹.

Y es que conviene recordar que las ciudades son las principales contribuyentes al cambio climático. Pese a representar menos del 2 por 100 de la superficie de la tierra, consumen el 78 por 100 de la energía mundial y producen más del 60 por 100 del total de dióxido de carbono, así como un monto significativo de las emisiones de los gases de efecto invernadero⁶⁸². La reducción de estas cifras pasa, inexcusablemente, por mejorar la eficiencia energética y reducir las emisiones de los edificios concretos que conforman la ciudad, para lo que habrá de tomarse en consideración la totalidad de su ciclo de vida: fabricación de materiales, transporte a obra, proceso constructivo, uso y explotación⁶⁸³. Es mucho lo que cabe hacer, en tal sentido, para incrementar la calidad ambiental y la eficiencia energética del parque edificado, entre otros aspectos, integrar en los edificios las energías renovables, a través, por ejemplo, de paneles solares, y los servicios eficientes, así, a título de ejemplo, limitadores de caudal o sistemas de alumbrado con sensores de presencia, adecuar la edificación a las condiciones climáticas del entorno en el que se inserta garantizando, a tal fin, su adecuado aislamiento y ventilación, orientación e impacto paisajístico, asegurar su rehabilitación con materiales y métodos

678 Si bien se contempla que una parte importante de los fondos se emplee en las ciudades y en las regiones por el papel crucial que corresponde a agentes locales y regionales en el apoyo a los edificios de energía limpia. Vid. el Anexo I de la Comunicación COM (2016) 860 final, *Acelerar el recurso a energía limpia en los edificios*, pp. 4 y ss.

679 GIFREU FONT, J., “Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística”, en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 63 y ss.

680 Tomando en consideración la convulsa evolución del Derecho español en materia energética en los últimos años, no cabe sino adherirse a las palabras de GARCÉS SANAGUSTÍN, Á., “El cambio climático como hecho que determina las medidas de fomento de las energías renovables”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 312, marzo 2017, p. 149, cuando afirma que el “desarrollo sostenible encuentra su mejor entorno en un Derecho sostenible, que implica seguridad jurídica y la consolidación del principio de no regresión en materia ambiental”.

681 Vid. en tal sentido la síntesis que ofrece GARCÍA BREVA, J., “¿Por qué hablar de innovación?”, *Tendencias IPM en Energía*, marzo 2017, pp. 2 y ss.

682 Principalmente a través de la generación de energía, vehículos, industria y uso de la biomasa. Son datos que ofrece el Programa de Naciones Unidas ONU-Hábitat, que trabaja por un mejor futuro urbano, en su página web <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/cambio-climatico/>

683 Hace hincapié en ello IRASTORZA, L., “Ciudades inteligentes: requerimientos, desafíos y algunas claves para su diseño y transformación”, op. cit., p. 109.

constructivos sostenibles y su adecuado mantenimiento posterior⁶⁸⁴. La sostenibilidad urbana es mucho más que la mera suma de los ahorros obtenidos por la implementación de criterios sostenibles en sus edificaciones individuales, pero qué duda cabe que se ve especialmente favorecida e impulsada si se avanza en la senda de la sostenibilidad de sus inmuebles concretos⁶⁸⁵.

En esta línea se inserta, precisamente, el nuevo artículo 36 ter de la LUCyL. Rotulado “eficiencia energética y energías renovables”, sanciona la estrecha imbricación de ambas realidades con la potestad de planeamiento urbanístico y relaciona, en concreto, las vías particulares por las que dicha potestad habrá de fomentar o promocionar su mejora y empleo. De esta forma, por lo que se refiere a la eficiencia energética de la edificación, dispone que “en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se fomentarán las intervenciones de mejora de la envolvente que reduzcan la demanda energética, y los aumentos de volumen o superficie construida derivados de la realización de obras de mejora energética no se tendrán en cuenta en relación con los límites máximos aplicables a los citados parámetros”. Del mismo modo, si bien referido a la nueva edificación y a la expansión de la ciudad a nuevos sectores urbanizables, recoge que “en las nuevas construcciones, se procurará la correcta orientación para beneficiarse de factores naturales como los efectos de soleamiento y el régimen de vientos”, procurándose en aquellos sectores “la implantación de sistemas colectivos de calefacción susceptibles de gestión centralizada y apoyadas”⁶⁸⁶. En cuanto a las energías renovables, el planeamiento urbanístico habrá de fomentar el uso de las viables en términos técnicos y económicos, así como la sustitución progresiva del empleo de combustibles fósiles, en especial en las áreas industriales⁶⁸⁷.

III.V.- CONCLUSIONES.

1. 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. Una preocupación que debe ponerse en relación, en todo caso, con la velocidad y la propia magnitud de los cambios urbanos habidos en las últimas décadas y, muy especialmente, desde mediados del siglo XX a consecuencia de la 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, poniendo en serio aprieto la sostenibilidad de tales enclaves y de nuestro actual modo de vida.

684 Vid. el *Libro Blanco. Smart Cities*, op. cit., pp. 59 y ss., que procura dar respuesta al interrogante planteado por el coste de un edificio sostenible, afirmando que aunque el sobrecoste fluctúa entre el 2 y el 8 por 100, es “compensado con ahorros de un 30 a un 50 por 100 en consumo energético y en agua, ahorros de hasta el 90 por 100 en residuos generados, e importantes incrementos de productividad por la mejora del confort y en la gestión y mantenimiento del edificio”, de forma que el resultado neto sitúa el ahorro en torno a los 400 euros/m²/año.

685 Y así, han surgido certificados de sostenibilidad respaldados por organismos diversos que, tras la comprobación del cumplimiento de ciertos estándares, acreditan el grado de sostenibilidad de un inmueble y su eventual homologación internacional. Así, la certificación VERDE supervisada en España por el *Green Building Council España* o las certificaciones internacionales LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*) y BREEAM (*Building Research Establishment Environmental Assessment Method*), citadas de forma expresa por el *Libro Blanco. Smart Cities*, op. cit., p. 60. Vid. al respecto con mayor profundidad, HUERTA, D., RIVAS, P., y WADEL, G., “Una visión acerca de la experiencia y evolución deseable de los sistemas voluntarios de certificación ambiental de edificios”, *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 145, 2017.

686 No en vano, como bien señala MELLADO RUIZ, L., “¿Es necesaria la certificación energética en el caso de auto-promociones? La eficiencia energética como «cuestión de interés general»”, *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, núm. 1, 2015, vol. 1, pp. 87 y ss., la eficiencia energética de los edificios “no es una cuestión meramente privada”, sino también un “indicador basilar de los objetivos y principios generales jurídico-públicos de ordenación del modelo energético, tanto a nivel interno como supraestatal”. Vid., en tal sentido, su interesante análisis de la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de abril de 2013 acerca de la necesidad de certificación de eficiencia energética en autopromociones inmobiliarias.

687 El autoconsumo eléctrico se encuentra, sin duda, íntimamente unido a la promoción de las energías renovables y a la mudanza del modelo energético español. Su regulación ha planteado un vivo debate entre nosotros en fechas recientes ante los diversos pronunciamientos normativos producidos en el sector de la energía. Vid. al respecto con mayor profundidad y, en particular, sobre los aspectos urbanísticos relacionados con este autoconsumo, GONZÁLEZ RÍOS, I., “La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, *in toto*.

En este contexto, no cabe duda que resulta absolutamente conveniente 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.

2. Los retos derivados del principio de desarrollo sostenible desde una perspectiva eminentemente urbana llaman a la adopción de políticas integradas, holísticas o completas, que tomen en consideración todas las facetas y aristas de la vida en la ciudad a fin de promover un cambio estructural profundo que garantice 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. 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.

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, ante la ausencia de una definición científicamente contrastada que pueda avalar con el rigor pertinente los contornos de este nuevo modelo urbano sostenible. Se trata, en suma, de asumir la diversidad y la complejidad de las ciudades 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 su crecimiento y expansión en términos realmente sostenibles, en cuanto nodos altamente interconectados en términos políticos, sociales, económicos y ambientales. No es posible detener el éxodo a la ciudad, ni convenga quizá intentar evitarlo, pero sí cabe embridar y dirigirlo a la consecución de ciertos objetivos, entre ellos, significativamente, una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos residentes en zonas urbanas.

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. De otro, la visión estrictamente particular de la edificación individual en sí misma considerada, de cuya sostenibilidad depende también, de manera relevante, la satisfacción 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. Los 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, representan, en todo caso, pasos en la dirección adecuada, como certificará poco tiempo después la Declaración de Toledo, aprobada el 22 de junio de 2010 por los Ministros Responsables de Desarrollo Urbano de los 27 Estados miembros de la Unión Europea. A tal efecto, con sus aciertos y errores, la irrupción de la LRRRU en 2013 destaca, fundamentalmente, por este planteamiento transformador, favorable, en definitiva, a la articulación de una nueva forma de abordar la intervención en los espacios urbanos preexistentes, guiada, en último término, por la búsqueda de una mayor calidad de vida para los individuos que los habitan. Ahora bien, no cabe sino constatar que si la noción y los objetivos ambicionados por el desarrollo urbano sostenible se encuentran suficientemente identificados a resultas de la evolución del principio, no ocurre lo mismo, sin embargo, con la concreción de los métodos y medios específicos a emplear para alcanzar su satisfacción.

4. El debate jurídico no se situaría tanto, por consiguiente, en la determinación y delimitación de los propios retos a satisfacer a resultas del impulso y la puesta en marcha de la regeneración urbana, sino más bien en la elección y tipificación de las metodologías aplicables para hacer esta transformación realmente operativa. Una labor en la que habrá de resultar absolutamente primordial, al socaire del reparto constitucional de competencias en materia urbanística, el legislador autonómico.

El ordenamiento urbanístico de Castilla y León no resulta ajeno a esta aspiración. Por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma, no cabe duda que la LUCyL resultó, en gran medida, pionera a estos efectos. Al establecer unos criterios y bases mínimas para garantizar la sostenibilidad del planeamiento urbanístico, reforzados después tras la modificación operada por Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, consagra una estrecha interrelación entre urbanismo y sostenibilidad en la Comunidad Autónoma.

5. A la luz de cuanto antecede, las operaciones de rehabilitación y renovación de la ciudad existente han de procurar aprovechar el espacio urbano actual, adaptando la ciudad construida a los requerimientos económicos, sociales y medioambientales propios de nuestro tiempo, a fin de optimizar y maximizar, en última instancia, su rendimiento, tanto

en términos absolutos como relativos, esto es, desde la perspectiva particular de los elementos concretos que la integran y entre los que alcanza especial significado y predicamento la vivienda.

Resulta fundamental, en este sentido, la atención que dispensa el legislador desde la aprobación de la Ley de 2013 a la cuestión energética y, en concreto, su preocupación por fomentar, impulsar y garantizar un mayor ahorro y eficiencia energéticas en el medio urbano. Su interés 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.

De ahí que las medidas en los últimos tiempos referidas al sector concreto que nos ocupa prevean actuaciones en materia de rehabilitación energética de la envolvente térmica de los edificios existentes, mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación interior en los edificios existentes, construcción de nuevos edificios y rehabilitación integral de los existentes con alta calificación energética, construcción o rehabilitación de edificios de consumo de energía casi nulo, mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de frío comercial, así como, en fin, del parque de electrodomésticos. Con ello pretende no sólo 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 a fin de integrar, en última instancia, la dimensión ambiental en el medio urbano.

6. Los objetivos comunitarios en materia de energía han evolucionado, afianzándose y perfilándose con mayor nitidez desde su referencia inicial al ahorro de energía hasta abrirse al objetivo más amplio de la eficiencia energética, incidiendo, en todo caso, sobre tres elementos estrechamente interrelacionados -consumo racional de energía, demanda energética y rendimiento de la instalación o sistema correspondiente- a fin de reducir el consumo y, en consecuencia, la factura energética, a la vez que disminuye el impacto medioambiental al minorarse las emisiones de dióxido de carbono. En todo caso, el ahorro y la eficiencia en materia de energía aboca a una clara ponderación económica de factores, de forma que debe traducirse, no sólo, pero también, en un ahorro económico verificable.

No hay duda que la realización entre nosotros de los objetivos concretos marcados al efecto por la Unión Europea ha avanzado con cierto retraso. Nos encontramos ante una materia compleja, en la que se entrecruzan una variedad de títulos competenciales diversos. El impacto que se obtendría de mejorar energéticamente el parque de viviendas construidas sería mucho mayor que si el legislador se limitara a actuar en exclusiva sobre la nueva construcción, de ahí el interés y el foco de atención que tanto la normativa europea como la nacional, en sus diversas vertientes, estatal, autonómica e incluso local, han puesto en los últimos tiempos sobre la eficiencia energética en relación con la rehabilitación edificatoria, la renovación y la regeneración urbanas.

Se trata, en todo caso, de una cuestión que alcanza especial relieve a raíz de la aprobación de la LES, que pretende atajar alguno de los males endémicos que han aquejado a la regulación de la eficiencia y el ahorro energéticos, claramente insuficiente hasta la aprobación de esta Ley en 2011, y aun después, entre otras razones, por la elevada dispersión normativa habida al efecto, la gran diversidad de Administraciones públicas con competencias variadas de incidencia indudable sobre la cuestión o la multiplicidad y heterogeneidad de actividades y sectores concretos necesitados de medidas eficaces de fomento de la eficiencia energética, factores que han contribuido, en suma, a inhibir el desarrollo de un marco normativo pertinente en la materia que permita identificar adecuadamente a los destinatarios y las medidas concretas a adoptar para evitar, finalmente, el derroche de energía, garantizando su uso más eficiente.

Da un paso más en esta dirección, desde la perspectiva del parque edificado español, la LRRRU, que aspira a fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad tanto de la edificación en sí, como del suelo, acercando el marco normativo español a los objetivos marcados por las políticas y la regulación europeas, sobre todo en relación con los objetivos concretos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética. Resulta significativa la referencia expresa del legislador, por vez primera en 2013, a la minoración de la pobreza energética como objetivo claro del nuevo texto legal de la LRRRU. En todo caso, los fines enunciados en materia energética por la legislación urbanística vigente en España remiten a la implementación y vigencia de un principio más amplio de racionalidad energética, que encuentra traducción en varias de las disposiciones y medidas adoptadas al efecto tanto por el texto legal de 2013 como por el actualmente vigente TRLSRU.

7. Debe apuntarse, sin embargo, la difícil conciliación apreciable en nuestro ordenamiento jurídico de los objetivos de la eficiencia y el ahorro energéticos como senda para avanzar de forma meridiana en pos de la sostenibilidad urbana, con la

propia evolución experimentada, de otro, por la regulación aplicable, en concreto, a un sector de tanta trascendencia y repercusión práctica a estos efectos como el aplicable al ámbito de las energías renovables. Y es que la crisis económica imperante desde 2007 y sus feroces consecuencias se han dejado sentir también, como no podía ser de otra manera, en el ámbito energético, si bien con una intensidad e incoherencia inusitadas, absolutamente irracionales en su propio planteamiento, por cuanto de forma simultánea a la asunción de nuevos compromisos por el Estado español en materia de desarrollo urbano sostenible, de lucha contra el cambio climático y de mayor eficiencia y ahorro energéticos, se efectúa una reforma normativa en materia de energías renovables que invierte por completo su régimen regulatorio y las medidas de fomento y de promoción vigentes hasta el momento, abocando a un número ingente de pequeños operadores y productores a un limbo jurídico presidido por la incertidumbre y la inseguridad más absolutas.

Una situación que se ha visto, en ocasiones, sorprendentemente sancionada y apuntalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, en concreto, por su articulación de la teoría del riesgo regulatorio inherente a las energías renovables. Así, al colapso que cabe apreciar en el sistema de producción de energía a partir de fuentes renovables al socaire de la reforma efectuada por Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, se une, en todo caso, la abierta contradicción que cabe apreciar entre esta doctrina jurisprudencial y los compromisos internacionales asumidos por el Estado español para la contención de los riesgos asociados al cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero. Y así, entre la “no petrificación” de la normativa frente a la innovación tecnológica y a la situación económico-financiera vigente en cada momento, de un lado, y el incesante vaivén normativo experimentado por el sector de las energías renovables desde el año 2007, de otro, debiera existir un ámbito intermedio presidido por una mínima certidumbre y previsibilidad acerca de cómo habrá de evolucionar la regulación energética, auténtico soporte, en última instancia, para la prestación de un servicio sumamente valioso para la satisfacción de necesidades colectivas consideradas básicas y de primer orden. Sólo así habrá de sobrevivir la confianza en la regulación del sector como pilar esencial, conviene no olvidarlo, sobre el que se asienta nuestro ordenamiento jurídico y han de afianzarse nuestras propias instituciones.

8. El nuevo informe de evaluación de edificios que alumbra 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 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 urbano. Sanciona 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 edificaciones.

Corresponderá al legislador autonómico y, 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 edificios. 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 quien corresponde la aplicación de esta técnica. En todo caso, no cabe duda que la apuesta del legislador estatal por generalizar la aplicación de esta técnica, 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 vigente hasta 2011, ha sufrido un duro revés a raíz 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, estando pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalitat de Cataluña contra los artículos 4 y 6, así como las Disposiciones transitoria primera y final decimoctava, entre otros, de la LRRRU, reguladores del informe de evaluación de edificios.

9. 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 a progresar de forma decidida en la senda de la sostenibilidad urbana. A ello responde la aprobación, en nuestra Comunidad Autónoma, de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Castilla y León, por la que se

modifican cinco leyes autonómicas a fin de abordar el necesario cambio de paradigma en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, adoptándose, además, medidas en pos de la sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. De esta forma, la Comunidad Autónoma integra esencialmente en un solo texto, en concreto, la Ley de Urbanismo de Castilla y León, el cambio de rumbo urbanístico que había anticipado y promocionado ya el Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León, aprobado el 9 de febrero de 2012.

10. La Comunidad Autónoma de Castilla y León incorporó la inspección técnica tempranamente a su legislación en materia urbanística. Y así, la redacción inicial de la LUCyL, contempla en su artículo 110 la inspección técnica de construcciones como nuevo mecanismo para la conservación y rehabilitación de edificaciones. Ciertamente establece una regulación sumamente parca al efecto, remitiendo al desarrollo reglamentario posterior la determinación de su periodicidad y demás condiciones esenciales que habrán de marcar, de forma decisiva, el alcance y la exigibilidad de la inspección. La amplitud e indeterminación de su enunciado inicial será encauzada posteriormente por los artículos 315 a 318 del RUCyL.

La regulación de la inspección técnica de construcciones será objeto de modificación tiempo después por la Disposición final 1ª de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, reguladora del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, a fin de concretar con mayor detalle la indeterminación de su enunciado inicial. En todo caso, en este estadio inicial la inspección técnica de construcciones podía reconducirse, con carácter general, a un proceso de comprobación y verificación de los criterios estructurales, de un lado, relativos a la resistencia, estabilidad y deformación del conjunto de instalaciones que forman parte del edificio, así como de su habitabilidad, de otro, a fin de actuar de forma preventiva frente a cualquier daño o defecto que pudiera acarrear un riesgo para las personas. La LRRRU adopta una nueva perspectiva, más amplia, haciendo pivotar el recién estrenado informe de evaluación de edificios sobre la aspiración de progresar en la senda de la sostenibilidad urbana, manifestada en su triple perspectiva ambiental, social y económica. En desarrollo de esta legislación de 2013, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, sanciona en su Disposición final 1ª el cambio de denominación de la hasta entonces vigente inspección técnica de construcciones, de forma que todas las referencias hechas a la misma por parte de la normativa de Castilla y León deberán entenderse realizadas, a partir de su entrada en vigor, a la inspección técnica de edificios, remitiendo el término empleado hasta el momento para la determinación del objeto de la evaluación, esto es, “construcciones”, al adoptado, en cambio, por el legislador estatal, “edificios”. Subsiste, en consecuencia, la regulación preexistente sobre esta inspección técnica, recogida en el artículo 110 de la LUCyL, cuyo tenor literal había sido modificado en 2010, y se encuentra desarrollada en los artículos 315 a 318 bis del RUCyL, reformados, a su vez, en 2013 y 2016 para su adaptación, en esta última ocasión, a la Ley autonómica de 2014 y, por ende, a la LRRRU.

a) La LUCyL remite la inspección técnica de la edificación a la evaluación de “su estado de conservación y el cumplimiento de los deberes urbanísticos establecidos en el artículo 8 y de las condiciones que señale, en su caso, la normativa aplicable a cada tipo de construcción”. Incide en ello también el artículo 315 del RUCyL, cuyo apartado b) le encomienda determinar, además, las obras y trabajos de mantenimiento precisos para cumplir con aquellos deberes y condiciones, así como el plazo señalado al efecto. En todo caso, la modificación del RUCyL en 2016 ha añadido un tercer apartado a este último precepto, el c), a fin de adaptar su regulación a la legislación estatal y encomendar asimismo a la inspección técnica de edificios “cumplir las condiciones para poder surtir los efectos previstos para el informe de evaluación de edificios en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”. Se sanciona así la incorporación, vía remisión, a la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León del triple objeto encomendado a la evaluación de los edificios por la LRRRU, consumando el paso de la anterior inspección técnica de construcciones al nuevo informe de evaluación de edificaciones, más ambicioso en su planteamiento y objetivos.

b) El legislador estatal define un primer núcleo de aplicación, si bien contempla, como es lógico, la posibilidad de que la normativa autonómica o municipal extienda la obligación de obtener informe de evaluación al resto de los edificios no requeridos por la legislación básica para ello, pudiendo contemplar especialidades de aplicación del citado informe en función de la ubicación del inmueble, su antigüedad, tipología o uso predominante. Por lo que se refiere, en concreto, a nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 110 de la LUCyL deslegaliza esta cuestión, remitiéndose de forma expresa a su posterior desarrollo reglamentario. Dispone, en concreto, la sujeción a esta inspección técnica de aquellos edificios situados en los ámbitos geográficos que se determinen al respecto en vía reglamentaria. Consecuentemente, el artículo 315 bis del RUCyL define las construcciones y edificaciones sometidas a inspección, fijando el ámbito de aplicación de la inspección técnica de edificios en función de la combinación de dos criterios diversos. El primero, relativo a la finalidad o uso de la construcción correspondiente; el segundo, referente al umbral poblacional del municipio en que se ubique.

c) La Disposición transitoria 2ª 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 edi-

ficios y en los plazos que respecto a los mismos se establecen. En definitiva, los edificios afectados por la obligación de acreditar aquellos extremos a que se refiere el informe de evaluación, los plazos para que se proceda a la adopción del informe correspondiente y la periodicidad que tendrá, en su caso, el citado informe, dependerán, en buena medida, de la regulación autonómica y de lo que puedan prever al respecto las Ordenanzas municipales, que podrán disponer un régimen más restrictivo y exigente. Y así, el artículo 316 del RUCyL recoge el testigo de la remisión realizada por el artículo 110.4 de la LUCyL a la vía reglamentaria para la regulación de los plazos y condiciones en que debe llevarse a cabo la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Y así, conforme a su enunciado, la primera inspección técnica del edificio obligado deberá realizarse dentro del año natural siguiente a aquel en que se cumplan cuarenta años desde su fecha de terminación, sometiéndose a segunda y sucesivas inspecciones dentro del año natural siguiente al que se cumplan diez años desde la anterior. En todo caso, el plazo de cuarenta años para la realización de la primera inspección comienza a contar de nuevo desde la fecha de terminación de las actuaciones de rehabilitación integral o total del edificio conforme a la legislación sobre ordenación de la edificación.

d) El ámbito subjetivo del informe de evaluación de edificios se articula sobre tres pilares esenciales. De un lado, los sujetos obligados a la acreditación de los diversos extremos sobre los que versa el informe. Conforme al artículo 29 del TRLSRU, el requerimiento de la Administración competente irá dirigido al propietario del inmueble incluido en el ámbito de aplicación de la evaluación, si bien el informe podrá ser realizado también por encargo de la comunidad o incluso de una agrupación de comunidades de propietarios, refiriéndose a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario, en cuyo caso extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes que lo integran. Sin perjuicio de esta última posibilidad, la obligación de realizar el informe de evaluación y de acreditar en tiempo y forma las diversas cuestiones que integran su contenido, recae, en todo caso, sobre el propietario del bien inmueble. Hace hincapié sobre ello también la LUCyL, cuyo artículo 110.3 prevé, incluso, la realización de la inspección técnica de oficio, a costa de los propietarios. De otro, la Administración competente para requerir su presentación y con ella, en definitiva, la acreditación de aquellos aspectos que integran su contenido. El ordenamiento urbanístico de nuestra Comunidad Autónoma sigue la opción, habitual, por lo demás, de encomendar al Ayuntamiento el control del cumplimiento de este deber. Se trata, en todo caso, de una opción lógica, coherente con las competencias municipales de gestión en materia de urbanismo. Y, en última instancia, los técnicos considerados competentes, conforme a la normativa vigente, para su suscripción, en cuanto supone la realización de un mero control municipal *ex post*. La normativa urbanística hace recaer sobre el propietario la obligación de seleccionar a un técnico competente, facilitar la realización de la inspección material y recabar el certificado y la documentación correspondiente para su presentación, en última instancia, ante el Ayuntamiento dentro del plazo designado al efecto. Este tercer colectivo resulta absolutamente capital para la realización material de la evaluación. Pese a su regulación por el artículo 30 del TRLSRU, su determinación e identificación concreta no se encuentra exenta de dificultades. No en vano, la competencia técnica para la realización de cualquier tipo de trabajo o función es siempre motivo de controversia entre los diferentes colectivos de profesionales cualificados que reivindican responsabilidades y competencias específicas al efecto. Y así, ha suscitado especial atención la guerra de atribuciones abierta al efecto entre las distintas organizaciones profesionales del ámbito de la edificación. La reciente reforma del RUCyL mantiene la asignación de competencias vigente hasta ahora, si bien incorpora al apartado primero del precepto la previsión específica de que “la certificación energética y la evaluación de las condiciones de accesibilidad podrán ser realizadas por un técnico diferente del que suscriba el informe de inspección”. En cualquier caso, pese a la consolidada jurisprudencia que ha declarado reiteradamente que las inspecciones técnicas de viviendas urbanas son competencia exclusiva de arquitectos y arquitectos técnicos, no han faltado voces críticas, que han subrayado el carácter indebidamente restrictivo, a su juicio, de esta regulación. Más aun en tiempos de supuesta liberalización y competencia en la prestación de servicios.

e) La evaluación sustanciada por el técnico competente para suscribir el informe de evaluación de edificios implica la realización de una inspección visual para el estudio de sus características tanto intrínsecas como extrínsecas, así como de los condicionantes más importantes de su entorno inmediato. Se trata de examinar posibles causas y efectos de la propia obsolescencia de la edificación, tomando en consideración, a tal efecto, no solo el transcurso del tiempo desde su construcción sino el impacto derivado del uso y de otros agentes externos que pudieran afectar en mayor o menor medida su envejecimiento. Profundiza en ello de forma decidida el RUCyL, que establece de forma pormenorizada el contenido y los efectos del informe. En todo caso, una vez transcurridos los plazos pertinentes, el Ayuntamiento podrá dictar órdenes de ejecución para que se cumplan los deberes exigibles en materia de realización tanto de la inspección técnica correspondiente, como de las obras y los trabajos de conservación requeridos a resultas de la misma, y en el supuesto de su hipotético incumplimiento podrá acordar, incluso, la ejecución subsidiaria de las obras y trabajos requeridos, en el marco de lo dispuesto al efecto por el artículo 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Resulta significativo, asimismo, el esfuerzo realizado por procurar una publicidad adecuada del resultado de la inspección, así, en el Libro del Edificio o el Registro de informes de inspección técnica de edificios e informes de evaluación de edificios.

11. La investigación realizada subraya la propia transversalidad de la sostenibilidad, fuerza motriz presente en todos los sectores ordinamentales, con implicaciones, sin duda, trascendentales desde la perspectiva urbana y, de forma más amplia, territorial. Así, la problemática jurídica planteada por el fomento de la innovación en las ciudades, con la consiguiente articulación de lo que se han dado en denominar territorios inteligentes, ciudades creativas o *smart cities*; sin olvidar, en fin, los efectos significativos de las migraciones internas, de la dispersión poblacional, de la tendencia demográfica y de la acusada despoblación de amplias zonas del territorio castellano y leonés sobre la articulación de las políticas públicas y la prestación de servicios a los ciudadanos, en un contexto, conviene insistir sobre ello, de marcada contención del gasto público y de promoción de la eficiencia en la prestación de los servicios. La convergencia real y efectiva de nuestra economía con la de los países que integran la Unión Europea exige, por un lado, hacer frente a nuestra actual coyuntura económica, marcada por las restricciones presupuestarias y un paro masivo y de larga duración que han alumbrado un nuevo marco de organización y actuación de nuestros poderes públicos, fundado en la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución española tras la reforma efectuada en su enunciado en 2011, si bien sin olvidar, por otro, la necesidad de continuar construyendo y, especialmente, conservando y manteniendo en tiempos de crisis económica y financiera un sistema integrado de infraestructuras y servicios cuya existencia contribuye a la realización de objetivos comunitarios y nacionales capitales, tales como la cohesión territorial o una mayor integración económica y social. La plasmación práctica de esta idea exige, en todo caso, un ingente esfuerzo presupuestario y financiero que los presupuestos públicos no pueden acometer por sí mismos lo que hace preciso acudir a la financiación privada, aspecto que exigiría, por sí mismo, especial atención y reflexión. El nuevo modelo económico al que se aspira, fundado en las exigencias del desarrollo sostenible y la innovación, exige transitar hacia nuevas coordenadas sociales proporcionadas por la sostenibilidad, con el fin último de mejorar los estándares de calidad urbana, social y ambiental.

Sobresale, en todo caso, la problemática jurídica planteada en los últimos años en España y, en concreto, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por el fomento, precisamente en el marco de la renovación urbana, de la innovación en las ciudades, con la consiguiente articulación de lo que se han dado en denominar *smart cities*, esto es, espacios más tecnológicos, sostenibles y transitables, que permitan la evolución hacia un nuevo paradigma urbano en el que el ciudadano sea no sólo eje del cambio sino, además, su principal beneficiario. Se trata, en fin, de mejorar la habitabilidad urbana, apoyándose en un modelo de gestión más eficiente y sostenible, aprovechando el gran volumen de información que proporcionan las nuevas tecnologías. Son cuestiones que conectan, inevitablemente, con la implementación de nuevos modelos organizativos para el diseño, evaluación e impacto de las políticas públicas y, fundamentalmente, para la prestación de los servicios públicos.

12. El ordenamiento urbanístico de Castilla y León no resulta en absoluto ajeno a las aspiraciones expuestas. No en vano, el auténtico hecho diferencial de la Comunidad Autónoma no se encuentra tanto en un signo o elemento constitutivo comunitario, cuanto en las características peculiares de su territorio. La ordenación, organización y gobierno territoriales de la Comunidad Autónoma se ven abocados a lidiar con problemas y singularidades que contribuyen a individualizar y diferenciar de forma decisiva a Castilla y León del resto del territorio nacional, en particular, la despoblación, el envejecimiento de la población, su dispersión territorial o el número de núcleos de población en cada municipio.

Destaca, a tal efecto, el reto esencial que supone para nuestra Comunidad Autónoma la problemática concreta de la despoblación, desafío sumamente complejo y de difícil respuesta ante su diverso alcance y contornos en función del ámbito geográfico concretamente considerado. En todo caso, la pérdida de población en el medio rural ha concitado el interés del Gobierno de la Nación, que ha adoptado un enfoque multisectorial al efecto, impulsando la elaboración de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y creando, al efecto, el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. Qué decir, a tal efecto, de la constitución del grupo de trabajo de los Parlamentos regionales europeos CALRE, sobre despoblación y envejecimiento poblacional, presidido por Castilla y León, que persigue, como objetivos prioritarios, en la misma línea de lo expuesto hasta el momento, integrar la demografía y sus desafíos en las políticas y presupuestos europeos.

Es cierto que los tres problemas citados como ejes de la estrategia nacional se dan en nuestra Comunidad Autónoma, pero no lo es menos que con una intensidad y diversidad notables de unos ámbitos geográficos a otros (supraprovincial, provincial, infraprovincial). En todo caso, si cabe extraer una conclusión cierta del análisis y el diagnóstico de la situación de cada territorio es que hay una clara correlación entre desarrollo económico y envejecimiento, de forma que la política de desarrollo regional se revela, en última instancia, como la única llave cierta para abrir la puerta del éxito a la política demográfica y para garantizar, en suma, un umbral cualitativo adecuado en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos en condiciones, por lo demás, de igualdad y equidad. Cobran aquí todo su sentido las llamadas a la *smart specialization* y a la política económica planteada y enfocada al ámbito propiamente local.

Este es el contexto en el que se alumbró la LOSGTCL, por la que se impulsa un nuevo modelo de ordenación y gobierno territorial a fin de mejorar la cohesión territorial de la Comunidad Autónoma y garantizar una mayor cercanía y acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de Castilla y León a la prestación de los servicios públicos. Una Ley que pretende, en definitiva, ordenar y cohesionar el mapa local de la Comunidad Autónoma a fin de mejorar, como criterio rector último, la calidad de vida de los ciudadanos, creando y articulando, a tal efecto, un modelo municipal que busque ser, en última instancia, eficaz y cercano.

13. El concepto de *smart* no debe considerarse circunscrito en exclusiva al ámbito metropolitano o a las grandes aglomeraciones urbanas, sino que resulta también de especial interés en núcleos reducidos de población y ámbitos rurales, por cuanto supone, necesariamente, la definición de un modelo específico y adaptado a las peculiaridades propias de cada núcleo y de su entorno. No en vano, la calidad en la gestión y en el servicio público no puede ni debe ser monopolio de las grandes ciudades sino que interesa también, y mucho, en aquellos núcleos de población y zonas rurales donde la población y los recursos escasean en mayor medida. De ahí que el concepto de ciudad inteligente deba ir acompañado, necesariamente, del de territorio inteligente, dos nociones que, conforme se reconoce de forma expresa en el documento temático sobre las ciudades inteligentes perfilado de cara a la elaboración y aprobación de la Nueva Agenda Urbana, descansan, a su vez, en última instancia, sobre la sostenibilidad y, en suma, cohesión del tejido social sobre el que se asientan y que los conforma, si bien el principal escollo para la implementación y expansión de la *smart city* se encuentra, precisamente, en la dificultad para dar con una definición precisa de la expresión.

14. La innovación no es un estado a alcanzar, inmutable una vez conquistado, sino antes bien un proceso que exige una evolución y adaptación constantes no solo por el propio carácter cambiante de las necesidades colectivas y de los retos públicos a los que deba enfrentarse, sino por la mudanza de las propias evidencias científicas y de las mejores prácticas disponibles en que se sustenta su implementación y puesta en práctica. Todo ello sin perder de vista, como es lógico, el objetivo finalmente perseguido en el ámbito urbano con la incorporación de la filosofía *smart*, que no es otro, en definitiva, que el incremento o mejora del nivel de vida de los ciudadanos a través del progreso y perfeccionamiento de la gestión pública, en términos tanto de eficacia como, muy particularmente, de eficiencia, e independientemente de la Administración responsable, en su caso, de la prestación del servicio público correspondiente, esto es, sin perjuicio de su ámbito y titularidad autonómica o, por el contrario, propiamente local.

En este sentido, la maximización de los beneficios que ofrece la innovación tecnológica se erige en requisito previo para el despliegue y la correcta articulación de la *smart city*, junto con dos premisas esenciales. De un lado, el ciudadano, que ha de erigirse realmente en eje del esfuerzo que se realice, tomándose en consideración su perfil y los caracteres propios de su núcleo poblacional de residencia. De otro lado, el alto nivel de compromiso que resulta necesario para hacer posible la ciudad o el territorio inteligente; empeño que exige, en todo caso, el concurso de múltiples actores, públicos y privados, a los que habrá de dotarse de especial formación a fin de que cuenten con los conocimientos que se requieren a todos los participantes en el proceso. No en vano, se trata de una noción de contenido especulativo, en cuanto hace referencia, indudablemente, a una ciudad futurible y futurista, transformada por las nuevas tecnologías, a una idea en permanente desarrollo que algún autor ha tildado, en suma, de alto contenido utópico y especulativo, a lo que ha contribuido que su nacimiento y primeros pasos se hayan dado precisamente en el ámbito local, señaladamente municipal, por delante de posibles estrategias o planificaciones realizadas en el ámbito internacional, nacional o regional.

15. En ningún caso se vincula el concepto de *smart city* a un umbral poblacional o a una extensión territorial concreta, si bien es cierto que la asunción de las inversiones necesarias para dotar al enclave de la tupida red de comunicaciones que habrá de servir para recabar, interconectar, intercambiar y analizar la información y los datos obtenidos aconseja una mínima envergadura que viene situándose en la horquilla mínima que oscila entre los 20.000 y 50.000 habitantes, variable, como es lógico, en función del avance tecnológico que pueda experimentarse, del posible abaratamiento de los dispositivos requeridos al efecto o de la articulación de planes o estrategias específicas dirigidos a apoyar económicamente a los territorios interesados en su conversión a la nueva filosofía *smart*.

A estos efectos, el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes parte de la dificultad de concretar el concepto y reconoce la existencia de ciudades inteligentes de muy diversos tamaños no solo en España, sino en los diversos Estados miembros de la Unión Europea, alertando, pese a que en muchas ocasiones se encuentran aun en fases relativamente tempranas de desarrollo, acerca del “creciente riesgo de una brecha digital entre grandes y pequeñas ciudades”. De ahí que quede aun mucho camino por recorrer desde la perspectiva del régimen jurídico de la ciudad inteligente. No en vano, carece de una regulación propia, debiendo reconducir sus especificidades y particularidades al régimen común que ofrece nuestro ordenamiento jurídico, entre otros, en el ámbito local, en materia de contratación pública y en cada uno de los sectores específicos afectados por su implementación, energía, medio ambiente, urbanismo, transporte, accesibilidad, edificación, etc., cúmulo normativo que hace aun más imbricada la senda para su proyección y puesta en marcha, si bien

el cambio de paradigma urbanístico que cabe apreciar en nuestro Derecho desde hace ya años ha contribuido a abatir algunas de las mugas que estorbaban a la *smart city*, destacando al efecto la aprobación de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, por la que se adapta nuestro Derecho en la materia a la innovación capital que había supuesto la aprobación en 2013 de la LRRRU, y, en particular, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León, que aspira a la culminación de objetivos sumamente ambiciosos en relación con la prestación de servicios públicos, si bien de muy compleja materialización práctica.

16. Se debe avanzar, no obstante, de forma decidida en la determinación de todos aquellos conceptos implicados en su puesta en práctica y consecución. Se precisa seguridad jurídica en su empleo a fin de anudar, por otra parte, los requerimientos formales oportunos a los diversos aspectos, factores y elementos no intercambiables relacionados con la implementación de la *smart city*. La gestión inteligente del territorio no es sino un modo, en principio, el más eficiente, de satisfacer los requerimientos de la sostenibilidad urbana en su triple vertiente, económica, ambiental y social. A sus indudables ventajas económicas, en razón del ahorro, la racionalización y la eficiencia que promueve en el empleo de los recursos tanto públicos como privados, deben sumarse, además, su eficacia y empuje en la protección del ambiente urbano desde diversas perspectivas, o, en fin, su contribución al refuerzo de la accesibilidad y, de forma especial, al fomento de la cohesión social.

Ahora bien, las indudables ventajas de la gestión *smart* en pos de la sostenibilidad urbana no alcanzan a ocultar los múltiples interrogantes planteados por la ciudad y el territorio inteligente, incógnitas que habrán de precisar de la adecuada reflexión y respuesta por parte de nuestros poderes públicos. En primer lugar, la dificultad de concretar *a priori* la viabilidad de la operación y de analizar su impacto sobre la hacienda local afectada. En segundo, la complejidad del reparto competencial con incidencia en el tema de la *smart city*. De otra parte, los retos que plantea la necesaria interrelación que exige su implementación entre sectores público y privado. Y, en fin, los problemas específicos planteados por la gestión tecnológica de un volumen ingente de información.

17. La protección jurídica del ciudadano ante el espectacular desarrollo actual de las nuevas tecnologías informáticas se ha revelado como una cuestión fundamental. Se hace preciso garantizar un adecuado equilibrio entre las potestades y prerrogativas reconocidas a la Administración pública y los derechos en manos del ciudadano. Tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el propiamente interno se fomenta el empleo de medios electrónicos, buscando conscientemente su promoción y el incremento del porcentaje de población que los utiliza. Ahora bien, la ciudad inteligente, el territorio inteligente -en el caso concreto de Castilla y León- debe tomar en consideración las características de la población que lo habita y contemplar a toda la ciudadanía, así, el envejecimiento de los habitantes de la Comunidad, su creciente despoblación o la dispersión poblacional en núcleos de reducido tamaño. El papel de la Administración pública es clave para garantizar la inclusión de la población residente en pequeñas localidades del ámbito rural, para hacer, en suma, nuestras ciudades más incluyentes y en ningún caso excluyentes a causa de la implementación de nuevas soluciones tecnológicas. Semejante finalidad no se alcanzará en su plenitud facilitando únicamente a los ciudadanos el acceso a las nuevas tecnologías, sino que será necesario ofrecerles una información lo más amplia y transparente posible sobre las consecuencias jurídicas de su utilización, en particular, en sus relaciones con los poderes públicos.

18. La adecuada articulación de la *smart city* o, en su caso, del territorio inteligente ofrece una vía de interés para la materialización de la nueva concepción sostenible de la ciudad, al facilitar, a través del empleo de los beneficios derivados al efecto de la innovación tecnológica, la eficiencia, la racionalización, el ahorro y la mejor prestación de los servicios públicos, lo que habrá de redundar no solo en una mayor sostenibilidad financiera de la ciudad, sino también, sin duda, en una progresión positiva, desde la perspectiva del municipio o del territorio implicado, en materia de protección ambiental y cohesión social. Se trata, sin duda, de un reto importante. Aun más si descendemos del nivel colectivo al particular de la edificación concreta y, sin embargo, la rehabilitación inteligente ha sido, precisamente, la gran olvidada en las últimas reformas en materia de legislación urbanística, tanto estatales como autonómicas. No hay duda del potencial del Derecho urbanístico al efecto, en cuanto instrumento que puede condicionar la técnica a emplear no solo para que la construcción de la edificación, sino también su gestión y rehabilitación posterior se realicen de forma inteligente. Para que el nuevo modelo urbano sea un éxito y cuente no solo con la aprobación de la ciudadanía sino con resultados contrastables en términos económicos, ambientales y sociales, se ha de aspirar, dada la estrecha interrelación entre edificio y ciudad, a que el parque edificado existente, en muchas ocasiones deteriorado cuando no abiertamente degradado, resulte igual de cómodo y cuente con las mismas ventajas que la nueva construcción.

Destaca, a tal efecto, el acento puesto por el legislador en la promoción de la eficiencia y el ahorro energéticos. En esta línea se inserta, precisamente, el nuevo artículo 36 ter de la LUCyL. No en vano, las nuevas directrices europeas reconocen el derecho de los ciudadanos a generar, almacenar, consumir y vender su propia energía renovable en condiciones justas, establecen un catálogo de medidas de eficiencia energética para incrementar la demanda y el mercado de

rehabilitación y vehículo eléctrico, abriendo, por lo demás, el mercado de almacenamiento y puntos de recarga a nuevos actores, a los que se da prioridad frente a distribuidores y transportistas de energía. Es mucho lo que cabe hacer, en tal sentido, para incrementar la calidad ambiental y la eficiencia energética del parque edificado, entre otros aspectos, integrar en los edificios las energías renovables, a través, por ejemplo, de paneles solares, y los servicios eficientes, así, a título de ejemplo, limitadores de caudal o sistemas de alumbrado con sensores de presencia, adecuar la edificación a las condiciones climáticas del entorno en el que se inserta garantizando, a tal fin, su adecuado aislamiento y ventilación, orientación e impacto paisajístico, asegurar su rehabilitación con materiales y métodos constructivos sostenibles y su adecuado mantenimiento posterior. La sostenibilidad urbana es mucho más que la mera suma de los ahorros obtenidos por la implementación de criterios sostenibles en sus edificaciones individuales, pero qué duda cabe que se ve especialmente favorecida e impulsada si se avanza en la senda de la sostenibilidad de sus inmuebles concretos, para lo que habrá de tomarse en consideración la totalidad de su ciclo de vida: fabricación de materiales, transporte a obra, proceso constructivo, uso y explotación.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD LICERAS, J. M^a., “El deber de conservación. Las inspecciones técnicas. Las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, en E. SÁNCHEZ GOYANES y Á. M^a. MARINERO PERAL (Dir.) y F. J. MELGOSA ARCOS (Coord.), *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 1563-1622.
- ACÍN FERRER, Á., “Procedimiento administrativo. Administración electrónica. Derecho de acceso a la información. La difícil aplicación de la Ley del Procedimiento Administrativo Común”. *La Administración Práctica*, núm. 6, 2015.
- AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “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. 519-550.
- ALFAYA ARIAS, V., “Rehabilitación en España: una visión empresarial ¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014, pp. 99-107.
- ALMONACID LAMELAS, V., “Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno abierto y smart city”, *Aletheia. Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 2, 2015, pp. 193-234.
- ALLENDE LANDA, J., “Economía urbana sostenible, desarrollo urbano sostenible y crisis”, en F. A. CASTILLO BLANCO (Dir.) y F. E. RAMALLO LÓPEZ (Coord.), *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 29-60.
- AMENÓS ÁLAMO, J., *El mito legal de la ciudad compacta*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2015.
- ARANA GARCÍA, E., “La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables”, en J. F. ALENZA GARCÍA (Dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 133-155.
- BAÑO LEÓN, J. M^a., “La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados”, *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015, pp. 1-8.
- BARRIO ANDRÉS, M., “La smart city: versión 2.0 del municipio”, *Documentación Administrativa*, núm. 3, enero-diciembre 2016.
- BELLO PAREDES, S. A., “La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, enero 2010, pp. 345-380.
- BIGGS, P. et al., *The State of Broadband: Broadband catalyzing sustainable development*, ITU y UNESCO, 2016.
- BLASCO HEDO, E., “La certificación de eficiencia energética en la edificación”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, pp. 289-310.
- BONILLA ORTEGA, V., “Ciudades inteligentes. Buscando la ruta hacia ciudades gobernadas por sus propios habitantes”, en L. COTINO HUESO, J. L. SAHUQUILLO OROZCO y L. CORREDOIRA ALFONSO (eds.), *El paradigma del Gobierno Abierto. Retos y oportunidades de la participación y colaboración*, Universidad Complutense, Madrid, 2015, pp. 331-337.
- BOUSKELA, M., CASSEB, M., BASSI, S., DE LUCA, C., y FACCHINA, M., *La ruta hacia las Smart Cities: migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 2016.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., “La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285, 2001, pp. 135-178.
- “Organización territorial de la Comunidad Autónoma”, en SÁEZ HIDALGO, I. (Dir.), *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, 2007, pp. 625-642.

-
- CASARES MARCOS, A., "Régimen local y prestación de servicios públicos en Castilla y León tras la aprobación de la Ley autonómica 7/2013, de 27 de septiembre, y la LRSAL", en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 769-853.
- "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. 618-680 y 720-742.
 - "Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 1-68.
 - "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. 217-306.
 - "El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana", en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 111-134.
- CASTAÑÓN DEL VALLE, M., "Energías renovables: su régimen jurídico comunitario e incidencia ambiental", *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 51, marzo 2003, pp. 7-17.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "Editorial", *Práctica Urbanística*, núm. 138, enero-febrero 2016.
- COLINA GAREA, R., *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Bosch, 1997.
- CHAVES, J. R., "El procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: nuevos forjados sobre viejos cimientos", *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2016.
- CONTEL BALLESTEROS, J., y BARRASA SHAW, J., "Real Decreto 235/2013 por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2013, pp. 899-906.
- CORTÉS MORENO, Á., y GUERRERO MALDONADO, J. C., "La rehabilitación urbana y la evaluación de los edificios en el marco de la economía sostenible", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, 2013, pp. 805-822.
- DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, L., y DAVARA RODRÍGUEZ, M. Á., "Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: novedades en materia de Administración electrónica", *Actualidad Administrativa*, núm. 1, enero 2016.
- DE ASÍS ROIG, A., "Función social de la propiedad y gestión del suelo", *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, núms. 152-153, 2007, pp. 361-381.
- DE LA CRUZ MERA, Á., "La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas", *Ciudad y Territorio*, núm. 179, 2014, pp. 29-40.
- DÍAZ BARCO, F., y CELADA ABAD, M., *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009.
- DÍAZ LEMA, J. M., "Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 291, julio-agosto 2014, pp. 61-102.
- DÍEZ VÁZQUEZ, J. Á., "Urbanismo y desarrollo sostenible: régimen especial de los espacios protegidos y otros criterios de sostenibilidad", en E. SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), Á. M^a. MARINERO PERAL y F. J. MELGOSA ARCOS, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2009, pp. 367-393.
- DOMINGO LÓPEZ, E., "El protocolo de Kioto y su desarrollo en España. El fomento de las energías renovables y de la cogeneración eléctrica como instrumento de lucha frente al efecto invernadero", *Documentación Administrativa*, núm. 256, enero-abril 2000, pp. 171-200.
- DOMÍNGUEZ GARRIDO, U., "Las energías renovables en el panorama energético actual", en la obra colectiva, *Energías renovables y medio ambiente*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1994, pp.

-
- EMBUENA MANUEL, G. D., "El pretérito perfecto y el futuro imperfecto de los Planes Especiales de Reforma Interior", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 303, enero-febrero 2016, pp. 51-88.
- ESCRIBANO COLLADO, P., "Función social y propiedad privada urbana: estudio de jurisprudencia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 6, 1975, pp. 449-462.
- ESPADA NICOLÁS, R., CASAS ABAJO, D., y LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L., *Soluciones de rehabilitación energética. Oportunidad de desarrollo económico y empleo verde en Extremadura*, Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid, 2012.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Los problemas de la estructura municipal de Castilla y León: instrumentos y soluciones de la nueva Ley de Régimen Local", *El Consultor*, núm. 19, 1999, pp. 2948-2956.
- "La estructura municipal de Castilla y León: incidencia de la legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del Territorio", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003, pp. 337-364.
 - "Urbanismo y edificación sostenible: su plasmación en el ordenamiento jurídico", *Práctica Urbanística*, núm. 56, enero 2007, pp. 17-33.
 - "El régimen de la sostenibilidad medioambiental", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 25, septiembre 2011, pp. 163-218.
 - "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. 371-426.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Entre el Derecho y la política (escritos dispersos de un jurista independiente)*, Abella, Madrid, 1987.
- "Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 198, 2015, pp. 361-367.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., "Soluciones innovadoras y gestión avanzada en entornos urbanos. Problemas jurídicos derivados de la contratación pública en el desarrollo de «ciudades inteligentes»", *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 4, 2015, pp. 995-1024.
- FRANCO ESCOBAR, S. E., "Luces y sombras de la administración electrónica para las smart cities", en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 259-280.
- GALERA RODRIGO, S., "Europa 2050: renovables y cambio de modelo energético. Consideraciones sobre su recepción en España", *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, vol. II, mayo-diciembre 2014, pp. 1413-1440.
- GAMERO CASADO, E., "Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, enero-marzo 2016, pp. 15-27.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Á., "La aplicación del concepto de riesgo regulatorio al nuevo régimen jurídico de las energías renovables", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 43-44, 2014, pp. 9-70.
- "El cambio climático como hecho que determina las medidas de fomento de las energías renovables", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 312, marzo 2017, pp. 123-168.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G., "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", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, junio 2007, pp. 321-350.
- "Deber de conservación, ruina y rehabilitación", en J. TEJEDOR BIELSA (Ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, pp. 73-108.
- GARCÍA BREVA, J., "¿Por qué hablar de innovación?", *Tendencias IPM en Energía*, marzo 2017, pp. 2-7.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.

-
- GARCÍA RUBIO, F., “El papel de los municipios en la sostenibilidad ambiental”, *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, núm. 1, 2015, pp. 1-37.
- “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 municipal”, *La Administración al día*, INAP, 22 de marzo de 2017.
- GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Coords.), *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013.
- GARCÍA VALDERREY, M. Á., “La inspección técnica de edificios de viviendas”, *Práctica Urbanística*, núm. 135, julio-agosto 2015, pp. 48-51.
- GIFFINGER, R. (Dir.) et al., *Smart cities. Ranking of European médium-sized cities. Final report*, Vienna University of Technology, University of Ljubljana y Delft University of Technology, Octubre 2007.
- 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*, núm. 137, noviembre 2015, pp. 96-116.
- “Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de la sostenibilidad territorial y urbanística”, en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 59-94.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M^a. L., “Informe sobre la regeneración urbana en España: nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, noviembre 2013, pp. 157-188.
- “La rehabilitación inteligente de edificios: un nuevo reto para el Derecho urbanístico e inmobiliario”, en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 245-258.
- GONZÁLEZ BARRIO, B., “Conservación, rehabilitación, ruina. Fuera de ordenación, edificación forzosa”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.), *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 475-507.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 301, noviembre 2015, pp. 151-179.
- GONZÁLEZ PINO, A., “La sostenibilidad financiera de las Grandes Ciudades”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 13, 15 de julio de 2017, pp. 1-12.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “Régimen jurídico de la eficiencia y el ahorro energético”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 50, julio-diciembre 2010, pp. 171-208.
- “La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 1623-1649.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “La inspección técnica de construcciones”, en SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) y MARINERO PERAL, A. M^a., y MELGOSA ARCOS, F. J. (Coords.), *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, La Ley, 2005, pp. 1301-1316.
- “Pasado, presente y futuro del Derecho Urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, enero-febrero 2017, pp. 167-177.
- GRUBLER, A., y FISK, D., “Summary and conclusión”, en A. GRUBLER y D. FISK (Dir.), *Energizing Sustainable Cities. Assessing Urban Energy*, Routledge, New York, 2013.
- HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L., “Cuestiones iniciales en torno al modelo de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 34, septiembre 2014, pp. 1-38.
- HERRERO POMBO, C., “El nuevo procedimiento administrativo (electrónico): los diez escalones que aún no hemos subido”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, 2016, pp. 260-276.

-
- HOLLANDS, R. G., "Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?", *City*, núm. 12 (3), 2008, pp. 303-320.
- HUERTA, D., RIVAS, P., y WADEL, G., "Una visión acerca de la experiencia y evolución deseable de los sistemas voluntarios de certificación ambiental de edificios", *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 145, 2017.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A., "La función social de la propiedad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: algunas cuestiones", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 22, 1995, pp. 89-115.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., "Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 301, noviembre 2015, pp. 77-150.
- IRASTORZA, L., "Ciudades inteligentes: requerimientos, desafíos y algunas claves para su diseño y transformación", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 312, marzo 2017, pp. 69-110.
- JALVO MÍNGUEZ, J., "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, pp. 121-131.
- "Disposición transitoria 1ª. Calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios", en CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, La Ley, Madrid, 2013, pp. 541-549.
- KATZ, B., y BRADLEY, J., *The Metropolitan Revolution. How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2013.
- KOTKIN, J., *The City. A Global History*, The Modern Library, New York, 2005.
- LANDRY, C., *The Art of City Making*, Earthscan, New York, 2006.
- LEDESMA IBÁÑEZ, J., "Conflicto por las atribuciones profesionales en el ámbito de la edificación", *Práctica Urbanística*, núm. 131, noviembre 2014, pp. 54-56.
- LONGO MARTÍNEZ, A. Á., "Notas sobre la aplicación del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios", *La Notaría*, núm. 2, 2013, pp. 88-93.
- LÓPEZ-FOGUÉS, A., FERNÁNDEZ-BALDOR MARTÍNEZ, Á., y BONI ARISTIZÁBAL, A., "La innovación social digital colectiva y la administración en el entorno de la Ciudad Inteligente", *GAPP*, núm. 18, noviembre 2017, pp. 23-42.
- LÓPEZ-MESA, B., PALOMERO CÁMARA, J. I., ORTEGA ZAPATA, A., y DEL AMO SANCHO, A., "La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen", en J. TEJEDOR BIELSA (Ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, pp. 283-319.
- LÓPEZ RAMÓN, F., "Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo", *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, pp. 15-22.
- MARINERO PERAL, Á. Mª., "La Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León", *Práctica Urbanística*, núm. 131, 2014, pp. 14-24.
- "El Derecho Urbanístico de Castilla y León", en E. SÁNCHEZ GOYANES y Á. Mª. MARINERO PERAL (Dirs.) y F. J. MELGOSA ARCOS (Coord.), *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 53-212.
- "Rehabilitación, regeneración y renovación urbana", en E. SÁNCHEZ GOYANES y Á. Mª. MARINERO PERAL (Dirs.) y F. J. MELGOSA ARCOS (Coord.), *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 1965-2011.
- MARTÍN DELGADO, I., "La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa", *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 32, enero-marzo 2016, pp. 5-10.
- MARTÍN MATEO, R., *Nuevo Derecho energético*, IEAL, Madrid, 1982.

-
- MARTÍN PALLÍN, J. A., y SÁNCHEZ CORZO, J., “La cascada legislativa que ahoga las energías renovables”, en VV. AA., *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 219-241.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “La Administración local en Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003, pp. 609-647.
- MEADOWS, D., RAUDERS, J., y MEADOWS, D., *Los límites del crecimiento 30 años después*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2006.
- MELLADO RUIZ, L., “Estudio preliminar. La nueva Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética (entre el «equilibrio funcional» y la «regulación inteligente») y el renovado enfoque de sostenibilidad urbana de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, en F. GARCÍA RUBIO y L. MELLADO RUIZ (Dirs.), *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 15-24.
- “¿Es necesaria la certificación energética en el caso de auto-promociones? La eficiencia energética como «cuestión de interés general»”, *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, núm. 1, 2015, vol. 1, pp. 82-93.
- MENÉNDEZ REXACH, Á., “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, diciembre 2011, pp. 13-50.
- “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, núm. 179, 2014, pp. 63-74.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M^a., *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014.
- MINDERMAN, G., “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. 3-10.
- MINGORANCE MARTÍN, C., “Energías renovables y riesgo regulatorio: los principios de seguridad jurídica, irretroactividad y protección de la confianza legítima en el ámbito de la producción de energía eléctrica desde fuentes proambientales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87, septiembre-diciembre 2013, pp. 137-185.
- MOLINA DEL POZO, C. F., “Energías renovables y cambio climático como políticas públicas de desarrollo sostenible en la Unión Europea”, en ARENILLA SÁEZ, M. (Coord.), *La Administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo). Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, pp. 1399-1436.
- MORCILLO MORENO, J., “Sostenibilidad ambiental, energía y movilidad urbana: a propósito de las ciudades inteligentes”, en F. GARCÍA RUBIO (Coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 221-244.
- MUMFORD, L., *The City in History. Its Origins, Its Transformations and Its Prospects*, Harcourt, Brace & World, Inc., New York, 1961.
- NAVARRO GÓMEZ, C., y NAVÍO MARCO, J., “De qué estamos hablando cuando hablamos de *smart cities*: nuevos entornos para las políticas públicas locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013, pp. 209-222.
- NAVARRO SUSINO, C., “El nuevo reto de las energías alternativas”, *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 5, junio 2001.
- NELSON, A. C., *Reshaping Metropolitan America. Development Trends and Opportunities to 2030*, Island Press, Washington, 2013.
- PABLOS PANÉS, B., “Certificado de eficiencia energética de los edificios”, *Diario La Ley*, núm. 8145, de 10 de septiembre de 2013.
- PALOMAR OLMEDA, A., “La electrónica en la actuación administrativa y judicial”. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 913, 2015.

-
- PARDO ÁLVAREZ, M., "Reformas legislativas en Castilla y León por razón de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre", *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 33, enero-abril 2015, pp. 75-98.
- PAREJO ALFONSO, L., "Ordenación del territorio y medio ambiente", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, 1996, pp. 131-178.
- "Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible", *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 2313-2331.
 - "La evolución del sistema legal urbanístico español", en J. GIFREU FONT, M. BASSOLS COMA y A. MENÉNDEZ REXACH (Dir.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, pp. 110-134.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., "Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes. Privacidad y gobierno abierto", en J. L. PIÑAR MAÑAS (Dir.) y M. SUÁREZ OJEDA (Coord.), *Smart Cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, pp. 11-31.
- PLASENCIA SÁNCHEZ, F., "Riesgo regulatorio y energías renovables", en M. Á. RECUERDA GIRELA (Coord.), *Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo: anuario 2014*, Civitas, Madrid, 2014, pp. 411-466.
- PORTO REY, E., "El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, noviembre 2013, pp. 125-156.
- QUINTANA DAIMIEL, A., "Análisis preliminar de la nueva Ley Reguladora del Sector Público", *Actualidad Administrativa*, núm. 11, noviembre 2015.
- QUINTANA LÓPEZ, T., "El régimen jurídico de la energía eólica. Referencia a Castilla y León", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003, pp. 961-985.
- "Algunas cuestiones sobre la vertebración administrativa", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario sobre el Pacto Local, 2006, pp. 217-244.
 - "De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución", *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 24, 2011, pp. 41-60.
 - "Artículo 43. Organización territorial", en I. SÁEZ HIDALGO y F. REY MARTÍNEZ (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Civitas, 2011, pp.
- RAMALLO LÓPEZ, F., *La planificación territorial sostenible*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- RAMOS MEDRANO, J. A., *Los deberes urbanísticos de los propietarios de suelo*, Dykinson, Madrid, 1996.
- RIVERO ORTEGA, R., "Innovación, smart cities y Administración electrónica aplicada al urbanismo", en J. GIFREU FONT, M. BASSOLS COMA y A. MENÉNDEZ REXACH (Dir.), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, 2016, pp. 589-862.
- RODRÍGUEZ ANDIÓN, R. J., "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. 173-206.
- RODRÍGUEZ BAJÓN, S., "El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efectos y límites", *Revista de Administración Pública*, núm. 188, mayo-agosto 2012, pp. 189-205.
- ROTMAN, J., *In het oog van de orkaan*, Aeneas, Hertogenbosch, 2012.
- SANZ RUBIALES, I., "La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación", *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 12, 2005, pp. 65-78.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., y MORAL SORIANO, L., "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 2003, pp. 120-130.

-
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015, pp. 1-15.
- SCHWEITZER, E., “On the road to becoming a Smart Citizen”, *BBSR-Analysen KOMPAKT*, núm. 8, 2017.
- SIBINA TOMÁS, D., “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 2004, pp. 164-190.
- SILVA ARDANUY, F. M., *Pobreza energética en España. Alcance y protección constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- SOJA, E., y KANAI, M., “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.
- SUÁREZ OJEDA, M., “Smart Cities: un nuevo reto para el Derecho público”, en J. L. PIÑAR MAÑAS (Dir.) y M. SUÁREZ OJEDA (Coord.), *Smart Cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, pp. 73-92.
- TEJEDOR BIELSA, J., “El Derecho Urbanístico en la encrucijada”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, enero-febrero 2017, pp. 453-478.
- TIRADO HERRERO, S., JIMÉNEZ MENESES, L., LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L., MARTÍN GARCÍA, J., PERERO VAN HOVE, E., *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*, Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid, 2014.
- TORAL OROPESA, P., “El riesgo regulatorio en el sector energético”, en A. SERRANO ACITORES (Dir.), *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial: el Derecho Público y la empresa*, Bosch, Barcelona, 2015, pp. 825-848.
- VALERO TORRIJOS, J., “Ciudades inteligentes y datos abiertos: implicaciones jurídicas para la protección de los datos de carácter personal”, *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2015, pp. 1025-1047.
- “La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 172, 2015, pp. 13-26.
- VAQUER CABALLERÍA, M., “El territorio (una aproximación a su concepto en el Derecho público)”, en L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ (Coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1933-1960.
- “La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, enero-febrero 2017, pp. 499-525.
- VÁZQUEZ MATILLA, F. J., “Smart Cities y contratación pública. Nuevo modelo derivado del actual giro ideológico”, en M. M^a. RAZQUIN LIZARRAGA (Dir.), *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 299-331.
- VEGARA, A., “Supercities. La inteligencia del territorio”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 37, abril-junio 2017, pp. 4-9.
- VILLA GARCÍA, L. M., “La controversia de la inspección técnica de edificios en el vigente marco legal de la edificación”, *Técnica Industrial*, núm. 302, junio 2013, pp. 26-34.
- VV. AA., “Smart cities: la colaboración público-privada como fuente de innovación para la creación compartida de servicios y de valor público”, en M. REIG y J. BUSQUETS (Eds.), *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación como motor de transformación de la esfera pública. Retos y oportunidades*, Fundación ESADE, 2014, pp. 145-197.
- *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- WEST, D. M., “Achieving sustainability in a 5G world”, *Center for Technology Innovation at Brookings*, December 2016, pp. 1-16.



CAPÍTULO IV

MOVILIDAD, TRANSPORTE, ACCESIBILIDAD, LA COHESIÓN Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

IV.I.- INTRODUCCIÓN.

En la actualidad, uno de los desafíos más trascendentes que tiene que abordarse por parte del urbanismo es el del logro de un desarrollo territorial y urbano sostenible e integrador. En efecto, éste ha de seguir contribuyendo al progreso pero sin que se olvide de las exigencias de la sostenibilidad en su triple vertiente: económica, social y ambiental⁶⁸⁸. Así pues, específicamente, el suelo ha de ser considerado no sólo como un recurso de carácter económico sino también y, fundamentalmente, como uno de las más importantes recursos naturales de los que disponemos, debiendo atenderse en su regulación a toda una serie de factores diversos: entre ellos, el medio ambiente, la calidad de vida, la eficiencia energética, la movilidad y el transporte, la accesibilidad universal, la cohesión y la integración social, etc.

Por ello, partimos del concepto de desarrollo sostenible pero vinculado al urbanismo que exige atender en su regulación a, entre otras cuestiones, la cohesión y la integración social. En otras palabras, la sostenibilidad ligada al urbanismo y a la vertiente social del equilibrio. En efecto, aludimos a una concepción del urbanismo que tiene como objetivo la utilización racional de los recursos naturales y el disfrute del medio ambiente sin comprometer las necesidades de las generaciones venideras; el que concibe al suelo como recurso ambiental preocupándose por su crecimiento sostenible y ligado a una utilización racional del territorio que armonice las necesidades del crecimiento económico con la cohesión social, el respeto al medio ambiente y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras⁶⁸⁹. En definitiva, una sostenibilidad ligada al urbanismo y a la cohesión social que consiste en el mantenimiento y recuperación del necesario capital natural para promover una política adecuada de desarrollo, así como en la inclusión de criterios medioambientales, sociales, culturales y económicos en la planificación y adopción de decisiones sobre el desarrollo⁶⁹⁰. En consecuencia, ello exige que se lleve a cabo una adecuada planificación de dicho recurso.

Todos estos principios, que se encuentran ya presentes en importantes documentos a nivel internacional – Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁶⁹¹ y europeo – tales como la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles del año 2007, la Declaración de Marsella del año 2008, la Declaración de Toledo del año 2010 o la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020-, junto con la importante crisis económica y social que hemos venido padeciendo, han servido de caldo de cultivo para que nuestro legislador elaborara tanto la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas⁶⁹² –en lo sucesivo, LRRR- como el actual Real Decreto

688 Efectivamente, tal y como se declara en la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2013, sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: definición del marco posterior a 2015 (2012/2289 (INI)), (2016/C 065/19); DOUE C 65/136, de 19.02.2016; en su numeral 58: “...la sostenibilidad es un gran desafío, un ámbito en el que las deficiencias pueden plantear una amenaza para todas las dimensiones de desarrollo humano”, reconociéndose el vínculo indisoluble que existe entre alimentación, acceso sostenible y seguro a la energía, agua, uso sostenible de la tierra, uso eficiente de los recursos naturales (entre ellos, claro está, el suelo), protección del ecosistema marino y de otros ecosistemas y de la biodiversidad, deforestación y reducción del cambio climático, adaptación y reducción del riesgo de desastres, producción y consumo sostenibles, inclusión social y trabajo digno en el marco de la lucha contra la pobreza. Por todo ello, el PE solicita encarecidamente que la consecución del desarrollo sostenible, tanto social como ambiental, dentro de los límites planetarios sean las prioridades mundiales imperativas de la agenda para el desarrollo posterior a 2015 (numerales 11 y 56).

689 Así se ha puesto de manifiesto por CUYÁS PALAZÓN, M^a.M.: Vivienda, Derechos Sociales y Valores Constitucionales (Urbanismo, Cohesión Social, Inmigración y Derecho al Medio Ambiente), Revista Catalana de Dret Públic, núm. 38, 2009, pág. 3.

690 DECLERIS, M.: The Law of sustainable development. General principles; Comisión Europea (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas), Luxemburgo, 2000, pág. 67.

691 Aprobada por las Naciones Unidas en septiembre de 2015, definiendo un nuevo y ambicioso marco de compromisos, que convoca a todos los países a un esfuerzo transformador para transitar hacia estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles, tanto a escala nacional, regional y local, como internacional. Dicha Agenda al definirse desde su origen, como universal, compromete a todos y cada uno de los países, también a la Unión Europea y a sus Estados miembros, a revisar sus políticas domésticas y sus compromisos internacionales para alinearlos con los objetivos y metas de la Agenda 2030. En definitiva, se pretende construir sociedades más incluyentes, a través de la lucha contra la desigualdad y la promoción de la cohesión social, asegurando las condiciones de sostenibilidad ambiental en los procesos de desarrollo, y buscando la senda de un crecimiento económico incluyente y sostenible. Sobre el papel de la Unión Europea en la búsqueda de los objetivos de la Agenda 2030, me remito al Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: Propuesta de un Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo: “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, DOUE (2017/C 207/08) C 207/39, de 30 de junio de 2017.

692 BOE, núm. 153, de 27 de junio de 2013. Debemos ser conscientes que, de conformidad con la disposición derogatoria única del actual TRLSyRU, no se lleva a cabo la derogación plena de la LRRR. En concreto, con arreglo a dicha disposición quedan derogados, de conformidad con la letra b) de la misma: los arts. 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima de dicha ley, en la medida en que se refieran a alguno de los preceptos que la presente disposición deroga.

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, TRLSyRU⁶⁹³–.

Dichas Leyes han virado el rumbo, han cambiado el enfoque del modelo de urbanismo que se había venido practicando en nuestro país hasta ahora consistente en el ensanche o extensión de las ciudades, reconociendo explícitamente su fracaso⁶⁹⁴. De hecho, con el actual TRLSyRU se comparte la política antiurbanística plasmada ya en el TRLS 2008, dándose por bueno, así, el fin del urbanismo práctico en España. En este sentido, consideramos que el planteamiento actual del urbanismo gira en torno a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas, es decir, actuaciones sobre la ciudad ya construida, como garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto desde el punto de vista ambiental, como social y económico. No obstante, debe señalarse que con el actual TRLSyRU se consagra un concepto de rehabilitación amplia o integral que engloba los términos de regeneración y renovación urbanas. Así pues, la rehabilitación en cuanto tal engloba tanto ésta propiamente dicha como a los términos de regeneración y renovación de los tejidos urbanos⁶⁹⁵.

Ciertamente, estas operaciones son mucho más complejas, tanto desde el punto de vista social como económico; una complejidad que se agrava actualmente debido al contexto desfavorable para la obtención tanto de financiación pública como privada y, sobre todo, por la situación precaria en que se encuentran muchas familias, algunos de cuyos miembros se encuentran en situación de desempleo.

Pero nuestro legislador apuesta y considera que el camino a seguirse para la ansiada recuperación económica, consistirá, entre otros, en la necesaria reconversión del sector inmobiliario y de la construcción⁶⁹⁶, fomentando el que se vuelquen importantes esfuerzos en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, pues es muy difícil que ambos sectores puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, general y principalmente, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de nueva vivienda.

693 BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

Precisamente, el TRLSyRU tiene como objetivo aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de la normativa en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, así como estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contenían el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, evitándose, así, la consiguiente dispersión normativa. Ahora bien, lo conseguido por el TRLSyRU, aunque sea casualmente, es algo de mayor calado al disponerse, ahora, de una norma de referencia del Estado en la materia urbanística o, dicho de otro modo, las disposiciones por las que éste puede interferir indirectamente en aquélla. En efecto, debe considerarse que las materia de suelo y rehabilitación se regulaban por separado debido a que la conexión, desde el punto de vista competencial, de la rehabilitación venía estando en las competencias constitucionales de tipo económico, mientras que en lo que respecta a la materia de suelo la base venía estando en preceptos constitucionales que envolvían la materia urbanística. Así es, el Estado no reguló la rehabilitación apoyándose en una base constitucional urbanística; pero, ahora, con la aprobación del TRLSyRU, se consigue un código normativo armónico sobre la legislación del Estado en esta materia. Sobre el TRLSyRU, ver el comentario al mismo que se contiene en el Diario La Ley, nº 8637, Sección Documento on-line, de 3 de noviembre de 2015, Editorial La Ley (http://diariolaley.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAO29B2AcSZYIJi9tynt_SvVK1-BOoQiAYBmk2JBAE0zBiM3mkuwdaUcjKas...

694 Así lo declara, expresamente, el legislador en la Exposición de Motivos de dicha Ley 8/2013: "...la tradición urbanística española se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el equilibrio necesario entre aquellas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes".

695 Se integran, pues, en este contexto disposiciones de rehabilitación integral o de actuaciones sobre el medio urbano (art. 24 TRLSyRU), lo cual supone, indirectamente, una importante regulación estatal en lo urbanístico, en el ámbito que puede del suelo urbano.

696 En este sentido, parece apuntarse ya desde el año 2014 una leve mejoría en este sector. Sobre la cuestión, me remito a RODRÍGUEZ LÓPEZ, J.: 2014. Mercado de vivienda: entre el final de la recesión y una débil recuperación; Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, núm. 179, 2014, págs. 145-164.

Esta mejoría se consolida en el año 2017 pues, según el INE, el número de hipotecas sobre viviendas inscritas en los Registros de la Propiedad en agosto fue de 26.583, un 29,1% más que en el mismo mes de 2016 (www.ine.es/daco/daco42/daco426/h0817.pdf). Y, según el Ministerio de Fomento, el número de transacciones inmobiliarias de vivienda libre nueva fue, en el primer trimestre de 2017, de 9842 y, en el segundo trimestre de dicho año, de 11.437, incrementando los esos trimestres (primero: 9502 y segundo:10.337) en el año 2016 (www.fomento.gob.es/be2/?nivel=2&orden=34000000).

Por ello, debe de generarse un marco normativo idóneo que permita llevar a cabo las operaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbanas. De esta manera, el objeto del actual TRLSyRU no es otro que el de llevar a cabo la regulación de las condiciones básicas que garanticen 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 adecuada⁶⁹⁷.

Estas operaciones han de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos. En realidad, las operaciones más relevantes de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas tienen, además, un carácter integrador al albergar medidas sociales, ambientales y económicas que, al sumarse a las estrictamente físicas, permiten el que se lleve a cabo, a través de una estrategia administrativa, global y unitaria, la consecución de dichos objetivos.

En dicho sentido, la actividad de rehabilitación debe buscar áreas que permitan la aplicación de políticas integrales que incorporen intervenciones no sólo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico ambiental y de integración en la ciudad. Así pues, la regeneración urbana integrada⁶⁹⁸ es la clave de bóveda sobre la que recae el peso del logro de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo, tal y como pretende la Estrategia Europa 2020⁶⁹⁹.

No obstante, si bien la creciente población que reside en zonas urbanas⁷⁰⁰ y la relevancia de las ciudades en el desarrollo económico, social y territorial convierten a dichas áreas urbanas en un ámbito fundamental para que puedan lograrse los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (un crecimiento inteligente, sostenible e integrador)⁷⁰¹; no es menos cierto que

697 Art. 1, letra b) del TRLSyRU. En sentido análogo se expresaba el anterior art. 1 de la LRRR.

698 Sobre la regeneración urbana, me remito a HERVÁS MÁZ, J.: *Nuevo régimen de la regeneración urbana*; Thomson-Reuters, Aranzadi, Cizur menor, Navarra, 2017, y GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á.: "Marco regulador para la regeneración urbana", Revista Vasca de Administración Pública, núm. 109 (septiembre-diciembre), 2017.

699 Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, tras la Comunicación de la Comisión COM (2010) 2020, de 3.3.2010.

700 No debe obviarse que se espera que, en 2050, el 67% de la población mundial sea urbana. Las zonas urbanas ganarán 2.600 millones de habitantes y las zonas rurales perderán 300 millones, lo que ocurrirá principalmente en el mundo en desarrollo. Ver, sobre ello, <World Urbanization Prospects: The 2011 Revisión> (Perspectivas de urbanización mundial: revisión de 2011), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas/División de Población, Nueva York, 2012.

En Europa, en la actualidad, alrededor de 359 millones de personas –el 72% de la población total de la Unión Europea– viven en ciudades y barrios periféricos. Si bien la velocidad de transformación se ha ralentizado, el porcentaje de la población urbana sigue aumentando, siendo probable que, de aquí a 2050, supere el 80%. Sobre estos datos, me remito a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada: La Dimensión Urbana de las Políticas de la Unión Europea: Elementos Clave de una Agenda Urbana para la Unión Europea, *COM/2014/0490 final, de 18 de julio de 2014.

701 Ahora bien, debemos ser conscientes que la crisis financiera ha repercutido significativamente en la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y ha impuesto limitaciones y restricciones en el cumplimiento de los objetivos correspondientes. De hecho, en líneas generales, la Unión Europea está ahora mucho más lejos de cumplir los objetivos de Europa 2020 de lo que estaba en 2010 debido al impacto de las consecuencias de la crisis. Ante ello, el CESE, en su dictamen titulado: "Avances en la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y consecución de sus objetivos de aquí a 2020" -2015/C 251/04, DOUE de 31.07.2015- propone, entre sus medidas para reforzar la gobernanza económica europea, las de reducir las brechas sociales existentes entre los Estados miembros, combatir la pobreza, reforzar la cohesión social y reducir las desigualdades mediante la solidaridad. Y el Parlamento Europeo, en su Resolución de 20 de noviembre de 2012, sobre el Pacto de Inversión Social en respuesta a la crisis (2012/2003 (INI)) (2015/C 419/02); DOUE de 16-12-2015, partiendo del reconocimiento de que tanto la Estrategia de Lisboa como la Estrategia de Empleo no han conseguido cumplir su cometido y de que el éxito de la Estrategia Europa 2020 es incierto y requiere un compromiso más firme por parte de los Estados miembros y las instituciones europeas con medidas que promuevan el crecimiento, el empleo y la competitividad –letra C–, señala claramente, en su numeral 7 letra j), que tanto los Estados miembros como la Comisión deben conceder una prioridad especial a aquellas actividades que tiendan a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, solicitando a los Estados miembros que examinen la posibilidad de celebrar un "Pacto de Inversión Social". Precisamente, la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2013, sobre la Comunicación de la Comisión titulada: "Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020 (2013/2607 (RSP)); DOUE C65/68, de 19.02.2016 insta a los Estados miembros a que sin más dilación modernicen y, si es necesario, procedan a la reforma estructural de su política de inversión social con el fin de ofrecer a los ciudadanos los mejores servicios posibles (numeral 17), haciendo hincapié en que los Estados miembros deben hacer que su política de inversión social sea sostenible y esté garantizada de cara al futuro (numeral 18); y señalando que las políticas de inclusión activa deben estar hechas a medida, ser específicas y orientadas a necesidades concretas, sobre la base del acceso universal y la no discriminación, y basarse en un enfoque integrado y ser participativas (numeral 23), lamentando que numerosos Estados miembros no hagan los suficientes esfuerzos por integrar a los inmigrantes, subrayando la necesidad de invertir en programas y servicios adecuados y en sistemas de información eficaces sobre el acceso a dichos programas con objeto de facilitar la integración de los inmigrantes y reducirse el riesgo de exclusión

las zonas urbanas constituyen territorios complejos en los cuales pueden identificarse algunos de los más relevantes, diversos e importantes retos⁷⁰²: accesibilidad universal, dificultades económicas y sociales, bolsas de pobreza, fenómenos de exclusión, contaminación, degradación ambiental, etc.

De hecho, en España ha tenido lugar una verdadera explosión urbana en las últimas décadas, arropada por el creciente dinamismo económico y demográfico lo que produjo, en paralelo, el consiguiente boom inmobiliario. Los efectos de dicho fenómeno son bien conocidos: la ocupación extensiva de suelo y el incremento notable de los precios de la vivienda, así como la generalización de modelos urbanos dispersos y, por lo tanto, no integrados. De hecho, la producción de este modelo de ciudad ha llevado a hacia procesos de segregación social separando en el territorio a los habitantes según su capacidad económica, etnia o religión, lo que ha tendido a agravar los problemas de exclusión social. De dichos problemas surgen conflictos de origen étnico y racista.

Las soluciones para intentar evitar todos estos problemas están relacionadas con la capacidad de los espacios urbanos para ser lugares de integración de unos y otros. Además, ello exigirá políticas de acción positiva que permitan el fomento de la diversidad y la convivencia de los distintos grupos sociales mediante los instrumentos públicos de intervención urbanística: planes de vivienda social, rehabilitación de barrios, estrategias de accesibilidad y transporte, servicios sociales y diseño de la red de equipamientos y espacios públicos.

Evidentemente, hablamos de cohesión social, de solidaridad, que, en el contexto urbano, hace referencia al grado de mixticidad e interacción entre los grupos de personas de diferentes edades, culturas o rentas que viven en la ciudad. La mezcla social (de culturas, edades, rentas, profesiones) tiene un efecto estabilizador sobre el sistema urbano al significar un equilibrio entre los diferentes actores de la ciudad. Para ello será necesario que la planificación permita que el espacio público sea ocupado por personas de diferente condición, facilitando y favoreciendo la convivencia y el establecimiento de relaciones entre ellas, posibilitando el que se reduzcan o minimicen las situaciones de conflicto. Así pues, la proximidad física entre equipamientos y vivienda, la mezcla de diferentes tipos de vivienda destinadas a diferentes grupos sociales, la integración de barrios marginados, la preferencia de las conexiones para peatones o la accesibilidad de todo el espacio público para personas de movilidad reducida se convierten en elementos clave para no excluir a ningún grupo social y garantizar las necesidades básicas de vivienda, trabajo, educación, cultura, etc.

En definitiva, la nueva urbanización o creación de ciudad y la rehabilitación, renovación o regeneración de la ya existente que encajan dentro del modelo del urbanismo sostenible e integrador sería la que aboga claramente por el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente en el uso de los recursos y cohesionada socialmente. Evidentemente, estos cuatro ejes irían de la mano de la sostenibilidad ambiental, social y económica. Así pues, en el actual contexto español, las ciudades españolas tienen la oportunidad y el desafío de reorientarse hacia la búsqueda de una mayor sostenibilidad en sus tres dimensiones: económica, social y medioambiental, a través de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas⁷⁰³.

En consecuencia, tanto la LRRR como el actual TRLSyRU pretenden la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción hacia un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, con el objetivo de mejorar el estado de conservación, la movilidad y el transporte, la accesibilidad, la calidad, la sostenibilidad y la eficiencia energética del parque de viviendas.

social (numeral 29). Por último, la Resolución del Comité de las Regiones sobre el Estudio Prospectivo Anual de la Comisión Europea sobre el Crecimiento para 2016 (2016/C 120/01, DOUE de 05.04.2016, hace hincapié en que el crecimiento y el empleo en la UE se están viendo socavados por el déficit de inversión posterior a la crisis, que obra en detrimento de la competitividad y amenaza a la cohesión económica, social y territorial (numeral 1); preconizando un proceso ascendente de convergencia económica y social, aunque se subraya que las disparidades sociales, económicas y territoriales solo podrán superarse a través de una visión territorial que nos permita conseguir un planteamiento más ascendente mediante la combinación de una política de base local con una dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020 revisada y una política de cohesión de la UE orientada a los resultados (numeral 5).

702 Así se pone de manifiesto, también, en el dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión al PE, al CON, al CESE a al CDR, que llevar por título: “La dimensión urbana de las políticas de la Unión Europea: Elementos clave de una agenda urbana para la Unión Europea”; COM (2014) 490 final, 2015/C 291/08, DOUE de 4.09.2015.

703 Desarrollo Urbano Sostenible: Una manera de hacer Europa, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 22 de abril de 2014, pág. 3. A esta ciudad cohesionada de desarrollo sostenible alude LÓPEZ RAMÓN, F.: “El modelo de ciudad en el urbanismo español”, El derecho de la ciudad y el territorio. *Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, GIFREU FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, A. (Dir.), INAP, 2016, págs. 117-119.

Así pues, la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas no son ya una mera opción política alternativa al ensanche o la extensión, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible⁷⁰⁴. En este sentido, a tenor del actual art. 3 del TRLSyRU⁷⁰⁵, que lleva por rúbrica: principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, los poderes públicos han de llevar a cabo en el medio urbano las políticas de su respectiva competencia ajustándose a los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que esté suficientemente dotado para, de esta manera, posibilitar, entre otros aspectos:

- 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 los 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 fomento de la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- La mejora de la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos.
- La garantía del acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios.
- La integración en el tejido urbano de aquellos usos que 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 e integración social.
- La garantía de 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.

Además, dicho modelo de desarrollo urbano sostenible -económica, ambiental y socialmente- e integrador aparece implícitamente contemplado tanto en los arts. 45, 46 y 47 CE, como, con carácter expreso, en el art. 3 TRLSyRU. Específicamente, este último precepto es el dedicado al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible señalando, en su apartado primero, que: “Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes”. En virtud de dicho principio, las políticas públicas aludidas han de propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando, entre otros, los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente (art.3.2TRLSyRU).

A mayores, los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que el suelo deberá ocuparse eficientemente y se combinen los usos de manera funcional, garantizando, particularmente: “b. La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso público y privado, de los espacios de uso público y de los transportes públicos” (art. 3.3 TRLSyRU). Así, en lo que respecta al aseguramiento de la accesibilidad universal en los edificios de uso privado, el actual TRLSyRU (arts. 29 y 30), al igual que su precedente LRRR, contiene la regulación básica del Informe de Evaluación de los Edificios con el objetivo de asegurar la calidad y sostenibilidad del parque edificado, dotando, de esta manera, a las Administraciones competentes un instrumento que les permita disponer de la información precisa que permita realizar la evaluación del cumplimiento de las condiciones básicas legalmente exigibles, tanto en materia de conservación como de accesibilidad.

De otra parte, para que pueda conseguirse ese desarrollo territorial y urbano sostenible e integrador las nuevas políticas de planificación urbana juegan un papel primordial, puesto que la misma no sólo constituye un elenco de instrumentos de planificación y de mecanismos de gestión que permiten una adecuada organización del uso del suelo, sino también, una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de una ciudad que regulan la vida económica y social de sus ciudadanos. Precisamente, las actuaciones relativas a la movilidad y el transporte, a la

704 MATA OLMO, R. y MENÉNDEZ REXACH, A.: Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas; Ciudad y Territorio, Ministerio de Fomento, núm. 179, 2014, pág. 5.

705 Anterior art. 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

mejora física de los espacios públicos, la mejora de la accesibilidad y habitabilidad o la rehabilitación de edificios, en los barrios considerados como vulnerables, ayudarán, sin duda, al logro de una mayor cohesión e integración social y, cómo no, al fomento de la sostenibilidad⁷⁰⁶.

Así pues, a tenor de estos postulados, resaltamos la estrecha relación existente entre la accesibilidad, la movilidad, la cohesión y la integración social, en cuanto que resulta evidente que una política urbana adecuada de movilidad y transporte contribuirán a la consecución de una ciudad más accesible a todos los ciudadanos lo que, a su vez, se traducirá en el logro de una mayor integración y cohesión, en dicho espacio, de todos ellos.

Ello exigirá, en todo caso, la necesaria coordinación entre el planeamiento urbanístico y la planificación de la movilidad y la del transporte, pues no podemos olvidarnos que el planeamiento urbanístico tiene una gran trascendencia en lo que respecta a la generación de la demanda urbana de movilidad, condicionando de forma relevante las posibles respuestas a la misma, pues es aquél el que define los modelos territoriales y urbanos, la densidad, la distribución espacial de los usos, localiza y diseña los espacios públicos y la red viaria, favoreciendo de una manera u otra a unos u otros medios de transporte, regula la cantidad y disposición de las plazas de aparcamiento, etc., que, en definitiva, son los que condicionan esa demanda de movilidad.

En este sentido, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha mostrado su interés por todas estas cuestiones relacionadas tanto con la movilidad y el transporte como con la cohesión y la integración social al igual que en materia de accesibilidad universal, incluyéndolas en sus leyes urbanísticas.

La movilidad y el transporte son, entre otras cuestiones, alguno de los principales retos que deben de afrontarse por las sociedades avanzadas y, cómo no, en la Comunidad de Castilla y León, para acelerar la transición hacia una economía sostenible, integradora e inclusiva. Así, nuestras leyes en materia de urbanismo apuestan claramente por un crecimiento compacto de la ciudad, como modelo que mejor se adapta al modelo de urbanismo sostenible, al comprobarse que el mismo aporta indudables ventajas sociales frente al desarrollo disperso dado que permite la optimización de servicios e infraestructuras, en una doble vertiente: territorial y ambiental, a la par que permite preservar la identidad cultural, mediante un crecimiento planificado y sostenible. En este sentido, en materia de movilidad sostenible el objetivo es la reducción de la necesidad de desplazamiento promoviendo el llamado “urbanismo de proximidad”, así como la búsqueda de la mejora de la coordinación del planeamiento urbanístico con la planificación del transporte, especialmente, con el transporte público⁷⁰⁷.

Por otra parte, en lo que respecta a las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, debe señalarse que las mismas deberán planificarse bien mediante el planeamiento general o a través de un plan especial de reforma interior, que deberán abordar, en función de las características de sus respectivos ámbitos, entre sus objetivos, el de la mejora de la accesibilidad multimodal y la convivencia de la movilidad motorizada con los modos de transporte peatonal, ciclista y con el transporte público⁷⁰⁸.

De otro lado, tal y como se expone en la Exposición de Motivos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, ésta incorporó al urbanismo nuevos valores sociales, tales como la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, la transparencia administrativa o la cohesión social, sin renunciar por ello a fines históricos del urbanismo como la dotación de servicios y equipamientos, la promoción del desarrollo social y la gestión de suelo para garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna, etc. En concreto, esta Ley 5/1999 abordó con especial interés la relación entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social. Respecto a la cohesión social la Ley citaba dos formas para conseguirla: las reservas de suelo para dotaciones urbanísticas y los índices de variedad urbana⁷⁰⁹.

En cuanto a la materia relativa a la accesibilidad, y considerando esta como la posibilidad y el derecho que asiste a toda persona, incluidas aquellas que tengan limitaciones en su movilidad, para que puedan tener un acceso fácil, cómodo,

706 ECHEBARRÍA MIGUEL, C.; AGUADO MORALES, I.: La planificación urbana sostenible, Zainak, núm. 24, 2003, págs. 648 y 649.

707 Así se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, que, además, introduce un nuevo art. 36 bis a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que lleva por rúbrica “movilidad sostenible”.

708 Nuevo art. 156 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, introducido por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre.

709 Sobre la cuestión, MARINERO PERAL, A.M^a.: El Derecho Urbanístico de Castilla y León; Capítulo I del libro dirigido por SÁNCHEZ GOYANES, E. y MARINERO PERAL, Á.M^a. y coordinado por MELGOSA ARCOS, F.J.: Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León; Thomson Reuters, Aranzadi; 2017, págs. 53 a 212.

seguro y comprensible a la información y a la comunicación así como a cualquier lugar, objeto o servicio⁷¹⁰, debe decirse que la comunidad autónoma de Castilla y León ha hecho uso legítimo de sus competencias que, con carácter de exclusivas y de acuerdo con la CE⁷¹¹, le confiere el Estatuto de Autonomía en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en materia de transportes y en materia de acción social. En este sentido, la normativa de la Comunidad de Castilla y León a la que deberá hacerse referencia es la siguiente: La Ley 3/1998, de 24 de junio, por la que se regula la accesibilidad y la supresión de barreras⁷¹² y el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras⁷¹³.

Además, tanto la movilidad y el transporte como la cohesión y la integración social así como la accesibilidad universal son conceptos claves que se incorporan tanto en la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, que modifica la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León⁷¹⁴, como en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, modificado recientemente por el Decreto 6/2016, de 3 de marzo para adaptarlo a la Ley anteriormente mencionada⁷¹⁵.

Para concluir, una última consideración: somos conscientes que no sería acertado aproximarse al urbanismo desde la óptica del derecho a la vivienda, pues aquél es mucho más amplio que dicha política sectorial al pretender aquel garantizar una ordenación adecuada de los distintos usos del suelo, atendiendo a los distintos intereses en juego y permitiendo un desarrollo sostenible e integrado. Ahora bien, aunque la vivienda no agota dicho fenómeno urbanístico, tampoco puede obviarse que la ordenación urbanística es un elemento esencial para garantizar ese derecho a una vivienda digna, formando, por ello, parte de las políticas públicas urbanísticas, pudiendo aseverarse que dicho derecho desempeña una “función estructural del urbanismo en nuestro sistema constitucional”⁷¹⁶. Precisamente por ello, tanto la LRRR como el actual TRLSyRU consideran que el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas que posibiliten hacer efectivo para todos el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

De esta manera, la política de vivienda también serviría para lograr cohesión e integración social, entendiendo, por ello, que lo que pretende el art. 47 CE es garantizar, desde el punto de vista jurídico, que los poderes públicos están obligados a promover y facilitar un planteamiento realista a sus ciudadanos en orden a la consecución de un hábitat digno; en especial, a los de los grupos desfavorecidos, buscando impedir su exclusión social⁷¹⁷. La Comunidad Autónoma de Castilla

710 COCEMFE, Observatorio de la accesibilidad; <http://observatoriodelaaccesibilidad.es/accesibilidad/>.

711 Debemos tener presente que la normativa sobre accesibilidad encuentra su fundamento dentro del marco de la CE que contiene diversos mandatos dirigidos a los poderes públicos para fomentar la igualdad y el desarrollo individual de las personas (arts. 9.2 y 14 CE) y para realizar una política de integración de las personas con discapacidad física, sensorial e intelectual, asegurando el disfrute de los derechos individuales y colectivos en los distintos medios en los que se desarrolla la actividad humana (art. 49 CE).

712 BOCyL, núm. 123, de 1 de julio de 1998.

713 BOCyL, núm. 172, de 4 de septiembre de 2001.

714 Ver, en este sentido, tanto la Exposición de Motivos de la Ley 7/2014, como los actuales arts. 4, letra f); 34, apartado 4; 36; 39; 49, apartado 1; 106, apartado 1; y, 151, 153 de la LUCyL, modificados precisamente, por la Ley 7/2014.

715 BOCyL, núm. 44, del viernes 4 de marzo de 2016. Me remito, entre otros, a los arts. 5, letra g); 19.1 y 2, letra d); 81, letra d), nº 2; 83, letra d), número 1; 86 bis, apartado 3, letra c); etc.

716 POMED SÁNCHEZ, L.: Estatuto jurídico básico del individuo y urbanismo. Foro Abierto; http://online.elderecho.com/presentar.do?producto=A&tipo_doc=&nref=7D940D12&jurisdiccion=impresion=si&tipo_contenido=version_editorial&conten, págs. 13 y 14. Además, no puede obviarse que tal y como señala la STC 154/2015, de 9 de julio – Tol 5.430.188-: “Las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (art. 42 CE), así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (art. 40.1 CE). Tan es así, que la doctrina constitucional ha entendido amparadas en el art. 149.1.13 CE determinadas intervenciones estatales en este ámbito (SsTC 152/1988, FJ4; 112/2013, de 9 de mayo, FJ3 y 139/2013, FJ3)”.

717 Precisamente por ello, la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la UE (2012/2293 (INI)), (2016/C 065/04); DOUE C 65/40, de 19.02.2016, nos recuerda que el gasto en el sector de la vivienda social y asequible permite garantizar los derechos fundamentales, así como responder a la urgencia social (numeral 4) instando a los Estados miembros que concedan mayor importancia al acceso a la vivienda y a los servicios afines en el marco de sus estrategias de protección e inclusión social y a través de iniciativas tendentes a reducir la falta de hogar y la exclusión asociada a la vivienda, alentando tanto las buenas prácticas en materia de aplicación efectiva del derecho a la vivienda (numeral 15) como el que los Estados miembros multipliquen sus esfuerzos por incluir la inversión en vivienda social en sus objetivos presupuestarios a medio y largo plazo (numeral 16). Por otro lado, las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de junio de 2016 tituladas: “Luchar contra la pobreza y la exclusión social: un enfoque integrado” (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INI/es/pdf>) abogaban por la creación de un fondo europeo integrado para combatir la pobreza y la exclusión social

y León también ha sido sensible respecto a esta cuestión y ha legislado sobre ella, debiendo hacerse referencia tanto a la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda como al Decreto-Ley 1/2013, de 31 de julio, de medidas urgentes en materia de vivienda⁷¹⁸, que modifica algunos artículos de la Ley citada.

Pues bien, a todos estos aspectos se hará referencia en el presente estudio.

IV.II.- MOVILIDAD Y TRANSPORTE SOSTENIBLE.

IV.II.1.- Planteamiento en la Unión Europea: los Planes de Movilidad Urbana

Sostenible

Si tenemos presente que, según las previsiones, dentro de poco el 80 % de los europeos vivirá en una ciudad⁷¹⁹, ha de considerarse que la movilidad, entendida como la capacidad de moverse a través del espacio y del tiempo, no ha de ser un fin en sí mismo sino que debería ser un derecho de los ciudadanos cuyo objetivo o finalidad debiera ser el de facilitar a todos, incluyendo a las personas con movilidad reducida, el acceso a, entre otros, los centros de enseñanza, al trabajo, a la cultura, a las actividades de ocio y a los servicios de salud. Por otra parte, si bien la movilidad es vital para la calidad de vida ya que aporta a los ciudadanos la libertad de viajar, no debe olvidarse que, debido a la necesidad de la economía de transportar mercancías, el transporte se convierte en fundamental para nuestra economía y nuestra sociedad pues permite el crecimiento de la economía y la creación de puestos de trabajo.

Ahora bien, actualmente la movilidad urbana es percibida, en general, como un verdadero problema debido al desmesurado uso del vehículo particular propulsado por combustibles tradicionales. En efecto, hoy el coche particular sigue siendo nuestro medio de movilidad preferido dado que el 43% de los kilómetros recorridos en el mundo lo son utilizando este medio de transporte y, particularmente, en Europa de cada cuatro desplazamientos, tres se hacen en coche⁷²⁰. Así pues, la dependencia del coche y una de sus más importantes consecuencias: la congestión del tráfico, convierte a los ciudadanos en cautivos de una movilidad que no es elegida voluntariamente ya que les viene dada. Por ello, urge el que se lleve a cabo una nueva orientación de la movilidad urbana hacia modos de transporte más sostenibles que nos

sobre la base de la experiencia adquirida hasta la fecha con la ejecución del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) y el Fondo Social Europeo (FSE). Ahora bien, en el marco de la Estrategia Europa 2020, la Unión Europea se ha fijado el objetivo de reducir en al menos 20 millones el número de personas en situación o en riesgo de pobreza o exclusión social de aquí a 2020. Sin embargo, según los datos oficiales (Comunicado de prensa de Eurostat nº 181/2015, de 16 de octubre de 2015), el 24,4 % de la población de la Unión Europea –alrededor de 122 millones de personas- se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social. Sin embargo, las instituciones de la Unión Europea y algunos Estados miembros siguen impulsando políticas de austeridad, aunque la falta de mejoras rápidas y visibles en la situación de los ciudadanos de la Unión que están sufriendo la pobreza y la exclusión social parece ser uno de los principales motivos del debilitamiento del apoyo público a la integración europea en los Estados miembros. Por ello, el Comité Económico y Social Europeo aboga por la creación en las próximas perspectivas financieras de un fondo europeo integrado para combatir la pobreza y la exclusión social sobre la base de la experiencia adquirida con la ejecución del FEAD y el FSE (Dictamen del CESE sobre “La eficacia de la financiación del FSE y el FEAD como parte de los esfuerzos de la sociedad civil para combatir la pobreza y la exclusión social con arreglo a la Estrategia Europa 2020” C 173/15 (2017/C 173/03), de 31 de mayo de 2017).

718 BOCyL núm. 149, de 5 de agosto de 2013.

Debe tenerse presente, además, la ORDEN FYM/183/2016, de 8 de marzo, por la que se modifica la Orden FYM/947/2014, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda (BOCyL, núm. 54, de 18 de marzo de 2016). Dicha Orden ha venido a sustituir a las anteriores en esta materia, entre las que citamos: la Orden FYM/802/2015, de 24 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler social de vivienda (BOCyL núm. 188, de 28 de septiembre de 2015); la Orden FYM/947/2014, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda (BOCyL núm. 218, de 12 de noviembre de 2014); y, por último, la Orden FYM/100/2015, de 11 de noviembre, por la que se modifica la ORDEN FYM/947/2014, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda (BOCyL núm. 226, de 23 de noviembre de 2015).

719 Dato extraído del Informe sobre movilidad urbana sostenible, elaborado por la Comisión de Transportes y Turismo de la Unión Europea, de 13 de noviembre de 2015 (2014/2242 (INI)) RR/1078719ES.doc

720 Ver, en este sentido, el Informe sobre movilidad urbana sostenible, elaborado por la Comisión de Transportes y Turismo de la Unión Europea, de 13 de noviembre de 2015 (2014/2242 (INI)) RR/1078719ES.doc

permitan contribuir a la consecución de los retos más relevantes de nuestro siglo: protección del clima, la salud, el medioambiente, el bienestar y nuestra seguridad.

Así pues, a día de hoy, cuando se alude a la movilidad urbana sostenible estamos haciendo referencia a un término que engloba varias cuestiones⁷²¹:

La primera hace alusión a la exigencia de que se aprovechen al máximo el uso de todos los modos de transporte, así como a la organización de la “comodalidad” entre los distintos modos de transporte colectivo o público –tren, tranvía, metro, autobús y taxi- y entre los diversos modos de transporte individual –automóvil, bicicleta y marcha a pie-.

En segundo lugar, implica el que se alcancen unos objetivos comunes de prosperidad económica y de gestión de la demanda de transporte para garantizar la movilidad, la calidad de vida y la protección del medio ambiente.

Y, por último, supone el que debe buscarse una reconciliación entre los intereses de los transportes de mercancías y del transporte de pasajeros, independientemente del modo de transporte utilizado.

Ante ello, debe considerarse a la movilidad urbana como un elemento importante del crecimiento y del empleo con un gran impacto en el desarrollo sostenible de la Unión Europea, constituyendo, también, un instrumento clave de la política de cohesión y del crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

En la Unión Europea, desde hace ya más de diez años, la cooperación intergubernamental en temas urbanos entre sus países miembros se viene centrando especialmente en la sostenibilidad urbana.

Específicamente en materia de transporte sostenible, ya la Estrategia temática para el medio ambiente urbano⁷²² aludía a determinadas orientaciones sobre los planes de transporte, señalando que la planificación efectiva del transporte requería una perspectiva de previsión a largo plazo de las necesidades financieras para infraestructuras y vehículos, de incentivos para promover un transporte público de gran calidad, el uso de la bicicleta o los desplazamientos a pie. La planificación del transporte, tanto de pasajeros como de mercancías, que abarca todos los modos de transporte, ha de tener en cuenta todos los aspectos de la seguridad, el acceso a bienes y servicios, la contaminación atmosférica y acústica, la emisión de gases de efecto invernadero y la ordenación del suelo, debiendo proponerse soluciones “a medida”.

Más adelante, la Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles (aprobada con motivo del encuentro informal de ministros sobre desarrollo urbano cohesión territorial, celebrado en Leipzig en el año 2007)⁷²³, es el documento que recoge el consenso alcanzado a nivel europeo en materia de sostenibilidad urbana. En materia de transporte urbano sostenible, dicha Carta señalaba que una contribución esencial tanto a la calidad de vida como a la localización y el medio ambiente puede hacerse a través de un transporte urbano sostenible, accesible y asequible que además posea enlaces coordinados con las redes de transporte urbano-regionales. Asimismo, debe prestarse una especial atención a la gestión del tráfico y a las interconexiones de los sistemas de transporte, incluyendo las infraestructuras para bicicletas y peatones. Por último, el transporte urbano debe conciliarse con las diferentes necesidades de uso del suelo, en relación a la vivienda, zonas de trabajo, medio ambiente y espacios públicos.

721 Informe sobre movilidad urbana sostenible, elaborado por la Comisión de Transportes y Turismo de la Unión Europea, de 13 de noviembre de 2015 (2014/2242 (INI)) RR/1078719ES.doc, pág. 4.

722 Título de la Comunicación de la Comisión al Consejo, y al Parlamento Europeo COM (2005) 718 final, de 11 de enero de 2006.

723 Esta Carta de Leipzig se ha visto implementada por el Marco Europeo de Referencia Para la Ciudad Sostenible (RFSC), que surge del mandato de los Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, acordado en su reunión informal de Marsella durante la presidencia francesa en 2008, que fue confirmado y revalidado tanto durante la reunión informal de ministros celebrada durante la presidencia española en 2010 en Toledo, como en la reunión informal de ministros celebrada en Poznan durante la presidencia polaca de 2011, con el apoyo de los 27 Estados miembros y de la Comisión Europea. Este RFSC es una herramienta voluntaria para impulsar la sostenibilidad en las ciudades europeas, desarrollando desde un punto de vista operativo los principios de la Carta de Leipzig. Estamos ante una herramienta diseñada con y para las ciudades y compartida a nivel europeo, que permite emplear un mismo lenguaje y unos mismos criterios para definir la sostenibilidad urbana en todas las ciudades de Europa. Pues bien, en ella se hace mención a la movilidad urbana sostenible, señalando que una estrategia de movilidad eficaz e inclusiva, con bajas emisiones de carbono y que propone soluciones de movilidad alternativas atractivas, rentables y accesibles, resulta esencial para la calidad de vida y del aire, y como elemento de apoyo de la cohesión económica y social.

Y más recientemente, la Estrategia Europa 2020, para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁷²⁴, puso de manifiesto la relevancia de que Europa contase con un sistema de transporte modernizado y sostenible para el desarrollo futuro de la Unión siendo necesario el que se abordara la dimensión urbana del transporte.

Precisamente, pensando en todo ello la Unión Europea, a través de la Comisión, elaboró un Libro Verde que lleva por título: “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”⁷²⁵ con el que se proponía dar comienzo a un debate sobre los problemas que afectaban al transporte urbano así como el planteamiento de soluciones a escala europea. En este sentido, partiendo del reconocimiento de que en las zonas urbanas se concentra en torno al 70% de la población europea, lo que representa en torno al 85% de su PIB, ello, sin embargo, se traduce en el surgimiento de no pocos problemas –entre ellos, la congestión y los perjuicios al medio ambiente-. Por ello, se inició en el año 2007 una amplia consulta pública –habitantes de las ciudades, usuarios del transporte, empresarios y trabajadores de las empresas de transporte, industriales, autoridades públicas y asociaciones interesadas- que cristalizó en dicho documento.

La idea matriz que puede extraerse de ese Libro Verde serían la de la necesidad de hacer un enfoque integrado de las distintas políticas de movilidad urbana, fomentando el intercambio de buenas prácticas a todos los niveles: local, regional o autonómico y nacional. Para ello, la Comisión propone el que se fomente el nacimiento de una verdadera “cultura de movilidad urbana” que abarque el desarrollo económico, la accesibilidad, la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente, poniendo de relieve para ello el que se aborden cinco grandes desafíos:

1º.- La mejora de la fluidez en las ciudades: haciendo atractivas y seguras las alternativas a los automóviles; el fomento de los desplazamientos a pie y en bicicleta así como el desarrollo de las infraestructuras correspondientes; sacarse la máxima ventaja al uso de los automóviles, alentando el uso compartido y la movilidad virtual –teletrabajo, telecompra, etc.-; políticas adecuadas de estacionamiento para reducir la contaminación; favorecer las conexiones con el transporte público; sacar el máximo provecho de las infraestructuras existentes; favorecer la introducción de sistemas inteligentes de transporte (SIT) que permiten planificar mejor los trayectos; el fomento de la utilización de vehículos más pequeños y menos contaminantes para el reparto de mercancías; etc.

2º.- La reducción de la contaminación. Al ser las zonas urbanas la fuente principal de emisiones de CO2, se propone la reducción de las emisiones contaminantes, mediante el apoyo de la investigación y el desarrollo tecnológico de vehículos que utilicen combustibles alternativos –biocarburantes, hidrógeno y pilas de combustible-; el que se favorezca la comercialización masiva de las nuevas tecnologías, con incentivos económicos; el fomento del intercambio de buenas prácticas en los Estados miembros en el sector del transporte urbano; el que se favorezca una política de contratación pública verde que no perjudique el medio ambiente; el que se internalicen los costes externos vinculados al consumo de energía y a la contaminación durante la vida útil del vehículo, desde su comercialización; el que se favorezca la conducción ecológica para poder ahorrar combustible a través de una formación adecuada en las autoescuelas; el que se favorezca la utilización de sistemas de gestión de tráfico utilizando las potencialidades del programa Galileo; el que se apoye el desarrollo de vehículos más inteligentes, y, por último, aplicando, en determinados casos y situaciones, restricciones de circulación.

3º.- El transporte urbano inteligente y más accesible. Para ello se propone el que se fomente la utilización de sistemas inteligentes de transporte (SIT), que permitirán la utilización de sistemas inteligentes de peaje, una gestión más dinámica de las infraestructuras existentes gracias a una mejor información y una difusión masiva de las buenas prácticas en el ámbito de los SIT. En lo que respecta a la accesibilidad, debe facilitarse el acceso a las infraestructuras de transporte urbano a las personas con movilidad reducida, discapacitadas o mayores de edad, debiendo prestarse mayor atención a la comodidad y un mayor apoyo a las soluciones integradas debiendo mejorarse la calidad del transporte colectivo, una mejor coordinación del transporte urbano y periurbano con la ordenación territorial así como una mejor integración del transporte de pasajeros y de mercancías en la planificación urbana.

4º.- La seguridad y protección, dado que dos tercios de los accidentes y un tercio de las víctimas mortales –sobre todo, peatones y ciclistas- se registran en zonas urbanas. Por otra parte, el problema de la protección en el transporte público suele disuadir a los usuarios a la hora de optar por algunos modos de transporte. Por ello, se propone la mejora de la seguridad de los vehículos con las nuevas tecnologías, la mejora de la calidad de las infraestructuras, en especial, para peatones y ciclistas, así como medidas de concienciación ciudadana en lo que respecta a la seguridad vial.

724 COM (2010), 2020 final.

725 Bruselas, 25 de septiembre de 2007, COM (2007) 551 final.

5º.- La propuesta de generar una nueva cultura de la movilidad urbana. Se considera necesario el que surja una cultura de la movilidad urbana por medio de la educación, la formación y la concienciación.

Pues bien, cara a la consecución de dichos objetivos, la Comisión adoptó en el año 2009, el conocido como Plan de Acción de Movilidad Urbana⁷²⁶ que incluía un programa de medidas en pro de la movilidad urbana sostenible dirigidas a ayudar e incentivar a las autoridades locales, regionales y nacionales en aras a su consecución. Se considera necesario abordar la cuestión desde un planteamiento integrado para que pueda manejarse mejor la complejidad de los sistemas de transporte urbano, las cuestiones de gobernanza y las conexiones entre las ciudades y las zonas o regiones que las rodean, la interdependencia entre modos de transporte, así como las limitaciones dentro del espacio urbano. Es más este enfoque integrado se requiere no sólo para el desarrollo de una infraestructura y unos servicios de transporte, sino también para la elaboración de políticas que vinculen el transporte con la protección del medio ambiente, un entorno saludable, la ordenación territorial, la vivienda, los aspectos sociales de la accesibilidad y la movilidad, así como la política industrial. En definitiva, para afrontar los retos a largo plazo que plantea la movilidad urbana se requiere planificar el transporte de forma estratégica e integrada. En atención a ello, la primera medida que se plantea es la de acelerar, por parte de las autoridades locales, la generalización de Planes de Movilidad Urbana Sostenible que se ocupen del transporte de pasajeros y mercancías en zonas urbanas y periurbanas.

En consecuencia, un plan de movilidad urbana sostenible sería un plan estratégico diseñado para satisfacer las necesidades de movilidad de las personas y empresas en las ciudades, además de mejorar el entorno y la calidad de vida de los mismos⁷²⁷. Estamos ante un modelo de planificación, pues, que debería abordar los problemas relacionados con el transporte, además de problemas en zonas urbanas, de una manera más sostenible e integradora. En esta planificación se debe tener muy en cuenta la participación de los ciudadanos y de los grupos de interés, así como la coordinación de políticas entre los sectores afectados (transporte, urbanismo, medio ambiente, desarrollo económico, política social, salud, seguridad, etc.). En esencia, pues, el objetivo de los planes de movilidad urbana sostenible es fomentar un desarrollo equilibrado y una mejor integración de los diferentes modos de movilidad urbana, enfocando la movilidad urbana principalmente hacia las personas.

Pues bien, para favorecer esa movilidad urbana sostenible y la elaboración de los planes de movilidad urbana sostenible por parte de las autoridades locales⁷²⁸, la Comisión Europea adoptó el conocido como “Paquete de Movilidad Urbana” en el año 2013⁷²⁹, con el objetivo de potenciar el cambio hacia un transporte más limpio y sostenible en las áreas urbanas. Para ello, se incluyen en el mismo toda una serie de medidas que incentivan y ayudan a las autoridades a la hora de alcanzar sus objetivos en materia de movilidad urbana sostenible. Entre dichas medidas, se considera fundamental la aprobación de los planes de movilidad urbana sostenible, en la medida en que se considera que son instrumentos esenciales que permitirán a las ciudades realizar un uso eficiente de sus servicios e infraestructuras de transporte, la puesta en marcha de medidas rentables de movilidad urbana, así como el fomento de cambios en relación con la movilidad. Más en concreto, en el Anexo I de dicho documento, dedicado al acercamiento de un concepto de planes de movilidad urbana sostenible, se nos informa que el objetivo principal de un plan de movilidad urbana sostenible es el de la mejora de la accesibilidad de las zonas urbanas y ofrecer una movilidad y un transporte sostenible y de alta calidad en las zonas urbanas⁷³⁰.

726 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de Acción de Movilidad Urbana COM (2009) 490 final, de 30 de septiembre de 2009.

727 Guía: Desarrollo e implementación de planes de movilidad urbana sostenible, European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans, 2014.

728 Debe señalarse que, con el apoyo de la Comisión, se elaboraron directrices para el desarrollo y la ejecución de planes de movilidad urbana sostenible. Directrices-Desarrollo y ejecución de un plan de movilidad urbana sostenible, Comisión Europea, 2013.

729 Contenido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, que lleva por título: “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente del uso de los recursos”; COM (2013) 0913 final, de 17 de diciembre de 2013.

730 Precisamente, en la búsqueda de dicho objetivo, los planes de movilidad urbana sostenible pretender contribuir al desarrollo de un sistema de transporte urbano que: a) sea accesible y dé respuesta a las necesidades básicas de movilidad de todos los usuarios; b) mantenga el equilibrio y responda a las diversas demandas de servicios de transporte y movilidad de los ciudadanos, empresas e industrias; c) favorezca un desarrollo equilibrado y una mejor integración de los diferentes modos de transporte; d) cumpla los requisitos de sostenibilidad, equilibrando la necesidad de viabilidad económica, equidad social, sanidad y calidad ambiental; e) optimice la eficiencia y rentabilidad; f) aproveche mejor el espacio urbano y los servicios y las infraestructuras de transporte existentes; g) mejore el atractivo del entorno urbano, la calidad de vida y la salud pública; h) mejore la seguridad vial; i) reduzca la contaminación atmosférica y el ruido, las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía; y, j) contribuya a conseguir un mejor rendimiento de la red transeuropea de transportes y el sistema europeo de transporte en su conjunto. ANNEX: Un concepto de planes de movilidad urbana sostenible, de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, que lleva por título: “Juntos por una movilidad urbana

Así pues, dado que la movilidad es vital para la calidad de vida ya que aporta a los ciudadanos la libertad de viajar y debido a la necesidad de la economía de transportar mercancías, el transporte se convierte en fundamental para nuestra economía y nuestra sociedad pues permite el crecimiento de la economía y la creación de puestos de trabajo, teniendo presente que aquél debe ser sostenible. Además, dado que las infraestructuras determinan la movilidad, no será posible ningún cambio fundamental en el transporte si no está respaldado por una red adecuada y por más inteligencia en su uso. A nivel global, las inversiones en infraestructura de transportes tienen un impacto positivo en el crecimiento económico, crean riqueza y puestos de trabajo y aumentan los intercambios comerciales, la accesibilidad geográfica y la movilidad de las personas. El cambio ha de ser planificado de forma que se maximice el impacto positivo en el crecimiento económico y se minimice el impacto negativo en el medio ambiente.

De hecho, el objetivo genérico de la actual política de transportes⁷³¹ es garantizar la movilidad de personas y mercancías en el mercado interior, y también desde y hacia terceros países, así como aprovechar al máximo la tecnología para respetar el medio ambiente, con la búsqueda del fortalecimiento de la cohesión económica y social para contribuir, así, a la reducción de las disparidades regionales.

Y más específicamente, en lo que afecta a la movilidad y al transporte en el ámbito urbano, el Libro Blanco sobre el futuro del transporte en la Unión Europea, presentado en marzo de 2011 por la Comisión Europea⁷³², propone un nuevo marco general de medidas para la consecución de la movilidad urbana integrada en el espacio europeo, en el que potencia y anima a las ciudades a la elaboración de Planes de Movilidad Urbana que conjuguen y tengan en cuenta la planificación del uso del suelo, los servicios de transporte público eficientes, las infraestructuras para modos de transporte no motorizados, así como la carga y reabastecimiento de vehículos ecológicos para poder, de esta manera, conseguirse la reducción de la congestión y las emisiones⁷³³.

IV.II.2.- El marco español de la movilidad y el transporte sostenible.

Como es sabido, nuestra Constitución –CE, en adelante- contempla, desde el punto de vista competencial, un sistema descentralizado en el que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales aparecen dotadas de autonomía para la gestión de sus intereses.

competitiva y eficiente del uso de los recursos”; COM (2013) 0913 final, de 17 de diciembre de 2013.

El Dictamen del Comité de las Regiones sobre el “Paquete sobre movilidad urbana” C 271/18 (2014/C 271/04), de 19 de agosto de 2014, viene a reafirmar la idea que los planes de movilidad urbana son un instrumento estratégico adecuado para desarrollar el enfoque integrado de la movilidad urbana que engloba todos los modos y formas de transporte en la zona funcional completa de una ciudad. Por ello, los planes de movilidad urbana sostenible para todas las ciudades sigue siendo esencial para la consecución de un enfoque holístico y sostenible del medio urbano.

731 Con fundamento en el art. 4, apartado 2, letra g) y Título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

732 Libro Blanco de la Comisión Europea «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» COM (2011) 144 final, de 28 de marzo de 2011.

733 Efectivamente, dentro de la Lista de Iniciativas a seguirse para la consecución de un marco europeo de transporte competitivo y sostenible se encuentra en el apartado 3.1.el relativo los “Planes de movilidad urbana”, con, entre otros, los siguientes objetivos: el establecimiento de procedimientos y mecanismos de apoyo financiero a nivel europeo para planes de movilidad urbana y creación de un marcador europeo de movilidad urbana basado en objetivos comunes. Examinar la posibilidad de un enfoque obligatorio para las ciudades de un cierto tamaño, según normas nacionales basadas en las directrices de la UE; la posible supeditación de la concesión de fondos de desarrollo regional y de cohesión a la presentación por parte de las ciudades y regiones de un certificado de auditoría de rendimiento y sostenibilidad de la movilidad urbana vigente y validado independientemente; y, por último, el examinar la posibilidad de un marco europeo de apoyo a la aplicación progresiva de planes de movilidad urbana en las ciudades europeas.

En materia de infraestructuras y transportes, la CE⁷³⁴ y los correspondientes Estatutos de Autonomía han ido perfilando las respectivas competencias atendiendo a los criterios de territorialidad e interés general. En esencia, en lo que atañe a la materia de infraestructuras, el Estado sería competente cuando éstas fueran de interés general o, bien, afectaran a más de una Comunidad Autónoma. Por su parte, en materia de transporte, el Estado tendría competencia sobre el aéreo y, respecto de los restantes modos, siempre y cuando afectare a más de una Comunidad Autónoma. Por otro lado, las Comunidades Autónomas serían competentes respecto de las infraestructuras que el Estado no hubiere declarado de interés general ubicadas en su territorio, así como del transporte que no excediera de su ámbito territorial, con la excepción del transporte aéreo.

En lo que atañe a la materia de urbanismo y ordenación del territorio (art. 148.1.3ª CE), las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva, aunque concurrente. Efectivamente, estas materias se han asumido por los respectivos Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas y, aunque el Estado carece, en principio, de la competencia sobre las mismas, la CE le atribuye títulos competenciales que inciden de forma importante en tales ámbitos⁷³⁵.

En este sentido, en lo relativo al urbanismo y la movilidad si bien ya desde La Ley del Suelo de 2008 -Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio-, se contenían importantes principios y técnicas relacionadas con la movilidad, no deja de ser sino con la nueva TRLS y RU donde verdaderamente se hace una apuesta clara por la llamada movilidad urbana sostenible, al contemplarse, en su art. 3.3, que lleva por rúbrica: "Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible", que los poderes públicos han de formular y desarrollar en el medio urbano las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con, entre otros, los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, debiendo procurar, particularmente, la mejora de la calidad y la funcionalidad de las infraestructuras públicas al servicio de todos los ciudadanos, así como el fomento de los servicios generales más eficientes económica y ambientalmente -letra c)-; y, en especial, deberán garantizar la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual deberá basarse 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 -letra f)-.

Por su parte, no debemos olvidar que entre las competencias y funciones de los Ayuntamientos, tras la modificación operada en el art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local -Ley 27/2013, de 27 de diciembre-, figura en la letra g), la de: "Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano"⁷³⁶. En definitiva, se utiliza el término movilidad para abarcar tanto el desplazamiento de personas y cosas como el tráfico, la circulación y la seguridad vial⁷³⁷.

734 Los arts. 148 y 149 de la Constitución Española -CE, en adelante- son los dos preceptos básicos que diseñan el sistema de reparto y distribución competencial entre los distintos entes territoriales. Así, de una parte, el art. 148.1CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, entre otras, en las siguientes materias: "3ª. Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda" "5ª. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable", "6ª. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales".

Y, de otro lado, el art. 149.1 CE dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: "20ª. Marina mercante y abanderamiento de buque; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves", "21ª. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación".

735 Legislación civil, régimen jurídico del derecho a la propiedad y demás derechos reales (art. 149.1.8º); ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 148.1 8º); tratamiento fiscal de la propiedad inmobiliaria y de las operaciones urbanísticas (art. 149.1.4º); legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18º); legislación básica sobre medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.25º); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13º).

736 Debemos tener presente que el actual Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, al referirse, en su art. 7 a las competencias de los municipios en la materia les está capacitando para la adopción de medidas en materia de movilidad. Sintomática es, en esta cuestión, la reconocida en la letra b) de dicho precepto al reconocerles la competencia de la regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social". O, también, la prevista en la letra g) de dicho art. 7, al reconocerles a los municipios la competencia ordenar la restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales.

737 CANO CAMPOS, T.: "El transporte público urbano y su regulación jurídica", en *Derecho Público del Transporte en la Ciudad: renovación y nuevas perspectivas de la movilidad urbana*; CARBONELL PORRAS, E. y CANO CAMPOS, T., Ministerio de Educación y Ciencia, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2009, págs. 391 y 392; CANO CAMPOS, T.: "El transporte urbano

Pues bien, partiendo de este reparto competencial entre las Administraciones Públicas, las políticas en materia de movilidad y transporte han de perseguir la consecución de un sistema más eficiente y seguro, que impulse el desarrollo económico y favorezca la cohesión social y territorial, preservando el medio ambiente, la salud de los ciudadanos y los recursos no renovables, al mismo tiempo que contribuya eficazmente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes atmosféricos.

Y, precisamente, ese es el objetivo perseguido tanto por las normas aprobadas en nuestro país que inciden en la materia como por las políticas y estrategias desarrolladas por el gobierno español.

Así, en relación con la Administración General del Estado se aprobó, en virtud del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT), en el que se abordan de manera integral las cuestiones relativas a la movilidad y al transporte. El PEIT define las directrices generales y grandes líneas de actuación de la política de transportes de competencia estatal. Entre estas directrices destacamos las siguientes:

- Corregir el acusado desequilibrio modal existente en el sistema de transportes potenciando los más sostenibles.
- Fomentar la intermodalidad, tanto en viajeros como en mercancías, a fin de aprovechar las potencialidades de todos los modos de transporte.
- Mejorar la accesibilidad, corrigiendo los desequilibrios de las redes existentes y asegurando unas condiciones de acceso adecuadas a todo el territorio.
- Dar un carácter prioritario a la mejora de la seguridad en todos los modos de transporte e incrementar los recursos para la conservación de las infraestructuras existentes.
- Promover un transporte urbano más sostenible, mediante la actuación coordinada de las distintas Administraciones, que impulse el transporte público, la movilidad no motorizada y el uso racional del vehículo privado.

Por ello, la intervención general de la Administración General del Estado en conciertos de actuaciones en infraestructuras y de programas de transporte urbano y metropolitano se enmarcará en la previa elaboración, por parte de las Administraciones competentes, de un Plan de Movilidad Sostenible para el ámbito de actuación de que se trate en el que se fomente el transporte público y los medios no motorizados y se atienda al cumplimiento de las directivas europeas en materia de control de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Así pues, la integración de los sistemas de transporte urbano y metropolitano va a ser un elemento central del Plan de Movilidad Sostenible. La integración del sistema de transporte público significa, desde la óptica de las competencias del Ministerio de Fomento en la materia: primero, la identificación del papel que cada uno de los modos de transporte deben desempeñar en la ciudad -señalando que los servicios de cercanías en las áreas metropolitanas de mayor tamaño deberían articular el conjunto del sistema, especializándose en los flujos de mayor demanda y mejorando su conectividad con los demás modos de transporte-; en segundo lugar, el establecimiento de un marco de gestión y de financiación del sistema de transporte público eficiente, ligado a los objetivos identificados por el correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, de manera que los recursos aportados por la Administración General del Estado se distribuyan favoreciendo aquellas ciudades que mejor cumplan los objetivos marcados por el plan; y, por último, en realizar un esfuerzo continuado de innovación, evaluación y mejora en la materia.

Posteriormente, el Gobierno de España aprobó, en enero de 2008, la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano⁷³⁸, en la que se apuntaba que el reto está en conseguir una ciudad compacta, bien cohesionada en la que se aproveche las ventajas de la sociedad del conocimiento. Para ello, entre otras cuestiones, debe lograrse un sistema de movilidad en las ciudades más sostenible lo que pasa por la promoción de los modos de transporte más eficientes y respetuosos con el medio ambiente con el objetivo de que éstos cuenten con porcentajes de desplazamientos superiores a los del vehículo

por carretera”, en Régimen Jurídico del Transporte Terrestre: Carreteras y Ferrocarril; MENÉNDEZ, P. (Dir.), Tomo I, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs.. 752 y 753, y MENÉNDEZ, P.: “Movilidad y transporte”, en *Urbanismo Sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord^a.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 525.

738 La Estrategia de Medio Ambiente Urbano, es la traslación a España de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano, COM (2005) 718 final de 11 de enero de 2006, la cual recoge el sentir de los estados miembros y las instituciones europeas sobre los problemas medioambientales que presentan las zonas urbanas y la necesidad de abordarlos de manera integrada.

privado. Para ello, se proponen, entre otras, las siguientes medidas de movilidad urbana: el desarrollo de una normativa básica sobre movilidad sostenible que inspire las leyes de movilidad autonómica en el ámbito metropolitano y las ordenanzas municipales de movilidad urbana; la reducción de las necesidades de desplazamiento mediante las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; el impulso de la redacción de los Planes de Movilidad Sostenible, en cada ámbito urbano y metropolitano, como marco para la actuación de las diferentes Administraciones; la puesta en marcha de planes de transporte de empresa que reduzcan el uso del automóvil en el transporte de sus empleados; la aplicación de políticas de aparcamiento coherentes con el objetivo de limitar el uso del vehículo privado; la mejora del sistema de transporte público; el fomento de los modos de transporte no motorizados, dándole relevancia en la movilidad urbana e incrementando las oportunidades para el peatón y la bicicleta como modos de transporte alternativo; el diseño del espacio público multifuncional que equilibre la utilización por el transporte colectivo público y el vehículo privado; etc.

Y, más específicamente, el Consejo de Ministros, con fecha de 30 de abril de 2009, aprobó la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS), como marco de referencia nacional que integraba los principios y herramientas de coordinación que orientara y diera coherencia a las políticas sectoriales orientadas a la consecución de una movilidad sostenible baja en carbono, dado que la movilidad sostenible implica garantizar que nuestros sistemas de transporte respondan a las necesidades económicas, sociales y ambientales, reduciendo al mínimo sus repercusiones negativas.

En efecto, los objetivos generales que la EEMS plantea para la consecución de la movilidad sostenible presentaban las tres vertientes clásicas de la sostenibilidad:

- **Económico:** para satisfacer, de forma eficiente, las necesidades de movilidad que derivan de las distintas actividades económicas, promoviendo así el desarrollo y la competitividad.
- **Social:** proporcionando unas condiciones adecuadas de accesibilidad de los ciudadanos a los mercados de trabajo, bienes y servicios, favoreciendo la equidad social y territorial; y los modos de transporte más saludables.
- **Ambiental:** contribuyendo a la protección del medio ambiente y la salud de los ciudadanos, reduciendo los impactos ambientales del transporte, mediante la consiguiente reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y optimizando el uso de los recursos no renovables, en especial los energéticos.

Los objetivos y directrices de la EEMS se concretan en toda una serie de medidas –hasta 48- que se estructuran en cinco grandes áreas:

- **Territorio, planificación del transporte y sus infraestructuras.** El objetivo es la mejora de la planificación territorial y urbanística con la de transporte, especialmente en los ámbitos urbanos. En el ámbito de la planificación del transporte y sus infraestructuras, los objetivos genéricos son: alcanzar unos niveles de accesibilidad adecuados y razonablemente homogéneos en todo el territorio; el impulso del desarrollo económico y la competitividad; y el cambio modal hacia los más sostenibles –ferrocarril, autobús y transporte marítimo- en los ámbitos internacional e interurbano así como caminar, bicicleta, transporte colectivo y coche compartido en el urbano.
- **Cambio climático y reducción de la dependencia energética.** Buscando la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para contribuir al cumplimiento del porcentaje de las emisiones procedentes del sector del transporte.
- **Calidad del aire y ruido.** Conseguir la mejora de la calidad del aire y ruido especialmente en el ámbito urbano, mediante la disminución de la concentración de los contaminantes atmosféricos, para mitigar los efectos que aquéllos tienen en la salud pública –desde el aumento de la morbi-mortalidad cardiovascular y respiratoria, hasta el malestar psíquico y físico causado por el ruido-.
- **Seguridad y salud.** Se busca la mejora integral en materia de seguridad en todos los medios de transporte, así como la seguridad vial, reduciendo los riesgos de accidentes y aumentando la protección de las personas, los bienes transportados y las instalaciones del transporte frente a actuaciones ilícitas. Por otro lado, con el objetivo de mejorar la salud de los ciudadanos y del medio ambiente, se fomentan acciones contra la sedentarización cambiando las pautas actuales en la que priman los modos de transporte motorizados, la mejora de la calidad del aire y la reducción de niveles de ruido.
- **Gestión de la demanda.** Como reto de carácter horizontal que está al servicio de la consecución del resto de objetivos, siendo su meta la racionalización de la demanda en la utilización de los diferentes modos de transporte aportando los adecuados incentivos a los diferentes agentes, de manera que tanto los operadores de transporte como los usuarios

finales ajusten sus decisiones y preferencias individuales en sintonía con el interés general. Para ello, la internalización progresiva de los costes internos y externos asociados a la movilidad, teniendo en cuenta criterios de equidad social y de refuerzo de la competitividad de los sectores económicos, debe ser uno de los principios para la definición de las medidas en las distintas áreas de actuación.

En definitiva, entre las diferentes medidas contempladas se presta especial atención al fomento de una movilidad alternativa al vehículo privado y el uso de los modos más sostenibles, señalando la necesidad de cuidar las implicaciones de la planificación urbanística en la generación de la movilidad.

Además, como puede fácilmente deducirse, las cinco grandes áreas de trabajo y actuación que desarrolla la EMMS afectan a competencias de las Administraciones locales, debiendo, por lo tanto, ser incorporadas a las áreas de gobierno local. Es más, del conjunto de medidas propuesto por dicha Estrategia las más relevantes para las políticas locales que afectan a nuestro ámbito –urbanismo y movilidad- serían las siguientes:

En el área de urbanismo, se deberían potenciar el urbanismo de proximidad y la vinculación de la planificación urbanística con la oferta de transporte público y no motorizado, así como la elaboración de estudios de evaluación de la movilidad generada por desarrollos urbanísticos.

En el área de planificación de la movilidad, se debería insistir en la elaboración de diversos planes –planes y mejoras para los modos no motorizados, planes y mejoras para el transporte público incluyendo aparcamientos disuasorios, planes de movilidad para empresas y polígonos, planes de movilidad para centros educativos, comerciales y de ocio, planes de seguridad vial-, destacando sobre ellos, los planes de movilidad sostenible.

Pero eso sí, hay que ser conscientes que la EMMS requiere para su implantación de la implicación de todas las Administraciones, mediante la adecuada coordinación y cooperación entre ellas, contemplando incluso diferentes instrumentos de coordinación tales como la Red de Ciudades por el Clima, la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, el Consejo Nacional del Clima, el Observatorio de la Movilidad Metropolitana, etc.

De otra parte, otra estrategia que merece una mención es la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, aprobada en el año 2011, de forma conjunta por el entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y por el Ministerio de Fomento.

Dicha Estrategia señalaba entre sus objetivos, en el ámbito de la movilidad: el de la integración de las políticas de movilidad que han de tener en consideración la planificación y gestión territorial y urbanística junto con la gestión del transporte; el alcanzarse unos niveles de accesibilidad adecuados y homogéneos en todo el territorio; potenciar el desarrollo económico y mejorar la competitividad basándose en una movilidad sostenible; mejorar la calidad del aire y el cambio hacia modos de transporte más sostenibles; la mejora de la seguridad vial y el fomento de la mejora de la salud de los ciudadanos y del medio ambiente.

Y entre sus directrices, también en materia de movilidad: la de articular la estructura de la ciudad basándose en la proximidad y en las áreas de movilidad, fomentando la disminución de las necesidades de desplazamiento, promoviendo los medios no motorizados y, en especial, el transporte público; la integración de la movilidad sostenible en la ordenación del territorio, en la planificación urbanística y en los nuevos desarrollos urbanos y en la medida de lo posible en las áreas rurales, desarrollando los instrumentos ajustados a las diferentes escalas –Directrices de actuación en medio urbano y metropolitano, Planes de Movilidad Urbana Sostenible, Estudios de accesibilidad y necesidades de transporte para la evaluación de la movilidad generada en los nuevos desarrollos, Planes de Movilidad de empresas, polígonos industriales y empresariales, centros educativos, comerciales y de ocio, etc.-; el instrumentar medidas para reequilibrar el actual reparto modal, potenciando modos más sostenibles como el ferrocarril, el transporte marítimo y el transporte colectivo y los modos no motorizados en el ámbito urbano, así como la optimización de las infraestructuras existentes, promoviendo la intermodalidad y los sistemas inteligentes de transporte, las plataformas reservadas para el transporte público y los vehículos de alta ocupación, etc.; la promoción de un urbanismo de proximidad que disminuya las necesidades de desplazamiento; etc.

Por último, especial atención por su importancia en la materia merece la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible⁷³⁹. Más específicamente, dentro de su Capítulo III, que lleva por rúbrica: Transporte y movilidad sostenible,

739 BOE, núm. 55, de 5 de marzo de 2011.

nos interesa detenernos en la Sección 2ª, que lleva por título: Planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y de los servicios del transporte y en la sección 3ª que es la que, particularmente, se destina a la regulación de esa movilidad sostenible.

En efecto, tal y como señala el Preámbulo de dicha Ley 2/2011, en la sección 2ª del Capítulo III del Título III se abordan medidas relativas a la planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y servicios del transporte, incorporando como objetivos la promoción de la competitividad, la cohesión territorial y la movilidad sostenible (art. 97.1), así como las prioridades de la planificación estatal en la materia, centradas especialmente en el transporte ferroviario (art. 97.2).

Por su parte, es la sección 3ª la que se ocupa de la movilidad sostenible, señalando los principios básicos que han de orientarla, entre los que destacan el del fomento de los medios de transporte de menor coste social, ambiental y energético, la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad y el cumplimiento de los tratados internacionales relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental (art. 99), así como los objetivos de la misma: contribución a la mejora del medio ambiente urbano y la salud y seguridad de los ciudadanos, la integración de las políticas de desarrollo urbano, económico y de movilidad, de manera que se minimicen los desplazamientos habituales, el fomento de los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso del transporte público y colectivo y otros modos no motorizados, y, por último, el del fomento de la modalidad e intermodalidad de los diferentes medios de transporte para facilitar, así, el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado (art. 100).

Ya desde el preámbulo de dicha disposición se nos informa que para la consecución de esos principios y objetivos será necesario el que se elaboren los pertinentes planes de movilidad sostenible, que la Ley 2/2011, regula en aspectos tales como su naturaleza, posible ámbito territorial -autonómico, supramunicipal o municipal-, contenido mínimo, vigencia y actualización, supeditando la concesión de las posibles subvenciones estatales al transporte público urbano o metropolitano, a partir del 1 de enero de 2014, a la puesta en marcha de dichos planes que han de ser coherentes con la EEMS (art. 102).

Pues bien, los planes de movilidad sostenible aparecen definidos como el conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquéllos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos (art. 101.1). Además, estos planes deberán dar cabida a soluciones e iniciativas novedosas que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible.

Podrán aprobarse planes de movilidad de ámbito territorial municipal, autonómico o supramunicipal. En este último caso, podrán aprobarse cuando así lo acuerden los municipios que compartan un esquema de movilidad interdependiente (art. 101.2).

Estos planes de movilidad han de tener un contenido que, como mínimo, ha de ser el siguiente: el diagnóstico de la situación, los objetivos a lograr, las medidas a adoptarse, los mecanismos de financiación oportunos y los procedimientos para su seguimiento, evaluación, revisión, así como un análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales que supondrían. Además, todo ello será exigible igualmente al contenido de esos Planes en lo relativo a la seguridad vial (art. 101.4).

En todo caso, los planes de movilidad sostenible han de ajustar su contenido a lo previsto en la normativa que les resulte aplicables, así como a los principios recogidos en la Ley 2/2011, y a lo dispuesto en los instrumentos de planificación que les afecten y, en especial, a los relativos a infraestructuras, transportes, ahorro y eficiencia energética, así como a la EEMS (art. 101.3).

Por otra parte, esta Ley 2/2011 fomenta la movilidad sostenible en las empresas, dando rango legal a la previsión de planes de transporte en las mismas, que han de respetar las previsiones de los planes de movilidad sostenible que hubieren sido aprobados en su ámbito territorial (art. 103.3).

Para concluir, los últimos preceptos de la sección 3ª del capítulo III del Título III de la Ley 2/2011, incluyen disposiciones relativas a la modernización tecnológica y uso eficiente de los medios de transporte (art. 104); a la promoción del transporte por carretera limpio por parte de los poderes adjudicadores (art. 105) y a la adquisición, por parte de los poderes adjudicadores, de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes (art. 105).

En definitiva, los planes de movilidad urbana sostenible surgen a partir de la problemática creciente de los desplazamientos en las ciudades y municipios, con un protagonismo exponencial del vehículo privado y un uso ineficiente del mismo. Por ello, estos planes tratan de cambiar el comportamiento en las pautas de movilidad de los ciudadanos, mediante propuestas de actuación cuya implantación promueve modos de desplazamientos más sostenibles en ciudades y municipios, tales como la movilidad peatonal, en bicicleta y el transporte público, a través de estrategias integradas. Todo ello, sin ser incompatible con el crecimiento económico y con una coordinación equilibrada entre los usos del suelo y la movilidad. Las características de los planes de movilidad urbana sostenible podrían resumirse en las siguientes:

- intentan reducir los efectos negativos debidos al aumento continuo del tráfico, fomentando la eficiencia en los desplazamientos y reduciendo las emisiones contaminantes, mediante el cambio hacia modos de transporte más sostenibles.
- su ámbito de actuación se ubica, fundamentalmente, en las áreas urbanas y consideran todos los modos de desplazamientos, incluyendo el transporte de mercancías.x
- se encuadran en el marco de estrategias nacionales y regionales.
- pretenden el cambio modal a favor de modos suaves y alternativos de movilidad⁷⁴⁰.

IV.II.3.-. La movilidad urbana sostenible en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

A) La movilidad urbana sostenible en la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Las ciudades, al ser centros de crecimiento económico, nudos para el transporte de personas, mercancías y capitales y polos de innovación tecnológica y cultural, continúan siendo el foco de atracción de las personas. No obstante, con el paso del tiempo, las ciudades y los barrios construidos en épocas de crecimiento excesivo se enfrentan al envejecimiento de sus infraestructuras y construcciones, así como a cambios en su estructura demográfica y en sus funciones económicas, debido a que amplias capas sociales se han desplazado hacia la periferia, junto con un gran número de actividades.

Para ser sostenible, la ciudad requiere cohesión social e integración entre sus partes; la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente, desde las áreas centrales a las periferias marginales, son elementos clave para el fomento del sentido de pertenencia, retener a los residentes y atraer otros nuevos, así como para que la ciudad afronte con éxito la competencia en una economía globalizada.

Hasta ahora se carecía de un régimen jurídico adecuado para gestionar actuaciones urbanísticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en la ciudad consolidada, ya que la misma se había centrado en el control de la cantidad y calidad de los nuevos desarrollos. Tras el camino abierto por la LRRR, consolidado por el TRLSyRU, se conforma un nuevo régimen jurídico administrativo que, con carácter básico, sirve para sustentar las referidas actuaciones en la materia, removiendo los obstáculos legales que impiden su viabilidad técnica y económica.

En concreto, en la Comunidad de Castilla y León, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, articula un conjunto de medidas cuyo objetivo común es conseguir que las políticas públicas que actúan sobre las ciudades que integran la región se orienten de forma coordinada hacia la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana⁷⁴¹.

740 Implantación de los planes de movilidad urbana sostenible, Red Española de Ciudades por el Clima, Federación Española de Municipios y Provincias, 2012, págs. 16 y 17.

741 Aún siendo conscientes que la política de ordenación del territorio excede el ámbito de este trabajo, resulta necesario mencionarla por su implicación directa en lo que a los planes urbanísticos e infraestructuras de transporte se refiere, dada la vinculación que los instrumentos de ordenación del territorio tienen especialmente sobre los planes urbanísticos. En este sentido, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León (LOT, BOCyL de 10 de diciembre de 1998, núm. 236. BOE, de 19 de enero de 1998, núm. 16), establece los principios y objetivos de la ordenación del territorio en el ámbito de la Comunidad Autónoma, regulando los instrumentos para que la Junta de Castilla y León ejerza su competencia en la materia. Entre los objetivos de la ordenación del territorio se citan: el desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible; la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e

Con arreglo a la Ley 7/2014, es necesario prestar especial atención a los barrios más vulnerables teniendo en cuenta sus múltiples causas de declive: obsolescencia de los edificios, dificultades de accesibilidad, infraestructuras adecuadas, etc., a las que se suman múltiples problemas socio-económicos y ambientales. Estos espacios situados tanto en los centros urbanos como en las periferias levantadas a partir de 1950, requieren una intervención adecuada para que se evite que la degradación alcance situaciones más difíciles de resolver.

Estamos ante una normativa que aboga claramente por el crecimiento compacto de nuestras ciudades⁷⁴², dadas las ventajas sociales que presenta frente al desarrollo disperso, al permitir optimizar servicios e infraestructuras, en una doble perspectiva, territorial y ambiental, y preservar la identidad cultural, que deberá plasmarse en un modelo de crecimiento planificado y sostenible, pues éste se convierte hoy en un elemento imprescindible de los procesos de planificación.

En este sentido, en lo que respecta a la movilidad y al transporte urbano, “las nuevas perspectivas en la ordenación del transporte urbano requieren un análisis de los diversos factores que influyen, condicionan o dificultan el desplazamiento de las personas y las cosas en la ciudad y su entorno. El acceso de los vecinos a medios de transporte de calidad, las consecuencias medioambientales y de desarrollo sostenible, de tráfico y de seguridad vial, la promoción del transporte

infraestructuras públicas; y la utilización racional y equilibrada del territorio (art. 2). Entre los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la LOT, ocupan un lugar central las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, cuyo objetivo es la ordenación conjunta de la Comunidad mediante la definición de un modelo territorial que pueda utilizarse como marco de referencia para los demás instrumentos de ordenación del territorio, así como de orientación de la política territorial de Castilla y León. Dichas Directrices, pues, deben servir para avanzar hacia el equilibrio territorial de la Comunidad, señalando las pautas para integrar todas las políticas públicas con incidencia territorial. Conforme al art. 11 de la LOT, las Directrices se formalizan en dos documentos independientes: en primer lugar, el de las Directrices Esenciales, de rango legal, que deben definir el modelo territorial de Castilla y León y los principios que guíen el conjunto de las políticas de la Comunidad con incidencia territorial; y, en segundo término, el de las Directrices Complementarias, de rango reglamentario, en las que deberá llevarse a cabo una convergencia del ordenación territorial de los servicios públicos, con el objetivo de mejorar su coordinación y aumentar la compatibilidad con las respectivas zonificaciones, en el marco del respeto a la normativa sectorial reguladora de cada servicio. Pues bien, las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León fueron aprobadas en virtud de la Ley 3/2008, de 17 de junio. Las Directrices se apoyan en la coherencia geográfica, territorial y demográfica de Castilla y León –estamos ante una de las regiones más extensas de Europa, con una población dispersa y poco densa: 27 habitantes por km cuadrado, repartidos en 2.248 municipios y unos 6.000 núcleos concentrados en los entornos urbanos y en algunas comarcas periféricas-, para señalar una serie de objetivos específicos, entre los que destacamos para nuestro interés: la definición de las funciones de Castilla y León en el marco del Estado, sobre todo en cuanto a su potencial en materia de transporte y logística; el desarrollo de un sistema urbano y territorial más equilibrado y estructurado, reforzando la integridad funcional de los espacios urbanos y rurales de la Comunidad y completando las redes de transporte ferroviario para mejorar la accesibilidad y el fomento de políticas integradas de transporte y comunicación, facilitando un acceso equitativo a las infraestructuras y servicios de transporte y a las nuevas tecnologías de la información, de forma que puedan desplegar su potencial integrador en los medios menos favorecidos (Capítulo I -1.3-). Pues bien, para la consecución de estos objetivos, se definen cinco estrategias, dentro de las cuales se encuentran medidas inciden directamente en la materia de movilidad y transporte. Así, por ejemplo, en la estrategia titulada: Hacia una Comunidad Rica y Diversa (Capítulo III), se citan entre las acciones prioritarias para garantizar la protección del medio ambiente la de elaborar planes de movilidad en los centros urbanos que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a mejorar la calidad del aire; y en la estrategia que lleva por rúbrica: Hacia una Comunidad Sostenible (Capítulo V), contiene diversas orientaciones hacia la acción pública relacionadas con la movilidad y el transporte, dado que aquélla debe desarrollar y profundizar la integración socioeconómica entre el medio urbano y el rural, mejorando las infraestructuras de transporte y comunicación, así como favorecer sistemas de transporte público que aseguren la comunicación eficaz de los pequeños núcleos con los centros de referencia, y de éstos con las capitales de provincia. En este Capítulo V hay un apartado dedicado al urbanismo sostenible, en el que se nos indica que para el fomento de un urbanismo más sostenible, los instrumentos de planificación urbanística, territorial y sectorial promoverán un usos sostenible del territorio aplicando, entre otras, las siguientes estrategias: desarrollar sistemas de transporte público al servicio de unidades urbanas homogéneas y moderar el acceso a espacios centrales con sistemas periféricos de aparcamiento e intercambio, así como garantizar que la entrada en servicio de los equipamientos y las infraestructuras de servicios básicos es previa o simultánea a la incorporación de nuevos desarrollos urbanos.

Volviendo a la LOT, debe señalarse que el instrumento ordinario de ordenación territorial son las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional, destinado a la consideración integrada de los recursos naturales, las infraestructuras o los equipamientos en los ámbitos geográficos que así lo precisen, previendo mecanismos de coordinación entre los planes y programas con incidencia territorial.

Y como instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio se incorporan los Planes –Sectoriales o Territoriales- y Proyectos Regionales, siendo éstos últimos los que tienen por objeto la planificación y la proyección de la ejecución de las infraestructuras, servicios, dotaciones, instalaciones o equipamientos de utilidad pública o interés social que sean considerados de interés o alcance regional.

Precisamente, dentro de la categoría de los Planes Regionales Sectoriales, cabe resaltar el Plan Regional Sectorial de Carreteras 2008-2020, aprobado por Decreto 24/2009, de 26 de marzo (BOCyL, núm. 65, de 6 de abril de 2009), y redactado en cumplimiento del art. 10 de la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, dado que la red viaria cumple una función estratégica en el desarrollo del territorio al permitir una comunicación eficiente entre los diferentes centros de interés de la región. La importancia de elaborar planes de carreteras se deriva del hecho de que estas infraestructuras son elementos vertebradores de un territorio, condicionando su desarrollo económico y social. En efecto, una red adecuada de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que complemente el sistema de comunicación interregional e internacional, así como la conservación del patrimonio viario de la región, permite mejorar la competitividad económica y la fijación de la población en la Comunidad.

742 TOLÍVAR ALAS, L: “Urbanismo compacto y movilidad”, en RJCyL, nº 39, mayo 2016, dedicado monográficamente a la materia con el siguiente título: Hacia un Urbanismo Sostenible en Castilla y León.

público, el adecuado uso de las vías públicas por las personas y los vehículos de todo tipo, la conexión entre las infraestructuras de transporte y la demanda de transporte son algunos de los factores que deben analizarse globalmente en la actualidad⁷⁴³.

Lo que ocurre es que las referencias de la Ley 7/2014 a la movilidad sostenible no son muy abundantes, seguramente debido a la especial atención que se presta en la misma a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas de los espacios urbanos vulnerables. Así, en materia de movilidad sostenible, el objetivo de la norma es la reducción de la necesidad de desplazamiento promoviendo el “urbanismo de proximidad”, así como la mejora de la coordinación del planeamiento urbanístico con la planificación del transporte y, en especial, con el transporte público, reduciendo la reserva de aparcamiento convencional.

Para ello, en virtud de la Ley 7/2014 se incorpora a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, un nuevo art. 36 bis, con la siguiente redacción:

El planeamiento urbanístico promoverá la movilidad sostenible y el urbanismo de proximidad, a fin de reducir las necesidades de desplazamiento de la población y facilitar el uso y la eficiencia del transporte público. A tal efecto:

a) Se aplicarán estrategias de desarrollo orientado en función del transporte, tales como: 1º) En las inversiones en infraestructura urbana se dará prioridad a la implantación y mejora de los sistemas de transporte público; 2º) Se utilizarán criterios de urbanización y diseño de vías públicas que favorezcan el transporte público y los modos no motorizados, en especial los recorridos peatonales y ciclistas; y, 3º) Se fomentarán los aparcamientos disuasorios en la periferia urbana, con acceso al transporte público, cuyos mínimos se determinarán reglamentariamente para cada tipo de municipio.

b) Los Ayuntamientos garantizarán la coordinación entre el planeamiento urbanístico y la planificación del transporte. En particular, los instrumentos de planeamiento que establezcan la ordenación detallada de sectores de suelo urbanizable: 1º) Deben asumir las cargas derivadas de las ampliaciones o refuerzos de los sistemas generales y locales de vías públicas, que sean necesarios para garantizar el mantenimiento de su capacidad y funcionalidad previas; y, 2º) Deben incluir un estudio de movilidad generada, que evalúe la viabilidad de gestionar de forma sostenible los movimientos de población y de mercancías que puedan derivarse del desarrollo del sector, analizando las posibilidades de transporte público, la capacidad y funcionalidad de la red viaria y los modos de transporte alternativo.

Y en lo que respecta a las reservas de aparcamiento convencional, la Ley 7/2014, modifica la letra b) del apartado 2 del art. 42 de la LUCyL, en el siguiente sentido: “b) Por cada 100 metros cuadrados construibles se preverá una plaza de aparcamiento en suelo urbano no consolidado y dos en suelo urbanizable; en ambos casos, al menos el 50 por ciento serán de uso público. Reglamentariamente se determinarán los usos vinculados al transporte compatibles con esta reserva, y las reducciones admisibles de la misma en función de las características del sector; en particular, las actuaciones de regeneración y renovación urbana podrán quedar eximida de esta reserva”. Con ello, resulta evidente la estrecha vinculación que existe entre planeamiento urbanístico y la planificación del transporte.

Por otra parte, la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas se incorporan como objetivos de la actividad urbanística de las administraciones públicas, teniendo presente que su objeto preferente han de ser los “espacios urbanos vulnerables”⁷⁴⁴. El objeto de estas actuaciones se va ampliando gradualmente⁷⁴⁵, por lo que las actuaciones

743 CARBONELL PORRAS. E.: “Transporte urbano y movilidad”, en Tratado de Derecho Municipal, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), tomo II, 3ª edic., Iustel, Madrid, 2011, pág. 2309.

744 Que según su art. 4, letra f) son “aquellas áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social”.

745 En función del art. 151 LUCyL, modificada por la Ley 7/2014 –que introduce un nuevo título VIII: Actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana–, “1. 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”

El art. 152 LUCyL, introducido por la Ley 7/2014, señala que 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”.

Por último, el art. 153 LUCyL, añadido por la Ley 7/2014, dispone que las actuaciones de renovación urbana “tendrán por objeto la rehabi-

de rehabilitación se conceptúan como actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado y las de renovación urbana como actuaciones integradas en suelo urbano no consolidado, mientras que las actuaciones de regeneración urbana podrán abordarse bajo ambas modalidades, en función de las necesidades del caso. Por otra parte, las actuaciones de regeneración y renovación urbanas podrán adoptar carácter “integrado” previa declaración por la Administración de la Comunidad, quedando habilitadas para una financiación pública preferente.

Pues bien, las citadas actuaciones se llevarán a cabo mediante el planeamiento general o con un plan general de reforma interior, aunque, en todo caso, aplicando una serie homogénea de criterios de planeamiento como garantía de calidad. Además, debe tenerse presente que dichos instrumentos habrán de priorizar las actuaciones de rehabilitación frente a las de sustitución y, dentro de aquellas, las que permitan el mantenimiento de la población residente, debiendo abordar todos o algunos de los objetivos marcados en el art. 156 LUCyL, incorporado a la misma por la Ley 7/2014, de entre los que destacamos por su incidencia en materia de movilidad los siguientes: 1º) La colmatación de los espacios intersticiales infrautilizados o sin uso alguno, con preferencia a la ocupación de nuevas áreas sin urbanizar; 3º) La supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación de los espacios públicos, edificios y viviendas a las necesidades de las personas mayores o en situación de discapacidad; y, 4º) La mejora de la accesibilidad multimodal y la convivencia de la movilidad motorizada con los modos de transporte peatonal y ciclista y con el transporte público.

B) La Ley de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, conforme al art. 32.1.4 (actual art. 70.1.8⁷⁴⁶), en desarrollo de la previsión contenida en el art. 148.1.5 CE y, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 de la misma, ostenta la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres, fluviales, por cable o por tubería que transcurran íntegramente por su territorio.

Por su parte, las Cortes Generales, a través de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los Transportes por Carretera y por Cable, delegaron en la comunidad de Castilla y León las funciones de titularidad estatal en dichas materias.

De otro lado, el art. 36.15 (actual art. 76.12⁷⁴⁷) del Estatuto de Autonomía otorga a la Comunidad la competencia de ejecución sobre el transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en su territorio.

A tenor de estos postulados, si bien la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, venía siendo aplicada en la Comunidad por vía supletoria en aras del funcionamiento armónico de un sistema común de transporte en todo el Estado; sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio declaró la inconstitucionalidad del Capítulo VII del Título III de dicha Ley, dedicado íntegramente a los transportes urbanos, por considerar que, debido a su carácter de intracomunitarios, nos encontrábamos ante una materia de competencia exclusiva autonómica que debía ser objeto de desarrollo por cada una de las Comunidades Autónomas. Esta resolución supuso un reclamo para que los legisladores autonómicos ejercieran sus propias competencias una vez descartada la posibilidad de una legislación estatal supletoria. En consecuencia, dicha declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de los artículos dedicados a esta materia en la Ley estatal, provocó la existencia de un vacío normativo que trajo no pocos problemas para la ordenación de dicha actividad y para el ejercicio de las competencias municipales y autonómicas en este campo.

Eso sí, la experiencia acumulada a lo largo de los años en el ejercicio de las funciones que, en materia de transportes urbanos han venido desarrollando las distintas Administraciones Públicas, han puesto de manifiesto la existencia de una serie de problemas de ámbito supramunicipal, como son todos los relacionados con el crecimiento de las ciudades entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas, sociales o territoriales, la mayor demanda de transporte público, la ausencia de mecanismos específicos para coordinar las líneas de transporte urbano e interurbano, la dificultad

litación 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”.

746 En virtud de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOCyL, de 3 de diciembre de 2007, suplemento al núm. 234).

747 Mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOCyL, de 3 de diciembre de 2007, suplemento al núm. 234).

de garantizar servicios de transporte en áreas de bajo nivel poblacional, junto con otros, que exigen una planificación conjunta y una gestión coordinada de estos servicios esenciales.

Precisamente, para intentar hacer frente a estos problemas detectados y, con fundamento en las atribuciones citadas, fue aprobada la Ley 15/2002, de 28 de noviembre de 2002, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León⁷⁴⁸, que fija el ámbito de actuación en la materia y que vino a colmar el vacío normativo creado por la Sentencia del Tribunal Constitucional, dotando a la Comunidad de una disposición, con rango de ley, ajustada a sus propias características, pero que recoge los principios básicos consensuados entre el Estado y las Comunidades Autónomas para ordenar esta materia.

Esta Ley 15/2002 se estructura en cinco capítulos dedicados, respectivamente, a establecer las normas de carácter general, regular los transportes urbanos, determinar los modos y las reglas de coordinación entre el transporte urbano e interurbano, fijar las condiciones para la prestación de servicios de transporte en automóviles de turismo y señalar el régimen aplicable a las infracciones y sanciones en esta materia.

Pues bien, el Título I es el que fija el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, enumerando las competencias de los municipios y la Comunidad en la materia.

En este sentido, la Ley 15/2002 tiene por objeto el establecimiento del marco jurídico y administrativo para la prestación de los servicios de transporte público urbano de viajeros en la Comunidad de Castilla y León, así como la determinación de los mecanismos necesarios para asegurar su coordinación con el resto de los servicios de transporte que se prestan en su ámbito territorial y que sean de competencia autonómica, a fin de facilitar la movilidad, la accesibilidad, el respeto al medio ambiente y contribuir a la cohesión de la red de transportes públicos que operan en dicho ámbito (art. 1).

Para su adecuada prestación, la Ley 15/2002, reconoce a los Municipios el ejercicio de las siguientes funciones (art. 2.1):

- a) La ordenación y gestión de los transportes urbanos de viajeros que transcurran íntegramente dentro de su territorio, sin perjuicio de las facultades de coordinación y ordenación general de los transportes de viajeros que corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de las funciones que esta última pueda delegar o encomendar a las entidades locales.
- b) La tramitación y otorgamiento de títulos habilitantes relativos a los servicios de transporte urbano de viajeros de su competencia, tanto regulares como discrecionales, así como el ejercicio de las funciones de control, inspección, vigilancia y sanción relacionadas con los mismos.
- c) La emisión de informe preceptivo en relación con las paradas urbanas de los servicios de transporte interurbano de viajeros.
- d) La colaboración, en su caso, con la Consejería competente en materia de transporte en la inspección y vigilancia de los servicios de transporte interurbano cuando transcurran por zonas urbanas.

Se echa en falta, aquí, a nuestro entender la alusión a una de las herramientas o instrumentos clave para llevar a cabo una ordenación adecuada y sostenible de la movilidad en el ámbito urbano: los planes de movilidad urbana sostenible. Como sabemos, estos planes pretenden cambiar el comportamiento de las pautas de movilidad de los ciudadanos, a través de propuestas de actuación cuya implantación promueve modos de desplazamientos más sostenibles en ciudades y municipios (la movilidad peatonal, en bicicleta y el transporte público), a través de estrategias integradas. Todo ello, sin ser incompatible con el crecimiento económico y con una coordinación equilibrada entre los usos del suelo y la movilidad. Así pues, estos planes intentan reducir los efectos negativos debidos al aumento continuo del tráfico, fomentando la eficiencia en los desplazamientos y reduciendo las emisiones contaminantes, mediante el cambio hacia modos de transporte más sostenibles. Por ello, su ámbito de actuación se ubica, fundamentalmente, en las áreas urbanas y consideran todos los modos de desplazamientos, incluyendo el transporte de mercancías.

Por su parte, corresponde a la Comunidad de Castilla y León, las siguientes competencias (art. 3): velar por el funcionamiento de la red de transportes públicos de Castilla y León, ejerciendo las funciones de ordenación y coordinación con arreglo a lo previsto en la Ley 15/2002 y demás disposiciones que resulten de aplicación; el ejercicio de las funciones que, en materia de intervención de precios le están legalmente atribuidas, y, por último, velar por la accesibilidad y

748 BOCyL, de 11 de diciembre de 2002, núm. 238 y BOE, núm. 2, de 2 de enero de 2003.

supresión de barreras en los medios de transporte público en los términos previstos en la Ley 3/1998, de 24 de junio.

Pues bien, a los efectos de la Ley 15/2002, se consideran servicios de transporte público los que se presten por cuenta ajena mediante contraprestación económica, clasificándolos, en función de la regularidad de su prestación, en regulares y discretionales (art. 4). Son transportes regulares los que se efectúan dentro de itinerarios preestablecidos y con sujeción a calendarios y horarios prefijados⁷⁴⁹; considerándose transportes discretionales los que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido (art. 4.2 y 4.3, respectivamente, de la Ley 15/2002).

En este sentido, tendrán el carácter de servicios públicos de viajeros de titularidad local los transportes urbanos regulares permanentes de viajeros de uso general, debiendo ser admitidas a su utilización todas aquellas personas que lo deseen y que cumplan las condiciones reglamentarias establecidas (art. 10 Ley 15/2002), prestándose éstos, con carácter general, en régimen de concesión administrativa (art. 11 Ley 15/2002).

Específicamente, se consideran servicios de transporte urbano de viajeros los que discurran íntegramente por suelo clasificado como urbano o urbanizable, de conformidad con la normativa urbanística, o bien, estén exclusivamente dedicados a comunicar núcleos de población ubicados en distintas clases de suelo situados dentro de un mismo término municipal (art. 8.1 Ley 15/2002); aunque se habilita a la Consejería competente en materia de transportes, para extender, de forma debidamente justificada, la consideración de transporte urbano a otros servicios, siempre que los mismos se presten íntegramente dentro del correspondiente término municipal. En el caso de que los servicios referidos afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias de los correspondientes Entes Locales deberán ejercerse de forma coordinada con las competencias de las demás entidades afectadas (art. 8.3 Ley 15/2002). Pues bien, el establecimiento, adjudicación y prestación de los servicios de transportes urbanos de viajeros se regirán, sin perjuicio de la aplicación de la normativa básica que les afecte, por la Ley 15/2002, su normativa de desarrollo y las correspondientes normas que, en su caso, aprueben las respectivas Entidades Locales, aplicándoseles, con carácter supletorio, el régimen establecido para los transportes interurbanos de viajeros por carretera en la legislación autonómica o estatal (art. 9 Ley 15/2002).

Precisamente, en la Ley 15/2002 se contiene la determinación de los mecanismos necesarios para asegurar la coordinación de los servicios de transporte público urbano con el resto de los servicios de transporte que se prestan en su ámbito territorial y que sean de competencia autonómica. En este sentido, la coordinación de los servicios de transporte tendrá como finalidad (art. 16 Ley 15/2002):

- a) Integración en una sola red articulada de los servicios de transporte en aquellas zonas donde existan núcleos urbanos dependientes de diferentes municipios que, por su configuración urbanística, asentamientos y volumen de población, o bien por circunstancias de orden económico y social, presenten problema de coordinación en sus redes de transporte.
- b) Satisfacción de las necesidades de desplazamiento de la Comunidad, mediante un régimen específico que fomente el transporte público y asegure la existencia de un sistema armónico de transporte, impidiendo que se produzcan situaciones de segregación e injusticia social debidas a deficiencias en el sistema de transportes.
- c) Contribuir a la cohesión social y desarrollo armónico de la región, mediante el diseño de unos servicios de transporte accesibles y que mejoren las conexiones con el exterior.
- d) Impulsar el respeto al medio ambiente, propiciando la introducción de tecnologías que minimicen las emisiones y ruidos contaminantes, la utilización de combustibles y otros materiales renovables.
- e) Establecimiento de los instrumentos de conexión necesarios entre el planeamiento sectorial de transportes y la ordenación territorial, así como, en su caso, de los mecanismos para la fijación de las infraestructuras de transporte.

749 A su vez, estos servicios de transporte regulares se dividen en (art. 4.2, letra a) Ley 15/2002) en:

Permanentes: cuando se llevan a cabo de forma continuada, para atender necesidades de carácter estable.

Temporales: cuando se destinen a atender tráficos de carácter excepcional o coyuntural y de duración temporalmente limitada, si bien, puede darse en los mismos una repetición periódica, tales como los de ferias, mercados, vacaciones u otros similares.

De uso general: dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado.

De uso especial: destinados a servir, exclusivamente, a un grupo específicos de usuarios, tales como escolares, universitarios, trabajadores, militares o grupos homogéneos similares.

f) Obtención de economías de escala e implantación de sistemas tarifarios integrados que garanticen la optimización de recursos y aseguren unos niveles adecuados de calidad de los servicios.

Pues bien, en la medida en que respondan a estos fines, podrán ser objeto de coordinación los servicios e infraestructuras siguientes (art. 17 Ley 15/2002):

- a) Los servicios de transporte público regular urbano de viajeros de la demarcación territorial adecuada.
- b) Los servicios de transporte público regular interurbano de viajeros competencia de la Comunidad de Castilla y León que se presten dentro de dicha demarcación territorial.
- c) Los servicios de autotaxi y actividades similares.
- d) Los servicios de transporte público de competencia estatal que se presten en el ámbito afectado en el marco de distribución de competencias vigentes en la materia.
- e) Las redes viarias y, en su caso, ferroviarias si resultaran necesarias para la prestación de los servicios.
- f) Las instalaciones de transporte que se consideren necesarias y, en todo caso, intermodales.
- g) Cuantos otros servicios, tráficos, infraestructuras o instalaciones de transporte que se consideren necesarias, en el marco de la distribución de competencias vigente que cumplan las finalidades antes expuestas.

Y se proponen como modalidades de llevar a cabo esa coordinación, las siguientes (art. 18 Ley 15/2002):

- a) La constitución de una Entidad Metropolitana, de acuerdo con la legislación de régimen local.
- b) La aprobación de Planes Coordinados de Explotación, municipales o supramunicipales, que podrán estructurarse organizativamente, bien mediante convenios entre las entidades competentes o bien a través de la creación de una entidad pública supramunicipal, consorcial o cualquier otra de las previstas en la normativa sobre régimen local que realice con autonomía la ordenación unitaria de los servicios de transporte en la zona de que se trate.
- c) La fijación de los puntos de parada urbana de los servicios interurbanos⁷⁵⁰.

Pero, en realidad, consideramos que el planteamiento de la Ley 15/2002 no es suficiente para cumplir con los tiempos y exigencias actuales en materia de movilidad. Por ello, planteamos el que se lleve a cabo la elaboración de una nueva norma en materia de transporte urbano y metropolitano en la Comunidad de Castilla y León que se acomode a los tiempos presentes abarcando de una manera global, transversal e integrada la problemática de la movilidad y el transporte; es decir, que haga un planteamiento conjunto e integrado de las políticas de movilidad junto con la planificación y la gestión territorial y urbanística y, cómo no, con la gestión del transporte; en donde se haga alusión a los planes de movilidad urbana sostenible como herramienta o elemento fundamental que permita llevar a cabo, por parte de los municipios, una ordenación racional y sostenible del transporte urbano; que incluya o haga referencia tanto el transporte de viajeros como el de mercancías en la misma; que plantee un cambio en los usos y modos de transporte utilizados por parte de los ciudadanos, promoviendo los medios no motorizados y abogando, así, por un respeto y una protección adecuada del medio ambiente; que contribuya a la lucha contra el cambio climático mediante la reducción de la emisión de los gases de efecto invernadero; que apoye y apueste por los modos de transporte público y accesibles para todos los ciudadanos, así como por la intermodalidad y los sistemas inteligentes de transporte y que, para facilitar la movilidad interurbana, se centre en la necesidad de

750 Tal y como se prevé en el art. 22 de la Ley 15/2002, con carácter general, en los municipios que dispongan de estación de autobuses será obligatoria su utilización para todos los servicios interurbanos que tengan parada en ese municipio (apartado 1), correspondiendo a la Consejería competente en materia de transportes el establecimiento de las paradas en que los servicios regulares de transporte interurbano estén autorizados a tomar o dejar viajeros (apartado 2), siendo necesario el informe previo del Ayuntamiento correspondiente para el establecimiento de paradas de servicios regulares interurbanos en el ámbito del suelo clasificado como urbano o urbanizable y en núcleos dotados de servicio urbano de transporte colectivo de viajeros (apartado 3); debiendo atenderse para la ubicación de las paradas a los siguientes criterios (apartado 5): número de usuarios afectados; incidencia en la prestación del servicio y en las condiciones económicas de su explotación; repercusión sobre la circulación urbana y la seguridad vial y, por último, la accesibilidad a los servicios de transporte urbano, centros sanitarios, educativos y de trabajo.

umentar la participación del ferrocarril, mejorando la red ferroviaria, las conexiones y horarios, y, por último, por la mejora de la calidad del aire, la mejora de la seguridad vial y la mejora de la salud de los ciudadanos. Todo ello, favorecerá la consecución de un urbanismo de proximidad que contribuirá a fomentar y potenciar una ciudad mejor planificada, que haga más agradable la vida a sus ciudadanos, más accesible, y permitirá una mayor y mejor cohesión e integración social entre todos ellos en dicho espacio.

C) El transporte a la demanda en Castilla y León.

Una de las características básicas del contexto socioeconómico actual es la movilidad. Por ello, los poderes públicos están obligados a adoptar las medidas necesarias para satisfacerla, teniendo presente todos los factores y variables que afecten a la misma, en especial, las características sociales, territoriales, económicas y ambientales de nuestra región.

Pues bien, debemos tener presente que con una superficie de 94.244 km²., la Comunidad de Castilla y León es una de las regiones más extensas de Europa. Por otro lado, la densidad demográfica de la Comunidad -27 habitantes por km²- la convierten en una de las zonas de la Unión Europea -115 hab/km.2- con menor densidad de población y en la tercera más baja de España -media de 78 hab/km.2-. Además, la mayoría de la población se concentra en los núcleos urbanos más importantes y fundamentalmente en las capitales de provincia, destacando el considerable número de municipios de pequeño tamaño, más que cualquier otra región de España⁷⁵¹.

De dicho diagnóstico se deduce el considerable grado de dispersión, el elevado número de municipios y la escasa población, decreciente y envejecida como rasgos que caracterizan a nuestra Comunidad Autónoma.

Evidentemente, la dispersión poblacional tiene su efecto directo en el coste de la prestación de los servicios públicos.

Y todas estas características configuran una red de transportes con muchos tráficos rurales que conectan, en la mayoría de los casos, con la capital de la provincia o comarca a través de itinerarios muy largos y expediciones con escasa ocupación que se traducen en una rentabilidad escasa, cuando no deficitaria, que dificulta su mantenimiento. Ello obliga a la Junta de Castilla y León a realizar importantes esfuerzos financieros para garantizar la supervivencia del sistema⁷⁵².

El transporte público de viajeros en Castilla y León se presta a través de 149 concesiones de servicios regulares autonómicos -servicios sujetos a un itinerario y horario fijos- y de 84 autorizaciones administrativas especiales de transporte -servicios con itinerario fijo en condiciones más flexibles- y 14 taxis rurales, discurriendo por la Comunidad más de 1.500.000 expediciones⁷⁵³.

Con esta tupida y extensa red se consigue proporcionar servicio de transporte a la práctica totalidad de municipios de nuestra región. No obstante y, dada la dispersión de la población existente, todavía existen numerosos pequeños núcleos de población carentes de este servicio esencial. A su vez, es necesario adaptar nuestro actual sistema concesional a las nuevas necesidades de movilidad demandadas por la sociedad para garantizar el acceso a servicios básicos como son la sanidad, la educación, la cultura, el turismo y el ocio.

Para alcanzar estos objetivos, se están desarrollando nuevas estrategias que aprovechen el potencial que actualmente brindan las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento. En este contexto, la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, está desarrollando e implantando un nuevo sistema de gestión del transporte basado en una petición previa del ciudadano, denominado "Transporte a la Demanda" que se organiza y dirige desde un "Centro Virtual de Reservas".

Por lo tanto, el transporte a la demanda es un servicio público de la Junta de Castilla y León que, basado en una forma

751 Datos extraídos del informe titulado: "Evaluación del servicio de transporte a la demanda en relación con la accesibilidad de los servicios públicos esenciales en el medio rural de la Comunidad Autónoma", Consejería de Fomento y Medio Ambiente, Junta de Castilla y León, 2012.

752 Según datos proporcionados por la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, mediante el documento: Evaluación del Servicio del Transporte a la Demanda en relación con la accesibilidad de los servicios públicos esenciales en el medio rural de la comunidad, en el año 2011, se destinaron 16 millones de euros para ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular de viajeros por carreteras de carácter rural.

753 Datos aportados por la Junta de Castilla y León, Consejería de Fomento y Medio Ambiente, a través del documento: Evaluación del Servicio del Transporte a la Demanda en relación con la accesibilidad de los servicios públicos esenciales en el medio rural de la comunidad, 2012.

de gestión y organización del transporte público de viajeros en el medio rural mediante las nuevas tecnologías de la información, cumple una función esencialmente social, proporcionando un transporte lo más adecuado a las necesidades de los usuarios y optimizando los recursos empleados tanto de la Administración como de los operadores de transporte.

Las necesidades de los usuarios que el Transporte a la Demanda cubre están principalmente relacionadas con el acceso a los servicios de salud, con la realización de gestiones cotidianas y con el acceso a los servicios básicos, prestando especial atención al sector demográficamente con mayor peso en el medio rural, que son las personas de mayor edad. Se busca la máxima calidad en todos los procesos y niveles que engloba la operación del sistema, manteniendo una comunicación directa con el usuario final del transporte, con lo que se ayuda a asentar y fijar la población en los asentamientos del entorno rural.

Con carácter general, los motivos por los que los usuarios tienen necesidad de acudir a las localidades de cabecera, son los siguientes:

- Asistencia a los servicios médicos: consultas y análisis.
- Asistencia al principal mercado de la zona y abastecimiento.
- Enlace con otros servicios de transporte para acceder a otras comarcas o capitales de provincia.

El transporte a la demanda consiste en un sistema en el que el servicio se planifica porque el usuario ha interactuado con la Administración y el operador para hacerle llegar sus necesidades de transporte, todo ello a través de métodos telefónicos y telemáticos. En consecuencia, el servicio no se establece si no existe una demanda previa del mismo.

Este sistema opera en zonas, franjas horarias o tipos de explotación en los que no se justifica económicamente la existencia, o en los que no es posible la creación, de un servicio de autobús convencional, por razón de sus peculiares características, evitándose así que autobuses de 50 plazas recorran vacíos los pueblos de Castilla y León.

En resumen, con el transporte a la demanda se pretende que los vehículos que prestan los servicios regulares lleguen a los pueblos pequeños y alejados y, por lo tanto, peor comunicados, cuando sus habitantes realmente lo necesiten.

El éxito de este sistema se basa en la incorporación de las más modernas tecnologías en los sistemas de transporte convencionales, con las que se proporcionan una serie de ventajas para el usuario, como son:

- Facilidad de uso, ya que una simple llamada telefónica sirve para activar el sistema.
- Una mayor rapidez de desplazamiento, ya que las rutas del Transporte a la Demanda se diseñan para que el viajero no pase más de 45-60 minutos en el vehículo y, además, sólo se efectúan las paradas donde se encuentren viajeros esperando.
- Un transporte de calidad y confort, ya que los vehículos se adaptan en función de las necesidades de cada ruta, pudiendo funcionar desde todo terrenos hasta autobuses normales de 55 plazas.
- Un sistema de información en tiempo real, que permite al usuario conocer en todo momento a través de los paneles de información situados en los puntos de parada, no sólo en qué localidad se encuentra el vehículo, sino también si ha ocurrido algún percance en ruta que impida la prestación del servicio –avería, corte de carretera, accidente, etc.-.

En suma, estamos ante un transporte verde, ya que sólo se realizan aquellas expediciones en las que se han dado reservas previas por parte de los ciudadanos, evitando recorridos innecesarios y que un vehículo recorra vacío las localidades implicadas y se ahorran kilómetros al acudir sólo a las localidades afectadas por el servicio. Si bien, dentro del transporte a la demanda se recogen dos tipos de líneas:

- Los servicios a la demanda puros: todas las localidades de las rutas necesitan realizar una reserva de plaza para que se lance el servicio de transporte
- Servicios Semipresenciales: son servicios en los que se combinan localidades por las que el autobús pasa sin que sea necesario que se realice una reserva previa, y localidades en las que ha de existir una reserva para que el vehículo pase por ellas.

En realidad, con este transporte a la demanda estamos ante un anticipo de las concesiones zonales. En la actualidad, el sistema concesional de la Comunidad de Castilla y León deviene de las concesiones históricas que se delegaron en la Comunidad Autónoma tras la descentralización impuesta por el Estado de las Autonomías. Así, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los Transportes por Carretera y por Cable, delegaron en la Comunidad de Castilla y León las funciones de titularidad estatal en dichas materias, desarrollando lo previsto en el art. 148.1.5 CE.

Por otra parte, el 3 diciembre de 2009 entró en vigor el Reglamento (CE) 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera⁷⁵⁴, cuya idea es promover la competencia en el sector del transporte de viajeros, cuyas condiciones socioeconómicas provocan un sistema basado en las ayudas públicas y con un elevado grado de intervencionismo de las autoridades para garantizar la prestación de unos servicios considerados como de interés general para la sociedad, lo que desincentiva la actividad empresarial en este sector. Para ello, en lo que respecta al transporte de viajeros por carretera, la norma europea pretende promover la competencia regulada, incrementando el nivel de competencia entre operadores para conseguir servicios más atractivos, innovadores y baratos.

El régimen de modalidades de adjudicación de las concesiones que establece este Reglamento será de obligatorio cumplimiento a partir de 3 de diciembre de 2019⁷⁵⁵, lo que obligará a convocar concursos de adjudicación para las concesiones de servicios regulares autonómicos, siendo esta una buena oportunidad para emprender la reestructuración del sistema concesional para adaptarlo al espíritu de competencia regulada recogido en el mismo.

En este sentido, se pretende que las concesiones resultantes del nuevo sistema sean de tipo mixto, integrando las diferentes fórmulas de prestación de los servicios –regulares, a la demanda y especiales escolares- que sean desempeñados por unidades de negocio mayores a las actuales y cuyas cuentas de resultados sean más homogéneas, para conseguir economías de escala más viables.

Para conseguir este objetivo, se están analizando diversas alternativas para ganar en eficiencia sin merma de la calidad del servicio. Una de ellas son las Concesiones Zonales, reguladas por los arts. 78 a 80 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres⁷⁵⁶, que prevé que la Administración pueda otorgar concesiones zonales que comprenderán todos los servicios regulares permanentes o temporales y de uso general o especial que hayan de prestarse en una determinada zona.

De esta manera, las Zonas de Transporte a la Demanda se han establecido desde un primer momento con un criterio zonal, si bien respetando el sistema concesional existente de modo que los servicios han sido adjudicados a los operadores con derechos de transporte sobre las localidades beneficiadas por los servicios. Cada Zona de Transporte a la Demanda se corresponde con una de las Zonas Básicas de Salud establecidas por la Consejería de Sanidad, por ser conscientes, durante su planteamiento inicial, de que una de las necesidades básicas que vendrían a cubrirse con estos servicios, en el contexto de una población mayoritariamente envejecida en el medio rural, siendo además la población de edad más avanzada la que carece de medios de transporte propios, era la de la asistencia a los Centros de Salud situados, por lo general, en las localidades de cabecera de los servicios.

En definitiva, la aplicación efectiva del Reglamento (CE) 1370/2007, que tendrá lugar en 2019, supone una oportunidad única para reestructurar el sistema concesional, disminuyendo el número de concesiones y empresas concesionarias y haciendo estas concesiones más homogéneas entre sí, diseñándolas con criterios zonales o similares, de modo que un operador sea el concesionario de los diferentes tipos de transporte existente en cada zona, regular, a la demanda y, en la medida de lo posible, escolar, de modo que un concesionario cuente con éste último de una fuente de ingresos regular y previsible que le permita aquilatar los costes de los servicios a la demanda y regulares para que supongan una menor carga para la Administración.

Así pues, un gran número de las actuales rutas regulares podrán ser reconvertidas a la demanda, hasta el punto de que, estableciendo un umbral relativamente bajo para esta conversión, 4.500 viajeros/año, hasta un 50% de la oferta de transporte regular podría ser convertida en servicios a la demanda.

754 DO L 315, de 3 de diciembre de 2007. Ver su art. 12.

755 Art. 8.2 Reglamento 1370/2007, para los contratos de servicio público por ferrocarril y por carretera.

756 BOE, núm. 182, de 31 de julio de 1987.

En este sentido, las líneas de transporte regular serían la estructura vertebradora del territorio, sirviendo a las rutas con mayor carga de viajeros y el transporte a la demandada obraría como complementario cubriendo el territorio dispersamente poblado y con baja densidad de población.

D) Las Estrategias de Castilla y León para abordar la movilidad sostenible.

Por parte de la comunidad de Castilla y León se han llevado a cabo dos estrategias complementarias para intentar abordar los retos que plantea actualmente la movilidad sostenible para poder, así, conseguirse el objetivo del necesario equilibrio entre la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales y el modelo socioeconómico: la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014 y la Estrategia Regional de Cambio Climático 2009-2012-2020.

En efecto, dado que la movilidad y el transporte, el uso de la energía, la prevención de los residuos, la protección de la biodiversidad o el desarrollo de nuevas formas de producir y consumir más sostenibles son los principales retos que deben afrontarse por parte de las sociedades avanzadas y, también, por parte de Castilla y León, para discurrir, así, hacia una economía sostenible, verde, integradora e inclusiva, nuestra Comunidad adoptó la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, aprobada por Acuerdo 127/2009, de 19 de noviembre⁷⁵⁷. Aún siendo conscientes que el período de aplicación para el desarrollo de las medidas contempladas en dicha Estrategia finalizó en el año 2014, los objetivos fundamentales de aquella siguen estando vigentes.

En lo que afecta a nuestra materia debe destacarse que en dicha Estrategia se dedicaba su Capítulo IV a la siguiente materia: “Nuevas pautas de movilidad sostenible y transporte”. En este sentido, con esta Estrategia se pone de manifiesto que la consecución de un transporte sostenible se enfrente a numerosos retos: así una economía competitiva requiere de un sistema de transportes eficiente, sostenible y de calidad. A su vez, un transporte eficiente contribuye al crecimiento de la economía, resultando vital para la inversión en tecnologías. Por otro lado, debe contribuir a la lucha contra el cambio climático mediante la reducción de la emisión de los gases de efecto invernadero a través de las mejoras tecnológicas, la mayor eficiencia energética, la mejora de la calidad del combustible así como la introducción de combustibles alternativos. Además, se requiere un cambio de hábitos, no sólo en relación con la reducción de la demanda, sino también en cuanto al uso responsable de los vehículos, la conducción inteligente y la seguridad vial. De la misma manera, en la gestión del transporte público urbano se debe avanzar hacia la integración modal, el desarrollo de sistemas de gestión del tráfico y la creación de condiciones que recompensen a los usuarios por su decisión de hacer uso de medios alternativos de desplazamiento.

En concreto, en dicho Capítulo IV se exponía que las políticas de transporte han sufrido un cambio importante en los últimos años al tener que prestar atención no sólo a la mejora de las infraestructuras y la accesibilidad, la planificación, la congestión y la seguridad, sino también a la reducción de los impactos ocasionados por el sector –consumo de energía, emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación urbana, molestias debidas al ruido, etc.-. Pues bien, para mitigar o reducir todos estos impactos negativos, la Estrategia se marca como metas la consecución de una serie de objetivos específicos, para cuya consecución implementa toda una serie de programas:

- El fomento del desarrollo y uso de vehículos y combustibles limpios.
- La reducción y racionalización de las necesidades de transporte, fomentando el uso del transporte público y otras iniciativas que contribuyan a la reducción del uso del vehículo privado. En este sentido, interesa destacar las medidas propuestas para su consecución que se dividían en dos apartados, al diferenciarse las aplicables a la movilidad urbana y a la movilidad interurbana.

Así, de entre las medidas generales de movilidad urbana, resaltamos la del apoyo del desarrollo de los Planes Urbanos de Movilidad Sostenible para todas las aglomeraciones urbanas de Castilla y León, la de la puesta en funcionamiento de los Planes Coordinados de Explotación del Transporte metropolitano en las mayores aglomeraciones urbanas de nuestra Comunidad que aún no dispusieran del mismo, así como la promoción de la elaboración y puesta en marcha de planes específicos de movilidad sostenible para grandes centros de trabajo, centros escolares y universidades, centros comerciales, etc., y, en todos los casos, promover los accesos a pie o en bicicleta en la medida de lo posible.

757 BOCyL, de 25 de noviembre de 2009, Suplemento nº1 al núm. 226.

Y en lo que respecta a las medidas previstas para la movilidad interurbana, se hacía hincapié en la necesidad de aumentar la participación del ferrocarril en el transporte interurbano, mejorando la red ferroviaria, las conexiones y horarios, extender el programa “transporte a la demanda”⁷⁵⁸, el fomento de la movilidad sostenible asociada al turismo, así como el apoyo para el desarrollo de estaciones intermodales y la mayor integración de las estaciones de ferrocarril con otras redes de transporte.

- Capacitar a la red de equipamientos y servicios logísticos para garantizar la multimodalidad del transporte de mercancías. El transporte de mercancías en Castilla y León tiene una importancia fundamental por, entre otras, las siguientes causas: las especiales características de nuestra Comunidad –baja densidad poblacional y gran dispersión de los núcleos de población– que dificultan la distribución de las mercancías a todos los puntos en iguales condiciones; y la posición estratégica de la región como zona de paso entre grandes zonas de producción y puntos importantes de distribución, lo que ofrece un gran potencial logístico, que es necesario aprovechar, para que repercuta en la economía de la región. Ante ello, una adecuada red de equipamientos y servicios logísticos que apuesten por la innovación y la multimodalidad, garantizaría la eficiencia del transporte de mercancías de Castilla y León, buscando la calidad, la eficiencia energética y el respeto medioambiental, sin perjuicio de la potenciación en la repercusión económica de las vías de transporte en la economía regional⁷⁵⁹. Ante ello, se pretende el incremento de la participación del ferrocarril en el transporte de mercancías como parte de un sistema intermodal de transporte, aplicación de nuevas tecnologías y la mejora de la logística para el reparto de mercancías en el ámbito urbano, la elaboración de un plan de promoción de la intermodalidad marítima para facilitar las exportaciones e importaciones de las empresas de Castilla y León, etc.
- Participar en la mejora de la educación vial y del uso inteligente del vehículo. Para ello se proponen, entre otras medidas, el potenciar el programa de formación sobre conducción eficiente y segura a los conductores, con especial atención a los profesionales del transporte, el fomento de la implantación de sistemas inteligentes de control e información sobre el tráfico en las ciudades de más de 20.000 habitantes, así como servicios de tele-asistencia y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; la implantación de pantallas de información sobre incidencias en el tráfico incluyendo la señalización de los puntos negros, etc.

Estos planteamientos apuntados en la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014, se apuntalan, implementan y renuevan en la Estrategia Regional de Cambio Climático 2009-2012-2020, aprobada por Acuerdo 128/2009, de 26 de noviembre⁷⁶⁰, de la Junta de Castilla y León. Dicha Estrategia supone una actuación transversal de la Junta destinada a impulsar, coordinar y evaluar las actuaciones de lucha contra el cambio climático desarrolladas en la Comunidad Autónoma.

Específicamente, para el sector del transporte se incluye, en el apartado 6.2 de dicha Estrategia, el llamado “Plan de mitigación del sector del transporte”, cuyo objetivo es el de abordar el desarrollo de un paquete de medidas concretas de mitigación para controlar en mayor medida las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes del sector. Entre los objetivos concretos de dicho plan se citan:

- El fomento de una movilidad más sostenible, elaborando planes de movilidad que permitan conseguir una disminución del uso de vehículos motorizados.
- La necesaria adecuación del espacio viario urbano para su utilización primordial por peatones y bicicletas.
- El incrementar los usuarios del transporte público en detrimento del vehículo motorizado para, así, reducir la congestión de las vías públicas debido al tráfico rodado.
- Promover la renovación de la flota de vehículos privados, públicos e industriales, hacia tecnologías más limpias, ya sean renovables o alternativas.

758 Este es un sistema pionero en cuanto a la gestión del transporte público en el medio rural. Puesto en marcha desde 2005 en la Comunidad de Castilla y León –como proyecto piloto desde 2004– que se basa en la petición telefónica (número gratuito) previa del ciudadano a través del Centro Rural de Reservas. Desde el Centro de Reservas se da traslado de dicha petición al operador del transporte, con el fin de que éste realice la asignación del vehículo concreto, que deberá pasar necesariamente por la localidad del solicitante del servicio.

759 En este sentido, la Red Cylog establece un sistema común de organización, diseño, gestión, financiación y funcionamiento en “red” de los enclaves logísticos. Tutelada por la Junta de Castilla y León, su objetivo es coordinar el diseño y la construcción de las infraestructuras complementarias del transporte y la logística.

760 BOCyL de 2 de diciembre de 2009, suplemento al núm. 231.

-
- Potenciar la intermodalidad entre el transporte por carretera y el ferroviario, así como los servicios logísticos en el transporte de mercancías.
 - Fomentar la utilización de las nuevas tecnologías para reducir la movilidad y gestionar de manera más eficiente el transporte interurbano de viajeros y de mercancías.

Para alcanzar sus objetivos el Plan se divide en seis programas en función de su aplicación en el ámbito de la movilidad: la tecnología, el transporte público, la concienciación ciudadana, transporte interurbano, transporte sostenible de mercancías, etc., cada uno de los cuales reúne toda una serie de medidas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en Castilla y León a través de la modificación del patrón del transporte.

Pues bien, dentro de esos programas adquiere particular importancia para nuestro objeto de estudio el relacionado con la elaboración de los planes de movilidad sostenible (programa 1) ya que constituyen herramientas de referencia desarrolladas por los gobiernos locales y otras instituciones –incluso se plantea la definición de un Plan de Movilidad Sostenible de ámbito autonómico– para llevar a cabo la planificación estratégica de medidas encaminadas a la consecución de un modelo de movilidad más respetuoso con el medio ambiente y con menores impactos sociales.

Con carácter general, sus objetivos no sólo contemplan la mitigación del cambio climático, sino actuaciones encaminadas a la mejora del medio ambiente urbano, así como a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En efecto, los planes urbanos de movilidad sostenible constituyen actuaciones integrales que, a través de un diagnóstico de la situación, planifican y coordinan las medidas y políticas destinadas a generar modelos de movilidad más seguros y con menos emisiones. Su desarrollo se centra en los entornos urbanos, pero también existen en otros ámbitos: empresas, centros comerciales, centros educativos, etc. Estos planes considerarán no sólo políticas de mejora de la oferta de los medios de transporte colectivo, sino también actuaciones de la regulación en la utilización del vehículo privado, sobre todo aquel de baja ocupación. Asimismo, considerarán criterios de urbanismo, estacionamiento e infraestructuras que no potencien el aumento del tráfico en zonas sensibles. Por todo ello, la Junta impulsará el diseño e implementación de estos planes de movilidad sostenible, que servirán para desarrollar, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- Fomento y promoción de los medios de transporte no motorizados y de la accesibilidad universal, con objeto de incrementar su participación en el reparto modal.
- Fomento de la intermodalidad, buscando que la combinación de los diferentes modos genere un sistema de transporte eficaz y con bajas emisiones.
- Apoyo a las actuaciones de fomento de la utilización eficiente del vehículo privado motorizado: uso compartido de vehículos, por ejemplo.
- Fomento de iniciativas que permiten un reparto eficiente de mercancías, buscando una reducción de la congestión global y una menor emisión desde dichos vehículos.
- Fomento y promoción de modelos urbanos que generen una movilidad sostenible en las etapas de planeamiento y del desarrollo urbanístico.
- Actuaciones de apoyo a sistemas de transporte sostenible orientados al sector turístico.
- Acciones de educación y sensibilización de la ciudadanía a favor de prácticas de movilidad sostenible, y
- Otras actuaciones de control de las emisiones en entornos urbanos: empleo de combustibles alternativos, tecnologías eficientes, políticas restrictivas de acceso a áreas congestionadas, gestión de la oferta de aparcamiento, etc.

En lo que respecta al resto de programas, destacamos aquí algunas de las medidas propuestas.

Así, en el programa 2, dedicado al transporte interurbano se propone, entre otras medidas, la de la aprobación de una Ley de Transporte Interurbano que regule el sector; el incrementar el atractivo de los medios de transporte colectivos frente a los medios privados, valorando positivamente el empleo de tecnologías con menores emisiones de gases de efecto invernadero –uso de biocarburantes, aplicación de tecnologías de la información, etc.–; la elaboración y definición de planes coordinados en áreas periurbanas; el desarrollo del transporte a la demanda en nuevas zonas; el fomento del transporte ferroviario destacando el papel relevante que puede jugar la red convencional en el desarrollo de este

transporte ferroviario, propiciando, por ejemplo, la integración con la red de alta velocidad, aumentando el área de influencia territorial y de usuarios, a través de nuevos servicios de cercanías en las áreas metropolitanas y entornos periurbanos y los servicios regionales entre las ciudades y las cabeceras comarcales

En lo relacionado a la aplicación de las nuevas tecnologías en el transporte, programa 3, se proponen, entre otras medidas, las de apoyo al empleo de vehículos eléctricos e híbridos, el fomento del uso de biocarburantes para el transporte y el uso de carburantes fósiles alternativos en el transporte –GLP, gas natural–.

Respecto al programa 4, dedicado al transporte sostenible de mercancías, se apuntan como medidas la de la mejora de la gestión del transporte por carretera al ser un sector relevante para la Comunidad dado que importantes flujos atraviesan su geografía, sin perjuicio del generado por la propia región que anualmente se cifra en 200 millones de toneladas de mercancías, por lo que se apoyarán las inversiones en sistemas tecnológicos y aplicaciones orientadas a la mejora de la eficiencia de las flotas de transporte por carretera; la del fomento de la intermodalidad en el transporte de mercancías, potenciando una mayor participación del ferrocarril y el barco⁷⁶¹ en el transporte de mercancías desarrollando todas estas actuaciones, fundamentalmente, a través del Modelo CyLOG que establece un sistema de organización, diseño, gestión y funcionamiento en “red” de los enclaves logísticos de la Comunidad⁷⁶²; y la mejora de la logística de reparto de mercancías en el ámbito urbano, fomentando la implantación de sistemas mancomunados de reparto a domicilio, el impulso de la elaboración de planes verdes para el reparto de mercancías en el casco urbano, la aplicación de nuevas tecnologías de logística para el reparto de esas mercancías, etc.

En cuanto a las medidas de concienciación ciudadana, programa 5, se propone el fomento de los medios de transporte sostenible y unas pautas de conducción eficiente a través de las campañas oportunas de sensibilización relacionadas con la cuestión.

Por último, en lo tocante a la aplicación de las tecnologías de la información en el transporte, programa 6, debido a sus importantes repercusiones de cara a la movilidad sostenible, debido a la introducción de las mismas en los vehículos y sistemas de control de tráfico y a través de la reducción de la demanda de desplazamientos con el uso de servicios apoyados en tecnologías de la información.

E) El Acuerdo 64/2016 de la Junta de Castilla y León por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible.

Como reafirmación del compromiso de la Junta de Castilla y León con el desarrollo sostenible, fue aprobado el Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad⁷⁶³. Así, aceptando como punto de partida el objetivo principal que informaba la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, cuyos fundamentos siguen estando vigentes a pesar de que el período de aplicación de las medidas contempladas en el mismo finalizó en el año 2014, consistente en la consecución de un desarrollo sostenible real en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se estima necesario el seguir avanzando en clave de sostenibilidad en las distintas políticas llevadas a cabo por Comunidad Autónoma.

Para ello, es decir, para que pueda alcanzarse ese modelo de desarrollo sostenible y, asimismo, se redoblen los esfuerzos en la lucha contra el cambio climático, se prevén toda una serie de medidas, entre las que destacamos las siguientes:

- Profundizar en la revisión e impulso de los objetivos de desarrollo sostenible y cambio climático, desde todas las áreas y políticas de las Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, con un enfoque de carácter transversal e integrador.

761 Se pretende el fomento de la entrada en funcionamiento de una terminal fluvial de mercancías. Para ello, deberán desarrollarse contactos con las autoridades portuguesas, el Gobierno Central y los agentes implicados para buscar fórmulas que permitan que el muelle fluvial de Vega Terrón empiece a operar como muelle de mercancías.

762 El papel de la Asociación CyLOG consiste en ayudar al sector productivo de Castilla y León para ser más competitivo a través de la logística. En lo que respecta al transporte de mercancías, el primer objetivo del modelo CyLOG es que todas las localidades de la región de cierta importancia cuenten con un centro de transporte intermodal (ferrocarril-carretera).

763 BOCyL, de 17 de octubre de 2016, núm. 200.

- Desarrollar un conjunto de medidas prioritarias y ambiciosas en sus metas, que contribuyan a la reactivación económica a partir de un modelo de economía inteligente, sostenible e integradora, es decir, de una economía eficiente en el uso de los recursos naturales y de la energía.
- Potenciar el papel de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León como impulsora de la sostenibilidad, para aumentar la eficiencia y la sostenibilidad ambiental de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma.

Teniendo presente que las medidas objeto de aprobación en dicho Acuerdo serán aplicables en la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León y, por extensión, en el resto de entidades que integran el sector público autonómico, desarrollándose en el marco temporal que comprende las anualidades de 2016 a 2019, deben distinguirse las medidas de mejora de la sostenibilidad en el funcionamiento de la Administración General e Institucional que figuran en su Anexo I, de las medidas prioritarias de integración de la sostenibilidad en las políticas públicas de la Administración General e Institucional contempladas en su Anexo II.

Respecto a las primeras, medidas de mejora de la sostenibilidad en el funcionamiento de la Administración autonómica, señalar que se incluyen medidas tanto de movilidad interna como externa. Entre las primeras, movilidad interna, se citan la elaboración de planes de movilidad sostenible para los empleados públicos en diez edificios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y el objetivo de que el 25% de los nuevos vehículos que se adquieran sean eléctricos o híbridos. Y entre las medidas de movilidad externa se proponen la realización de diagnósticos de la accesibilidad en el transporte público o bicicleta en los edificios administrativos, así como el establecimiento de acuerdos de colaboración con los Ayuntamientos de las nueve capitales de provincia para la mejora de la accesibilidad en transporte público o vehículos limpios a los edificios.

En cuanto a las segundas, medidas prioritarias de integración de la sostenibilidad en las políticas públicas, se contempla un único apartado relacionado con la movilidad sostenible, proponiendo el establecimiento de una línea de ayudas para el desarrollo de la infraestructura de recarga de vehículos eléctricos en la Comunidad Autónoma, destinada tanto a entidades locales, como a empresas y particulares.

IV.III.- LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL.

IV.III.1.- Planteamiento.

Si por accesibilidad universal entendemos aquella condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad, comodidad y de la forma más autónoma y natural posible⁷⁶⁴, dicho concepto aparece acogido, en el ámbito del derecho urbanístico, en el actual TRLSyRU⁷⁶⁵. Por lo tanto, la accesibilidad universal aparece configurada como uno de los ejes esenciales de los procesos de rehabilitación de edificios y de regeneración y renovación del tejido urbano, al mismo nivel que la sostenibilidad y la regeneración energética.

Así es, dado que la ciudad es el espacio en el que los individuos adquieren su condición de ciudadanos – entendiendo por tal la condición de ser personas titulares de derechos políticos, sociales y culturales- debe garantizarse a los mismos el acceso y el uso en igualdad de condiciones a los edificios, infraestructuras, espacios y servicios públicos. De esta manera,

⁷⁶⁴ COCEMFE, Observatorio de laccessibilidad: <http://www.observatoriodelaaccessibilidad.es/accessibilidad/>

En concreto, la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, define, en su art.3, como accesibilidad, al conjunto de condiciones que hace posible el ejercicio de los derechos y deberes, de modo autónomo para cualquier persona, con independencia de que tenga limitadas determinadas capacidades.

⁷⁶⁵ Como ejemplo, sirve, el art. 3.3, letra a), cuando señala que los poderes públicos posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, etc. O, también, en la letra e) del mismo art. 3.3, cuando se indica que los poderes públicos 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.

se fomentará el desarrollo personal de todos debiendo evitarse tanto la acentuación o merma de las discapacidades como la falta de adaptación al medio. En la ciudad pasamos la mayor parte de nuestra vida laboral y personal, pero es también en ella donde nos encontramos con barreras arquitectónicas que interfieren o dificultan las acciones anteriores. De hecho, dichas barreras pueden terminar convirtiendo una limitación en una discapacidad, violando esos derechos de los ciudadanos y agravando los diferentes tipos de discapacidad. Recae, por lo tanto, en manos de todas las Administraciones públicas una labor de emprendimiento de políticas de igualdad y accesibilidad⁷⁶⁶.

En consecuencia, la accesibilidad, que no se circunscribe exclusivamente a las personas con discapacidad, pasa a configurarse como un requisito básico del entorno construido. Así es, tradicionalmente se ha tendido a identificar accesibilidad con aquellas prestaciones específicas que han de proveerse en las edificaciones y entornos públicos para algunas personas, especialmente para las que circulaban en sillas de ruedas. Esta interpretación sin ser incorrecta, no obstante, sí que es limitada pues el concepto de accesibilidad ha ido evolucionando en paralelo a los avances en la integración de las personas con discapacidad. Si bien éstas eran percibidas como un colectivo que requería protección y un entorno diferenciado, en la actualidad, sin embargo, debe tenderse a su integración sin discriminación y normalizada. Además, hoy en día se reconoce la implicación que la accesibilidad tiene para la calidad de vida de todas las personas a través de un diseño de mayor calidad y orientado hacia la diversidad de usuarios.

En consecuencia, cualquier persona debe poder disponer y utilizar con seguridad y confortablemente de los entornos, servicios o productos en igualdad de condiciones con los demás. En resumen, la asociación automática de accesibilidad con barreras y discapacidad, debe superarse para que pueda desplegar todo su significado y beneficios en relación con todo tipo de personas; por ello, al hablar de accesibilidad nos referimos actualmente⁷⁶⁷: primero, a la supresión de las barreras que impiden la movilidad, la comunicación, la manipulación o el conocimiento a cualquier persona; y, en segundo lugar, a la posible utilización de forma autónoma, cómoda y segura de aquello que consideramos necesario o elegimos.

Así pues, herramienta fundamental para la consecución de la accesibilidad y para dotar a la misma de universalidad es la del diseño universal o diseño para todos –todo para el máximo número de personas- que se basaría en la consecución de estos principios: uso universal para todos, flexibilidad de uso, uso simple e intuitivo, información perceptible, tolerancia para el error o mal uso, poco esfuerzo físico requerido, tamaño y espacio para acercamiento, manipulación y uso⁷⁶⁸.

Por otro lado, la accesibilidad genera autonomía, respeto y solidaridad constituyéndose en uno de los pilares fundamentales de los procesos de rehabilitación de edificios y entornos urbanos, lo que contribuye a generar una sociedad más centrada en la persona. En esencia, pues, la accesibilidad universal requiere involucrar a la sociedad en su conjunto para conseguir que todas las personas tengan las mismas oportunidades y beneficios en el uso y disfrute de los entornos, productos o servicios.

Desde el punto de vista normativo urbanístico, tanto la anterior LRRR –art.3- como el actual TRLSyRU asumen estos planteamientos⁷⁶⁹. Así, específicamente, entre los fines que deben perseguirse por los distintos poderes públicos a través de sus políticas para así poder conseguir ese anhelado medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo, el art. 3, letras a) y e) enumera, respectivamente, los siguientes: primero, posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, saludable, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, y, segundo, garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios. Es decir, la garantía de la accesibilidad universal se predica tanto respecto a las viviendas como con relación al espacio público urbanizado. Asimismo, dentro de los derechos del ciudadano, se reconoce en su art. 5, letras a) y b), respectivamente, que todos los ciudadanos tenemos derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, así como el derecho de acceso, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos

766 MORALES BAILÓN, J.A.: Estudio de la accesibilidad universal en los municipios. Problemas de accesibilidad derivados de la descoordinación en la gestión de la Administración local; <http://revistacientifica.laciudadsostenible.com>, 2013.

767 ALONSO, F.: Algo más que suprimir barreras: conceptos y argumentos para una accesibilidad universal, TRANS, núm. 11, 2007, pág. 17.

768 ALONSO, F.: op. cit., TRANS, núm.11, 2007, pág. 18.

769 De igual manera, el anterior art. 2.3 del TRLS de 2008. En concreto, su art. 2, que era el dedicado específicamente al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, señalaba, en su apartado tercero, que los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que el suelo deberá ocuparse eficientemente y se combinen los usos de manera funcional, garantizando, particularmente, “b. La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso público y privado, de los espacios de uso público y de los transportes públicos”.

colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate. Y, por último, el art. 20.1, letra c) cuando al referirse a los criterios básicos de utilización del suelo, señala que para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y, en particular, las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a, entre otros, el principio de accesibilidad universal.

En consecuencia, en primer término, todos los poderes públicos, todas las Administraciones Públicas con competencias en la materia están obligados a la consecución de dicho fin, tomando siempre como punto de partida en su actuación los principios de la sostenibilidad económica, social y medioambiental, la cohesión territorial, la eficiencia energética y la complejidad funcional (art. 3.2 TRLSyRU). Además, para que pueda finalmente conseguirse ese medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo, es necesario que los ciudadanos sean conscientes y asuman realmente la relevancia que la sostenibilidad económica, social y medioambiental poseen no sólo para el medio ambiente o la economía, sino fundamentalmente para la sociedad⁷⁷⁰.

Y, en segundo término, estos fines de actuación de todas las Administraciones públicas en sus políticas relacionadas con el urbanismo van a contribuir a la sostenibilidad ambiental y a la cohesión social, pero fundamentalmente, también, en la calidad de vida de los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios como en los espacios urbanos⁷⁷¹. Con ello, vuelve a ponerse de manifiesto la estrecha relación existente entre urbanismo y vivienda, dado que el urbanismo en su labor de programación y creación de la ciudad tiene, también, como finalidad básica, la creación de vivienda, siendo éstas, pues, su consecuencia inmediata. En realidad, una vez creada y construida la ciudad, tanto el urbanismo como la legislación de vivienda se ocupan de su conservación, de su mantenimiento, en definitiva, de su mejora. Y aquí es donde entran en juego las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas contempladas tanto en la LRRR como en el actual TRLSyRU ya que dichas actividades se aplican tanto en el ámbito urbanístico como en el de la vivienda⁷⁷².

De hecho, en primer lugar, el legislador pretende alcanzar ese medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo asegurando no sólo que nuestra vivienda habitual sea segura, salubre, accesible universalmente y de una calidad adecuada, sino también su entorno urbano. Y, segundo, el legislador pretende garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios, lo cual viene a complementarse claramente con el fin señalado en el art. 3.3 TRLSyRU, en cuanto que alude a la mejora de la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos, al exigirse la garantía del acceso universal a los mismos pues, de otra manera, no tendría sentido el que se promocióne la calidad y funcionalidad en aquellos.

Por lo tanto, tendremos que hacer referencia a cómo se garantiza, en la legislación actual el acceso universal tanto a las viviendas como a las dotaciones y equipamientos urbanos.

IV.III.2.- La accesibilidad de las personas discapacitadas: contexto internacional y europeo.

En torno a 650 millones de personas –el 10 por ciento de la población mundial- sufren algún tipo de discapacidad y, por lo tanto, carecen de las mismas oportunidades que tiene la población en general. Los obstáculos, barreras o impedimentos a que deben enfrentarse en su vida cotidiana constituyen situaciones de discriminación que abarcan desde su acceso a los servicios básicos –información, educación, salud y empleo- hasta la falta de su integración efectiva, real y completa en la sociedad⁷⁷³.

770 GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: op.cit., El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, 2013, pág. 105.

771 ALLÍ ARANGUREN, J-C.: La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; RVAP, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pág. 214.

772 GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: op.cit., La Ley, 2013, pág. 69.

773 Así se contempla en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, de 13 de diciembre de 2006, de las Naciones Unidas, ratificado por España el 30 de marzo de 2007, y en vigor a partir del 3 de mayo de 2008 en España.

A las personas que se encuentren afectadas por algún tipo de discapacidad, al igual que al resto de ciudadanos, debemos facilitarle el acceso al entorno, no sólo suprimiendo barreras arquitectónicas, sino fundamentalmente para hacer efectiva y posible la autonomía individual a estas personas con limitaciones. Este es el auténtico desafío no sólo de los poderes públicos, sino de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, todos estamos obligados a favorecer y garantizar la accesibilidad y la no discriminación de cualquier ciudadano como elemento integrante de su calidad de vida, sobre todo si tenemos en cuenta que en nuestra sociedad el incremento de la esperanza de vida y el progresivo envejecimiento de la población crea colectivos importantes que poseen limitaciones funcionales⁷⁷⁴.

Así pues, el marco normativo de la accesibilidad constituye y conforma un elemento esencial para coordinar y dirigir la acción de todos los poderes públicos, cada uno de ellos dentro de sus respectivas atribuciones, para garantizar, mediante la adopción de las correspondientes medidas de acción positiva para todos los colectivos en situación de desigualdad social, el principio básico de igualdad de oportunidades reconocido tanto en el ordenamiento internacional como en el art. 14 de nuestra CE.

En efecto, en el contexto internacional, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –CDPD–, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006⁷⁷⁵, como Primer Tratado de Derechos Humanos del siglo XXI⁷⁷⁶, ha supuesto un cambio de paradigma por las importantes consecuencias que implica para las personas con discapacidad: se hace visibles a las personas con discapacidad dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas; el cambio de enfoque de las políticas sobre discapacidad superando, de manera definitiva, la perspectiva asistencial de la discapacidad para abordar una basada en los derechos humanos⁷⁷⁷ y, por último, el contar con una herramienta jurídica vinculante para poder hacer valer los derechos de las personas con discapacidad⁷⁷⁸.

Por lo tanto, todos los Estados Parte⁷⁷⁹ de la CDPD asumen el compromiso y la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que los demás (art. 4) y, entre ellos, el reconocido en su art. 12 relativo al derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley y de la capacidad jurídica en todos los aspectos de la vida.

Pues bien, conforme a la CDPD (art. 1), entre las personas con discapacidad se incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. De esta manera, la discapacidad en la CDPD aparece configurada por la confluencia de dos elementos:

774 Efectivamente, como ya apuntaba la Exposición de Motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia: “En España, los cambios demográficos y sociales están produciendo un incremento progresivo de la población en situación de dependencia. Por una parte, es necesario considerar el importante crecimiento de la población de más de 65 años, que se ha duplicado en los últimos 30 años, para pasar de 3,3 millones de personas en 1970 (un 9,7 por ciento de la población total) a más de 6,6 millones en 2000 (16,6 por ciento). A ello hay que añadir el fenómeno demográfico denominado “envejecimiento del envejecimiento”, es decir, el aumento del colectivo de población con edad superior a 80 años, que se ha duplicado en sólo veinte años. Ambas cuestiones conforman una nueva realidad de la población mayor que conlleva problemas de dependencia en las últimas etapas de la vida para un colectivo de personas cada vez más amplio. Asimismo, diversos estudios ponen de manifiesto la clara correlación existente entre la edad y las situaciones de discapacidad, como muestra el hecho de que más del 32 % de las personas mayores de 65 años tengan algún tipo de discapacidad, mientras que este porcentaje se reduce a un 5 % para el resto de la población”.

775 Resolución 60/232, de la Asamblea General de la ONU; A/61/611, de 6 de diciembre de 2006. Dicho texto entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

776 Cabra de Luna, M.A.: Nota Preliminar al libro de BARRIFFI, F.J.: El régimen jurídico internacional de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, CERMI, CINCA, 2014, pág. 23.

777 Como señala Bariffi, con ello se consolida el “modelo social de la discapacidad”, que se encuentra íntimamente relacionado con la asunción de ciertos valores intrínsecos a los derechos humanos, y aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, propiciando la inclusión social. Ello supone que las personas con discapacidad no son objeto de políticas caritativas o asistenciales, sino que son sujetos de derechos humanos. Por tanto, las desventajas sociales que sufren no deben eliminarse como consecuencia de la buena voluntad de otras personas o de los gobiernos, sino que deben eliminarse porque dichas desventajas son violatorias del goce y ejercicio de sus derechos humanos. BARRIFFI, F.J.: El régimen jurídico internacional de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, CERMI, CINCA, 2014, pág. 32.

778 BARRIFFI, F.J.: op.cit., CERMI, CINCA, 2014, pág. 31.

779 LA CDPD fue ratificada por España el 30 de marzo de 2007 y entró en vigor a partir del día 3 de mayo de 2008.

a) La deficiencia en sí –física, mental, intelectual o sensorial- aunque no es lo que determina la discapacidad, y, especialmente,

b) La noción de barrera que es la que realmente impide o limita el goce de los derechos humanos en igualdad de condiciones con los demás.

En atención a ello, el art. 9 CDPD reconoce la necesidad de que los Estados Parte garanticen un entorno accesible, dado que la accesibilidad es una herramienta imprescindible para lograr la igualdad real de las personas con discapacidad. Por ello, si se cuenta con un entorno accesible, las personas con discapacidad podrán gozar y ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones que los demás. De esta manera, la accesibilidad podría ser vista como las condiciones generales que permiten a las personas con discapacidad igualarse en oportunidades respecto del resto de personas.

No obstante, el art. 9 CDPD expresa un punto de vista más restringido de la noción de accesibilidad, al definirla como “el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con los demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público”. De esta manera, para dicho precepto la accesibilidad es, en esencia, acceso físico (edificios, transporte, escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo) y de comunicación (servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia)⁷⁸⁰. Precisamente, para lograr la accesibilidad, dicho precepto requiere a los Estados Parte a que identifiquen y eliminen los obstáculos y las barreras de accesibilidad.

Sin perjuicio de lo previsto en el art. 9 CDPD, la propia CDPD hace referencia, directa o indirecta, a la accesibilidad, en otras disposiciones importantes tales como el art. 4 –obligaciones generales-; art. 12 –capacidad jurídica-; art. 13 –acceso a la justicia-; art. 19 –vida independiente-; art. 20 –movilidad-; art. 21 –acceso a la información-; art. 23 –familia-; art. 25 –salud-; art. 27 –empleo-; art. 28 –nivel adecuado de vida-; art. 29 –participación política-; art. 30 –vida cultural y deporte-; art. 31 –estadísticas- y art. 32 –cooperación internacional-.

Con todo, la CDPD no aclara convenientemente la relación entre la exigencia de accesibilidad y el principio de no discriminación⁷⁸¹. Si bien es cierto que la denegación de ajustes razonables permite a la persona con discapacidad la reclamación de su cumplimiento por la vía del derecho a la igualdad, no parece que eso sea posible ante la inaccesibilidad del entorno, de los productos o los servicios.

No obstante, si una persona con discapacidad viera restringido, limitado o impedido el goce o ejercicio de cualquier derecho en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos, en razón de su discapacidad debido a la falta de accesibilidad, podría acudir a los tribunales por vulneración del derecho a la igualdad⁷⁸².

En definitiva, la CDPD plantea un cambio relevante en el concepto de la discapacidad, pasando de una preocupación en cuestiones relacionadas con el bienestar social a focalizarse en cuestiones de derechos humanos, así como en el reconocimiento de que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos una discapacidad. Por ello, la discapacidad vendría a ser el resultado de la interacción entre la deficiencia de una persona y los obstáculos que se le imponen, tanto físicos –barreras arquitectónicas-, como sociales y personales, todos los cuales impedirían su participación en la sociedad, lo que implicaría una pérdida para la sociedad en su conjunto⁷⁸³.

En lo que respecta a la Unión Europea, hemos de ser conscientes que, en su espacio, alrededor de unos 80 millones de personas, frecuentemente, no pueden participar plenamente en la sociedad y la economía debido tanto a la existencia de barreras físicas como a la actitud del resto de la sociedad, constituyendo un grupo vulnerable, cuya tasa de pobreza

780 Así pues, el concepto jurídico de accesibilidad universal de la legislación española es más amplio que el del art. 9 CDPD. En efecto, según el art. 2, letra k) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, se entiende por accesibilidad universal “la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de diseño para todos y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse”.

781 BARIFFI, F.J.: op. cit., CERMI, CINCA, 2014, pág. 171.

782 BARIFFI, F.J.: op.cit., CERMI, CINCA, 2014, pág. 172.

783 DE LA CRUZ MERA, A.: El Contexto Normativo de la Accesibilidad en España; Accesibilidad en los Espacios Públicos Urbanizados, Gobierno de España, Ministerio de Vivienda, Secretaría General Técnica, 2010; <http://www.060.es>, pág. 13.

es un 70 % superior a la media⁷⁸⁴. Por otra parte, más de un tercio de las personas mayores de setenta y cinco años sufre algún tipo de discapacidad que limita, de manera importante, sus posibilidades, siendo previsible que estas cifras aumenten por el envejecimiento de la población de la Unión.

Pues ante esta situación, tanto la Unión Europea como sus Estados miembros tienen un mandato importante tendente a procurar la mejora de la situación social y económica de las personas con discapacidad. Así, y sin ánimo de ser exhaustivos, citamos los siguientes argumentos:

En primer término, en virtud del art. 1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la dignidad humana es inviolable, debiendo ser protegida y respetada. Por su parte, el art. 26 de dicha Carta expresa que la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad. Por último, su art. 21 prohíbe toda discriminación por razón de discapacidad.

En segundo lugar, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contempla que la Unión, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, luchará contra toda discriminación por razón de discapacidad (art. 10), pudiendo adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de discapacidad (art. 19).

En tercer lugar, no conviene olvidar que la CDPD, primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en el ámbito de los derechos humano, del que son Partes la Unión Europea y sus Estados miembros, les exige que protejan y salvaguarden todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad.

Por todo ello, resulta esencial que las personas con discapacidad participen plenamente en la vida económica y social para que pueda alcanzarse con éxito el objetivo de la Estrategia Europa 2020: generar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este sentido, construir una sociedad que nos incluya a todos también sirve para ofrecer oportunidades de mercado y promover la innovación. Así, los productos y servicios han de ser accesibles para todos. No obstante, el marco político y regulatorio no suelen reflejar adecuadamente las necesidades de las personas con discapacidad, dado que muchos productos y servicios y buena parte del entorno construido no son lo suficientemente accesibles.

Precisamente, para favorecer, entre otras cosas, esa accesibilidad universal de las personas con discapacidad a todo tipo de productos y servicios así como al entorno construido la Unión Europea aprobó la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: Un compromiso renovado para una Europa sin barreras⁷⁸⁵.

El objetivo general de esta Estrategia es permitir que las personas con discapacidad puedan disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de una participación en la economía y la sociedad europeas, especialmente a través del mercado único. Para ello, dicha Estrategia se centra en la supresión de barreras, identificando ocho ámbitos primordiales de actuación, en los que contempla medidas de carácter complementario a las acciones a nivel nacional: accesibilidad, participación, igualdad, empleo educación y formación, protección social, sanidad y acción exterior.

En lo que nos afecta, la Estrategia entiende por accesibilidad el acceso de las personas con discapacidad, en las mismas condiciones que el resto de la población, al entorno físico, al transporte, a las tecnologías y los sistemas de información y las comunicaciones (TIC) y a otras instalaciones y servicios al detectarse todavía barreras importantes en dichos ámbitos⁷⁸⁶.

En este sentido, pues, la accesibilidad se configura como una condición previa a la posible participación en la sociedad y en la economía, teniendo un largo camino por delante para conseguirse tanto a nivel europeo como de los Estados miembros.

784 Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011, sobre la movilidad y la inclusión de las personas con discapacidad y la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 (2010/2272 (INI)); DOUE, de 25 de octubre de 2011.

785 Este es el título de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 15.11.2010, COM (2010) 636 final.

786 Según el Documento de Trabajo de la Comisión SEC (2007), 1469, pág. 7: De media, en EU-27 solo el 5% de los sitios webs públicos se ajustan completamente a las normas de accesibilidad de internet, si bien un porcentaje más alto es parcialmente accesible. Muchas cadenas de televisión facilitan un número todavía muy reducido de programas subtítulos o que ofrezcan descripciones auditivas.

En esencia, el objetivo de la Estrategia es garantizar la accesibilidad a los bienes y servicios y, en especial, a los servicios públicos y dispositivos de apoyo de las personas con discapacidad. Para ello, se propone la utilización de los instrumentos legislativos y de otro tipo –normalización- con el propósito de optimizar la accesibilidad al entorno construido, el transporte y las TIC. Asimismo, se fomentará la incorporación de la accesibilidad y el diseño para todos en los planes de estudios educativos y de formación profesional, fomentando un mercado de la Unión Europea para tecnologías de apoyo.

Otro documento relevante, a nivel europeo, en materia de accesibilidad es el titulado: “La accesibilidad como un derecho humano para las personas con discapacidad”⁷⁸⁷. Destaca que el enfoque de los derechos humanos en relación con la discapacidad implica que, como parte del CDPD, la Unión Europea contrae, al igual que el conjunto de los ciudadanos, la responsabilidad de construir una sociedad en la que todos los seres humanos, incluidas las personas con discapacidad, puedan disfrutar de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por ello, su plena aplicación debería conducir a la creación de las condiciones necesarias, mediante las pertinentes medidas legales o políticas, para permitir a todos, incluidos los discapacitados, acceder a cualquier entorno y aspecto de la vida. En este sentido, la accesibilidad beneficia a toda la sociedad.

Así pues, la accesibilidad es un concepto válido para toda la sociedad y no únicamente para las personas con discapacidad. De esta manera, la accesibilidad como derecho humano debe entenderse de estas dos maneras:

- Como un derecho humano en sí, en referencia a la posibilidad de participar, actuar, comunicar y ser informado de manera autónoma y segura, y
- Como un derecho humano inherente a la aplicación de otros derechos humanos, lo que le convierte en un elemento facilitador fundamental.

Por ello, la actividad política en el ámbito de la accesibilidad debería de ir enfocada a:

- Permitir a las personas con discapacidad vivir de manera independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, y
- Contemplar la adopción de medidas entre las que se incluirán las de prevención, detección y supresión de obstáculos y barreras para la accesibilidad.

Específicamente, debería garantizarse la vida independiente de las personas con discapacidad, en relación con la vida en comunidad y a su vida en sociedad, a través de tres tipos de acciones:

- Garantizar que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia,
- Prestarles el apoyo necesario para que disfruten de los mismos derechos que los demás miembros de la sociedad, y,
- Garantizar que el acceso a los servicios generales esté a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad.

A la hora de analizar la accesibilidad como un derecho humano, deberán tenerse en cuenta dos instrumentos fundamentales:

- Los llamados “ajustes razonables”; entendiéndose por tales las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales⁷⁸⁸. Ahora bien, los ajustes razonables no sustituirán, bajo ningún concepto, la obligación de garantizar la accesibilidad de las infraestructuras, los edificios y los servicios, de conformidad con los principios del diseño universal. Los ajustes razonables persiguen garantizar la justicia individual en el sentido de que se proporciona no discriminación e igualdad teniendo presentes la dignidad, la autonomía y las opciones de la persona.

787 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2014/C 177/03), DOUE de 11.6.2014. Otro Dictamen relevante sobre accesibilidad, aunque esta vez en temas relacionados con el empleo, es el emitido por el Comité Económico y Social Europeo, titulado: Personas con discapacidad: Empleo y accesibilidad por etapas para las personas con discapacidad en la UE. Estrategia de Lisboa posterior a 2010 (2010/C 354/02) DOUE, 28.12.2010.

788 Así se define el concepto de ajustes razonables en el art. 2 CDPD.

- El principio de “carga desproporcionada o indebida” debería aplicarse con arreglo a las normativas vigentes y, de este modo, solicitar a las autoridades públicas que controlen y respalden la aplicación de los ajustes razonables sirviéndose de medios alternativos (fondos, contratación, etc.). En este sentido, debería incluirse una evaluación de impacto donde el derecho del ciudadano prevalezca por encima de las necesidades del proveedor. Sería, por ello, importante que la aplicación del principio de ajustes razonables se lleva a cabo sin apenas excepciones.

Por lo tanto, el diseño universal se convierte en auténtico principio rector para garantizar el pleno acceso a la sociedad. Sería interesante, pues, que se adoptaran medidas de accesibilidad por adelantado ya que conllevaría enormes ventajas para las personas con discapacidad, al permitir anticiparse a sus necesidades antes de que estas se planteen.

En definitiva, debería garantizarse el acceso a todos los objetos, infraestructuras, bienes, productos y servicios de diseño, construcción y producción recientes de manera gradual, así como la obligación de eliminar barreras y garantizar el acceso a los entornos físicos, los transportes, la información y la comunicación y los servicios ya existentes y disponibles al público en general.

IV.III.3.- La accesibilidad en la Constitución Española.

El análisis del marco constitucional de la accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados puede enfocarse desde dos puntos de vista: bien fijando el contexto constitucional de la propia discapacidad de determinados colectivos; o bien, desde el prisma del reparto competencial en la materia.

En función del contexto constitucional en materia de discapacidad, serían cuatro los preceptos de la CE que concitan nuestra atención:

El primero, el art. 9.2 CE, en cuanto encomienda a los poderes públicos la labor de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural.

El segundo sería el art. 10.1 CE, que reconoce, como pórtico de entrada a los derechos fundamentales, a la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás como fundamentos del orden político y de la paz social.

En tercer lugar, el art. 14 CE que acoge el derecho constitucional a la igualdad al declarar que los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

En último lugar, y dentro de los principios rectores de la política social y económica, el art. 49 CE exige a todos los poderes públicos que realicen una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, prestándoles la atención especializada que requieran y, especialmente, amparándoles para el disfrute de los derechos que el Título I del texto constitucional otorga a todos los ciudadanos.

En lo que respecta al reparto constitucional de competencias previsto en la CE en lo que atañe a la accesibilidad, son varios los preceptos a considerar:

Así, el art. 149.1.1ª CE le reconoce al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. La vinculación de dicho precepto con los arts. 10.1, 14 y 49 CE es evidente. En todos ellos se entiende la igualdad como toda ausencia de discriminación, directa o indirecta, que pueda tener causa en la discapacidad. Además, ello debe ponerse en inmediata conexión con la responsabilidad que el art. 9.2 CE impone a todos los poderes públicos, al tener éstos que adoptar cuantas medidas de acción positiva resulten necesarias para así evitar o compensar las desventajas de cualquier persona discapacitada para que así puedan participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural.

En segundo término, el art. 148 que, en diversos apartados, reconoce a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas en un buen número de materias cuya incidencia en la accesibilidad y en la no discriminación es clara. Así es, pues

las Comunidades Autónomas han hecho uso de sus competencias en materias tales como la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda o el transporte para dictar normas con contenidos directamente relacionados con aquéllas materias. De otra parte, no podemos olvidar que a las Comunidades Autónomas les corresponde, también, la labor de complementar o terminar de delimitar el ámbito normativo de las condiciones básicas que garanticen la igualdad y cuyos límites, tanto para el Estado como para ellas mismas, ha fijado ya la doctrina del Tribunal Constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el título competencial estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, juega para el legislador estatal tanto en positivo como en negativo (STC 61/97, de 20 de marzo, FJ 7 y 9 –Tol 9.294-):

En negativo, significa que el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde el prisma de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara. Asimismo, las condiciones básicas que garantizan la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan. Por ello, el art. 149.1.1ª no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento.

En positivo, conlleva que el art. 149.1.1ª CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce, razón por la que constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad. Ello implica que el diseño completo y acabado de su régimen jurídico dependerá, en último término, del complemento que proceda de la legislación autonómica correspondiente.

Para concluir, señala el TC dos cuestiones interesantes: la primera es que la igualdad de todos los españoles representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal; y, en segundo término, que las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1ª CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales; es decir, sin menoscabo de las posibles competencias de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con ello, todas las Comunidades Autónomas han hecho uso de sus competencias para mejorar la calidad de vida de todas las personas, incluidas las personas que cuenten con alguna discapacidad, en cumplimiento del mandato constitucional del principio de igualdad y en desarrollo y complemento de la legislación estatal al respecto. Así han utilizado sus competencias autonómicas para promover la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas, o la no discriminación.

IV.III.4.- Marco legislativo estatal y normativa autonómica reciente en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad; en particular, la normativa de la Comunidad de Castilla y León.

Partiendo de este planteamiento constitucional, el marco legal estatal en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad aparece configurado, actualmente, por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social –TRLGDPCDIS-⁷⁸⁹. Esta ley tiene por objeto garantizar el derecho de igualdad de oportunidades y de trato, así como el

⁷⁸⁹ BOE, núm. 289, de 3 de diciembre de 2013. Debemos tener presente que el marco legislativo estatal en materia de discapacidad, se configuró, inicialmente, a través de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad (LISMI), que fue la que sentó las bases para la eliminación de las barreras arquitectónicas y de la comunicación y la promoción de la accesibilidad. Dicha norma fue objeto de un desarrollo posterior, fundamentalmente, a través de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU), dictada al amparo de la competencia exclusiva reservada al Estado para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al art. 149.1.1ª CE. En esencia, la LIONDAU supuso un cambio de enfoque en la forma de abordar la equiparación

ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto al resto de ciudadanos, a través de la promoción, entre otras, de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, de la inclusión en la vida de la comunidad, la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación (art. 1). Y, entre los principios que han de guiar la efectiva aplicación de la Ley se citan el del respeto a la dignidad, la autonomía individual y la independencia de las personas, el de la no discriminación, la igualdad de oportunidades así como el de la accesibilidad universal y el del diseño universal o diseño para todas las personas (art. 3). Pues bien, por accesibilidad universal debe entenderse la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad, comodidad y de la forma más autónoma y natural posible (art. 2). En definitiva, las personas con discapacidad tienen derecho a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los

de derechos de estas personas dentro de la sociedad ya que, por vez primera, una ley venía a reconocer que las desventajas de las personas con discapacidad, más que en sus propias dificultades personales, tenían su origen en los obstáculos y condiciones limitativas que impone una sociedad concebida con arreglo a un patrón de personas sin discapacidad. Ante ello, planteó la necesidad y obligatoriedad de diseñar y poner en marcha estrategias de intervención que operen simultáneamente sobre las condiciones personales y sobre las condiciones ambientales. En ella, pues, se establecen las condiciones básicas que deben garantizar la accesibilidad desde el diseño pensado en todos y en la autonomía personal. A partir de la entrada en vigor de la LIONDAU se produjo un amplio desarrollo de la normativa sobre accesibilidad, que da lugar a una pluralidad de normas, entre las que destacamos las siguientes:

- El Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad. Esta norma persiguió, entre otros objetivos, la unificación de criterios en orden a racionalizar decisiones administrativas a menudo heterogéneas e incluso en ocasiones, contradictorias, emanadas de los distintos niveles de Administración Pública, en relación con la forma de acreditar las minusvalías.
- El Real Decreto 1417/2006, por el que se establece el sistema arbitral de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad. Con él se dotó a nuestro ordenamiento de un sistema específico de defensa de los intereses de las personas con discapacidad, para que pudieran dirimirse sus conflictos sin necesidad de acudir a la vía judicial.
- El Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. Con su aprobación se dio cumplimiento a la Disposición Final Novena de la LIONDAU regulándose, por vez primera en España, en una norma de rango estatal, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. Conviene recordar que, hasta ese momento, este tipo de determinaciones sólo se contenían en la normativa específica de accesibilidad relativa al diseño de los entornos urbanos adoptadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de urbanismo. Pues bien, la Disposición Final Cuarta del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, estableció que las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados se desarrollarían en un documento técnico que debería aprobarse mediante Orden ministerial. Precisamente, para cumplir con este mandato se dictó la Orden Ministerial 561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados.
- El Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.
- El Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los medios de transporte para personas con discapacidad.
- El Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de voto accesible y el Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación en la vida política y en los procesos electorales.
- El Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, tanto en los edificios como en los espacios urbanizados. La modificación tiene por objeto la regulación, a nivel estatal, de unas condiciones básicas de accesibilidad y de uso de los edificios que eviten la discriminación de ciudadanos con algún tipo de discapacidad a la hora de acceder y utilizar instalaciones, edificios o locales, tanto públicos como privados.
- Y, el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

Por otra parte, en relación con el régimen sancionador, la Ley estatal 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que fijó, con carácter básico, un régimen de infracciones y sanciones respetando los ámbitos de decisión propia que constitucionalmente corresponden al legislador autonómico para la plena garantía y protección de las personas con discapacidad.

Posteriormente, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, modificó algunas de las normas relacionadas anteriormente para el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la ratificación de dicha Convención. Efectivamente, con ella se pretende garantizar los derechos de tales personas con el objetivo de favorecer la toma de decisiones en todos los aspectos de su vida, tanto personal como colectiva, avanzar hacia su autonomía personal y salvaguardar la no discriminación en una sociedad plenamente inclusiva.

Precisamente, en aplicación de lo previsto en la Disposición Final Segunda de la Ley 26/2011, que establecía el mandato de llevar a cabo la refundición, regularización y armonización de las tres leyes siguientes: la Ley 13/1982; la Ley 51/2003, y, la Ley 49/2007; se publicó el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Ello responde a las modificaciones experimentadas en estos años en la materia, así como al sustancial cambio del marco normativo de los derechos de las personas con discapacidad.

aspectos de la vida. Para ello, los poderes públicos adoptarán las medidas pertinentes para asegurar la accesibilidad universal, en igualdad de condiciones con las demás personas, en los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información, así como los medios de comunicación social y en otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso públicos, tanto en zonas urbanas como rurales (art. 22).

Además de la normativa estatal, existe también un importante número de leyes y decretos autonómicos que existen básicamente a partir de la década de los 90. Si bien la mayor parte de la normativa autonómica es coetánea a la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad, en la actualidad parece justificado reclamar que se proceda a su revisión por parte de las Comunidades Autónomas para adaptarlas a los nuevos tiempos y a los postulados exigidos por la CDPD del año 2006 y a nivel europeo también. Se hace exigible, pues, la incorporación a esta demandada nueva normativa autonómica la concepción de la sobre la accesibilidad universal que plasma la CDPD, mediante la cual se superan esquemas centrados en concepciones ya superadas de la accesibilidad como mera actividad de supresión de barreras arquitectónicas y de adaptación de entornos. Deberá, pues, apostarse por un nuevo modelo cuya finalidad sea garantizar el pleno y libre desarrollo de las personas en el medio social y comunitario, garantizando la accesibilidad al medio físico, a la comunicación y a los servicios a todas las personas con mayores necesidades de accesibilidad, como pueden ser las personas con discapacidad, las personas mayores o a las personas que de forma temporal se encuentren con dificultades para relacionarse con el entorno (niños y niñas, personas accidentadas, mujeres embarazadas, etc.).

En este sentido, algunas Comunidades Autónomas han aprobado ya su nueva normativa para acomodarse tanto a las exigencias internacionales como a ese nuevo modelo propugnado en el que se garantice la accesibilidad universal al medio físico, a la comunicación y a los servicios de todas las personas, especialmente a las que se encuentren en una situación de mayores necesidades respecto a la misma como pueden ser las personas discapacitadas, los mayores, etc., para así lograrse la igualdad de oportunidades, la no discriminación y, por último, la pretendida accesibilidad universal. De entre esa normativa autonómica destacamos la siguiente: la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía⁷⁹⁰; la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad, de la Comunidad Autónoma de Cataluña⁷⁹¹; la Ley 11/2014, de 9 de diciembre, de accesibilidad universal de Extremadura⁷⁹²; la Ley 10/2014, de 3 de diciembre, de accesibilidad⁷⁹³, de la Comunidad Autónoma de Galicia; la Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero⁷⁹⁴, reguladora de la libertad de acceso al entorno, de deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, de la Comunidad Foral de Navarra; la Ley 2/2015, de 10 de marzo⁷⁹⁵, de acceso al entorno de personas con discapacidad que precisen el acompañamiento de perros de asistencia, de la Comunidad de Madrid; La Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia⁷⁹⁶; y, la Ley 6/2017, de 5 de julio, de acceso al entorno de personas con discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia, de la Comunidad Autónoma de Cantabria⁷⁹⁷.

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, debe señalarse que nuestra normativa autonómica en materia de accesibilidad responde al legítimo ejercicio de las competencias que, con carácter de exclusivas y, de conformidad con la CE, le confiere nuestro Estatuto de Autonomía⁷⁹⁸ en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 70.1º, 6ª), en materia de transportes (art. 70.1, 8ª) y en materia de acción social (art. 70.1.10ª).

790 BOE, de 17 de octubre de 2017. Dedicó su Título VIII a la vida independiente, a la accesibilidad universal y al diseño para todas las personas.

791 BOE de 20 de noviembre de 2014.

792 BOE de 30 de diciembre de 2014.

793 BOE de 11 de marzo de 2015.

794 BOE de 5 de marzo de 2015.

795 BOE de 3 de junio de 2015.

796 BOE de 9 de agosto de 2017.

797 BOE de 9 de agosto de 2017.

798 Nuestro nuevo Estatuto de Autonomía fue aprobado mediante la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (BOE de 1 de diciembre y BOCyL de 3 de diciembre).

Esta normativa autonómica castellano leonesa aparece conformada, fundamentalmente, tanto por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, recientemente modificado por el Decreto 6/2016, de 3 de marzo⁷⁹⁹ como por la Ley 3/1998, de 24 de junio, por la que se regula la Accesibilidad y Supresión de Barreras⁸⁰⁰, que regula los principios básicos y directrices que han de garantizar el derecho de todas las personas al uso de bienes y servicios de la Comunidad en condiciones de igualdad y, particularmente, a los que tienen algún tipo de discapacidad, ya fuere ésta de tipo físico, psíquico o sensorial, bien de carácter permanente o temporal, a través de la consecución de un entorno accesible en el que no haya impedimentos y barreras que dificulten el normal desenvolvimiento de las personas.

Esta última Ley se complementa con el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras⁸⁰¹, lo cual permite disponer, a nuestra Comunidad, del marco normativo concreto para el cumplimiento de lo preceptuado en aquélla. En efecto, la generalidad de los planteamientos recogidos en la citada ley, requiere, para la efectiva consecución de sus objetivos, un desarrollo reglamentario pormenorizado que se concreta en aspectos tales como la determinación de parámetros y exigencias funcionales y dimensionales de los diferentes elementos urbanísticos, de las edificaciones, del transporte y de los sistemas de comunicación.

Ahora bien, entendemos que debe procederse a la revisión de esta normativa por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para, así, poder adaptarla a los nuevos tiempos y a los postulados contemplados tanto en la CDPD como en la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020. Se hace exigible, pues, la incorporación a esta demandada nueva normativa autonómica de la concepción que sobre la accesibilidad universal se plasma en dichos textos y en nuestro TRLGDPDIS, mediante la cual se superan esquemas centrados en concepciones ya superadas de la accesibilidad como mera actividad de supresión de barreras arquitectónicas y de adaptación de entornos. Deberá, pues, apostarse por un nuevo modelo cuya finalidad sea garantizar el pleno y libre desarrollo de las personas en la vida social, política, económica y cultural, garantizando, en este sentido, la accesibilidad al medio físico, a la comunicación, a los transportes y al resto de servicios básicos a todas las personas con mayores necesidades de accesibilidad, como pueden ser las personas con discapacidad, las personas mayores o a las personas que de forma temporal se encuentren con dificultades para relacionarse con el entorno.

IV.III.5.- Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados; la normativa de Castilla y León sobre la cuestión.

De conformidad con la Disposición Adicional 3ª del TRLGDPDIS, los plazos máximos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación serán, en todo caso, para los espacios públicos urbanizados nuevos, el 4 de diciembre de 2010, mientras que para los espacios públicos urbanizados ya existentes a 4 de diciembre de 2010, que sean susceptibles de ajustes razonables, el 4 de diciembre de 2017.

Y, por ajustes razonables, debe entenderse, con arreglo al art. 2, letra m) del TRLGDPDIS, las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico y social a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular de manera eficaz y práctica, para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos.

Para determinar si una carga es o no proporcionada, se tendrán en cuenta (art. 2, apartado 5 TRLSyRU): los costes de la medida; los efectos discriminatorios que su no adopción podría representar; la estructura y características de la persona o entidad que haya de ponerla en práctica y la posibilidad de aquéllas de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda.

799 BOCyL, núm. 181, de 19 de septiembre de 2014 y BOCyL, núm. 44, de 4 de marzo de 2016, respectivamente.

800 BOCyL núm.123, de 1 de julio de 1998.

801 BOCyL núm. 172, de 4 de septiembre de 2001.

Así pues, una vez transcurridos dichos plazos se entiende que deberían haber cambiado aspectos importantes del diseño, le ejecución y la gestión de los espacios públicos urbanizados, de forma que su extensión a los espacios existentes resultará, también, más sencilla.

Por otra parte, la determinación de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados se encuentran contempladas en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril⁸⁰². Más en concreto, en virtud de su Disposición Final 4ª se estableció que dichas condiciones básicas se desarrollarían en un documento técnico, que definitivamente fue aprobado por la O.M. 561/2010, de 1 de febrero. Ahora bien, este documento técnico delimita y determina esas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación a los espacios públicos urbanizados y edificaciones no sólo para las personas con discapacidad, sino para todas las personas aplicable a todo el Estado. Este documento técnico persigue o busca el avance hacia un espacio público urbanizado totalmente accesible teniendo en cuenta a un amplio conjunto de usuarios: desde las personas que utilizan sillas de ruedas a las personas con discapacidad visual, las personas mayores, las madres con carritos de bebé, las que tienen movilidad reducida o discapacidades auditivas o cognitivas y, en definitiva, al resto de ciudadanos.

En lo que respecta a Castilla y León, habrá de estarse, en primer término, con respecto a la cuestión de la accesibilidad en edificios y espacios urbanos públicos tanto a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo⁸⁰³, que modifica, entre otras, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León en lo que respecta a esta materia, como al Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, recientemente modificado por Decreto 6/2016, de 3 de marzo. De esta manera, será el planeamiento urbanístico el que procurará la mejora de la accesibilidad en construcciones y espacios públicos a través tanto de la supresión de barreras arquitectónicas como de la instalación de ascensores, aparcamientos adaptados y otros servicios comunes⁸⁰⁴. Por otro lado, la ocupación de superficies de dominio público, espacios libres u otras dotaciones públicas, cuando fuere indispensable para la instalación de ascensores, aparcamientos adaptados u otros servicios comunes legalmente exigibles o previstos en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se considera causa suficiente para el cambio de su clasificación y calificación, así como, en su caso, para su desafectación y posterior enajenación a la comunidad de propietarios o, en su caso, la agrupación de comunidades, siempre que se asegure la funcionalidad de los espacios públicos resultante⁸⁰⁵. Por último, la ocupación de suelo, subsuelo y vuelo por ascensores, aparcamientos adaptados u otras actuaciones vinculadas a la accesibilidad y supresión de barreras legalmente exigibles o previstos en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana no será tenida en cuenta a efectos de limitaciones de accesibilidad, altura, volumen o distancias mínimas⁸⁰⁶.

Y, en segundo término, habrá de estarse a lo dispuesto en el art. 4.1 de la Ley 3/98, de 24 de junio, por la que se regula la accesibilidad y la supresión de barreras, señala que los espacios y dependencias de uso público, tanto exteriores como interiores, de los edificios, establecimientos e instalaciones contemplados en el art. 2⁸⁰⁷ habrán de ser accesibles y utilizables, en condiciones de seguridad, cómodamente por personas con discapacidad y, especialmente, por aquéllas con movilidad reducida y dificultades sensoriales, siendo las Administraciones Públicas de Castilla y León, las responsables de la consecución de dicho objetivo (art. 1, in fine de la Ley 3/98).

802 De conformidad con su Disposición Final 5ª, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los edificios y de los espacios públicos urbanizados que se aprueban en virtud de dicho Decreto 505/2007, serán obligatorias, a partir del día 1 de enero de 2019, para los edificios y para los espacios públicos urbanizados existentes que sean susceptibles de ajustes razonables.

803 BOCyL núm. 181, de 19 de septiembre de 2014; BOE de 2 de octubre de 2014.

804 También, el art. 81, letra g) del RUCyL señala que el Plan General de Ordenación Urbana debe formular sus propios objetivos y propuestas de ordenación las cuales deben, entre otras: mejorar la accesibilidad en construcciones y espacios públicos. Por su parte, el art. 83.1, letra d) expresa que el sistema general de espacios libres públicos se planificará, entre otros, con los siguientes criterios: 1º. Se promoverá su accesibilidad y su uso por la población. Y, específicamente, dentro del capítulo dedicado a las actuaciones de regeneración urbana del RUCyL, el art. 450, que es el dedicado a los criterios de planificación, señala que las actuaciones de regeneración urbana se planificarán mediante el instrumento de planeamiento general o mediante un plan especial de reforma interior que incluirán, entre otros, los siguientes objetivos: f) En las vías y espacios públicos, la mejora de la seguridad para los peatones y de la accesibilidad en general.

805 Art. 39, en sus tres apartados, de la LUCyL, añadido tras su modificación por la Ley 7/2014. De forma análoga, el art. 173 bis del RUCyL.

806 De forma análoga a este art. 39, apartado 3, de la Ley 7/2014, se expresa el art. 465.2 del RUCyL, recientemente modificado por el Decreto 6/2016, de 3 de marzo.

807 Entre ellos, con arreglo al art. 2, letra b) de la Ley 3/98, se encuentran los siguientes: centros y servicios sanitarios y asistenciales; centros de enseñanza, educativos y culturales; edificios de servicios de la Administración Pública; establecimientos y servicios comerciales y bancarios; centros dedicados al culto y actividades religiosas; establecimientos turísticos y hoteleros; estaciones y terminales de transportes colectivos de pasajeros y los garajes y aparcamientos; centros laborales; edificios de vivienda colectiva; teatros, salas de cine y espectáculos; instalaciones deportivas; gasolineras y, por último, todos aquellos de naturaleza análoga a los anteriores, cualquiera que sea su titularidad.

Pues bien, para ello, los planes urbanísticos y los proyectos de urbanización de dotación de servicios, a tenor del art. 13 de la Ley 3/98, deberán contener los elementos mínimos para garantizar la accesibilidad, a todas las personas, a las vías y espacios públicos y privados de uso comunitario, cuyas características básicas se desarrollan en el Decreto 217/2001⁸⁰⁸.

IV.III.6.- La accesibilidad universal en las viviendas: referencia a la normativa autonómica de Castilla y León.

Tal y como señala el art. 1 del TRLSyRU el objeto del mismo es la regulación de las condiciones básicas que garanticen, entre otros, un desarrollo sostenible del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a la ciudadanía una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Pues bien, la accesibilidad universal se convierte en un principio a tener en consideración entre los fines de las políticas públicas para garantizar un medio urbano sostenible. En efecto, el art. 3.3, letra a) TRLSyRU prevé, expresamente, que los poderes públicos formularán y desarrollarán políticas que posibiliten el uso residencial en viviendas de domicilio habitual en un contexto urbano accesible universalmente, entre otras condiciones.

Precisamente por ello, se obliga a los poderes públicos a propiciar la consecución de un medio urbano que garantice, entre otras cuestiones, la accesibilidad universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público (art.3.3, letra e) TRLSyRU).

Y, más en concreto, el art. 15, letra b) del TRLSyRU, al regular el contenido del derecho de propiedad del suelo, establece que el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, el deber de conservarlos, entre otras, en las condiciones de accesibilidad universal.

Precisamente, el deber de conservación en lo que respecta a edificaciones comprenderá, especialmente, el cumplimiento de los requisitos legales contenidos en el art. 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En concreto, en lo que respecta a los relativos a la funcionalidad se encuentra el de la accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.

Por otro lado, para los edificios nuevos, así como para las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en los edificios existentes que fueren susceptibles de ajustes razonables, las condiciones básicas en materia de accesibilidad se incorporaron al Código Técnico de la Edificación⁸⁰⁹ mediante el Real Decreto 173/2010, de 19 de marzo⁸¹⁰.

808 En concreto, el Título II de dicho Decreto 217/2001, que lleva por rúbrica: Accesibilidad y Supresión de Barreras. Específicamente, la Sección 1ª del Capítulo I, que lleva por título: Edificaciones de uso público (arts. 4 a 12).

809 Aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

810 Dicho Decreto 173/2010, de 19 de febrero modifica el Código Técnico de la Edificación en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad (BOE, de 11 de marzo).

Se cumplen, así las exigencias previstas en la Disposición Final 3ª del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril que exigía que las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los edificios se incorporaran con el carácter de exigencias básicas al Código Técnico de la Edificación. Por su parte, la Disposición Final 5ª de dicho Real Decreto 505/2007, dispone que las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los edificios serán obligatorias, a partir del 1 de enero de 2019, para los edificios que sean susceptibles de ajustes razonables.

Y, en relación a los plazos de exigencia para cumplir con los requisitos básicos de accesibilidad universal para las personas con discapacidad, señalar que de conformidad con la Disposición Adicional 3ª del TRLGDPDIS, los plazos máximos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación serán, en todo caso, para los edificios nuevos, el 4 de diciembre de 2010, mientras que para los edificios ya existentes a 4 de diciembre de 2010, que sean susceptibles de ajustes razonables, el 4 de diciembre de 2017.

Pues bien, con arreglo al art. 2, número 5 del TRLSyRU, se consideran ajustes razonables las medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada. Para determinar si una carga es o no desproporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que su no adopción podría representar, la estructura y características de la persona o entidad que haya de ponerla en práctica y la posibilidad que tengan aquéllas de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. Se entenderá que la carga es desproporcionada, en los edificios construidos en régimen de propiedad horizontal, cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontado las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Precisamente, para tratar de asegurar la calidad y sostenibilidad del parque edificado, así como para facilitar a las Administraciones competentes un instrumento que les permita disponer de la información precisa para evaluar el cumplimiento de las condiciones básicas legalmente exigibles, tanto en materia de conservación como de accesibilidad, el Título III del TRLSyRU (arts. 29 y 30) contiene la regulación básica del Informe de Evaluación de los Edificios⁸¹¹. En este sentido, como expresa el art. 29.1 del TRLSyRU, 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 aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal.

Este Informe de Evaluación de los Edificios contendrá (art. 29.2, letra b) del TRLSyRU), de manera detallada, 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.

Pues bien, de conformidad con la Disposición Transitoria segunda del TRLSyRU, en principio, es decir, salvo que las Comunidades Autónomas aprueben una regulación más exigente y de lo que prevean las pertinentes ordenanzas municipales al respecto, este Informe debe realizarse:

- Respecto de los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que a fecha de 28 de junio de 2013, tuvieran ya una antigüedad superior a 50 años, el día 28 de junio de 2018, como máximo
- Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que vayan alcanzando la antigüedad de 50 años, a partir del 28 de junio de 2013, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad. Ahora bien, tanto en estos casos como en el supuesto anterior, si los edificios contasen con una inspección técnica vigente, realizada de conformidad con su normativa aplicable, antes del 28 de junio de 2013, sólo se exigirá el Informe de Evaluación cuando corresponda su primera revisión de acuerdo con aquella normativa, siempre que la misma no supere el plazo de diez años, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si así fuera, el Informe de Evaluación del Edificio deberá cumplimentarse con aquellos aspectos que estén ausentes de la inspección técnica realizada.
- Los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda, y, por último,
- El resto de los edificios, cuando así lo disponga la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

Para la correcta realización de este Informe por el técnico facultativo competente, éste podrá recabar, en relación con los aspectos relativos a la accesibilidad universal, el criterio experto de las entidades y asociaciones de personas con discapacidad que cuenten con una acreditada trayectoria en el ámbito territorial de que se trate y tuvieran, entre sus fines sociales, la promoción de dicha accesibilidad (art. 30.1 TRLSyRU).

⁸¹¹ Anterior Título I de la LRRR. Sobre esta materia, me remito a MENÉNDEZ REXACH, A.: El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013; Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, núm. 179, 2014, págs. 63 a 74; PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; Iustel, 2014, págs. 82 a 89; y JAVALOYES DUCHA, M.: La reforma en materia urbanística por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Especial referencia al Informe de Evaluación de Edificios y a las actuaciones sobre el medio urbano; El Derecho-Bases de Datos, Revista de Derecho Local, núm. 11, 2013, págs. 1-23; <http://online.elderecho.com>.

Por otra parte, las Administraciones públicas deberán adoptar las medidas oportunas para asegurar que se llevan a cabo la realización de las obras de conservación y la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas, siendo prioritarias, entre otras, las que procedan para garantizar la accesibilidad universal (art. 4.4 TRLSyRU).

En este sentido, el TRLSyRU posibilita el que se ocupen superficies de espacios libres o de dominio público para llevar a cabo obras en materia de accesibilidad universal. En efecto, el art. 24.4 del TRLSyRU permite ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, 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 para garantizar la accesibilidad universal y siempre que se asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público. A dichos efectos, los instrumentos de ordenación urbanística han de garantizar la aplicación de la mencionada regla, bien permitiendo que aquéllas superficies no computen a efectos de volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad. Debe incidirse, pues, en que la ocupación de dicho espacio de dominio público para la instalación de ascensores u otros elementos es una mera posibilidad que ha de ser concretada por los instrumentos de ordenación urbanística, sin que la norma introduzca una regla urbanística de directa aplicación (STS 174/2013, de 10 de octubre de 2013; TOL 3.992.611).

Y para garantizar la aplicación efectiva de estas medidas, el art. 24.4 in fine del TRLSyRU expresa que una vez sea firme en vía administrativa la delimitación espacial del ámbito de actuación de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas provoca, entre otros, el siguiente efecto: la legitimación para la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal que fueren indispensables para la instalación de los ascensores u otros elementos para garantizar la accesibilidad universal. Además, cuando este tipo de actuaciones afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, se buscarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para garantizar la accesibilidad universal, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección (art. 24.6 TRLSyRU).

Por otro lado, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, las Administraciones públicas podrán hacer uso de todas las modalidades de gestión directa e indirecta. Así pues, la Administración resolverá si ejecuta las obras directamente o, en su caso, procede a su adjudicación mediante la correspondiente convocatoria de un concurso público. Precisamente, en dicho caso, uno de los criterios que deberá tenerse en consideración para la adjudicación de dicho concurso será, entre otros, el de la garantía de la accesibilidad universal (art. 9.3 del TRLSyRU).

En otro orden de cosas, cuando la ejecución de las medidas de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas requieran el desalojo de los ocupantes legales del inmueble que constituya su residencia habitual, deberá garantizarse el derecho de realojamiento de los mismos, en los términos previstos por el TRLSyRU y por la legislación de ordenación territorial y urbanística (art. 19.1 del TRLSyRU). En este sentido, para hacer efectivo el derecho de realojamiento será preciso el ofrecimiento de una vivienda por cada una de las viviendas afectadas por la actuación, bien en el mismo ámbito de actuación, o, si no fuera posible, lo más próximo al mismo. En el caso de que no fuera materialmente posible ofrecer dicha vivienda, los titulares del derecho de realojamiento tendrán derecho a exigir su equivalente económico. En todo caso, la vivienda de sustitución habrá de tener una superficie adecuada a las necesidades del titular del derecho de realojamiento y, en el caso de que fuera una persona con discapacidad, será una vivienda accesible o acorde a las necesidades derivadas de la discapacidad (art. 19.5 del TRLSyRU).

Además, podrán beneficiarse de la colaboración y la cooperación económica de la Administración General del Estado, en cualquiera de las formas previstas legalmente y teniendo prioridad en las ayudas estatales vigentes, las actuaciones con cobertura en los correspondientes planes estatales que tengan por objeto, entre otros, garantizar la accesibilidad universal (art. 31.1, letra c) del TRLSyRU).

Para ir concluyendo y en la pretensión de garantizar la accesibilidad universal, la Disposición Final primera de la Ley 8/2013, en vigor en este concreto aspecto⁸¹² introdujo modificaciones relevantes en la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, en concreto, en su art. 10 para favorecer la consecución de aquélla en las comunidades de propietarios.

812 Ver Disposición Derogatoria única del TRLSyRU.

En este sentido, se establece la obligación de realizar las obras que garanticen la accesibilidad universal con independencia de que exista o no acuerdo de la Junta de Propietarios⁸¹³. Así, tendrán carácter obligatorio:

- Los trabajos y obras que resulten necesarias para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes, incluyendo, en todo caso, las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de, entre otros, accesibilidad universal. (art. 10.1, letra a) de la Ley 49/1960).
- Las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal y, en todo caso, las requeridas a instancias de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años, con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior, siempre que el importe repercutido anualmente de las mismas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. No eliminará el carácter obligatorio de estas obras el hecho de que el resto de su coste, más allá de las doce mensualidades, sea asumido por quienes las hayan requerido (art. 10.1, letra b) de la Ley 49/1960). No obstante, de conformidad con el art. 17.2 de la Ley 49/1960, la realización de obras o el establecimiento de nuevos servicios comunes que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o la movilidad de las personas con discapacidad y, en todo caso, el establecimiento de los servicios de ascensor, incluso cuando impliquen la modificación del título constitutivo, o de los estatutos, requerirá el voto favorable de la mayoría de los propietarios, que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación. Cuando se adopten válidamente acuerdos para la realización de obras de accesibilidad, la comunidad quedará obligada al pago de los gastos, aun cuando su importe repercutido anualmente exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.
- La ocupación de elementos comunes del edificio durante el tiempo en que duren las obras (art. 10.1, letra c) de la Ley 49/1960).

Por último, teniendo en cuenta el carácter de necesarias u obligatorias de estas obras y actuaciones anteriores, se dispone que las mismas se costearan por los propietarios de la correspondiente comunidad o agrupación de comunidades, limitándose el acuerdo de la Junta a la distribución de la derrama pertinente y a la determinación de los términos de su abono. Por otra parte, los propietarios que se opongan o demoren injustificadamente la ejecución de las órdenes dictadas por la autoridad competente responderán individualmente de las sanciones que puedan imponerse en vía administrativa (art. 10.2, letras a) y b) de la Ley 49/1960).

Y, en lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León habrá de estarse, en primer término, con respecto a la cuestión de la accesibilidad en edificios de carácter privado, tanto a lo previsto en la Ley 7/2014, de 12 de septiembre de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo⁸¹⁴, que modifica, entre otras, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León en lo que respecta a esta materia, como a lo contemplado en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, modificado por Decreto 6/2016, de 3 de marzo. Específicamente, en lo que respecta a la accesibilidad en edificios o inmuebles privados, debe señalarse, primero, que el actual art. 8.1, letra b) de la LUCyL hace recaer en los propietarios de terrenos y toda clase de inmuebles la obligación de conservarlos, entre otras, en condiciones de accesibilidad ejecutando, para ello, los trabajos y obras necesarios para mantener en todo momento dichas condiciones o para reponerlas si se hubieren perdido o deteriorado; y, segundo, el art. 106 LUCyL dispone, en su apartado 1, que el Ayuntamiento podrá, de oficio o a instancia de cualquier interesado, dictar órdenes de ejecución que obligarán a los propietarios de bienes inmuebles a realizar, entre otras: las obras necesarias para garantizar los derechos de accesibilidad de las personas⁸¹⁵.

Pues bien, a cumplir con esta obligación que se impone tanto sobre edificios o espacios públicos como respecto de los edificios privados, va dirigida también tanto la Sección 2ª de la Ley 3/1998, en cuanto a lo que respecta a las

813 CABRA DE LUNA, M. A.: Informe sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: contenidos con repercusión en las personas con discapacidad y sus familias; www.cermi.es, 2013.

814 BOCyL núm. 181, de 19 de septiembre de 2014; BOE de 2 de octubre de 2014.

815 Nueva letra d) del art. 106.1 de la LUCyL, añadida por virtud de la Ley 7/2014. Ver, igualmente, del RUCyL los siguientes arts.: 19.1 y 2, letra d) –deber de los propietarios de conservación de los bienes inmuebles–; 173 bis –modificaciones para mejorar la accesibilidad–; 444, letra b) –sobre criterios de planificación a tener en consideración para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación urbana–; y el 466 –relativo a las reglas comunes para las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana–.

edificaciones de uso privado, que prevé el acceso desde el exterior a las mismas (art. 11); las viviendas para personas con discapacidad (art. 12); como la Sección 2ª del Título II del Reglamento 217/2001, que contempla específicamente la posibilidad de inclusión de ascensores (art. 14), así como regulación de las viviendas adaptadas para personas con movilidad reducida tanto en promociones de carácter oficial como en los proyectos de viviendas no sujetos a régimen de protección pública (art. 15).

Entendemos, en este sentido, que sería loable el que se proyectará una nueva Ley en nuestra Comunidad Autónoma donde se unificarán y recogerán todos estos aspectos adaptándolos a las nuevas necesidades y requisitos exigidos, en materia de accesibilidad, tanto por la legislación nacional como autonómica y que en ella se englobara tanto a los edificios de uso privado como a los espacios públicos.

IV.IV.- DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE E INTEGRADOR: LA COHESIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL.

IV.IV.1.- El contexto europeo en materia de cohesión e integración social.

Aunque los temas urbanos no son directa competencia de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa añadió la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros (art. 4.2, letra c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)⁸¹⁶.

Por otro lado, el desarrollo sostenible es un principio fundamental de la UE que figura en el Tratado de la Unión Europea (art. 2). Pues bien, el desarrollo sostenible implica una triple perspectiva: social, económica y ambiental, que deberá ser abordada a través de enfoques integrados, en todas las políticas llevadas a cabo por la Unión.

De hecho, en el ámbito del urbanismo ese desarrollo sostenible e integrador pretende conseguirse a través de actuaciones de regeneración, renovación o rehabilitación urbana⁸¹⁷. Más en concreto, la regeneración urbana integrada es una noción que viene impulsada por la UE. Así es, ha venido existiendo en Europa un amplio consenso en la necesidad y potencialidad que tienen los proyectos de regeneración urbana que se han concretado en diferentes iniciativas y programas de la Política de Cohesión, desde los Proyectos Pilotos Urbanos entre los años 1990 y 1993, los programas comunitarios URBAN, en sus dos fases: URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006)⁸¹⁸, y las actuaciones integradas de regeneración urbana del periodo 2007-2013, dirigidas, todos ellos, tanto a rehabilitar el entorno físico (reurbanizando antiguos solares industriales, y conservando y desarrollando el patrimonio histórico y cultural), como al fomento de la iniciativa empresarial, el empleo local y el desarrollo comunitario y a reforzar la cohesión social, promoviendo la integración social, cultural y económica.

816 Y como nos recuerda el dictamen del CESE sobre la comunicación de la COM al PE, al CON, al CESE y al CDR: Sexto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial, que lleva por título: Inversión para el empleo y el crecimiento; COM (2014) 473 final, 2015/C 242/08, de 23.07.2015: "La política de cohesión debe seguir persiguiendo el objetivo que le dio origen, consagrado en el TFUE, de promover la cohesión social, económica y territorial, poniendo la cooperación y la solidaridad al servicio de un desarrollo armonioso que cree bienestar para la población. Por ello, la política de cohesión debe seguir aspirando a fomentar el crecimiento económico y aumentar la competitividad sin olvidar los objetivos sociales para un crecimiento inteligente e integrador".

817 De hecho la regeneración urbana se presenta actualmente como eje de una nueva generación de políticas urbanísticas, apareciendo frecuentemente yuxtapuesta a términos como rehabilitación o renovación, para referirse a proyectos urbanos muy diversos con el denominador común de hacer alusión a espacios urbanos ya urbanizados. Sobre ello, CASTRILLO, M., MATESANZ, A., SÁNCHEZ FUENTES, D. y SEVILLA, A.: ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto cuestionado; Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, núm. 126, 2014, págs. 129 a 139.

818 Sobre estos dos programas comunitarios, DE GREGORIO HURTADO, S.: El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban I y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España, Ciudades, núm. 13, 2010, págs. 39 a 59.

En el actual periodo 2014-2020, la dimensión urbana de la Política de Cohesión cobra una mayor relevancia, con el objetivo estratégico de contribuir a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Así es, la Estrategia Europa 2020 orienta el camino hacia el crecimiento de la UE en esta década⁸¹⁹. Su meta no es sólo superar la situación de crisis económica, sino también subsanar los defectos de nuestro modelo de crecimiento creando las condiciones propicias para que éste sea distinto; es decir, más inteligente, sostenible e integrador.

Dentro de este marco, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) debe apoyar el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias integradas que afronten los retos económicos, medioambientales, climáticos, sociales y demográficos de las áreas urbanas. Por ello, el Reglamento del FEDER obliga a dedicar, al menos, el 5% del total de ese Fondo a proyectos de desarrollo urbano sostenible integrado (art. 7 del Reglamento del FEDER⁸²⁰). Y para ello, se señalan para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, prioridades de inversión específicas para zonas urbanas; entre ellos, la mejora del entorno urbano –incluida la regeneración de las zonas industriales abandonadas y la reducción de la contaminación del aire–, el fomento de la movilidad urbana sostenible y el impulso de la inclusión social a través de la regeneración física, económica y social de las áreas urbanas deprimidas (enumeradas en el art. 5 del Reglamento del FEDER)⁸²¹. Estas prioridades podrán complementarse con acciones financiadas por el Fondo Social Europeo en el marco de sus prioridades de inversión (art. 3 del Reglamento del FSE).

Además, deben destacarse por su importancia en la materia, en cuanto que acogen los principios de una política de desarrollo urbano en la Unión Europea basados en un enfoque de desarrollo sostenible integrado, los siguientes documentos:

- La Carta de Leipzig, del año 2007, sobre Ciudades Europeas Sostenibles, que recomienda llevar a la práctica dos principios para poder afrontar los problemas urbanos de forma eficaz: un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano –creación y consolidación de espacios públicos de calidad, modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética e innovación y políticas educativas– y, segundo, una especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad.
- La Declaración de Marsella⁸²² del año 2008, como reforzamiento de la aplicación de los compromisos asumidos en la Carta de Leipzig, fomentando el uso de la política de cohesión para los proyectos de desarrollo urbano integrado.

819 Como señala el Quinto Informe sobre la Cohesión económica, social y territorial: Alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Panorama, Inforegio, 36, invierno 2010/2011, pág. 4: La UE dispone ya de una visión de futuro y a largo plazo para su economía social de mercado, gracias a la Estrategia Europa 2020. Adoptada en junio de 2010, la estrategia se propone ayudar a Europa durante la próxima década a salir con éxito de la crisis económica, garantizando al mismo tiempo que los Estados miembros retomen la senda de un crecimiento sostenible que proporcione prosperidad y progreso social en los próximos años. La política de cohesión jugará un papel clave, contribuyendo significativamente a cada una de las tres prioridades de la estrategia: crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Ahora bien, tal y como explicita el Dictamen del CESE sobre la comunicación de la COM al PE, al CON, al CESE y al CDR, que lleva por rúbrica: “La dimensión urbana de las políticas de la Unión Europea: Elementos clave de una Agenda Urbana para la Unión Europea”, COM (2014) 490 final, 2015/C 291/08, DOUE de 4.09.2015: “ El triple objetivo de la Estrategia Europa 2020 de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, no dejará de ser una abstracción hasta que se manifiesten en la práctica los vínculos económicos, medioambientales y sociales entre estos tres elementos. Por ello, convendría que la futura Agenda Urbana vele por que las ciudades se articulen en un entorno natural y social integrador”.

820 Reglamento (UE) nº 130/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el FEDER.

821 En este sentido, debe tenerse en consideración el Reglamento Delegado (UE) 2017/2056, de la Comisión, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) nº 522/2014, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas detalladas sobre los principios para la selección y gestión de acciones innovadoras de desarrollo urbano sostenible que vayan a recibir ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 294, de 11 de noviembre de 2017). Y en lo que respecta a España, deberá tenerse en consideración la Orden HFP/1112/2017, de 17 de noviembre, por la que se modifica la Orden HFP/888/2017, de 19 de septiembre, por la que se modifica 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; y por la que se aprueba la tercera convocatoria para la selección de las citadas estrategias (BOE, núm. 282, de 20 de noviembre de 2017).

822 Declaración aprobada con motivo de la reunión informal de ministros de desarrollo urbano de la UE, celebrada en Marsella el 25 de noviembre de 2008.

- La Declaración de Toledo del año 2010⁸²³, que relaciona las actuaciones a nivel urbano con la Estrategia Europa 2020, destacando la regeneración urbana integrada como instrumento estratégico de apoyo al crecimiento urbano más inteligente, sostenible e inclusivo, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Para ello, deberá prestarse especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad para evitarse la polarización social, así como el aseguramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y su bienestar en todas las comunidades y barrios de la ciudad, subrayándose la necesidad de su intervención en el desarrollo urbano a través de la participación ciudadana.
- La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020⁸²⁴, alude a que el uso integrador, sostenible y eficiente del territorio europeo y de los recursos es un elemento clave de la cohesión. Y advierte que Europa se enfrenta a una cada vez mayor diferencia de retos demográficos distintos en el territorio, constatando que el envejecimiento y la despoblación provocarán cambios en muchas regiones que conducirán a graves consecuencias, entre otras, para la cohesión social y territorial y la vivienda. Asimismo advierte que la exclusión definitiva de los círculos socioeconómicos tiene un impacto territorial fuerte, siendo mayor el riesgo en las zonas de baja accesibilidad, con actividad económica débil, falta de oportunidades sociales u otras circunstancias particulares del territorio. Los grupos vulnerables y las minorías étnicas a menudo terminan concentrados en ciertas zonas urbanas y rurales, viéndose su integración obstaculizada. Por ello, propone el fomento y apoyo de todos los esfuerzos que lleven a hacer de las ciudades motores inteligentes del desarrollo sostenible e integrador, así como lugares atractivos para vivir, trabajar, visitar e investigar. Se recomienda, pues, que se aplique el enfoque integrado y multinivel para el desarrollo urbano y las políticas de regeneración.

IV.IV.2.- La cohesión e integración social urbana en España. Contexto histórico reciente.

España cuenta con dilatada experiencia a la hora de llevar a cabo operaciones de rehabilitación y regeneración urbana integrada. En efecto, ya el Real Decreto 2329/1983, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano⁸²⁵, definió las áreas de rehabilitación integrada –ARI– como aquellas que tenían como objeto 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 (art. 41).

Posteriormente, los sucesivos planes estatales de vivienda han incluido, tradicionalmente, un área de intervención en el ámbito de la rehabilitación de las áreas urbanas y no sólo de viviendas y edificios. Así, en los últimos tiempos se ha detectado una inquietud en los Planes Estatales de Vivienda para precisar el carácter de la intervención en las áreas de rehabilitación integrada.

823 Declaración que fue aprobada en la reunión informal de ministros de vivienda y desarrollo urbano, el día 22 de junio de 2010, en Toledo. Los principios del modelo europeo de desarrollo urbano sostenible, con base en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el modelo social europeo, la Carta de Leipzig, la Declaración de Toledo y la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, se encuentran concentrados en el documento:

“Ciudades del Mañana” (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm). A su tenor, las ciudades europeas deben ser:

Lugares de progreso social avanzado

Plataformas para la democracia. El diálogo cultural y la diversidad

Lugares de regeneración verde, ecológica o medioambiental

Lugares de atracción y motores de crecimiento económico

Por su parte, el desarrollo territorial urbano europeo debe:

Contener centros regionales fuertes que faciliten el acceso a los servicios de interés económico general

Caracterizarse por una estructura de asentamiento compacta con una expansión urbana limitada; y,

Gozar de un elevado nivel de protección y calidad medioambiental en torno a las ciudades.

824 Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas. Se acordó en la reunión ministerial informal de ministros responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial, el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő, Hungría.

825 BOE, núm. 214, de 7 de septiembre de 1983.

En este sentido, el Plan Estatal de Vivienda 2002-2005 (aprobado por R.D. 1/2002, de 11 de enero⁸²⁶), no contiene referencia alguna sobre la caracterización de las ARI ni sobre el carácter integral de la actuación, considerando financiables tanto las áreas formalmente declaradas como ARI por parte de las Comunidades Autónomas, como las que correspondían a zonas o barrios en proceso de degradación y declaradas como zonas de rehabilitación por parte de la Comunidad Autónoma previo acuerdo del Ayuntamiento correspondiente (art. 29.1).

Por su parte, el Plan Estatal 2005-2008 (aprobado por R.D. 801/2005, de 1 de julio⁸²⁷) distinguía entre dos ámbitos de intervención: las áreas de rehabilitación integral y las áreas de rehabilitación de centros históricos –además de las rehabilitación aislada de viviendas o edificios– (art. 49.1) definiendo ambos conceptos, respectivamente, en sus arts. 51 y 52. Así, las ARIs son “tejidos urbanos, zonas de los mismos o barrios en proceso de degradación física, social o ambiental, así declarados por las Comunidades Autónomas”, identificando las actuaciones de actuación preferente a considerar en dichas ARIs, e incorporando, por vez primera, una perspectiva de regeneración urbana integrada, al mencionarse que las acciones dirigidas a la erradicación del chabolismo y la infravivienda han de acompañarse de actuaciones integrales de desarrollo social y económico en el territorio. En este mismo sentido, el art. 59.2, letra a) del R.D 801/2005 imponía como novedad que el, entonces, Ministerio de Vivienda debía recibir de la Comunidad Autónoma correspondiente una memoria programada que incorporara los elementos sociológicos, incluyendo, en su caso, el programa de actuaciones integrales que se fueran a concertar con otras Administraciones Públicas a fin de que se alcanzase el impacto social dinamizador requerido por el espacio urbano en proceso de degradación. Con ello, se pretendía que el programa de actuación integrado, al menos, tomara nota de las actuaciones desde las políticas sociales, de empleo y desarrollo económico.

El Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, aprobado por R.D. 2066/2008, de 12 de diciembre⁸²⁸, incorporó explícitamente el término “rehabilitación” a su denominación. En su exposición de motivos se alude a la asunción de los principios de la Carta de Leipzig en relación con la rehabilitación urbana y la necesidad de hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con una política integrada de desarrollo urbano y prestar especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad, considerando también deseable que las actuaciones de rehabilitación urbana integrada descansan y sean respaldadas por un proceso de participación y concertación social y ciudadana en la determinación de los objetivos y en las acciones estratégicas, así como en el seguimiento y la gestión de las mismas. En dicha exposición de motivos, la rehabilitación urbana figura explícitamente dentro de los objetivos del plan desde dos perspectivas: la de alentar la participación e implicación de los Ayuntamientos en el Plan de Vivienda y la de reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido, singularmente en aquellas zonas que presentan mayores elementos de debilidad como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales. En armonía con dichos objetivos, las áreas de rehabilitación integral y de renovación urbana en centros históricos, centros urbanos y barrios degradados se constituían como uno de los ejes básicos de actuación del Plan Estatal, creándose un programa específico para las áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS) y otro para las áreas de renovación urbana (ARUS) (art. 21.3, letras a) y b) del R.D. 2066/2008). Y dentro de las condiciones exigidas a las ARIS se mantenía la necesidad de que el Ministerio de Fomento debía recibir con carácter previo una memoria programa cuyo contenido se desarrollaba en el art. 48.4, letra b), debiendo incluir:

- Una memoria justificativa de la situación de vulnerabilidad social, económica y ambiental del ARI, incluyendo un diagnóstico de la situación existente y la enumeración de los objetivos de la actuación.
- Un programa de acciones integradas incluyendo medidas, entre otros, en el ámbito social.

Por su parte, el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por R.D. 233/2013, de 5 de abril⁸²⁹, se centra en esos dos ejes, fundamentalmente. Para su consecución se estructura en varios programas entre los que se encuentran el relativo al fomento de la regeneración y renovación urbanas y el programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas. Respecto al primero, su objeto es la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos,

826 BOE, núm. 11, de 12 de enero de 2002.

827 BOE, núm. 166, de 13 de julio de 2005.

828 BOE, núm. 309, de 24 de diciembre de 2008.

829 BOE, núm. 86, de 10 de abril de 2013.

dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. Dichas obras deberán llevarse a cabo con el fin de mejorar tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales (art. 25). Las Comunidades Autónomas han de remitir al Ministerio de Fomento las propuestas de actuaciones que pretendan financiar con cargo al programa, siendo prioritarias las que cumplan, por orden, los siguientes requisitos: a) que mediante acuerdo de la Administración competente, se haya impuesto esa actuación, derivada de la necesidad de actuar con carácter integrado sobre ámbitos obsoletos o degradados y, b) que se trate de una actuación de regeneración urbana integrada, entendiéndose por tal la que aúne propuestas de regeneración social, económica y ambiental del ámbito de actuación (art. 27.2). Para conseguir dicha financiación, con carácter previo, deberá presentarse la siguiente documentación: a) la delimitación territorial del ámbito de regeneración y renovación urbanas por acuerdo de la Administración competente, que podrá ser continuo o discontinuo; b) una memoria-programa, en la que se incluirán los siguientes documentos: un diagnóstico sobre la situación social, económica y ambiental del ámbito, así como los objetivos y fines públicos de la actuación; un Programa de Acciones Integradas que incluya la descripción de las actuaciones subvencionables, así como las medidas complementarias propuestas en los ámbitos social, económico y ambiental; una memoria de viabilidad técnica que acredite su compatibilidad con la ordenación urbanística y otra de viabilidad económica; el plan de realojo temporal y retorno legalmente necesario, en su caso, con indicación de los plazos y costes de los realojos y de las medidas sociales complementarias previstas para la población afectada (art. 27. 3).

Y en lo que se refiere al programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas, señalar que su objeto es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia basados, entre otras, en las siguientes líneas estratégicas temáticas (art. 38.1 y 2):

- Mejora de barrios: actuaciones predominantemente de regeneración urbana integrada, en tejidos de bloque construidos en el periodo construido entre 1940 y 1980, en las que destaquen, entre otros, aspectos relacionados con el impulso de la cohesión social.
- Renovación de áreas funcionalmente obsoletas: actuaciones sobre tejidos con severas condiciones de obsolescencia funcional e inadecuación desde el punto de vista urbanístico y edificatorio, en los que se proponga su renovación funcional.
- Renovación de áreas para la sustitución de infravivienda: actuaciones para la erradicación de la vivienda con deficiencias graves en seguridad, salubridad y habitabilidad, ubicada en tejidos de urbanización marginal, acompañadas de programas sociales.

Los proyectos relativos a estas líneas estratégicas temáticas se circunscribirán a un único término municipal, contener la delimitación precisa del área de actuación –que tendrá carácter homogéneo y continuidad geográfica-, con la descripción de la situación urbanística y social de la misma. De igual forma, habrá de justificarse la conveniencia de la propuesta de actuación e incluirse una memoria descriptiva de la misma y de viabilidad técnica y económica de la actuación, adjuntándose un presupuesto estimativo y un calendario previsible de ejecución (art. 37.3).

Actualmente, se está tramitando el Plan Estatal de Vivienda, 2018-2021⁸³⁰, al que se le dota de un importante contenido social, fortaleciendo e impulsando las actuaciones de regeneración y renovación de barrios y zonas degradadas así como introduciendo un programa de fomento de la regeneración urbana y rural.

Por último, debe mencionarse como precursora de la Ley 8/2013 en relación con esta materia la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible⁸³¹, la cual, dentro de su Título III, que llevaba por rúbrica: “Sostenibilidad Medioambiental”, dedicaba todo su Capítulo IV (arts. 107 a 111), a la rehabilitación y la vivienda. Con ello, fundamentalmente, se pretendía la recuperación del sector de la vivienda mediante la rehabilitación y la renovación urbana, que abarcaban tanto la rehabilitación de edificios esencialmente de carácter residencial como la reforma de urbanizaciones, dotaciones o de ambas. Así pues, tanto la rehabilitación como la renovación urbana estaban previstas para poder ser aplicadas a los núcleos residenciales existentes⁸³² en que se dieran las condiciones necesarias para ello. Esas condiciones abarcaban tanto las que tuvieran por objetivo la cualificación, revitalización y, en general, puesta en valor de las tramas y los

830 El Ministerio de Fomento presentó el borrador del Real Decreto del Plan Estatal de Vivienda, 2018-2021, el día 4 de mayo de 2017.

831 BOE, núm. 55, de 5 de marzo de 2011.

832 Sobre ello, me remito a ALONSO IBÁÑEZ, M.R.: Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas de 2011; Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, núm. 174, 2012, págs. 639 y ss.

tejidos correspondientes, así como, en su caso y complementariamente, de la extensión razonable de los mismos en el ámbito de su periferia inmediata, de acuerdo con criterios de compacidad y proximidad física y funcional y aprovechamiento racional de infraestructuras, dotaciones y servicios y garantizando un marco urbano coherente; como las que se articularan preferentemente en planes, programas o instrumentos integrales que, considerando las pertinentes variables de naturaleza ambiental, económica y social en ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos, degradados o que padezcan problemas de naturaleza análoga determinados al efecto, combinen las medidas de creación o mejora del espacio urbano con las de reequipamiento en dotaciones y servicios y garanticen su coherencia y eficacia; y, por último, las que contribuyan, cuando tengan carácter aislado, a un marco urbano coherente, en el que se aborde la mejora y refuerzo de dotaciones y servicios y se consideren cuantas variables de naturaleza socioeconómica que fueran inherentes al proceso rehabilitador -art. 109, letras a), b) y c), respectivamente-.

Específicamente, las actuaciones de renovación implicaban tanto la reforma de la urbanización o de las dotaciones como la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial en aquellos ámbitos urbanos en los que se dieran procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en dichos ámbitos se encontrara en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas. Dichas actuaciones de renovación y rehabilitación se consideraban como actuaciones de transformación urbanística, de conformidad con lo que se preveía en el ya derogado art. 14.1 del TRLS de 2008⁸³³, siéndoles de aplicación el régimen legal previsto en dicho texto a las actuaciones de urbanización o de dotación, según fuere su objeto (art. 110.1 y 2 de la Ley 2/2011⁸³⁴).

Por último, los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, además de contenerse en planes de ordenación urbanística, podían aprobarse de manera independiente por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias teniendo, en todo caso, respecto de las construcciones y edificios afectados por ellos, los mismos efectos que los planes de ordenación urbanística (art.110.4 Ley 2/2011). Precisamente, en este ámbito planificador es donde tienen cabida, como instrumento de regeneración y renovación urbana integrada, las conocidas como operaciones de reforma interior.

IV.IV.3.- El marco actual de la cohesión e integración social en el ámbito urbanístico estatal .

Tanto el contexto europeo y los antecedentes normativos como la importante crisis económica y social que hemos venido padeciendo en los últimos tiempos, han servido de caldo de cultivo para que nuestro legislador aprobara y publicara tanto la, actualmente derogada, en su mayor parte, Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, como el TRLSyRU.

Así pues, estas dos normas -la Ley 8/2013 y el actual TRLSyRU- han cambiado el enfoque, han virado el rumbo respecto al modelo de urbanismo que, hasta ahora, se había venido practicando en nuestro país basado en el ensanche o extensión de la ciudad. Ahora se apuesta, decididamente, por las operaciones de rehabilitación, de regeneración y de renovación urbanas, es decir, actuaciones sobre la ciudad ya construida, como garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto desde el punto de vista ambiental, como social y económico⁸³⁵. Ciertamente, estas operaciones son mucho más complejas tanto desde el punto de vista social como económico; una complejidad que se agrava en el momento actual debido al contexto desfavorable para la obtención de financiación pública como por la dificultad de acceso a la financiación privada y, sobre todo, por la situación precaria en que se encuentran muchas familias, algunos de cuyos miembros, se encuentran en situación de desempleo.

Pero el legislador tiene claro que el camino de la ansiada recuperación económica, mediante la necesaria reconversión del sector inmobiliario y de la construcción, exige el que se vuelquen todos los esfuerzos en la rehabilitación, regeneración y

833 Actual art. 7.1 TRLSyRU.

834 Hoy art. 18.1 y 2 del TRLSyRU.

835 Así lo declaraba, expresamente, el legislador en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2013, cuando señalaba que: "...la tradición urbanística española se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el equilibrio necesario entre aquellas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes".

renovación urbanas, pues es muy difícil que ambos sectores puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, general y principalmente, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de nueva vivienda.

Por ello, debe de generarse un marco normativo idóneo que permita llevar a cabo las operaciones de rehabilitación y las de generación y renovación urbanas. De esta manera, el objeto tanto de la Ley 8/2013 plasmado, también, en el actual TRLSyRU no es otro que el de llevar a cabo la regulación de las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible y competitivo del medio urbano, así como 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 al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 1, letra b) del TRLSyRU⁸³⁶).

Estas operaciones han de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos. En realidad, las operaciones más relevantes de regeneración y renovación urbanas tienen, además, un carácter integrado al albergar medidas sociales, ambientales y económicas que al sumarse a las estrictamente físicas, permiten el que se lleve a cabo, a través de una estrategia unitaria, la consecución de dichos objetivos.

En este sentido, la actividad de rehabilitación debe buscar áreas que permitan la aplicación de políticas integrales que incorporen intervenciones no sólo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico ambiental y de integración en la ciudad. Así pues, la regeneración urbana integrada es la clave de bóveda sobre la que recae el peso del logro de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo⁸³⁷.

No obstante, si bien la creciente población que reside en zonas urbanas y la relevancia de las ciudades en el desarrollo económico, social y territorial convierten a las áreas urbanas en un ámbito fundamental para que puedan lograrse los objetivos de la Estrategia Europa 2020, para un crecimiento inteligente sostenible e integrador; no es menos cierto que las zonas urbanas constituyen territorios complejos en los cuales pueden identificarse algunos de los más relevantes, diversos e importantes retos: accesibilidad universal, dificultades económicas y sociales, bolsas de pobreza, fenómenos de exclusión, contaminación, degradación ambiental, etc.

Específicamente, en España ha tenido lugar una verdadera explosión urbana en las últimas décadas arropada por el creciente dinamismo económico y demográfico lo que produjo, en paralelo, el consiguiente boom inmobiliario. Los efectos de dicho fenómeno son bien conocidos: la ocupación extensiva de suelo y el incremento notable de los precios de la vivienda, así como la generalización de modelos urbanos dispersos y, por lo tanto, no integrados. De hecho, la producción de este modelo de ciudad ha llevado hacia procesos de segregación social separando en el territorio a los habitantes según su capacidad económica, etnia o religión, lo que ha tendido a agravar los problemas de exclusión social. De dichos problemas surgen conflictos de origen étnico y racista. Para intentar solucionar estos problemas habrá que apelar a la capacidad de los espacios urbanos como lugares o focos de integración. Además, ello exigirá políticas de acción positiva que permitan el fomento de la diversidad y la convivencia de los distintos grupos sociales mediante los instrumentos públicos de intervención urbanística: planes de vivienda social, rehabilitación de barrios, estrategias de accesibilidad y transporte, servicios sociales y diseño de la red de equipamientos y espacios públicos.

836 Similar al anterior art. 1 de la Ley 8/2013.

837 Sobre la necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana, me remito al siguiente Dictamen del Comité Económico y Social Europeo: 2011/C 21/01, de 21 de enero de 2011. En él se incide en que las políticas de regeneración urbana deberían tender a conseguir, mediante un planteamiento integrado, un grado de sostenibilidad urbana adecuado, entre otras, a las siguientes necesidades:

- una mayor cohesión social, a través de un programa integrado de regeneración de los barrios degradados, para conseguir la integración social, luchar contra la exclusión, etc.
- la sostenibilidad ambiental, también por medio de la regeneración urbana de los barrios degradados, la adecuación del parque inmobiliario existente a los objetivos de eficiencia energética, habitabilidad y accesibilidad, con objeto de evitar que se sigan consumiendo espacios verdes.

Y, por último, se subraya la importancia de estimular procesos de cohesión mediante políticas de apoyo para los grupos vulnerables, especialmente los mayores; el aumento del nivel de integración, en particular de los nuevos inmigrantes, la erradicación de la pobreza y el aumento de la solidaridad interregional.

Evidentemente, hablamos de cohesión social, de solidaridad, que, en el contexto urbano⁸³⁸, hace referencia al grado de mixticidad e interacción entre los grupos de personas de diferentes edades, culturas o rentas que viven en la ciudad. La mezcla social (de culturas, edades, rentas, profesiones) tiene un efecto estabilizador sobre el sistema urbano al significar un equilibrio entre los diferentes actores de la ciudad. Para ello será necesario que la planificación permita que el espacio público sea ocupado por personas de diferente condición, facilitando y favoreciendo la convivencia y el establecimiento de relaciones entre ellas, posibilitando el que se reduzcan o minimicen las situaciones de conflicto. Así pues, la proximidad física entre equipamientos y vivienda, la mezcla de diferentes tipos de vivienda destinadas a diferentes grupos sociales, la integración de barrios marginados, la preferencia de las conexiones para peatones o la accesibilidad de todo el espacio público para personas de movilidad reducida se convierten en elementos clave para no excluir a ningún grupo social y garantizar las necesidades básicas de vivienda, trabajo, educación, cultura, etc.

En definitiva, la nueva urbanización o creación de ciudad y la renovación o regeneración de la ya existente que encajan dentro del modelo del urbanismo sostenible e integrador sería la que aboga claramente por el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente en el uso de los recursos y cohesionada socialmente⁸³⁹. Evidentemente, estos cuatro ejes irían de la mano de la sostenibilidad ambiental, social y económica. Así pues, en el actual contexto español, las ciudades españolas tienen la oportunidad y el desafío de reorientarse hacia la búsqueda de una mayor sostenibilidad en sus tres dimensiones: económica, social y medioambiental, a través de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas⁸⁴⁰.

En consecuencia, lo que tanto la anterior Ley 8/2013 como el actual TRLSyRU pretenden es la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción hacia un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico. Así pues, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas no son ya una mera opción política alternativa al ensanche o la extensión, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. En este sentido, a tenor del art. 3.3 del TRLSyRU, los poderes públicos han de llevar a cabo, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia ajustándose a 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 para, de esta manera, posibilitar, particularmente, entre otros aspectos:

- El uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente.
- El fomento de la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- La mejora de la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos.
- La integración en el tejido urbano de aquellos usos que 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 e integración social.

838 Como señala PONCE I SOLÉ: “Cuando se habla de cohesión social se hace referencia a un concepto próximo a la idea de solidaridad,..., a una interdependencia social”. Y continua añadiendo: “la cohesión social es un concepto centrado en las relaciones entre los elementos de un grupo: hace referencia a los procesos mediante los cuales se establecen vínculos sociales en conexión con la interacción de personas de diferentes grupos sociales, que se sienten reconocidos como pertenecientes a una comunidad. Desde una perspectiva general, la solidaridad puede considerarse un instrumento imprescindible de la cohesión social”. PONCE SOLÉ, J.: Las relaciones entre el Derecho, el urbanismo y la vivienda y la cohesión social y territorial; PONCE I SOLÉ, J. (Coord.): Derecho Urbanístico, Vivienda y Cohesión Social y Territorial, Marcial Pons, 2006, pág. 16.

839 Tal y como señala el actual art. 3.2 TRLSyRU: En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas relativas al suelo deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, etc.

840 Desarrollo Urbano Sostenible: Una manera de hacer Europa, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 22 de abril de 2014, pág. 3.

Pues bien, las actuaciones sobre el medio urbano serán consideradas como de regeneración o renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios como a tejidos urbanos, y tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia global y unitaria (art. 2.1 TRLSyRU⁸⁴¹ 7.1 y 2 Ley 8/2013).

Por lo tanto, se deduce que la regeneración y renovación urbanas se aplican indistintamente tanto en el ámbito urbanístico como en el de la vivienda. Entendemos que, dentro de la flexibilidad de dichas medidas, sería más correcto el que las mismas estuvieran enfocadas bien a uno u otro sector para lograr tener, así, una mejor armonía con los instrumentos urbanísticos y de vivienda orientados a la consecución de la reforma interior de las poblaciones, ya que, como es sabido existen actualmente instrumentos de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas tanto en el ámbito urbanístico –planes especiales de reforma interior- como en el ámbito propio de la vivienda –áreas de rehabilitación integral y áreas de renovación urbana- que actúan de forma independiente sin ningún nexo entre ellos⁸⁴².

Por su parte, las Administraciones Públicas adoptarán, entre otras, las medidas que aseguren la realización de obras de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que fueren precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan cuando existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos (art. 4.4 TRLSyRU⁸⁴³).

De otra parte, dicho modelo de desarrollo urbano sostenible -económica, ambiental y socialmente- e integrador aparece implícitamente contemplado tanto en los arts. 45, 46 y 47 CE, como, con carácter expreso, en el actual art. 3 TRLSyRU⁸⁴⁴. En efecto, dicho precepto es el dedicado específicamente al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, señalando, en su apartado primero que las políticas públicas “relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes”. En virtud de dicho principio, a tenor de su apartado segundo, las políticas públicas aludidas han de propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando, entre otros, los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

En efecto, dentro de ese objetivo de regeneración y renovación de lo urbano, tanto la Ley 8/2013 como el actual TRLSyRU, no se olvidan de la vertiente social que dichas actuaciones conllevan tratando, para ello, de evitar la exclusión social, lo que desde el punto de vista del urbanismo supone la regeneración y renovación o reforma dentro de las ciudades de las zonas o barrios más degradados, vulnerables y marginados de las mismas⁸⁴⁵, mediante la oportuna planificación de dichas operaciones.

En este sentido, para que pueda conseguirse ese desarrollo territorial y urbano sostenible e integrador las nuevas políticas de planificación urbana juegan un papel primordial, puesto que la misma no sólo constituye un elenco de instrumentos de planificación y de mecanismos de gestión que permiten una adecuada organización del uso del suelo, sino también, una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de una ciudad que regulan la vida económica y social de sus ciudadanos. Precisamente, las actuaciones relativas a la mejora física de los espacios públicos, la rehabilitación de edificios, en los barrios considerados como vulnerables, ayudarán, sin duda, al logro de una mayor cohesión e integración social y, cómo no, al fomento de la sostenibilidad⁸⁴⁶.

Ahora bien, ¿a quién le corresponde la aprobación de los instrumentos de planificación oportunos orientados a la consecución de ese desarrollo sostenible e integrador? Con apoyo en los argumentos utilizados en la STC 61/1997, de 20 de marzo⁸⁴⁷, serán las Comunidades Autónomas las que, al modificar sus respectivas leyes de urbanismo para acomodarlas

841 Anterior art. 2.1 y 2 Ley 8/2013.

842 GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: op.cit.; la Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2013, pág. 70.

843 Anterior art. 9.2 Ley 8/2013.

844 Análogo al ya derogado art. 2 TRLS de 2008.

845 GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: op.cit.; la Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2013, pág. 66.

846 ECHEBARRÍA MIGUEL, C.; AGUADO MORALES, I.: La planificación urbana sostenible, Zainak, núm. 24, 2003, págs. 648 y 649.

847 Debemos recordar que la STC 61/1997 conceptuó el urbanismo como «la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto normativo de las leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1)» (Fundamento nº6, a). El contenido del urbanismo, «sin propósito definitorio», «se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes Públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del

a los postulados básicos del actual TRLSyRU, incorporen a las mismas los requerimientos de la cohesión e integración social como uno de los objetivos que han de perseguirse por aquéllas para alcanzar ese desarrollo urbano sostenible e integrador, diseñando, para ello, los instrumentos de planificación oportunos⁸⁴⁸.

En definitiva, mediante la cohesión y la integración social, en el ámbito urbanístico, se pretende el recuperar la ciudad para todos y cada uno de los ciudadanos que viven en ella. Hablamos de ese derecho a la ciudad, del que hablaba Lefebvre⁸⁴⁹, de ese actual desarrollo urbano sostenible, medioambiental, económico y socialmente integrado, que exige un entorno bien planificado, que haga agradable la vida de sus ciudadanos, en el que se reconozca⁸⁵⁰: primero, el derecho a la diversidad y la complejidad; es decir, una ciudad donde quepan la mayor variedad de grupos sociales, usos y tejidos urbanos. Así frente a los modelos funcionalistas basados en la zonificación segregando espacialmente los distintos usos –residenciales, industriales, comerciales o de servicios–, se propone un modelo de ciudad compleja que pretenda la mezcla de actividades y favorezca la interacción entre los individuos y, así, la creación de conocimiento, de competitividad y de creación de riqueza. Ello contribuirá a la cohesión social y así a la prevención de la creación de barrios desfavorecidos y guetos. En segundo lugar, el derecho a los equipamientos para la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas; tercero, el derecho a los espacios públicos diseñados para favorecer las relaciones personales y la convivencia vecinal; en cuarto término, el derecho a la movilidad para todos, en medios de transporte teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada colectivo; en quinto lugar, el derecho a la accesibilidad universal, tanto en viviendas como en los espacios públicos; sexto: el derecho a la identidad colectiva como sentido de pertenencia para el mejor logro de la integración y la vida colectiva de un territorio; y, en séptimo y último término, el derecho a la participación, previendo cauces y políticas activas que permitan a los ciudadanos integrarse en la planificación de su entorno.

En definitiva, los distintos retos a los que se enfrentan las zonas urbanas –económicas, medioambientales, climáticos y sociales– están interrelacionados. Por eso, el éxito del desarrollo urbano sólo puede lograrse a través de un enfoque integrado. De ahí que las medidas que implican la renovación física de las ciudades deberán combinarse con medidas que promuevan, entre otras cuestiones, la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Estos retos son fundamentales para conseguir esa sociedad inteligente, sostenible e integradora de la que habla la Estrategia Europa 2020.

IV.IV.4.- La cohesión e integración social en la normativa urbanística de Castilla y León.

El objetivo más importante de la aprobación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León –LUCyL, en adelante– fue el haber incorporado al urbanismo toda una serie de valores sociales, tales como la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural, el derecho a la información, la transparencia administrativa y, el que más nos interesa, la cohesión social, sin por ello renunciar a los fines históricos de aquél (dotación de servicios y equipamientos,

suelo y edificación»; a lo que debe añadirse «el régimen jurídico del suelo», en tanto que soporte de la actividad transformadora, que implica la urbanización y edificación (Fundamento nº 6, a). Dicho contenido (incluyendo, pues, el planeamiento urbanístico) se traduce en «políticas de ordenación de la ciudad», pues con ellas «se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos previstos para lograr tal objetivo». (Fundamento nº 6, a). Y, seguidamente, reconoce a las Comunidades Autónomas una amplia competencia normativa plena sobre la primera parte del concepto señalado de «urbanismo» (al decir que «es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto», Fundamento nº 6, b); sin que el Estado pueda prácticamente intervenir, salvo las previsiones derivadas de sus competencias sobre las condiciones básicas (art. 149 1º, 1 Constitución) y sobre aspectos sectoriales con incidencia territorial, si bien el Estado no podría «en modo alguno» llevar a cabo «la regulación general del entero régimen jurídico del suelo» (Fundamento nº 6, b), señalando, además, que las Comunidades Autónomas también pueden, en palabras del Tribunal Constitucional, incidir en el régimen de la propiedad del suelo (Fundamento nº 7).

848 Así, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, de la Comunidad de Castilla y León (BOE, núm. 239, de 2 de octubre de 2014), señala que para ser sostenible la ciudad requiere cohesión social e integración entre sus partes, la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente, desde las áreas centrales a las periferias marginales. Añade que debe prestarse especial atención, mediante las operaciones de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas y el planeamiento, a los barrios más vulnerables (art. 154).

849 LEFEBVRE, H.: El derecho a la ciudad, Península, Barcelona, 1978.

850 CARRERO DE ROA, M.: Urbanismo y Sostenibilidad Social. El derecho a la ciudad; 2008; <http://www.fundamentosdeurbanismo.com>, pág. 4.

promoción del desarrollo social, la gestión del suelo para garantizar el derecho constitucional a la vivienda⁸⁵¹, etc. Ahora bien, como reconoce la propia Exposición de Motivos de dicha norma, no resultará “fácil traducir en legislación estas intenciones, cuando el contexto social aún identifica desarrollo económico con urbanización, progreso social con producción y consumo de usos urbanos”. Pero debe reconocerse que la Ley aborda con especial interés la relación entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social considerando, para ello, que el suelo es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para, así, legarlo a las generaciones futuras. En definitiva, y parafraseando al urbanista Campos Venutti, la LUCyL reafirmará que el reto del urbanismo futuro será su transformación en sentido ecológico. En cuanto a la cohesión social, la LUCyL propone dos vías para su consecución: las reservas de suelo para dotaciones urbanísticas y los índices de variedad urbana.

En conclusión, la LUCyL se basa en los principios constitucionales de la política económica y social (arts. 40, 45, 46 y 4 CE), apuntando como principal propósito del urbanismo el consistente en que el uso del suelo se lleve a cabo conforme al interés general, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la cohesión social de la población, en especial, mediante su acceso a una vivienda digna y a las dotaciones urbanísticas adecuadas, de forma compatible con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural.

La LUCyL ha sido sufriendo sucesivas modificaciones, que, en lo que a la materia que nos interesa, pueden resumirse en las siguientes:

La Ley 10/2002, de 10 de julio⁸⁵², que, entre otros, modificó el art. 38.2 habilitando al planeamiento urbanístico para la reserva de terrenos con el objeto de construir viviendas de protección pública y, particularmente, para hacer obligatoria tal reserva en suelo urbanizable. De esta manera, el planeamiento debería procurar la mezcla equilibrada de grupos sociales.

Con posterioridad se publicaría el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León –RUCyL-⁸⁵³, en cuya elaboración se atendió y ajustó a los mismos criterios que guiaron, en su día, a la LUCyL, entre ellos, la incorporación de valores sociales de nuestro tiempo y desarrollo de los principios constitucionales de la política económica y social. En concreto, en su capítulo II se recogía una regulación detallada del Plan General de Ordenación Urbana, como la figura protagonista de la actividad urbanística de las ciudades⁸⁵⁴. Entre los aspectos más destacados del desarrollo reglamentario debe señalarse, para nuestro interés, que en el suelo urbano no consolidado y urbanizable deben fijarse índices de variedad urbana relativos al uso, la tipología y la integración social, incluyendo entre ellos la reserva de suelo para la construcción de viviendas protegidas. Dicho RUCyL se modificó por el Decreto 99/2005, de 22 de diciembre⁸⁵⁵, para regularse la vivienda joven en Castilla y León, modificando su art. 86.4, limitando a esa modalidad de vivienda protegida la regla que permitía la contabilización de dos apartamentos como una sola vivienda, a efectos del cumplimiento de las densidades mínimas y máximas –regla conocida como del dos por uno-.

Por su parte, la LUCyL se modificó nuevamente por la Ley 13/2005, de 27 de diciembre⁸⁵⁶, para cambiar sus arts. 33, 38 y 128 con el objetivo de apoyar los objetivos de la política de vivienda, particularmente, modulando la reserva de viviendas de protección pública así como expandiendo a toda clase de suelo la potestad de reservar terrenos para incorporarlos a los patrimonios públicos de suelo, con la consiguiente automática declaración de la necesidad de la urgente ocupación a efectos propiamente dichos.

851 Me remito a MARINERO PERAL, A.M^a.: El Derecho Urbanístico de Castilla y León; Capítulo I del libro dirigido por SÁNCHEZ GOYANES, E. y MARINERO PERAL, Á.M^a. y coordinado por MELGOSA ARCOS, F.J.: Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León; Thomson Reuters, Aranzadi; 2017, págs. 53 a 212.

De igual forma, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, de 28 de noviembre de 2005 (Tol 1.027.104) señaló que: “como se refleja en su Exposición de Motivos la Ley de Urbanismo de Castilla y León ha introducido importantes novedades en relación con la legislación estatal anterior (...), en la nueva Ley autonómica se contemplan también como “novedad singular”, ..., criterios a observar por todos los instrumentos de planeamiento urbanístico sobre orientación del crecimiento urbano, delimitación de sectores, sostenibilidad, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, calidad urbana, cohesión social y equidistribución... (F.Dº. 4º)”.

852 BOCyL, de 12 de julio.

853 BOCyL, de 2 de febrero.

854 En este sentido, MARINERO PERAL, A.M^a.: El Derecho Urbanístico de Castilla y León; Capítulo I del libro dirigido por SÁNCHEZ GOYANES, E. y MARINERO PERAL, Á.M^a. y coordinado por MELGOSA ARCOS, F.J.: Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León; Thomson Reuters, Aranzadi; 2017, pág. 135.

855 BOCyL, de 26 de diciembre.

856 BOCyL, de 30 de diciembre.

Esta modificación de la LUCyL obligó a modificar nuevamente el RUCyL por Decreto 68/2006, de 5 de octubre⁸⁵⁷, destacando que tanto en los arts. 86 y 87 (municipios con Plan General) como en el art. 122 (municipios con normas urbanísticas municipales), el índice de integración social pasa a ser un parámetro obligatorio para todos los sectores, cuando anteriormente sólo se exigía para los sectores de uso predominantemente residencial; así como que la reserva para viviendas con protección pública, para la que la LUCyL señalaba mínimos atendiendo al tipo de municipio y la clase de suelo, tendría como límite máximo el 80 por ciento de la edificabilidad.

Por su parte, la Ley 9/2007, de 27 de diciembre⁸⁵⁸ redactó nuevamente el art. 125.1, letra e) de la LUCyL, permitiendo un nuevo destino para los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo cual era “otros fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o vinculados a su ejecución”.

Por otro lado, la modificación estatal de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones por parte de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, junto a la necesidad de apoyar la política de vivienda en un momento de sensibilidad social (legislatura 2007-2011), llevó a la modificación de nuestra LUCyL por medio de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo⁸⁵⁹. En efecto, para nuestro interés debemos destacar los siguientes objetivos de la reforma del año 2008:

Primero, se refuerzan los instrumentos de apoyo a la política de vivienda, resaltándose, así, el carácter instrumental del urbanismo respecto a las políticas sociales y, especialmente, respecto del derecho a la vivienda. Para ello se habilitó un mandato a la Consejería de Fomento para que elaborara un programa de actuaciones de urbanización con la finalidad de crear suelo para construir viviendas protegidas y equipado con las dotaciones necesarias. Otras medidas importantes: en cuanto a la regulación de la reserva para viviendas protegidas debe señalarse que la regla general es del 30 al 80% de la edificabilidad residencial, si bien se admiten excepciones con la justificación necesaria; los alojamientos de integración social podrán considerarse como equipamientos –dotaciones– resultando ser, de esta manera, de titularidad pública y pueden construirse sobre suelo cedido; se podrán establecer densidades superiores a las generales cuando se trate de aumentar el número de viviendas protegidas o de rehabilitar las viviendas existentes; los patrimonios públicos de suelo podrán adscribirse a la construcción de viviendas protegidas.

Y, segundo, se insiste en la exigencia de la necesaria calidad de vida. También desde este punto de vista el urbanismo aparece considerado como instrumento de las políticas sociales, que más allá de la vivienda en sí misma considerada, se proyectan sobre la ciudad como marco de convivencia: en otras palabras, el derecho a la vivienda exige un entorno adecuado, servido por las dotaciones necesarias⁸⁶⁰. De igual forma, se fomenta el crecimiento compacto como garantía de sostenibilidad del desarrollo a través de un doble control: primero, los sectores urbanizables deberán ser contiguos al suelo urbano y, segundo, restringiendo la posibilidad de la alteración del modelo territorial mediante decisión unilateral de la Administración local, exigiéndose una previsión de dotaciones racionalmente simultánea al crecimiento demográfico.

Evidentemente, esta modificación de la LUCyL obligó, también, a que se modificara el RUCyL, para acomodarse al nuevo marco legal, lo que se llevó a efecto a través del Decreto 45/2009, de 9 de julio⁸⁶¹.

Por último, la LUCyL se ha visto modificada por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. Una reforma relevante, especialmente, por estar impregnada en muchos de sus aspectos por la materia de la cohesión y la integración social.

En efecto, como señala su Exposición de Motivos, para ser sostenible, la ciudad requiere cohesión social e integración entre sus partes. Asimismo, la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente, desde las áreas centrales a las periferias marginales, son clave para fomentar el sentido de pertenencia, retener a los residentes y atraer a otros nuevos.

857 BOCyL, de 11 de octubre.

858 BOCyL, de 30 de diciembre.

859 BOCyL, de 18 de septiembre.

860 MARINERO PERAL, A.M^a.: El Derecho Urbanístico de Castilla y León; Capítulo I del libro dirigido por SÁNCHEZ GOYANES, E. y MARINERO PERAL, Á.M^a. y coordinado por MELGOSA ARCOS, F.J.: Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León; Thomson Reuters, Aranzadi; 2017, pág. 171.

861 BOCyL, de 17 de julio.

Hasta ahora, si bien los Ayuntamientos de las ciudades de Castilla y León han ido actualizando su planeamiento, no es menos cierto que la atención al suelo urbano, a la ciudad consolidada, aún ocupa un lugar secundario, ya que si bien está presente en los objetivos, aún tiene escasa plasmación práctica y se recurre para ello al planeamiento especial.

Además, frente a esta óptica administrativa, se impone la realidad de nuestros barrios desfavorecidos, con obvias necesidades de rehabilitación y mejora de la calidad de vida. Estamos, pues, ante contextos urbanos con viviendas envejecidas o inadecuadas –infravivienda en ocasiones–, donde al deterioro físico, funcional y ambiental se añade la carencia de recursos de sus habitantes, dramáticamente agravada en estos últimos años. Por ello, la intervención pública no puede limitarse a la mera actuación rehabilitadora o urbanizadora, siendo necesario actuar de forma global, a través de la integración de políticas sociales y la participación de la población residente.

Para la consecución de esa ciudad consolidada, la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas se incorporan como objetivos de la actividad urbanística de las administraciones públicas, dejando constancia de que su objeto preferente deben ser los espacios urbanos vulnerables, que se definen con una doble dimensión: material y social⁸⁶², configurándose los Planes Especiales de Reforma Interior como una figura llamada a jugar un papel central en estas actuaciones⁸⁶³.

En definitiva, con esta reforma se apuesta claramente tanto por el crecimiento sostenible como elemento clave de todo el proceso planificador como por el crecimiento compacto de las ciudades, al comprobarse sus ventajas sociales frente al desarrollo disperso, dado que permite optimizar servicios e infraestructuras, en una doble perspectiva: territorial y ambiental; así como la preservación de la identidad cultural, que se plasma en un modelo de crecimiento planificado y sostenible⁸⁶⁴.

IV.IV.5.- Breve referencia a la vivienda como elemento de cohesión e integración social; en particular, en la Comunidad de Castilla y León

Para concluir este estudio, nos referiremos, brevemente por exceder del ámbito propio del mismo, al papel de la vivienda como elemento de cohesión e integración social. En este sentido, el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas que posibiliten hacer efectivo para todos el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

Somos conscientes que no sería acertado aproximarse al urbanismo desde la óptica del derecho a la vivienda, pues aquél es mucho más amplio que dicha política sectorial al pretender garantizar una ordenación adecuada de los distintos usos del suelo, atendiendo a los distintos intereses en juego y permitiendo un desarrollo sostenible. Ahora bien, aún reconociendo lo anterior tampoco puede obviarse que la ordenación urbanística es un elemento esencial para garantizar ese derecho a una vivienda digna, formando, por ello, parte de las políticas públicas urbanísticas, pudiendo aseverarse que dicho derecho desempeña una “función estructural del urbanismo en nuestro sistema constitucional”⁸⁶⁵.

En efecto, dado que la vivienda es una necesidad humana básica, el poder público no puede desentenderse de ella sin poner en riesgo su legitimidad. De hecho, mal puede predicarse la igual dignidad de los seres humanos si, a continuación, no se adoptan los medios oportunos para que todos ellos puedan disfrutar de una vivienda digna, en términos

862 Ver arts. 4, letra f) y art. 34.4 Ley 7/2014. Por ello, además, el RUCyL, recientemente modificado por Decreto 6/2016, de 3 de marzo, señala en su art. 5, apartado 3, letra g) que debe impulsarse la rehabilitación edificatoria, así como la regeneración y la renovación urbanas, de forma preferente en los espacios urbanos vulnerables.

863 Me remito al art. 49, apartados 1 y 3 de la Ley 7/2014, y a los arts. 81, letra d) –referido al papel de los planes generales de ordenación urbana con relación a las áreas degradadas–, 86, apartado 3, letra c) –en cuanto que previa aprobación de la preceptiva Norma Técnica Urbanística, el plan general podrá incentivar la sustitución de infraviviendas por viviendas que reúnan los requisitos legalmente exigibles–, y, por último, el 146, relativo, este sí específicamente a los planes especiales de reforma interior, 442 –referente a que las actuaciones de rehabilitación deberán plantearse de forma preferente a los espacios urbanos vulnerables–.

864 Ello justifica el que se lleve a cabo la reforma de los arts. 13, 34 y 36 de la LUCyL por parte de la Ley 7/2014, a cuya lectura me remito.

865 Pomed Sánchez, L.: Estatuto jurídico básico del individuo y urbanismo. Foro Abierto; http://online.elderecho.com/presentar.do?producto=A&tipo_doc=&nref=7D940D12&jurisdicion=impresion=si&tipo_contenido=version_editorial&conten, págs. 13 y 14. Recordar, simplemente, que como señala la STC 154/2015, de 9 de julio –Tol 5.430.188–: “Las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE)”.

tanto de habitabilidad interna como externa, lo que exige un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Ello obliga a hacer una lectura sistemática y conjunta de los arts. 45 y 47 CE, tomando como punto de partida el hecho que la dignidad humana es el soporte sobre el que se sostiene el edificio completo de los derechos fundamentales y que los principios rectores de la política social y económica contemplados en el texto constitucional contienen decisiones esenciales para la convivencia. A ello habría que añadir que tanto la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1949 –art. 25– como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 –art. 11.1–, que fue ratificado por España en el año 1977, consideran el derecho a la vivienda como un derecho de toda persona y de toda familia, obligando a los Estados Partes a la adopción de las medidas adecuadas para asegurar la efectividad de este derecho. Asimismo, en el ámbito europeo, el art. 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, alude al derecho a la asistencia social y a la vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes⁸⁶⁶.

A mayores, el entendimiento del derecho a la vivienda reconocido en dicho art. 47 CE obliga a considerar que su ámbito excede el de su consideración como “vivienda-unidad” para extenderse al “tejido urbano”, reconociendo y abarcando, pues, un auténtico derecho a la ciudad, un derecho a disfrutar de un hábitat digno y adecuado, compuesto por la vivienda-unidad y el medio ambiente urbano en el que se inserta⁸⁶⁷.

De otra parte, la política de vivienda también serviría para lograr cohesión social, entendiendo, por ello, que lo que pretende el art. 47 CE es garantizar, desde el punto de vista jurídico, que los poderes públicos están obligados a promover y facilitar un planteamiento realista a sus ciudadanos en orden a la consecución de un hábitat digno; en especial, a los de los grupos desfavorecidos, buscando impedir su exclusión social.

En este sentido, entendemos que debe llevarse a cabo una interpretación sistemática del art. 47 con otros preceptos constitucionales; entre ellos, presenta particular relevancia la conexión del art. 47 con el art. 14, relativo al derecho de igualdad, sin obviar el art. 9.2 del texto constitucional, en cuanto que abren un campo importante en lo referente a la posibilidad o necesidad de utilizar acciones positivas en el campo urbanístico, fundamentalmente, en relación con los grupos de personas que se encuentren en una situación de especial dificultad o vulnerabilidad, para lograr así su derecho a conseguir, en condiciones de igualdad y no discriminatorias, una vivienda digna y adecuada⁸⁶⁸.

Evidentemente, resulta obligada aquí la referencia al actual art. 20.1, letra b) del TRLSyRU⁸⁶⁹, el cual, dentro de los criterios básicos de utilización del suelo, señala que debe destinarse suelo adecuado y suficiente para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda. Dicha reserva se determinará por la legislación de ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizando una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo

866 En efecto, a nivel europeo, el instrumento jurídicamente vinculante de la UE que alude directamente a una categoría de derechos de la vivienda más amplia es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 34, apartado 3), que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados y es de aplicación directa por el TJUE y los tribunales nacionales. En su contenido el referido precepto alude al derecho a la asistencia social y de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes. Dicho derecho se encuentra reconocido y acreditado por la UE de conformidad con las normas europeas y la legislación nacional, pero no crea ningún nuevo derecho individual. Sobre la cuestión: Kenig-Witkowska, M^a.M.: Derecho a la vivienda en la legislación de la Unión Europea; Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 279 bis, abril-mayo, 2015, págs. 71-88.

867 En este sentido: BASSOLS COMA, M.: Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978; RDU, núm. 85, 1983; y, PONCE I SOLÉ, J.: Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social, Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, 2002, págs. 126 a 128.

868 Sobre ello, ver CUYÁS PALAZÓN, M^a.M.: Vivienda, derechos sociales y valores constitucionales (urbanismo, cohesión social, inmigración y derecho al medio ambiente; Revista Catalana de Dret Public, núm. 28, 2009, págs. 1-15; PONCE I SOLÉ, J.: Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social; Anuario del Gobierno Local, 2002, págs. 111-144; del mismo autor: La legalidad urbanística tendente a hacer efectivos derechos constitucionales y, en especial, el derecho a la vivienda. ¿Una “nueva ciencia del Derecho urbanístico” más allá de la protección del derecho de propiedad y del desarrollo económico?; VVAA: El control de la legalidad urbanística. El estatuto básico del empleado público; III Congreso de la AEPDA, Junta de Andalucía, 2009; VILLALIBRE FERNÁNDEZ, V.: El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI; Fundación Alternativas, Estudios de Progreso, 2011; PISARELLO, G.: El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales; Revista Catalana de Dret Public, núm. 38, 2009, págs. 1-13; GUIGLIA G.: El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos Sociales, Revista de Derecho Político, UNED, núm. 82, septiembre-diciembre, 2011, págs. 543-578.

869 Anterior art. 10.1, letra b) del TRLS 2008, que fue, a su vez, modificado por la LRRRU.

urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. De esta manera, pues, se introduce esta modificación que permite la flexibilización de la regla básica estatal que, desde el año 2007, ha tratado de garantizar una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, exigiendo un 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista, en todos los suelos que fuesen objeto de actuaciones de urbanización. Así, dicha regla que se aplicaba por igual a los suelos urbanos y a los urbanizables, se flexibiliza específicamente cuando la actuación se lleva a cabo en suelo en situación de urbanizado, con la pretensión de asegurar en la mayor medida posible la ya complicada viabilidad de las operaciones de renovación urbana que impliquen una reurbanización del ámbito de actuación⁸⁷⁰.

No obstante, se introducen normas excepcionales para aquellos supuestos en los que la actuación se proyecta sobre zonas muy degradadas de las ciudades o con un porcentaje de infravivienda muy elevado, en los que, tanto la inexistencia de suelos disponibles en su entorno inmediato para dotar de coherencia a los deberes de entrega de suelo, como el cumplimiento de determinadas cargas, podrían frustrar su finalidad prioritaria, que es la superación de dichas situaciones. Así pues, la legislación de ordenación territorial y urbanística podrá fijar o permitir, excepcionalmente, una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social (art. 20.1, letra b) in fine TRLSyRU).

Precisamente, los distintos planes estatales de vivienda han pretendido articular la forma de acceso a esta vivienda sujeta a protección pública a través del establecimiento de su precio máximo en venta, alquiler u otras formas⁸⁷¹. No obstante, debe reconocerse que la política de vivienda social sufrió un duro revés al ser tildada como de las más endeble de Europa⁸⁷² con tan sólo un 1,1% de viviendas de este tipo, frente al 32 % de los Países Bajos, el 23 % de Austria, el 18% del Reino Unido o el 17 % de Francia. En este sentido, la pérdida de vivienda o el riesgo de perderla que siguen sufriendo cientos de miles de personas por las ejecuciones hipotecarias consecuencia del desempleo y el sobreendeudamiento que les acompaña desde el inicio de la crisis, convierten claramente en deficitarias las distintas medidas adoptadas—como el Fondo Social de Viviendas⁸⁷³; la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de Segunda Oportunidad, reducción de carga

870 Como señaló la STC 141/2014, de 11 de septiembre (TOL 4.517.084): "...la reserva de edificabilidad para vivienda protegida puede considerarse una condición básica igualatoria que persigue garantizar y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), así como, y al mismo tiempo, enunciar un deber o carga del derecho de propiedad urbanística (...) La determinación de una reserva mínima del 30 por ciento del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública ni excede del alcance legítimo del art. 149.1.13 CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las Comunidades Autónomas que, dentro de la estricta observancia de esa garantía, pueden realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada, pudiendo incluso prever una reserva de suelo superior si lo estiman necesario. La regla de una reserva mínima de suelo residencial de la actuación para viviendas con régimen de protección pública se incardina también en el art. 149.1.1 CE que, en atención a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), consiente imponer, con ciertas salvedades, un sacrificio, carga o deber mínimo de igualación que han de soportar los propietarios de suelo sujeto a urbanización y, en su caso, los empresarios que lleven a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico (...) Por lo demás, es también legítimo que, en la configuración de la condición básica que ha de garantizar la igualdad de propietarios y empresarios en todo el territorio nacional, el legislador opte por un criterio de mínimos. El objetivo de la condición es la igualdad en la existencia de la carga o deber y en un contenido mínimo, dejando a partir de ahí un margen para el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas y, por tanto, para la disparidad" (F.D.8).

871 No obstante, el gasto público en vivienda en 2013 en España fue del 0,5 por 100 del PIB, el décimo más bajo de Europa, y el quinto país en el que más ha descendido desde 2007 (0,4 p.p.). El presupuesto estatal para la política de la vivienda ha ido reduciéndose progresivamente durante los últimos siete años, de 1.248 millones de euros en 2007 a 587 millones de euros en 2015. Las viviendas protegidas terminadas fueron en 2015, 5.361, mientras que en 2007 alcanzaban la cifra de 67.514. Además, la importancia de la inversión pública del Estado se ha ido reduciendo progresivamente en favor de la realizada por las comunidades autónomas, que elaboran sus propios planes de vivienda en función de sus necesidades específicas. Así, del total del presupuesto en la función vivienda en 2015 (1.310 millones de euros), el 69 por 100 corresponde al conjunto de las comunidades autónomas y el 31 por 100 al Estado. Son datos extraídos del Consejo Económico y Social, aportado en el documento: La vivienda social en España (http://www.ces.es/documents/10180/3828741/Cauces_31_pp43-63.pdf).

872 Informe de Amnistía Internacional: "Derechos desalojados. Derecho a la vivienda y desalojos hipotecarios en España", 2015. Según resalta dicho informe, la partida de vivienda de los Presupuestos Generales del Estado se redujo en más de la mitad desde 2008 hasta 2015 y las ayudas a la vivienda descendieron de 40,95 euros por persona en 2008 a 27,79 euros en 2012 en España, mientras que la media de la Unión Europea fue de 134,65 euros por persona en 2012. Amnistía Internacional llama la atención sobre el elevado número de viviendas vacías en España que ha cifrado en 3,44 millones, el 30% de las viviendas vacías en Europa, según el censo de 2011. Ello, desgraciadamente, es reincidente, pues ya se puso de manifiesto así también en el Informe elaborado a partir de la Misión Oficial en el Estado español del Relator Especial de Naciones Unidas por el Derecho a una Vivienda Adecuada, titulado: Derecho a la Vivienda y Políticas Habitacionales: Informe de un Desencuentro; Observatori DESC, enero 2008.

873 Fruto del Convenio para la Creación de un Fondo Social de Viviendas, firmado en Madrid, el 17 de enero de 2013, firmado por, entre otros, la Ministra de Fomento, el Ministro de Economía y Competitividad y la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El Convenio responde a la encomienda al Gobierno, incluida en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios. A través de la referida norma se instó al Gobierno a promover con el sector financiero la constitución de un fondo

financiera y otras medidas de orden social⁸⁷⁴- o, por último, el Real Decreto Ley 9/2015, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico⁸⁷⁵. Y no debe olvidarse, en este sentido, que según nuestros compromisos internacionales, las autoridades han de adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectividad del acceso a la vivienda⁸⁷⁶.

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y partiendo del art. 47 CE, la misma tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de vivienda con arreglo al art. 70.1.6ª de su Estatuto de Autonomía. Precisamente, en su ejercicio se aprobó la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda en la Comunidad castellano leonesa⁸⁷⁷, estableciendo los objetivos que deben guiar la política de vivienda de las administraciones públicas en orden a hacer efectivo el derecho constitucional del art. 47 CE, entre los que destacan el de la protección de los ciudadanos en la adquisición y arrendamiento de viviendas y la garantía de acceso a las viviendas de protección pública en condiciones de igualdad.

Ahora bien, transcurrido el tiempo y dada la grave situación por la que atraviesan muchas personas, familias y empresas en la actualidad ha provocado una respuesta activa y solidaria de la sociedad y, por supuesto, de la Junta de Castilla y León, en apoyo de esas familias y personas más perjudicadas, garantizándosele, al menos, su más básico alojamiento mediante la aprobación del Decreto-Ley 1/2013, de 31 de julio, de medidas urgentes en materia de vivienda⁸⁷⁸. De esta manera, se regulan detalladamente las clases de vivienda de protección pública: la general, que se denomina “vivienda de protección pública autonómica” y las destinadas a situaciones especiales; es decir, la “vivienda joven”, la “vivienda de precio limitado para familias” y la “vivienda de protección pública en el medio rural”⁸⁷⁹. Separadamente, se regulan los “alojamientos protegidos”⁸⁸⁰, con su régimen de construcción en suelos dotacionales y su regulación más estricta, limitada al arrendamiento y con un régimen legal de protección de carácter permanente.

social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hubieren sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, cuando concurren en ellas situaciones de especial vulnerabilidad.

874 La Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (BOE, núm. 180, de 29 de julio de 2015; corrección de errores: BOE, núm. 296, de 11 de diciembre de 2015) establece una segunda oportunidad en el ámbito concursal para deudores de buena fe con cargas que incluye, por vez primera, a las personas físicas. El objetivo de la segunda oportunidad es conciliar intereses de acreedores y deudores mediante unos procedimientos con garantías que permitan afrontar el pago de las deudas de forma ordenada; se mejora el Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, introducido por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y se extiende hasta 2017 el periodo de suspensión de lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, contenido en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Sobre esta cuestión ver el artículo de Ponce i Sole, J.: ¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos; <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-propo...>; págs. 1-15.

875 BOE núm. 165, de 11 de julio de 2015. En su virtud, dada la especial situación por la que pueden estar pasando determinados contribuyentes, se declaran exentas las ayudas públicas concedidas por las Comunidades Autónomas o Entidades Locales para atender a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social, necesidades habitacionales de personas sin recursos o personas con discapacidad cuando carezcan de medios económicos suficientes.

876 Y, más aún, en otro orden de cosas, algunos abogan claramente por realizar una reflexión sobre el significado del art. 135 CE y sus límites, sintetizándose en la idea de que más que el sacrificio (inconstitucional) del núcleo mínimo de los derechos sociales en aras a la eficiencia y economía que garanticen la estabilidad presupuestaria, lo que exige la Constitución es tener en cuenta los criterios de eficiencia y economía y lograr la estabilidad presupuestaria para garantizar tal nivel mínimo. En otras palabras, no se pueden sacrificar los núcleos de los derechos sociales para ahorrar, sino que se debe ahorrar para garantizar tales núcleos, debiendo tenerse en consideración dicho límite infranqueable, el cual debería exceptuarse, siempre que el límite del déficit provoque la afectación de los mismos y comprometa la cohesión social, perjudicando así la sostenibilidad social a que se hace referencia en el art. 135 CE. Debiendo aplicarse, por lo tanto, también esta reflexión al ámbito de la vivienda. Sobre ello, me remito a Ponce y Solé, J.: El Estado Social y Democrático de Derecho ante la austeridad y los recortes sociales: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional portugués y su interés para el caso español; ReDCE, núm. 23, enero-junio de 2015, pág. 16 (http://www.ugr.es/~redce/REDCE23/articulos/10_PONCE.htm) y Vaquer M.: Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital. Algunas propuestas, El cronista del Estado social y democrático de Derecho; núm. 48, 2014, págs. 34 y ss.

877 BOE, núm. 235, de 28 de septiembre de 2010.

878 BOCyL, núm. 149, de 5 de agosto de 2013. Norma que modifica algunos preceptos de la anterior Ley 9/2010 (me remito a su disposición derogatoria).

879 Art. 45 de la Ley 9/2010, modificado por el Decreto-Ley 1/2013.

880 Art. 48 de la Ley 9/2010, modificado por el Decreto-Ley 1/2013.

También contiene medidas específicamente dirigidas a las viviendas de titularidad de las administraciones públicas y de sus entidades dependientes, siendo aquí donde se nota con más firmeza el compromiso de la administración autonómica con los sectores sociales más afectados por la crisis, pues se les exige un sacrificio patrimonial que, aunque limitado en el tiempo al plazo de dos años a partir de su entrada en vigor, sólo puede justificarse por una situación excepcional como es la de los desahucios⁸⁸¹.

Además, dicho Decreto-Ley 1/2013 pretende proporcionar una solución a la acumulación de stock de viviendas de protección pública de promoción privada, que genera problemas financieros a sus promotores, riesgos graves de deterioro físico y tensiones sociales derivadas del contraste entre las viviendas vacías y las carencias de amplios sectores sociales. Entre las medidas adoptadas destacamos las siguientes: la autorización para ampliar el periodo de amortización de los préstamos hipotecarios⁸⁸² y la flexibilización de los requisitos de los adquirentes y de los arrendatarios potenciales⁸⁸³; también las viviendas con calificaciones específicas (vivienda joven, vivienda de precio limitado para familias) podrán ofrecerse a cualquier destinatario que cumpla las condiciones generales de acceso a las viviendas de protección pública, tanto para su adquisición como para su arrendamiento⁸⁸⁴; o la consistente en que quienes estén alquilando viviendas de protección pública con opción de compra a diez años, podrán adelantar dicha opción⁸⁸⁵; o, por último, las medidas para estimular la construcción de viviendas de protección pública allí donde sean necesarias, dado que el stock no puede dar respuesta a todas las necesidades, cuya urgencia se deriva de la completa paralización del sector⁸⁸⁶. Por ello, precisamente, se estima necesario el que los precios máximos de venta y alquiler se ajusten, aunque sea provisionalmente, a las posibilidades reales de pago de los sectores sociales que aspiren a su utilización⁸⁸⁷.

Por otra parte, y para concluir, señalar que el Gobierno de Castilla y León ha realizado un esfuerzo importante destinando recursos y programas dirigidos a desarrollar acciones con las que abordar las necesidades de las personas y familias afectadas por la crisis. Entre ellas cabe citar, la adoptada en virtud de la Disposición Final Primera del Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre⁸⁸⁸, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León, por la que creó la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis, como un instrumento público de vertebración, integración e interrelación de las medidas previstas en él para dar respuesta a la situación de extraordinaria dificultad económica y social por la que atraviesan las personas y familias en nuestra región.

En efecto, ante dicha situación de crisis económica, se prevé la puesta en funcionamiento de servicios de respuesta inmediata; entre ellos, el apoyo a las familias en riesgo de desahucio para otorgar una cobertura urgente a las personas socialmente más vulnerables.

Precisamente, de entre las medidas previstas, tres de ellas reflejan la solución que los servicios sociales autonómicos ofrecen a un sector de la población que se enfrenta a muy serios problemas para el mantenimiento de su vivienda habitual:

En primer lugar, el Servicio Integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio (art. 3), que forma parte del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, tiene como fin prevenir la exclusión social que puede generar la pérdida de la vivienda habitual a consecuencia de situaciones coyunturales que dificultan o impiden el pago de la

881 Art. 11 Decreto-Ley 1/2013.

882 Arts. 19 y 20 Decreto-Ley 1/2013.

883 Art. 21 Decreto-Ley 1/2013.

884 Art. 22 Decreto-Ley 1/2013.

885 Art. 24 Decreto-Ley 1/2013.

886 Art. 28 Decreto-Ley 1/2013.

887 Debe tenerse presente, además, que este conjunto normativo se completa con otra serie de Órdenes; a saber: la ORDEN FYM/802/2015, de 24 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler social de vivienda (BOCyL núm. 188, de 28 de septiembre de 2015); la ORDEN FYM/947/2014, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda (BOCyL núm. 218, de 12 de noviembre de 2014); y, por último, la ORDEN FYM/100/2015, de 11 de noviembre, por la que se modifica la ORDEN FYM/947/2014, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda (BOCyL núm. 226, de 23 de noviembre de 2015).

888 BOCYL, núm. 226, de 22 de noviembre de 2013.

En virtud del Acuerdo 51/2014, de 29 de mayo, de la Junta de Castilla y León, se establecen las directrices de funcionamiento de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis (BOCYL, núm. 104, de 3 de junio de 2014).

deuda hipotecaria. Pues bien, las personas o familias que se encuentran en dificultades para atender el reintegro de su préstamo hipotecario, reciben de la administración apoyo profesional y acompañamiento para afrontar las consecuencias de la situación de sobreendeudamiento familiar, proponiendo soluciones adaptadas a su capacidad económica actual con el fin de evitar la pérdida de la vivienda.

En segundo lugar, el establecimiento de una prestación extraordinaria frente a situaciones de deuda hipotecaria (art. 4), siendo los beneficiarios de esta prestación aquellas personas desempleadas y familias en las que todos sus miembros en edad laboral estén desempleados. La percepción de esta prestación conllevará la realización de un proyecto individualizado de inserción y de planificación económica personal.

La tercera de las medidas se centra en establecer una atención prioritaria a las personas y familias que puedan encontrarse en riesgo de desahucio de su vivienda habitual en régimen de arrendamiento (art. 5), a través de la prestación esencial destinada a atender las necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social.

Por último, se crea el Fondo de solidaridad para la lucha contra la pobreza y la exclusión social (art. 7), bajo la dependencia de la Consejería competente en materia de servicios sociales, para reforzar la acción pública, entre otros supuestos, en materia de apoyo a las familias en riesgo de desahucio, tanto en los casos de vivienda en propiedad como en régimen de alquiler.

Por último, gracias al Decreto-Ley 1/2016, de 14 de abril, se adoptaron medidas extraordinarias para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis⁸⁸⁹ orientadas a permitir la plena inclusión social de las personas que se encuentran en situación de extrema necesidad, para atender sus necesidades básicas de subsistencia.

IV.V.- CONCLUSIONES

Una vez trazadas las líneas maestras, las directrices esenciales de nuestro estudio corresponde, ahora, extraer de las mismas y llevar a cabo la exposición de las siguientes conclusiones:

1. Actualmente, uno de los desafíos más trascendentes que tiene que abordarse por parte del urbanismo es el del logro de un desarrollo territorial y urbano sostenible e integrador. Aquél debe seguir contribuyendo al progreso pero sin olvidar las exigencias de la sostenibilidad en su triple vertiente: social, económica y ambiental. Ello implica, también, que debe atenderse en su regulación a toda una serie de diversos factores, entre los que se encuentran: el medio ambiente, la calidad de vida, la movilidad y el transporte, la accesibilidad universal, así como la cohesión y la integración social.

En este orden de cosas, debe tenerse en cuenta que tanto la LRRR como el TRLSyRU han virado el rumbo, han cambiado el enfoque del modelo de urbanismo que hasta ahora se había venido practicando en nuestro país basado en el ensanche o extensión de la ciudad. Ahora el planteamiento del urbanismo gira en torno a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas, es decir, actuaciones sobre la ciudad ya construida como garantía de un modelo urbanístico sostenible e integrador, siempre que estas operaciones abarquen, acojan e incorporen no sólo medidas de regeneración del espacio físico, sino también medidas de carácter social, económico y ambiental que pretenden alcanzarse a través de una estrategia administrativa, global y unitaria. Dicho modelo urbanístico apuesta y aboga claramente por un modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente en el uso de sus recursos y cohesionada socialmente.

En definitiva, la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas no son una mera opción política alternativa al ensanche o la extensión, sino que son una exigencia derivada del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, acogido tanto en el art. 3 TRLSyRU como en la legislación urbanística autonómica de Castilla y León conformada, principalmente, por la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, modificada por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y por el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, modificado por Decreto 6/2016, de 3 de marzo, para adaptarlo a las exigencias de la Ley 7/2014. Pues bien, para que

889 BOCYL núm. 72, de 15 de abril de 2016. Convalidado por Resolución de 18 de mayo de 2016, de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León (BOCYL, núm. 108, de 7 de junio de 2016).

pueda conseguirse ese desarrollo territorial y urbano sostenible e integrador las nuevas políticas de planificación urbana juegan un papel esencial, ya que a través de los instrumentos de planificación oportunos se ordenaran y concretarán las actuaciones relativas a la movilidad y al transporte, la mejora física de los espacios públicos, la mejora de la calidad y funcionalidad de las infraestructuras públicas, la mejora de la accesibilidad y habitabilidad o la rehabilitación de edificios en los barrios considerados como vulnerables. Por último, debe dejarse patente la estrecha relación o conexión existente entre la movilidad, la accesibilidad, la cohesión y la integración social, en cuanto que resulta evidente que una política urbana adecuada de movilidad y transporte contribuirá a la consecución de una ciudad más accesible a todos los ciudadanos lo que, a su vez, se traducirá en el logro de una mayor cohesión e integración social, en dicho espacio, de todos ellos.

2. Uno de los factores o elementos esenciales que ayudarán a la consecución de ese desarrollo urbano sostenible e integrador es el relativo a la movilidad y al transporte. Ambos constituyen uno de los principales retos que deben afrontarse por las sociedades avanzadas para que pueda conseguirse una economía y una sociedad más sostenible, integradora y socialmente inclusiva. Así es, la movilidad nos aporta calidad de vida al hacer factible a los ciudadanos la libertad de viajar, sin olvidarnos de la necesidad económica de transportar mercancías, razón por la que el transporte se convierte en fundamental para la sociedad y nuestra economía. Así, dado que las infraestructuras determinan la movilidad, no será posible ningún cambio fundamental en el transporte si no está respaldado por una red adecuada y por un uso inteligente de la misma.

En realidad, cuando hablamos de movilidad urbana sostenible estamos aludiendo a un término que exige el tratamiento de las siguientes cuestiones: la necesidad de aprovechar al máximo el uso de todos los medios de transporte, así como la organización de la “comodalidad” entre los distintos modos de transporte colectivo o público (tren, tranvía, metro, autobús o taxi) y entre los modos de transporte individual (automóvil, bicicleta y marcha a pie); el que se alcancen unos objetivos comunes de prosperidad económica y de gestión de la demanda del transporte para garantizar la movilidad, la calidad de vida y la protección del medio ambiente, y, por último, la búsqueda de la reconciliación entre los intereses de los transportes de mercancías y el transporte de pasajeros. Y todo ello con el propósito de mejorar la fluidez del tráfico en las ciudades; de reducir su contaminación; de conseguir un transporte urbano más inteligente a través de los sistemas inteligentes de transporte (SIT) y más accesible; de mejorar la seguridad y protección, principalmente, de peatones y ciclistas y, por último, de generar una nueva cultura de movilidad urbana.

Pues bien, para llevar a cabo la ordenación adecuada de todos estos elementos a nivel urbano, la UE apuesta, por que se lleve a cabo la aprobación de los planes de movilidad urbana sostenible en cuanto instrumentos esenciales que conjuguen y tengan en cuenta la planificación del uso del suelo, que permitirán a las ciudades realizar un uso eficiente de sus servicios e infraestructuras de transporte, la puesta en marcha de medidas rentables de movilidad urbana a través de servicios de transporte público eficientes, así como el fomento de cambios en relación con la movilidad urbana que reduzcan la congestión y las emisiones.

En España, no sólo el TRLSyRU acoge, asume y apuesta, dentro del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, por la movilidad urbana sostenible -art. 3.3, letra f)-, sino también todo un conjunto de planes -Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020- y Estrategias -Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano de 2008; Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009, y la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, de 2011- en los que se hace alusión a que debería potenciarse al máximo el urbanismo de proximidad así como la coordinación entre la planificación urbanística con la planificación y oferta de transporte público y no motorizado, insistiendo, por otro lado, en la necesidad de elaborar, entre otros, los planes de movilidad urbana sostenible. No podemos olvidar tampoco el importante papel que juegan los Ayuntamientos en esta materia dado que, en virtud del art. 25, letra g) LBRL a los municipios se les reconocen competencias en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, así como sobre transporte colectivo urbano, con lo que, en realidad, se está utilizando el término movilidad para abarcar tanto el desplazamiento de personas como de mercancías así como el tráfico, la circulación y la seguridad vial.

Por su parte, en Castilla y León, la normativa urbanística apuesta claramente por un crecimiento compacto de nuestras ciudades, como modelo que mejor se adapta al modelo de urbanismo sostenible. En concreto, en materia de movilidad sostenible el objetivo es la reducción de la necesidad de desplazamiento promoviendo el “urbanismo de proximidad”, así como la búsqueda de la mejora de la coordinación del planeamiento urbanístico con la planificación del transporte, especialmente, el público (art. 36 bis LUCyL). En este sentido, el planeamiento general o el plan especial de reforma interior, en su caso, han de procurar la mejora de la accesibilidad multimodal y la convivencia de la movilidad motorizada con los modos de transporte peatonal y ciclista y con el transporte público (art. 156 LUCyL).

Específicamente, atendiendo a las características específicas de la comunidad de Castilla y León (gran extensión territorial, dispersión y escasez de población, envejecimiento de la misma y elevado número de municipios), la Junta para cumplir y garantizar adecuadamente a todos sus habitantes esa movilidad y transporte urbano sostenible, además de poner en marcha un servicio novedoso de transporte a la demanda que aprovecha las oportunidades que brindan las tecnologías de la información y la comunicación para gestionar el transporte público de viajeros en el medio rural, ha elaborado varias Estrategias (Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014 y Estrategia Regional de Cambio Climático 2009-2012-2010) y aprobó, también, la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano.

Sin embargo, lo que planteamos es que se lleve a cabo la elaboración de una nueva norma en materia de transporte urbano y metropolitano en la Comunidad de Castilla y León que aborde y abarque las siguientes consideraciones: que se acomode a los tiempos presentes abarcando de una manera global, transversal e integradora la problemática de la movilidad y el transporte: es decir, que haga un planteamiento conjunto e integrado de las políticas de movilidad junto con la planificación y la gestión territorial y urbanística y, cómo no, con la gestión del transporte; en donde se haga alusión a los planes de movilidad urbana sostenible como herramienta o elemento fundamental que permita llevar a cabo, por parte de los municipios, una ordenación racional y sostenible del transporte urbano; que incluya o haga referencia tanto el transporte de viajeros como el de mercancías en la misma; que plantee un cambio en los usos y modos de transporte utilizados por parte de los ciudadanos, promoviendo los medios no motorizados y abogando, así, por un respeto y una protección adecuada del medio ambiente; que contribuya a la lucha contra el cambio climático mediante la reducción de la emisión de los gases de efecto invernadero; que apoye y apueste por los modos de transporte público y accesibles para todos los ciudadanos, así como por la intermodalidad y los sistemas inteligentes de transporte y que, para facilitar la movilidad interurbana, se centre en la necesidad de aumentar la participación del ferrocarril, mejorando la red ferroviaria, las conexiones y horarios, y, por último, por la mejora de la calidad del aire, la mejora de la seguridad vial y la mejora de la salud de los ciudadanos. Todo ello, favorecerá la consecución de un urbanismo de proximidad que contribuirá a fomentar y potenciar una ciudad mejor planificada, que haga más agradable la vida a sus ciudadanos, más accesible, y permitirá una mayor y mejor cohesión e integración social entre todos ellos en dicho espacio.

3. La accesibilidad universal es otro de los desafíos que deben acometerse por parte del urbanismo si quiere realmente conseguirse ese desarrollo urbano sostenible e integrador. La accesibilidad universal se configura como un requisito básico del entorno construido y se convierte en uno de los ejes principales de los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, al suponer e implicar una mejor calidad de vida para todas las personas. En efecto, dado que la ciudad es el espacio en que los individuos adquieren la condición de ciudadanos, cualquier persona debe poder disponer y utilizar de manera fácil, cómoda y segura de todos los entornos, servicios, infraestructuras o productos, en igualdad de condiciones con los demás. Por ello, herramienta fundamental para conseguir esa accesibilidad universal es el diseño universal o diseño para todos –concebir todo para el máximo número de personas-. Desde el punto de vista normativo urbanístico, el actual TRLSyRU asume este planteamiento (art. 3.3, letras a) y e), fundamentalmente). Así pues, el legislador pretende alcanzar ese medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo garantizando no sólo que nuestra vivienda habitual sea segura y accesible, sino también los espacios públicos urbanizados (art. 3.3).

Ello resulta imprescindible, especialmente, para las personas con discapacidad convirtiéndose así, dicha accesibilidad, en una exigencia para nuestros poderes públicos dado que han de adoptar las medidas oportunas para facilitar a aquéllas el ejercicio de sus derechos, en igualdad de condiciones a las demás personas, garantizando para ello su autonomía y posibilitando su acceso universal tanto a los espacios públicos urbanizados como a la vivienda. Esta exigencia deriva tanto de nuestros compromisos internacionales (Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006), como europeos (arts. 1, 21 y 26 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020) y nacionales (arts. 9.2, 10.1, 14 y 49 CE y Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad). Ahora bien, esta exigencia de accesibilidad universal queda condicionada, en la actualidad, al cumplimiento de dos requisitos que afectan tanto a los espacios públicos urbanizados como a las viviendas, no ya nuevas, sino a las preexistentes: el requisito de los ajustes razonables y el que las obras a realizar no supongan una carga desproporcionada o indebida. Precisamente, instrumento importante para tratar de asegurar la calidad del parque edificado español, tanto en materia de conservación como de accesibilidad universal es el Informe de Evaluación de los Edificios (arts. 29 y 30 TRLSyRU)

En lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León, la normativa que regula la materia de accesibilidad universal se encuentra recogida, aparte de en la LUCyL y RUCyL, fundamentalmente en la Ley 3/1998, de 24 de junio, por la que se regula la Accesibilidad y Supresión de Barreras, que regula los principios básicos y directrices que han de garantizar el derecho de todas las personas al uso de bienes y servicios de la Comunidad en condiciones de igualdad y, particularmente, a los que tienen algún tipo de discapacidad, a través de la consecución de un entorno accesible en el que no haya impedimentos y barreras que dificulten el normal desenvolvimiento de las personas. Esta Ley 3/1998 se complementa

con el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, que desarrolla reglamentariamente aspectos esenciales para su consecución tales como la determinación de parámetros y exigencias funcionales y dimensionales de los diferentes elementos urbanísticos, de las edificaciones, del transporte y de los sistemas de comunicación.

Ahora bien, entendemos que debe procederse a la revisión de esta normativa por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para, así, poder adaptarla a los nuevos tiempos y a los postulados contemplados tanto en la CIDPD como en la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020. Es necesario, pues, que se incorpore a esta demandada nueva normativa autonómica la concepción que sobre la accesibilidad universal se plasma tanto en dichos textos como en nuestro TRLGDPDIS, en virtud de la cual se superan esquemas centrados en concepciones ya superadas de la accesibilidad como mera actividad de supresión de barreras arquitectónicas y de adaptación de entornos. Deberá, pues, apostarse por un nuevo modelo cuya finalidad sea garantizar el pleno y libre desarrollo de las personas en la vida social, política, económica y cultural, garantizando, en este sentido, la accesibilidad al medio físico, a la comunicación, a los transportes y al resto de servicios básicos a todas las personas con mayores necesidades de accesibilidad, como pueden ser las personas con discapacidad, las personas mayores o a las personas que de forma temporal se encuentren con dificultades para relacionarse con el entorno.

4. Otro de los requerimientos exigidos al urbanismo para que este sea sostenible e integrador es que el mismo debe amoldarse y cumplir con las exigencias de la cohesión y la integración social. Como sabemos, en el marco actual del urbanismo se apuesta por las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en la ciudad ya construida como garantía de un modelo urbanístico sostenible e integrador. Estas operaciones han de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos. En realidad, las operaciones más relevantes de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, un carácter integrador cuando alberguen medidas sociales, ambientales y económicas que, al sumarse a las estrictamente físicas, permiten el que se lleve a cabo, a través de una estrategia administrativa global y unitaria, la consecución de dichos objetivos. Por ello, dichas operaciones deben buscar áreas que permitan la aplicación de políticas integrales que incorporen intervenciones no sólo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico ambiental y de integración en la ciudad. Así pues, la regeneración urbana integrada es la clave de bóveda sobre la que recae el peso del logro de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo.

Ahora bien, las zonas urbanas constituyen territorios complejos en los cuales pueden identificarse algunos de los más relevantes, diversos e importantes retos: accesibilidad universal, dificultades económicas y sociales, bolsas de pobreza, fenómenos de exclusión, contaminación, degradación ambiental, etc. Específicamente, en España ha tenido lugar una verdadera explosión urbana en las últimas décadas lo que produjo el consiguiente boom inmobiliario. Los efectos de dicho fenómeno son bien conocidos: la ocupación extensiva de suelo y el incremento notable de los precios de la vivienda, así como la generalización de modelos urbanos dispersos y, por lo tanto, no integrados. De hecho, la producción de este modelo de ciudad ha llevado hacia procesos de segregación social separando en el territorio a los habitantes según su capacidad económica, etnia o religión, lo que ha tendido a agravar los problemas de exclusión social. De dichos problemas surgen conflictos de origen étnico y racista. Para intentar solucionar estos problemas habrá que apelar a la capacidad de los espacios urbanos como lugares o focos de integración, así como a las políticas de acción positiva que permitan el fomento de la diversidad y la convivencia de los distintos grupos sociales mediante los instrumentos públicos de intervención urbanística: planes de vivienda social, rehabilitación de barrios, estrategias de accesibilidad y transporte, servicios sociales y diseño de la red de equipamientos y espacios públicos.

Evidentemente, hablamos de cohesión social, de solidaridad, que, en el contexto urbano hace referencia al grado de mixticidad e interacción entre los grupos de personas de diferentes edades, culturas o rentas que viven en la ciudad. La mezcla social (de culturas, edades, rentas, profesiones) tiene un efecto estabilizador sobre el sistema urbano al significar un equilibrio entre los diferentes actores de la ciudad. Para ello será necesario que la planificación permita que el espacio público sea ocupado por personas de diferente condición, facilitando y favoreciendo la convivencia y el establecimiento de relaciones entre ellas, posibilitando el que se reduzcan o minimicen las situaciones de conflicto. Así pues, la proximidad física entre equipamientos y vivienda, la mezcla de diferentes tipos de vivienda destinadas a diferentes grupos sociales, la integración de barrios marginados, la preferencia de las conexiones para peatones o la accesibilidad de todo el espacio público para personas de movilidad reducida se convierten en elementos clave para no excluir a ningún grupo social y garantizar las necesidades básicas de vivienda, trabajo, educación, cultura, etc.

En definitiva, la nueva urbanización o creación de ciudad y la renovación o regeneración de la ya existente que encajan dentro del modelo del urbanismo sostenible e integrador sería la que aboga claramente por el modelo de ciudad compacta,

compleja, eficiente en el uso de los recursos y cohesionada socialmente. Dicho modelo de desarrollo urbano sostenible -económica, ambiental y socialmente- e integrador aparece implícitamente contemplado tanto en los arts. 45, 46 y 47 CE, como, con carácter expreso, en el actual art. 3 TRLSyRU. En efecto, dicho precepto es el dedicado específicamente al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, señalando que las políticas públicas “relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes” (art. 3.1). En virtud de dicho principio, las políticas públicas aludidas han de propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando, entre otros, los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente (art. 3.2).

Así pues, dentro de ese objetivo de regeneración y renovación de lo urbano, tanto la LRRR como el actual TRLSyRU, no se olvidan de la vertiente social que dichas actuaciones conllevan tratando, para ello, de evitar la exclusión social, lo que desde el punto de vista del urbanismo supone la regeneración y renovación o reforma dentro de las ciudades de las zonas o barrios más degradados, vulnerables y marginados de las mismas, mediante la oportuna planificación de dichas operaciones. Precisamente, las actuaciones relativas a la mejora física de los espacios públicos, la rehabilitación de edificios, en los barrios considerados como vulnerables, ayudarán, sin duda, al logro de una mayor cohesión e integración social y, cómo no, al fomento de la sostenibilidad.

En definitiva, mediante la cohesión y la integración social, en el ámbito urbanístico, se pretende el recuperar la ciudad para todos y cada uno de los ciudadanos que viven en ella. Aludimos a ese derecho a la ciudad, del que hablaba Lefebvre, de ese actual desarrollo urbano sostenible, medioambiental, económico y socialmente integrado, que exige un entorno bien planificado, que haga agradable la vida de sus ciudadanos, en el que se reconozca: primero, el derecho a la diversidad y la complejidad; es decir, una ciudad donde quepan la mayor variedad de grupos sociales, usos y tejidos urbanos. En segundo lugar, el derecho a los equipamientos para la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas; tercero, el derecho a los espacios públicos diseñados para favorecer las relaciones personales y la convivencia vecinal; en cuarto término, el derecho a la movilidad para todos, en medios de transporte teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada colectivo; en quinto lugar, el derecho a la accesibilidad universal, tanto en viviendas como en los espacios públicos; sexto: el derecho a la identidad colectiva como sentido de pertenencia para el mejor logro de la integración y la vida colectiva de un territorio; y, en séptimo y último término, el derecho a la participación, previendo cauces y políticas activas que permitan a los ciudadanos integrarse en la planificación de su entorno.

Por lo que respecta a Castilla y León, la LUCyL se ha visto modificada por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. Una reforma relevante, especialmente, por estar impregnada en muchos de sus aspectos por la materia de la cohesión y la integración social. En efecto, como señala su Exposición de Motivos, para ser sostenible, la ciudad requiere cohesión social e integración entre sus partes. Asimismo, la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente, desde las áreas centrales a las periferias marginales, son clave para fomentar el sentido de pertenencia, retener a los residentes y atraer a otros nuevos.

Hasta ahora, si bien los Ayuntamientos de las ciudades de Castilla y León han ido actualizando su planeamiento, no es menos cierto que la atención al suelo urbano, a la ciudad consolidada, aún ocupa un lugar secundario, ya que si bien está presente en los objetivos, aún tiene escasa plasmación práctica y se recurre para ello al planeamiento especial. Además, frente a esta óptica administrativa, se impone la realidad de nuestros barrios desfavorecidos, con obvias necesidades de rehabilitación y mejora de la calidad de vida. Estamos, pues, ante contextos urbanos con viviendas envejecidas o inadecuadas –infravivienda en ocasiones-, donde al deterioro físico, funcional y ambiental se añade la carencia de recursos de sus habitantes, dramáticamente agravada en estos últimos años. Por ello, la intervención pública no puede limitarse a la mera actuación rehabilitadora o urbanizadora, siendo necesario actuar de forma global, a través de la integración de políticas sociales y la participación de la población residente.

Para la consecución de esa ciudad consolidada, la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas se incorporan como objetivos de la actividad urbanística de las administraciones públicas, dejando constancia de que su objeto preferente deben ser los espacios urbanos vulnerables, que se definen con una doble dimensión: material y social, configurándose los Planes Especiales de Reforma Interior como una figura llamada a jugar un papel central en estas actuaciones.

En definitiva, con esta reforma se apuesta claramente tanto por el crecimiento sostenible como elemento clave de todo el proceso planificador como por el crecimiento compacto de las ciudades, al comprobarse sus ventajas sociales frente al desarrollo disperso, dado que permite optimizar servicios e infraestructuras, en una doble perspectiva: territorial y ambiental; así como la preservación de la identidad cultural, que se plasma en un modelo de crecimiento planificado y sostenible.

5. Para concluir, una alusión a la vivienda como elemento de cohesión y de integración social. En este sentido, el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas que posibiliten hacer efectivo para todos el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

En efecto, dado que la vivienda es una necesidad humana básica, el poder público no puede desentenderse de ella sin poner en riesgo su legitimidad. De hecho, mal puede predicarse la igual dignidad de los seres humanos si, a continuación, no se adoptan los medios oportunos para que todos ellos puedan disfrutar de una vivienda digna, en términos tanto de habitabilidad interna como externa, lo que exige un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Ello obliga a hacer una lectura sistemática y conjunta de los arts. 45 y 47 CE, tomando como punto de partida el hecho que la dignidad humana es el soporte sobre el que se sostiene el edificio completo de los derechos fundamentales y que los principios rectores de la política social y económica contemplados en el texto constitucional contienen decisiones esenciales para la convivencia.

En este sentido, la política de vivienda también serviría para lograr cohesión social, entendiéndolo, por ello, que lo que pretende el art. 47 CE es garantizar, desde el punto de vista jurídico, que los poderes públicos están obligados a promover y facilitar un planteamiento realista a sus ciudadanos en orden a la consecución de un hábitat digno; en especial, a los de los grupos desfavorecidos, buscando impedir su exclusión social.

Así, si efectuamos una interpretación sistemática del art. 47 con otros preceptos constitucionales (entre ellos, presenta particular relevancia la conexión del art. 47 con el art. 14, relativo al derecho de igualdad, sin obviar el art. 9.2 CE), se abre un campo importante en lo referente a la posibilidad o necesidad de utilizar acciones positivas en el campo urbanístico, fundamentalmente, en relación con los grupos de personas que se encuentren en una situación de especial dificultad o vulnerabilidad, para lograr así su derecho a disfrutar, en condiciones de igualdad y no discriminatorias, de una vivienda digna y adecuada.

Precisamente en esta materia, debe destacarse que la Junta de Castilla y León ha desarrollado una intensa actividad normativa a favor de las personas que se encuentran en situación de especial dificultad o vulnerabilidad. Así, en primer término, se aprobó la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda, fijando los objetivos que debían guiar la política de vivienda de las administraciones públicas en orden a hacer efectivo el derecho constitucional del art. 47 CE, entre los que destacan el de la protección de los ciudadanos en la adquisición y arrendamiento de viviendas y la garantía de acceso a las viviendas de protección pública en condiciones de igualdad.

Ahora bien, la grave situación por la que atraviesan muchas personas, familias y empresas en la actualidad ha provocado una respuesta activa y solidaria de la sociedad y, por supuesto, de la Junta de Castilla y León, en apoyo de esas familias y personas más perjudicadas, garantizándosele, al menos, su más básico alojamiento mediante la aprobación del Decreto-Ley 1/2013, de 31 de julio, de medidas urgentes en materia de vivienda. A través de dicha normativa, se regulan detalladamente las clases de vivienda de protección pública: la general, que se denomina “vivienda de protección pública autonómica” y las destinadas a situaciones especiales; es decir, la “vivienda joven”, la “vivienda de precio limitado para familias” y la “vivienda de protección pública en el medio rural”. Separadamente, se regulan los “alojamientos protegidos”, con su régimen de construcción en suelos dotacionales y su regulación más estricta, limitada al arrendamiento y con un régimen legal de protección de carácter permanente.

Por último, el Gobierno de Castilla y León ha realizado un esfuerzo importante destinando recursos y programas dirigidos a desarrollar acciones con las que abordar las necesidades de las personas y familias afectadas por la crisis. Entre ellas cabe citar, la adoptada en virtud de la Disposición Final Primera del Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León, por la que creó la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis, como un instrumento público de vertebración, integración e interrelación de las medidas previstas en él para dar respuesta a la situación de extraordinaria dificultad económica y social por la que atraviesan las personas y familias en nuestra región. Ante la situación de crisis económica, se ponen en funcionamiento servicios de respuesta inmediata: entre ellos, el apoyo a las familias en riesgo de desahucio para otorgar una cobertura urgente a las personas socialmente más vulnerables. Y, por último, se crea el Fondo de solidaridad para la lucha contra la pobreza y la exclusión social (art. 7), bajo la dependencia de la Consejería competente en materia de servicios sociales, para reforzar la acción pública, entre otros supuestos, en materia de apoyo a las familias en riesgo de desahucio, tanto en los casos de vivienda en propiedad como en régimen de alquiler.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALONSO, F.: Algo más que suprimir barreras: conceptos y argumentos para una accesibilidad universal, *TRANS*, núm. 11, 2007.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.R.: Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas de 2011; *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 174, 2012.
- ALLÍ ARANGUREN, J.-C.: La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; *RVAP*, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014.
- BARIFFI, F.J.: El régimen jurídico internacional de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, *CERMI, CINCA*, 2014.
- BASSOLS COMA, M.: Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978; *RDU*, núm. 85, 1983.
- CABRA DE LUNA, M.A.: Nota Preliminar al libro de Bariffi, F.J.: El régimen jurídico internacional de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, *CERMI, CINCA*, 2014.
- CABRA DE LUNA, M. A.: Informe sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: contenidos con repercusión en las personas con discapacidad y sus familias; *www.cermi.es*, 2013.
- CANO CAMPOS, T.: “El transporte público urbano y su regulación jurídica”, en *Derecho Público del Transporte en la Ciudad: renovación y nuevas perspectivas de la movilidad urbana*; CARBONELL PORRAS, E. y CANO CAMPOS, T., Ministerio de Educación y Ciencia, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2009.
- CANO CAMPOS, T.: “El transporte urbano por carretera”, en *Régimen Jurídico del Transporte Terrestre: Carreteras y Ferrocarril*; MENÉNDEZ, P. (Dir.), Tomo I, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- CASTRILLO, M., MATESANZ, A., SÁNCHEZ FUENTES, D. y SEVILLA, A.: ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto cuestionado; *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, núm. 126, 2014.
- CARRERO DE ROA, M.: Urbanismo y Sostenibilidad Social. El derecho a la ciudad; 2008; <http://www.fundamentosdeurbanismo.com>.
- CUYÁS PALAZÓN, M^a.M.: Vivienda, Derechos Sociales y Valores Constitucionales (Urbanismo, Cohesión Social, Inmigración y Derecho al Medio Ambiente), *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009.
- DE LA CRUZ MERA, A.: El Contexto Normativo de la Accesibilidad en España; *Accesibilidad en los Espacios Públicos Urbanizados*, Gobierno de España, Ministerio de Vivienda, Secretaría General Técnica, 2010; <http://www.060.es>.
- DECLERIS, M.: The Law of sustainable development. General principles; Comisión Europea (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas), Luxemburgo, 2000.
- DE GREGORIO HURTADO, S.: El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban I y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España, *Ciudades*, núm. 13, 2010
- ECHEBARRÍA MIGUEL, C.; Aguado Moralejo, I.: La planificación urbana sostenible, *Zainak*, núm. 24, 2003.

-
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: Aproximación al objeto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: algunas consideraciones previas a tener en cuenta para su mejor comprensión y alcance; CASTELAO RODRÍGUEZ, J.(Coord.): Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, 2013.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á.: “Marco regulador para la regeneración urbana”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 109 (septiembre-diciembre), 2017.
- GUIGLIA G.: El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos Sociales, Revista de Derecho Político, UNED, núm. 82, septiembre-diciembre, 2011.
- HERVÁS MÁZ, J.: *Nuevo régimen de la regeneración urbana*; Thomson-Reuters, Aranzadi, Cizur menor, Navarra, 2017.
- JAVALOYES DUCHA, M: La reforma en materia urbanística por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Especial referencia al Informe de Evaluación de Edificios y a las actuaciones sobre el medio urbano; El Derecho-Bases de Datos, Revista de Derecho Local, núm. 11, 2013; <http://online.elderecho.com>.
- KENIG-WITKOWSKA, M^a.M.: Derecho a la vivienda en la legislación de la Unión Europea; Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 279 bis, abril-mayo, 2015.
- LEFEBVRE, H.: El derecho a la ciudad, Península, Barcelona, 1978.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: “El modelo de ciudad en el urbanismo español”, El derecho de la ciudad y el territorio. *Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, GIFREU FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, A. (Dirs.), INAP, 2016.
- MARINERO PERAL, A.M^a.: El Derecho Urbanístico de Castilla y León; Capítulo I del libro dirigido por SÁNCHEZ GOYANES, E. y MARINERO PERAL, Á.M^a. y coordinado por MELGOSA ARCOS, F.J.: Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León; Thomson Reuters, Aranzadi; 2017.
- MATA OLMO, R. y MENÉNDEZ REXACH, A.: Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas; Ciudad y Territorio, Ministerio de Fomento, núm. 179, 2014.
- MENÉNDEZ, P.: “MOVILIDAD Y TRANSPORTE”, EN *URBANISMO SOSTENIBLE: REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS*, QUINTANA LÓPEZ, T. (DIR.) Y CASARES MARCOS, A. (COORD^a.), TIRANT LO BLANCH, VALENCIA, 2016.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013; Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, núm. 179, 2014.
- MORALES BAILÓN, J.A.: Estudio de la accesibilidad universal en los municipios. Problemas de accesibilidad derivados de la descoordinación en la gestión de la Administración local; <http://revistacientifica.laciudadostenible.com>, 2013.
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; Iustel, 2014.
- PISARELLO, G.: El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales; Revista Catalana de Dret Públic, núm. 38, 2009.
- PONCE I SOLÉ, J.: Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social, Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, 2002.
- PONCE I SOLÉ, J.: Las relaciones entre el Derecho, el urbanismo y la vivienda y la cohesión social y territorial; Ponce i Solé, J. (Coord.): Derecho Urbanístico, Vivienda y Cohesión Social y Territorial, Marcial Pons, 2006.
- PONCE I SOLÉ, J.: La legalidad urbanística tendente a hacer efectivos derechos constitucionales y, en especial, el derecho a la vivienda. ¿Una “nueva ciencia del Derecho urbanístico” más allá de la protección del derecho de propiedad y del desarrollo económico?; VVAA: El control de la legalidad urbanística. El estatuto básico del empleado público; III Congreso de la AEPDA, Junta de Andalucía, 2009.

-
- PONCE I SOLÉ, J.: ¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos; <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-propo...>
- PONCE I SOLÉ, J.: El Estado Social y Democrático de Derecho ante la austeridad y los recortes sociales: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional portugués y su interés para el caso español; *ReDCE*, núm. 23, enero-junio de 2015, págs. 1 a 21 (http://www.ugr.es/-redce/REDCE23/articulos/10_PONCE.htm).
- POMED SÁNCHEZ, L.: Estatuto jurídico básico del individuo y urbanismo. *Foro Abierto*; http://online.elderecho.com/presentar.do?producto=A&tipo_doc=&nref=7D940D12&jurisdiccion=impresion=si&tipo_contenido=version_editorial&conten.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J.: 2014. Mercado de vivienda: entre el final de la recesión y una débil recuperación; *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014.
- TOLÍVAR ALAS, L: "URBANISMO COMPACTO Y MOVILIDAD", *EN RJCYL*, N° 39, mayo de 2016.
- VAQUER, M.: Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital. Algunas propuestas; *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*; núm. 48, 2014.
- VILLALIBRE FERNÁNDEZ, V: El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI; *Fundación Alternativas, Estudios de Progreso*, 2011.



**EL CAMBIO
DE MODELO
URBANÍSTICO Y
SU INCIDENCIA EN
EL IMPULSO DEL
EMPLEO**

V.I.- LA PRECARIEDAD EN EL EMPLEO COMO PUNTO DE PARTIDA: POSIBILIDADES PARA EL CAMBIO DE TENDENCIA ANTE LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

El deterioro de los espacios edificados, sean viviendas o entramados públicos, y los problemas de marginación y exclusión social que de ello se derivan, plantean demandas sociales relevantes, capaces de ofrecer oportunidades de crecimiento y empleo, a condición de dar un giro al modelo de desarrollo observado, pasando de una devastadora construcción invasiva y expansiva a otra fundada en las coordenadas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, tránsito que resulta de gran interés para la Comunidad Autónoma de Castilla y León a la vista de sus específicas características geográficas, demográficas y sociales (dispersión territorial, envejecimiento de los ciudadanos y baja densidad poblacional), a las que hay que unir la existencia de barrios desfavorecidos, con viviendas antiguas o inadecuadas –infravivienda en ocasiones–, donde al deterioro físico, funcional y ambiental se añade la baja disposición de recursos de sus habitantes.

Son muchas las oportunidades que brinda un nuevo vector estratégico relacionado con la edificación sostenible, capaz de generar empleos de calidad, a la par que de reducir las emisiones nocivas desde el punto de vista medioambiental y de aumentar la cohesión social.

No hace falta hacer acopio de datos explicativos para constatar que la enorme presencia de contratos de duración determinada en la población activa española se ha convertido simultáneamente en uno de los problemas principales de nuestras relaciones laborales y en una seña de identidad del mercado de trabajo patrio, prácticamente a la misma altura que el otro inconveniente y rasgo identificador, el desempleo. Al tiempo, tampoco cabe desconocer que los índices de temporalidad que se producen en la segunda década del siglo XXI van acompañados de marcadas características de atipicidad: escasa duración del trabajo de extensión determinada y jornadas muy reducidas, preocupantes características a las que se unen formas conocidas como “casual work”, referidas, sin ánimo exhaustivo, a los contratos de cero horas, los “trabajos a la llamada, kapovaz o de libre disposición”, los “jobbers-sharing”, los “free-lances”, los becarios, las actividades colaborativas a través de plataformas on-line o de empresas en red, así como los reclutamientos bajo la gestión por proyectos con un horizonte marcado de antemano (*interim management*), todas ellas variantes dotadas de un sustrato común, cual es la disminución significativa de derechos de los trabajadores y, en especial, de sus posibilidades efectivas de tutela⁸⁹⁰.

Amplio es, además, el consenso existente sobre la consideración de que las elevadas tasas de temporalidad en nuestro mercado de trabajo constituyen un factor altamente negativo, tanto para el desarrollo de la economía y de los requerimientos de seguridad de los trabajadores, como para el tejido social en su conjunto. Desde la perspectiva empresarial, este sistema provoca una tendencia hacia modelos de baja productividad, de escasa inversión en capital humano, de dificultades en las necesarias políticas de retención del talento, así como, a la postre, de efectos nocivos en la competitividad derivados de la alta rotación laboral. Desde el punto de vista de los trabajadores, debilita las expectativas de estabilidad en el empleo de un elevando segmento de los ocupados, dificulta una planificación en el medio plazo de la carrera profesional, acentúa la oferta de trabajo en actividades profesionales de baja cualificación y, por ende, de menores niveles retributivos, al tiempo que concentra en mayor medida el peso de las exigencias de la flexibilidad empresarial en grupos predeterminados de trabajadores, rebajando la actividad sindical. En fin, por lo que afecta al conjunto de la sociedad, provoca consecuencias devastadoras sobre las tasas de natalidad y la planificación del consumo en el medio o largo plazo, repercutiendo gravosamente sobre el gasto público especialmente en relación con la prestación por desempleo⁸⁹¹.

En definitiva, el alto grado de temporalidad y rotación del sistema español de contratación provoca efectos perjudiciales para la calidad del trabajo, la formación y los derechos de los trabajadores, así como para las necesidades de mejora de la productividad y competitividad de nuestra economía y de las empresas⁸⁹². Tales colaterales perniciosos, al situarse en ámbitos externos o dilatados en el tiempo no son tomados en consideración por las organizaciones productivas cuando adoptan sus decisiones de gestión en el ámbito de los recursos humanos, que se obcecán en resolver la necesidad inmediata al menor

890 RODRÍGUEZ-PINERO ROYO, M., “Gestión privada, contratación temporal y calidad en el empleo”, *Temas Laborales*, núm. 135, pp. 115-117.

891 CRUZ VILLALÓN, J., “La recuperación de la lógica institucional en la contratación laboral: el equilibrio entre estabilidad y flexibilidad contractual”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 3, 2016, p. 210.

892 CASAS BAAMONDE, M.E., “Una nueva ordenación legal consensuada del trabajo y de las relaciones laborales. Conclusiones del debate del grupo FIDE”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 3, 2016, p. 296.

coste posible, premisa que ha sido acogida tradicionalmente por el sector de la construcción de forma exponencialmente más clara que otros ámbitos, no en vano se ha venido caracterizando por una alta tasa de temporalidad, una elevada accidentabilidad, una baja cualificación de la mano de obra implicada, una frecuente y generalizada incidencia de los fenómenos de contratación y subcontratación, así como una superposición de sujetos realizando diversas actividades. Ahora bien, sin duda, es posible modificar esta tendencia al calor de unas coordenadas generales pautadas, en última instancia, desde organismos internacionales.

Entendiendo erróneo considerar que “e1 empleo precario es preferible al desempleo total”⁸⁹³ o que “es mejor un empleo sin derechos que la carencia absoluta de empleo y que se agravarían más los índices de paro si desaparecieran las situaciones infraprotegidas”⁸⁹⁴, en este estudio se van a analizar las posibilidades de creación de ocupaciones “decentes” en el sector de la construcción sostenible atendiendo a la terminología consagrada, entre otros textos internacionales, en el art. 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el art. 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, el art. 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y numerosos convenios de la OIT, que apuestan por condiciones de trabajo dignas, equitativas, con ingresos justos y condiciones seguras⁸⁹⁵, ideas que se han vuelto a poner de manifiesto en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en Nueva York entre el 25 y 27 de septiembre de 2015, con carácter previo a la celebración de la 70ª Asamblea General, que concluye con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuales son: terminar con la pobreza; poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y la agricultura sostenible; garantizar una vida sana y el bienestar, una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida; lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres; generar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible, así como el acceso a una energía asequible, segura y moderna; afianzar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y el trabajo decente; construir infraestructuras sólidas y una industrialización inclusiva y sostenible; afianzar la innovación; reducir la desigualdad entre los países; augurar que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; potenciar modalidades de consumo y de producción sostenibles; adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos; proteger y restablecer el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica; auspiciar sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas, así como fortalecer los medios de ejecución⁸⁹⁶.

Desde idénticas premisas, la propia Unión Europea, para superar la actual situación económica sin duda desfavorable, ha apostado, especialmente a partir del año 2010, por una estrategia basada en la contención del gasto público, de la que se deriva la necesidad de buscar fórmulas para una gestión más eficiente de los recursos disponibles, las cuales permitan a los Estados salir fortalecidos. Así, en la denominada Estrategia Europa 2020, se configura a la innovación como elemento clave, por una parte, para crear empleo, y, por otra, para afrontar algunos de los retos de la sociedad actual, como el cambio climático y la eficiencia energética, fijándose las tres siguientes prioridades: a) crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; b) crecimiento sostenible, promocionando una economía en la que se haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva, y c) crecimiento integrador, fomentando una economía con alto nivel de empleo de calidad caracterizada por su cohesión social y territorial⁸⁹⁷. Se trata, pues, de promover la generación de puestos de trabajo más productivos, acompañados de superiores derechos laborales y que garanticen una mayor calidad de vida a los trabajadores y sus familias, todo ello vinculado en gran parte al marco de los llamados empleos verdes, concretamente de aquellos vinculados con las energías renovables, el ahorro energético y en directa conexión con la rehabilitación urbana⁸⁹⁸, no en vano las ciudades compactas constituyen los principales motores para la creación de empleo y para la eliminación de bolsas de pobreza y exclusión social⁸⁹⁹.

893 IGLESIAS CABERO, M. y MARÍN CORREA, J.M., *Comentario de urgencia al marco normativo del contrato a tiempo parcial*, Colex, Madrid 1999, p. 153.

894 RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., “Economía sumergida y empleo irregular”, *Relaciones Laborales*, 1985, Tomo I, p. 2.

895 MONEREO PÉREZ, J.L., “La garantía internacional del derecho a un trabajo decente”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 177, 2015, pp. 27 y ss.

896 RAMOS QUINTANA, M.I., “El futuro del trabajo y las mutaciones del empleo”, *Trabajo y Derecho*, núm. 11, 2015, pp. 11 y ss.

897 Comunicación de la Comisión Europea. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, [COM (2010) 2020 final], p. 5.

898 OIT: *Working towards sustainable development, Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy*, Geneva, ILO, 2012.

899 VAN-HALEN RODRÍGUEZ, J., “Ciudades sostenibles: un reto inaplazable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 300,

V.II.- LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA COMO YACIMIENTO DE EMPLEO

Bajo el parámetro de la sostenibilidad económica, social y ambiental promovido por la citada Estrategia 2020, son apreciables las posibilidades que proporciona un sector emergente, cual es el de la construcción impulsado ahora desde la perspectiva de su reformulación integral en clave de sostenibilidad y regeneración de las políticas urbanas, con el fin último de dinamizar la coyuntura económica, impulsar el desarrollo del empleo y socavar la autocomplacencia con unas deficientes condiciones laborales que han acompañado tradicionalmente al sector de la edificación, tal y como certifica la Declaración de Toledo, aprobada el 22 de junio de 2010 por los Ministros Responsables de Desarrollo Urbano de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, en la que se hace especial hincapié en que “la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada”, destacando el valioso papel que habrá de corresponder, en tal sentido, a la regeneración urbana integrada como yacimiento de empleo⁹⁰⁰.

Esta misma filosofía late en la posterior Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local de 2011⁹⁰¹, que asume cómo “la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá, en buena medida, en las ciudades; es decir, en la manera de organizar, desde hoy, la ciudad del futuro, integrada a nivel territorial, en estrecha asociación con otras ciudades y sus áreas rurales circundantes”, circunstancias que, sin duda, ayudarán a mejorar la calidad de vida y del empleo.

Se sigue así la idea subrayada por Naciones Unidas, que ha venido aclarando que “cuando está bien planificado, el crecimiento urbano encierra el potencial de mejorar el acceso de las personas a la educación, la atención a la salud, la vivienda y otros servicios, gestionar de manera adecuada el efecto de la población sobre el medio ambiente y, también, fomentar las oportunidades en materia de productividad económica”⁹⁰², siendo capaz de generar ocupaciones laborales en el marco de una actividad empresarial, de mayor complejidad que la construcción tradicional pero de alto valor añadido, centrada en la regeneración y rehabilitación urbana integral, que comprende cometidos tan variados como pueden ser la conservación de los conjuntos históricos y culturales, la reparación y renovación del parque de viviendas cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad, la superación de la pobreza energética, el progreso de la calidad de vida de los ciudadanos en todos los barrios incluidos los menos favorecidos, así como la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en los entornos urbanos para conseguir la mejora del transporte, la movilidad, la seguridad ciudadana y el suministro y consumo de energía y agua (*smart city*)⁹⁰³.

En el centro del nuevo urbanismo, las ciudades así configuradas constituyen entramados de crecimiento económico, nuevos competitivos para el transporte de personas, mercancías y capitales, polos de la innovación tecnológica y cultural, ejes de la eficiencia energética (reducción de emisiones contaminantes, de gases de efecto invernadero o de producción de residuos), así como motores para la igualdad y cohesión social, de suerte que el tránsito hacia esta meta conllevará la creación de cuantiosos puestos de trabajo estables y cualificados⁹⁰⁴, logro que, además, se mantendrá y afianzará una vez conseguida la ciudad compacta. En este proceso en el que puede ser de gran ayuda la innovación técnica en aras a corregir las particularidades del trabajo en el sector de la construcción tradicional ancladas sobre todo en tres factores, cuales son el carácter temporal que revisten los contratos, el uso habitual del instrumento de la subcontratación para afrontar parcelas de la obra, y el alto riesgo de siniestralidad, consecuencia de un anterior urbanismo empresarial especulativo marcado por la idea de un crecimiento continuo de la edificación, con el riesgo inherente de segregación territorial, degradación de los entramados preexistentes y destrucción innecesaria de la cubierta vegetal⁹⁰⁵.

2015, p. 24.

900 CACHÓN RODRÍGUEZ, L., “La formación y los nuevos yacimientos de empleo en España”, *Reis*, núms. 77-78, 1997, p. 121.

901 Aprobado por el Plenario de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible en Granada el 17 de junio de 2011.

902 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de la Población. La situación demográfica en el mundo 2014. Informe conciso, Naciones Unidas, Nueva York, 2014, ST/ESA/SER.A/354, p. 27.

903 SANTIAGO IGLESIAS, D., “Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las Smart cities”, en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, p. 702.

904 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Formas jurídicas de economía social”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, p. 7.

905 LÓPEZ RAMÓN, F., “El urbanismo sostenible en la legislación española”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, p. 274.

Se trata, a la postre, de desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado fundado en una senda de despilfarro territorial⁹⁰⁶ por otra distinta que lo controle de acuerdo con el principio del desarrollo sostenible, poniendo el acento en la regeneración de la ciudad existente, con espacios públicos y dotaciones de servicios de calidad y unas condiciones ambientales que hagan de las ciudades un espacio para vivir más y mejor⁹⁰⁷, en el que pueda desarrollarse el principio de libertad de empresa en condiciones que garanticen la competencia leal entre distintos operadores económicos capaz de generar nuevas oportunidades de empleo dentro de un sector de la construcción menos manual y más industrial, donde la innovación ocupe un lugar preferente, incorporando materiales menos contaminantes, avanzadas técnicas constructivas y bioclimáticas y, cómo no, nuevas herramientas, algunas de las cuales ya están siendo utilizadas en este proceso, tales como son, a modo de ejemplo, el “big data”, para poder determinar la elasticidad de la demanda y las reacciones de los potenciales clientes de viviendas; la “geolocalización”, a través de dispositivos móviles para avisar con alertas a los consumidores al pasar por viviendas de alquiler o venta; la “buildind information modeling” (BIM), que engloba un proyecto constructivo en un modelo 3 D, que abarca geometría y características técnicas de los elementos individuales, estructura, cerramientos o instalaciones; la “realidad virtual” para acercar al comprador a su futura vivienda; o, por no seguir, la “interconectividad”, que ofrece cualquier dispositivo con internet como mando a distancia de termostatos, ventanas, persianas, puertas, etc⁹⁰⁸.

V.III.- HACIA UN EMPLEO DE CALIDAD: LA CIUDAD SOSTENIBLE COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Es un aserto totalmente verosímil que, además de la precariedad en el empleo y el paro masivo, el sistema productivo está sufriendo en los momentos actuales una profunda transformación (lleva haciéndolo bastante tiempo) merced, en una primera aproximación, a la denominada “cuarta revolución industrial”⁹⁰⁹, que conlleva un salto cualitativo en la organización y gestión de los recursos humanos al incorporar nuevas tecnologías de variado calado y amplio espectro. Sin duda, estos avances técnicos pueden ayudar a no seguir las mismas estrategias económicas e industriales mantenidas hasta fechas recientes hartamente nocivas para el medio ambiente, sino apostar por un desarrollo sostenible, entendido como “aquél que permite satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”⁹¹⁰, consiguiendo, a la postre, una transición justa afianzada en tres pilares de desarrollo fundamentales: social, económico y medioambiental⁹¹¹.

Es más, si la nueva revolución industrial ha alumbrado una “industria inteligente” (4.0), caracterizada por la irrelevancia de la ubicación geográfica, el papel clave de las plataformas, la importancia de los efectos de red y el uso de grandes datos, permitiendo, a través de la conectividad, que fabricación, logística, encargo y diseño se alineen con el cliente para fabricar productos o prestar servicios personalizados a precios de masas⁹¹², cabe exigir que garantice también la sostenibilidad, creando empleos de calidad en el marco de las tecnologías digitales concebidos de la forma más amplia posible, esto es, incluyendo no sólo conceptos tales como ciberseguridad”, “cibernética”, “robótica”, “biotecnología”, “nanotecnología”, “algoritmos”, “inteligencia artificial”, “cloud computing”, “IoT”, “impresión 3D”, realidad aumentada o “big data”, sino el uso eficiente de recursos naturales, la utilización optimizada de las materias primas menos contaminantes y—como no y por lo que aquí interesa-- la planificación urbana inteligente (*smart city*) fruto del nuevo enfoque del modelo urbanístico, esto es, según el Libro Verde sobre la Sostenibilidad Urbana y Local en la era de la Información,

906 VINUESA ANGULO, J. y PORRAS ALFARO, D., “La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 35, 2017, p. 105.

907 MENÉNDEZ REXACH, A., “Los objetivos económicos de la regulación del suelo (1956-2015)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, p. 293.

908 SÁNCHEZ, V., “Las implicaciones de la economía digital en el sector de la construcción”, *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016, p. 305.

909 Tras la automatización de la industria en los siglos XVIII y XIX (considerada industria 1.0), la división del trabajo y la producción en cadena de principios del siglo XX (industria 2.0), y la revolución tecnológica de finales del siglo pasado (industria 3.0), la nueva se basa en la digitalización de la economía.

910 NAREDO, J.M., “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, *Gaceta Sindical*, núm. 14, 2010, p. 339.

911 ÁLVAREZ CUESTA, H., *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016, pp. 35 y ss.

912 CC.00.: “Industria 4.0: una apuesta colectiva”, <http://www.industria.cc.oo.es/cms/g/public/o/6/o163594.pdf>

con capacidad de anticiparse a través de la innovación tecnológica a las necesidades futuras: cambio climático, agotamiento de recursos, dependencia energética y de materiales y reducción de la biodiversidad, sin olvidar, cómo no, la generación de empleo estable y de calidad⁹¹³.

Esta es, de nuevo, la línea marcada por la anteriormente mencionada Estrategia 2020, que promueve imaginar, con ayuda de la innovación técnica, los cambios necesarios para que en 2050 nos hayamos transformado en una economía con elevadas dosis de empleabilidad y con bajas emisiones de carbono, luchando, así, contra el llamado “cambio climático”, ayudando a cumplir los compromisos asumidos en el Protocolo de Kioto de las Naciones Unidas. Idea apuntada, entre otras, en la Decisión 2010/707, de 21 de octubre, que de manera específica ordena mejorar los entornos empresariales, estimular la creación de empleo “verde” y “ayudar a las empresas a que modernicen sus bases industriales”, así como, sin ánimo exhaustivo, en la Comunicación de la Comisión de 22 de enero de 2014 bajo el encabezamiento “un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030”, donde la renovación de las ciudades adquiere gran protagonismo en la mejora de la calidad de vida y del empleo.

En este ínterin, existe un potencial significativo para la creación de nuevos puestos de trabajo en la producción de energía a partir de fuentes renovables, eficiencia energética, gestión de residuos y del agua, calidad del aire, restauración y preservación de la diversidad, adaptación al cambio climático y desarrollo de la infraestructura verde. Las estimaciones de la Unión Europea indican que la mejora de la prevención y gestión de residuos en los Estados miembros podría crear más de 400.000 nuevos puestos de trabajo; la revisión de la legislación sobre esta materia más de 180.000; y el incremento del 1 por 100 en la tasa de crecimiento de la industria del agua en Europa entre 10.000 y 20.000. La transformación interna y la redefinición de las ocupaciones afectarán a sectores con altas emisiones, tales como fuentes de energía, transporte, agricultura y, como no, construcción, que son responsables respectivamente del 33, 20, 12 y 12 por 100. En concreto, el sector de la edificación podría crear 450.000 nuevas ofertas laborales construyendo edificios energéticamente más eficientes para cumplir con los requisitos de la Directiva 2012/27, de 25 de octubre, de Eficiencia Energética y otros tantos para la readaptación de viviendas en aras a hacerlas energéticamente sostenibles⁹¹⁴. Es más, estas cifras podrán verse elevadas una vez conseguida la implementación de la ciudad compacta, dada la necesidad de mantenimiento óptimo de inmuebles e infraestructuras.

V.IV.- DE LA CIUDAD DISPERSA A LA CIUDAD COMPACTA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO. ESPECIAL REFERENCIA A LA ESTRATEGIA DE REGENERACIÓN URBANA EN CASTILLA Y LEÓN

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, apuesta de forma expresa por la denominada “*smart city*” como postulado inspirador del título III de su articulado, el cual incorpora una serie de reformas que, desde la salvaguarda medioambiental, inciden en los ámbitos centrales del entramado económico: la sostenibilidad del modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y la movilidad sostenible, y, especialmente relevante para el caso español, el impulso del sector de la vivienda desde la perspectiva de la rehabilitación como fuente generadora de ocupaciones⁹¹⁵.

913 Vid. el Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2012, p. 692, http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacionambiental/temas/medio-ambiente-urbano/libro_verde_fi_nal_15.01.2013_tcm7-247905.pdf

914 OLMO GASCÓN, A.M., “Tratamiento del empleo verde en la normativa internacional y europea (especialmente en el pilar europeo de derechos sociales): la precisa reconfiguración de sus elementos jurídico-laborales”, en AA.VV (MORA CABELLO DE ALBA, L. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.L., Coords.): *El futuro del trabajo que queremos*, Bomarzo, Albacete, 2017, p. 54.

915 Según el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente correspondiente a 2016, España ocupaba el undécimo lugar en términos de intensidad de emisiones GEI de la economía (330 gr CO2eq/euro), y el décimo lugar respecto a las emisiones per cápita (7,37 ton CO2/por hab), por debajo en ambos casos de la media alcanzada en la UE-28 (336 gr CO2 eq/euro y 8,72 ton CO2/por hab, respectivamente). CES, *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socio económica y laboral. España 2016*, CES, Madrid, 2017, p. 54.

Pieza clave en esta Ley es, pues, la recuperación del sector de la construcción mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la regeneración y la renovación urbanas, que consigan, entre otros loables objetivos, generar puestos de trabajo en el marco del concepto más amplio de sostenibilidad. Desde esta perspectiva y más en concreto, su art. 107, derogado posteriormente por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRR), mencionaba la obligación de los poderes públicos de diseñar, de acuerdo con los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional, una política inspirada en las siguientes actuaciones: a) fomento del uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre y adecuado, libre de ruidos y otras inmisiones contaminantes que excedan de los límites legalmente permitidos en cada momento y 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, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y hagan más eficaz su gestión; b) mejora de la calidad ambiental y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos a disposición de todos los ciudadanos; c) desarrollo de unos servicios generales, incluidos los que aseguren el acceso universal a las nuevas tecnologías, más eficientes económica y ambientalmente en la disposición del agua, la energía y los residuos; d) favorecimiento, por contar con las infraestructuras, dotaciones y servicios precisos, de la localización de actividades de contenido económico generadoras de empleo estable y sostenibles medioambientalmente, especialmente las que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías; e) garantía del acceso equitativo de los ciudadanos a las dotaciones y los servicios y su movilidad, potenciando al efecto los medios de transporte, especialmente los de uso público, más eficientes energéticamente y menos contaminantes; f) integración en el tejido urbano de cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, contribuyendo al equilibrio de ciudades y núcleos residenciales, para lo que se favorecerá la aproximación de servicios y dotaciones a la comunidad residente, evitando desplazamientos innecesarios; y g) fomento del uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes del sector de la construcción.

Asentado el giro de modelo estatal de urbanismo, apostando no por la construcción extendida, desenfrenada y exponencial, fruto de ambiciones especulativas, sino por procesos de reconstrucción urbana hacia la regeneración de la ciudad existente en la Ley 8/2013, seguidamente el Gobierno procede a aprobar mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR), uno de cuyos objetivos fundamentales sigue siendo lógicamente el 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 necesarios para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, postulado concretado en el art. 3, referido a un nuevo urbanismo marcado por el “uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente”⁹¹⁶.

En este mismo sentido se manifiesta la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo de Castilla y León, que partiendo del análisis que sobre los barrios se ha realizado en el Plan de Rehabilitación integral de Castilla y León, tiene como objetivo modificar el marco normativo de esta Comunidad Autónoma a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y garantizar la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, impulsar la rehabilitación edificatoria, así como la regeneración y la renovación urbanas, de forma preferente en los espacios urbanos vulnerables, entendiéndose como tales aquellas áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social, no en vano las ciudades renovadas constituyen centros de crecimiento económico, nudos para el transporte de personas, mercancías y capitales y polos de innovación tecnológica y cultura. Valorando como positivo este planteamiento, se echa de menos alguna referencia expresa a las posibilidades del cambio de modelo urbanístico a la hora de contribuir al fomento del empleo, al igual que también se detecta tal laguna en la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León, que servirá de guía en los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se desarrollen en la Comunidad, ya sea por iniciativa privada o promovidos por las Administraciones Públicas.

Sin dejar de reconocer el alto valor de esta Estrategia, pues sirve de ayuda a los Ayuntamientos en la elaboración de sus propios inventarios municipales de sus áreas vulnerables y estrategias municipales de rehabilitación, al tiempo que prioriza las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en el ámbito municipal y permite proponer

916 QUINTANA LÓPEZ, T., “Presentación. Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, p. 2.

una valoración comparativa a escala regional y un seguimiento de las actuaciones a partir del denominado “Índice de Necesidad de Regeneración, INR” (instrumento que se aplicará a las futuras intervenciones en los municipios de más de 20.000 habitantes, y que tendrá en cuenta la variación de la población en este siglo, la tasa de envejecimiento, la tasa de paro y la antigüedad del parque de viviendas) y del “fichero de actuaciones” (referidas tanto a la edificación existente como a la nueva, como al espacio público, infraestructuras y servicios urbanos), lo cierto es que hubiera sido recomendable una referencia expresa (aunque no falta la implícita) a las posibilidades de generación de empleo en este certero marco.

Sea como fuere, enderezar el rumbo existente hasta hace bien poco, esto es, virar el empeño desde la creación de edificaciones *ex novo* hacia la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en pos de una mayor sostenibilidad exige 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 empresarial generadora de ocupaciones laborales. Tales propósitos exigen una intervención sistemática de carácter multidisciplinar debidamente coordinada en la que tenga cabida, en un lugar preferente, la apuesta por la generación de empleo⁹¹⁷. Y ello porque este remozado diseño no sólo va permitir aportar soluciones a los problemas relativos a la ordenación del crecimiento de las ciudades y a la calidad de vida de los ciudadanos, sino también conlleva oportunidades de desarrollo industrial y empresarial con proyección positiva en la generación de puestos de trabajo, contando, además, con el apoyo económico estructural, tanto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) [cuyas áreas prioritarias de actuación son: a) la innovación e investigación, b) el programa digital, c) el apoyo a las medianas y pequeñas empresas y d) la economía de bajas emisiones de carbono], como del Fondo Social Europeo [dirigido a: a) impulsar la capacidad de adaptación de los trabajadores, b) mejorar el acceso al empleo, c) ofrecer oportunidades de formación profesional y d) fomentar el empleo en grupos desfavorecidos]⁹¹⁸.

V.V.- LA SUPERACIÓN DE LA EDIFICACIÓN EXTENSIVA Y SUS REPERCUSIONES EN EL REPUNTE DEL EMPLEO. UN ANÁLISIS DESPUÉS DE LA PARÁLISIS URBANÍSTICA

Como resulta obvio por el contexto vivido y reiterando afirmaciones vertidas en páginas anteriores, además de la precariedad en el trabajo, el desempleo ha llegado a convertirse en los últimos tiempos en una de las principales preocupaciones al alcanzar unos niveles insólitos. La crisis económica empezó siendo una crisis de carácter financiero para mutar posteriormente y terminar por manifestarse como una gigantesca crisis de empleo ante unas pérdidas masivas de puestos de trabajo combinadas con la falta de creación de ocupaciones, asumiendo un papel protagonista en este *iter* negativo la evolución del sector de la construcción, que entró en una profunda recesión a partir del año 2008. El crecimiento económico, la retroalimentación entre el empleo del sector inmobiliario y la demanda, la inmigración, los bajos tipos de interés, el proceso de expansión de las cajas de ahorro y los flujos de capitales hacia España fueron determinantes de una expansión ficticia, proyectándose sobre un modelo de desarrollo urbanístico, de negocio inmobiliario y de financiación hipotecaria que aceleró el crecimiento de la burbuja. Se impulsaron y, con frecuencia, se aprobaron planeamientos carentes de motivación, única y exclusivamente para generar valor, esto es, para facilitar plusvalía y negocio de propietarios, intermediarios, urbanizadores, promotores, constructores y, cómo no, Administraciones Públicas, bien por la vía de contraprestaciones contractuales, bien por la impositiva. El modelo urbanístico entonces existente, basado, como ya consta, en la apropiación privada de plusvalías generadas por decisiones públicas, reconocidas a la propiedad con la mera aprobación del planeamiento, llevaba en sí mismo la semilla de la artificiosidad. Surgió así una cadena de deudores hipotecarios, por operaciones de opción de compra de suelo, de promoción, construcción y adquisición del producto inmobiliario final, agravada por la inexistencia de fondos propios comprometidos por los prestatarios⁹¹⁹. La presencia de unas amplias expectativas de revalorización

917 CASARES MARCOS, A., “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, p. 22.

918 SANTIAGO IGLESIAS, D., “Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las smart cities”, cit., p. 703.

919 TEJEDOR BIELSA, J., “El derecho urbanístico en la encrucijada”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, p. 458.

de la vivienda explica, a la postre, que los precios subiesen por encima de lo que justificaba la evolución de los fundamentos de la demanda⁹²⁰.

Sin embargo, el racionamiento del crédito a partir de 2007 redujo de forma acusada las transacciones de vivienda, que dependían sustancialmente del suministro de préstamo bancario para su realización, y los precios reaccionaron a la baja, acompañados de una fuerte retroacción en la nueva oferta. Como con acierto se ha dicho, “la tormenta perfecta había unido en nuestro país la crisis del crédito a la de la construcción” con el resultado de un descenso espectacular en los índices de ocupación⁹²¹, circunstancia que se podría agravar *ad futurum* sobre todo teniendo en cuenta la incidencia de la automatización y digitalización, cuya repercusión en el aumento de los porcentajes de paro es incuestionable.

Cierto es que este sector fue durante décadas el motor de la economía y el instrumento generador básico de ocupaciones en nuestro país. Cabe recordar que llegó a representar, antes del año 2007, el 11 por 100 del PIB, manifestando además una fuerte capacidad de arranque sobre otras ramas productivas (cemento y materiales para la edificación, otros productos básicos, instalaciones eléctricas, fontanería, carpintería, compras de maquinaria y equipos...), cuyos suministros oscilaban entre el 10 y el 90 por 100 según los casos, datos favorecidos por los bajos tipos de interés derivados de las decisiones del Banco Central Europeo y la abundante liquidez disponible, impulsada por una política financiera muy laxa⁹²². Es más, el peso del sector de la construcción española en el total del valor de la construcción comunitaria y del empleo a ella dedicado se incrementaron desde niveles aproximados al 13 por 100 hasta alcanzar registros de entre el 21 y 22 por 100, respectivamente, de modo que España pasó a representar aproximadamente a una cuarta parte de la construcción europea y del empleo del sector a nivel comunitario. La velocidad del crecimiento de las tasas de ocupación en este marco fue tal que a finales de 2007 se había incrementado en más de 30 puntos respecto de la velocidad de crecimiento media del área euro⁹²³.

A la consecución de estos logros, además de los bajos tipos de interés, el aumento de la demanda de viviendas o su utilización como inversión refugio frente a otras alternativas, contribuyó, en gran medida, la intervención de una legislación urbanística tendente en aquel momento a la expansión de la ciudad a costa de reclasificar terrenos periurbanos para su transformación y edificación hasta límites insostenibles, al calor del crecimiento económico y, en buena medida, de la liberalización del suelo⁹²⁴, dando lugar al desarrollo de un tipo de ciudad dispersa, muy poco funcional, con proliferación de formas de urbanización y edificación de baja densidad, generadoras de una intensa repercusión ambiental, con asentamientos residenciales económicamente muy costosos tanto para las Administraciones Públicas obligadas a la prestación de servicios debido a la desagregación de los espacios urbanizados habitados, como para los propios moradores de las viviendas al estar obligados a soportar los costes ocasionados por los continuos desplazamientos que deben realizar, en muchos casos con sus propios medios de transporte, para acudir a los centros de trabajo, docentes, de comercio u ocio⁹²⁵.

Desde tales perspectivas –y como ya consta–, a partir de mediados del año 2007 se inicia un acusado retroceso de la actividad del sector de la construcción en su conjunto, que se agrava en 2008 y que continúa en 2009 y sucesivos, sin que se aprecie cierto repunte hasta las prostimerías de 2014, momento a partir del cual se ha empezado a atisbar un leve aumento de los precios de la vivienda y de las ventas y una reactivación desde niveles muy reducidos de la nueva construcción de edificios⁹²⁶, dando lugar a un leve repunte en la creación de empleo en el sector, pero siguiendo el modelo tradicional de la economía española, muy escorado hacia el trabajo temporal y precario (y, por tanto, muy volátil) y generador de importantes diferencias por grupos de actividad, tendencia que necesita ser urgentemente corregida, recuperando la causalidad en la contratación *a término* como premisa básica y apostando por unas políticas activas

920 RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., “Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 35, 2017, p. 77.

921 OJEDA AVILÉS, A., “Las políticas activas de empleo en España”, en AA.VV.: *La protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015, p. 31

922 MERCADER UGUINA, J.R., *Salario y crisis económica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, p. 25.

923 GÓMEZ RUFÍAN, L., “La negociación colectiva en la construcción ante el auge y el colapso del sector”, *Información Laboral*, núm. 7, 2015 (BIB 2015/2939).

924 LÓPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 30.

925 QUINTANA LÓPEZ, T., “Hacia un modelo de urbanismo sostenible”, en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, p. 17.

926 A modo de ejemplo, en Castilla y León, el sector de la construcción ha experimentado un crecimiento interanual del 1,9 por 100 en el cuarto trimestre de 2014, Informe “Previsiones económicas de Castilla y León”, Caja España-Duero, 2015, p. 43.

basadas en la formación, recualificación y orientación laboral, que permitan desarrollar carreras profesionales sólidas no sólo durante el proceso de construcción bajo las nuevas coordenadas de sostenibilidad sino de mantenimiento y gestión de lo edificado⁹²⁷.

La profundidad de la caída acaecida en 2007 se ha manifestado en las principales variables macroeconómicas, principalmente en la rápida destrucción de empleos, cuya cifra ascendía a casi un millón de nuevos parados a finales de 2009, año en el que casi el 75 por 100 del empleo se perdió directamente en la construcción (1,1 millones) y ramas vinculadas (más de 400 mil, en la industria de la madera o metalurgia)⁹²⁸. El declive todavía se hace más brutal si se toman en cuenta datos del primer trimestre de 2014 donde la construcción ocupa sólo un 35,2 por 100 de trabajadores tomando como referencia el nivel alcanzado en el primer semestre de 2008. En este desplome han confluído lógicamente múltiples factores desencadenantes de la denominada burbuja inmobiliaria, entre los que no cabe silenciar el cambio de rumbo de la legislación del suelo que pasa a tener en cuenta la importante destrucción del suelo agrícola, forestal y del litoral que han exigido los precedentes normativos, además de la escasa cohesión territorial y social que sufren los residentes de urbanizaciones periféricas en relación con el resto de los conciudadanos⁹²⁹, sin olvidar la ineficiencia económica derivada de los altos costes energéticos, de mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos⁹³⁰. La variación de la hoja de ruta de la legislación hacia un urbanismo menos expansivo y más atento a la conservación y recuperación de lo construido⁹³¹ debe aprovecharse para lograr un incremento progresivo de las tasas de empleo.

Cabe abrir un paréntesis para establecer, siguiendo a la mejor doctrina, la siguiente clasificación: de un lado, trabajos con poco riesgo de desaparición, tales como actividades vinculadas con las energías alternativas, nanotecnología, educación, artes e industrias creativas y de contenidos, medios de comunicación, servicios legales, recursos humanos, proveedores de servicios de salud, algunos servicios financieros, matemáticos, ingenieros y científicos, trabajo social, cooperación al desarrollo, así como atención a la belleza y cuidado del cuerpo; de otro, trabajos con alto riesgo de desaparición, en referencia a empleos de oficina, ventas y comercio en general, transporte y logística, amplias franjas de la industria manufacturera, algunos tipos de servicios relacionados con traducciones, consultores impositivos y, cómo no –y por lo que aquí interesa y por encima de cualquier otro- construcción tradicional, donde el descenso de obras nuevas y la sustitución de los procesos de corte más artesanal trae consigo una cuantiosa reducción del número de personas necesarias⁹³².

Desde luego, favorecer la empleabilidad, contratación estable y carrera profesional es un objetivo indeclinable y de primera magnitud, a cuya consecución pueden contribuir múltiples iniciativas, una de las cuales puede venir de la mano de un cambio de modelo productivo en el que pocos sectores se muestran más adecuados para propiciar la materialización efectiva de tal mutación que el de la construcción y la edificación, diseñado ahora bajo un nuevo enfoque más sostenible⁹³³.

Desde tales premisas, el TRLSRU, contando con el antecedente de LRRR, recoge previsiones concretas tendentes a conseguir una “regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo” (exposición de motivos)⁹³⁴, buscando su justificación, entre otras poderosas razones, en la necesidad de reconvertir y reactivar el sector de la construcción ante el pleno agotamiento en España del predominante modelo expansivo de urbanismo y, con ello, impulsar la creación de empleo vinculado a las actuaciones de

927 DEL POZO SEN, A. y SUÁREZ CORUJO, B., “La estrategia Europa 2020 en España: el fracaso del empleo”, *Información Laboral*, núm. 2, 1017, pág. 15.

928 MERCADER UGUINA, J.R., *Salario y crisis económica*, cit., 2011, p. 27.

Los índices de ocupabilidad en este sector durante el año 2007 rondaban los 2.500.000 trabajadores. www.mtss.es

929 QUINTANA LÓPEZ, T., “De la conservación de las edificaciones existentes a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución”, *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 24, 2011, pp. 49-50.

930 FARIÑA ROJO, J., “Ciudad sostenible, rehabilitación y regeneración urbana”, en AA.VV.: *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, ed. J. Tejedor Bielsa, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, pp. 20 y 21.

931 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983, pp. 589 y 590.

932 RASO DELGUE, J., “La empresa virtual: nuevos retos para el Derecho del Trabajo”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 5, núm. 1, 2017, p. 8.

933 OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo. El desarrollo a través del empleo*, 2014.

934 PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Iustel, Madrid, 2014, p. 23.

rehabilitación y renovación de las ciudades, debido al uso intensivo de mano de obra que requieren ahora las actuaciones sobre el suelo urbano y sobre las edificaciones existentes. Se trata de promover, en definitiva, la generación de riqueza a través de la reactivación de la construcción, teniendo en cuenta los efectos positivos que el desarrollo de este sector induce sobre el crecimiento de otros sectores y, en general, sobre la economía, en la idea de que dicha actividad, como tradicionalmente ha sido, puede seguir constituyendo en el futuro si bien sobre otras bases diferentes un importante dador de ocupaciones, aspecto particularmente interesante en momentos actuales donde las cotas de desempleo todavía alcanzan valores muy altos⁹³⁵.

V.VI.- EFICIENCIA ENERGÉTICA Y MEJORA DE LAS CONDICIONES LABORALES: DOS POLOS IMBRICADOS EN LA CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE

La buena noticia es que la apuesta por el sector de la construcción bajo estas nuevas coordenadas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas va a resultar positiva desde dos puntos de vista: el laboral y el medioambiental. Atendiendo al segundo, no es ocioso recordar que a través de este nuevo modelo de urbanismo se va a redundar en la reducción de emisiones contaminantes, de gases de efecto invernadero o de producción de residuos, así como de los consumos de agua y energía, priorizando la utilización de materiales reutilizados o reciclados y de energías renovables frente a las fuentes de energía fósil, todo ello con el fin último de rebajar la liberación de gases de efecto invernadero y de combatir la pobreza energética. Incluso se ha diseñado una Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación energética en el sector de la edificación en España en cumplimiento del art. 4 de la Directiva 2012/27, entre cuyos objetivos se recogen los siguientes: “1) Rehabilitación energética de la envolvente térmica de los edificios existentes. 2) Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas de los edificios existentes. 3) Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de iluminación interior de los edificios existentes. 4) Construcción de nuevos edificios y rehabilitación de existentes con alta calificación energética. 5) Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de frío comercial e industrial. 6) Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de ascensores existentes en los edificios. 7) Mejora de la eficiencia energética en los Centros de Procesos de Datos existentes. 8) Mejora de la eficiencia energética de electrodomésticos. 9) Mejora de la eficiencia energética a través de la domótica y sistemas inteligentes de gestión. 10) Mejora de la eficiencia energética a través de redes de calefacción y frío”.

Por lo que hace al aspecto laboral, un sector fuerte dedicado a la regeneración y rehabilitación urbanas permitirá la creación de un nutrido conjunto de puestos de trabajo de mayor calidad que los asociados a la construcción tradicional, muy alejada esta última, como ya consta, de un crecimiento racional, paulatino y ordenado para aproximarse a una política fundada en una desmedida promoción de suelo y edificación de nuevos edificios como cauces prioritarios en la financiación municipal⁹³⁶. Desechado este modelo, el nuevo escenario legal facilita distintas posibilidades de financiación y de ejecución de la rehabilitación de vivienda con actuaciones centradas en la entrada de empresas privadas no sólo en la actividad rehabilitadora propiamente dicha sino también a cambio de su participación en los nuevos aprovechamientos que se generen o incluso en los ahorros energéticos que se consigan⁹³⁷, en el bien entendido sentido de que si no se reactiva la construcción desde esta renovada perspectiva será difícil recuperar unos niveles de empleo óptimos.

935 HUMERO MARTÍN, A.E., “La Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: norma jurídica definitiva del contenido del art. 47 de la Constitución Española (hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)”, *Revista de la Unión Europea*, núm. 30, 2014, pp. 44 y ss.

936 CASARES MARCOS, A., “La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental”, en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 217 y ss.

937 MATA SIERRA, T. y CARBAJO NOGAL, C., “Rehabilitación y fiscalidad de la vivienda”, en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 537 y ss.

El objetivo será conseguir, para los trabajadores, mejores retribuciones, mayor salubridad, óptimas cualificaciones y menor rotación en las ocupaciones, así como mayores contribuciones sociales, vía cotizaciones e impuestos, todo ello a través de dotaciones más funcionales de viviendas, infraestructuras, equipamientos y servicios, para el conjunto de la población, algo a valorar como muy recomendable en un escenario en el que la defensa del conocido como Estado de Bienestar se hace cada día más necesaria.

Como fácilmente se puede deducir, este deseable paradigma se encuentra fuertemente marcado por la complejidad y por la propia ambición de objetivos sobre los que se sustenta, razones que aconsejan abordar un estudio de los medios y métodos específicos a emplear para alcanzar su satisfacción, centrando la atención en las nuevas líneas del sector de la construcción como actividad empresarial generadora de puestos de trabajo, inspirada ahora en la idea de sostenibilidad en su triple vertiente: ambiental, económica y social. Como con acierto ha puesto de relieve el Consejo Económico y Social⁹³⁸, es necesario adoptar las medidas necesarias para la reactivación de este sector, no sólo por la importancia cuantitativa, directa e indirecta, en la economía y el empleo de calidad (como mero botón de muestra si se rehabilitasen en España 10 millones de edificios hasta 2050 se generarían hasta 130.000 puestos de trabajo directos)⁹³⁹, sino porque se podrían reducir drásticamente las emisiones nocivas y se lograría incrementar la cohesión social y territorial y, al tiempo, erradicar la exclusión de ciertos sectores de la población en la línea marcada por la Nueva Agenda Urbana (Habitat III)⁹⁴⁰.

V.VII.- LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS COMO EJE ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA. SU CONTRIBUCIÓN A LA ERRADICACIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE LA DENOMINADA “POBREZA TRABAJADORA”

Como ya consta, tanto desde instancias internacionales y europeas como nacionales, se ha venido considerando la inversión en la regeneración urbanas como una de las soluciones a la crisis en el sector de la construcción expansiva capaz de incrementar el número de puestos de trabajo, mejorar la eficiencia energética y luchar contra la exclusión social, pues es necesario que todas las edificaciones cumplan unas condiciones mínimas de habitabilidad fundadas en el ahorro de energía y aislamiento térmico, salubridad e higiene, protección contra el ruido, dimensiones mínimas, equipamientos (agua caliente, evacuación de aguas residuales...), instalaciones (eléctricas, telecomunicaciones...), estructurales (aislamientos, humedades...), de accesibilidad (salva-escaleras, rampas, elevadores...), de iluminación interior o de gestión de residuos, al tiempo que deviene imprescindible la provisión de espacios libres y la dotación adecuada de unos servicios relacionados con la salud, la educación y la atención social y, como no, de comunicación y transporte modernos y racionales. Sin duda, el fomento de todas estas actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes va a procurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras emisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites admitidos, con las condiciones de salubridad y seguridad adecuadas en la línea marcada por el Código de la Edificación aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y ubicada en un entorno integrado por zonas verdes, áreas de esparcimiento y redes de transporte público y colectivo, así como servicios, equipamientos y dotaciones pertinentes, sin olvidar tampoco que la ciudad compacta genera entramados para la sociabilidad como es unánimemente aceptado.

En su envés, no hay que desconocer que la anterior ocupación extensiva de suelo y el incremento de los precios de la vivienda, así como la generalización de modelos urbanos dispersos y, en consecuencia, no integrados se ha traducido en procesos de segregación social, separando en el territorio a los habitantes según su capacidad económica, etnia o

938 Informe titulado “El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida”, 2015.

939 CC.00., “La sostenibilidad más allá de las palabras”, <http://construccionyservicios.ccao.es>

940 Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Quito, 17 a 20 de octubre de 2016.

religión, agravando de esta manera los problemas de desarraigo social y dando origen a conflictos de carácter racista. Efectivamente, en una época marcada por la progresiva y acelerada urbanización extensiva, la crisis de la ciudad se manifiesta, en lo que respecta a la sociedad que la habita, en términos de exclusión, marginalidad, desigualdad y segregación espacial⁹⁴¹. No cabe duda que los sujetos excluidos se encuentran fuera de las oportunidades vitales que posibilitan la ciudadanía plena y, como consecuencia, acumulan “rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e inferiorizando a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos, los valores dominantes y la ocupación laboral”. La exclusión es justamente eso, una quiebra en el “modelo de integración social basado en el empleo asalariado”⁹⁴², fenómeno agravado por el urbanismo expansivo.

Para intentar solucionar estos problemas habrá que apelar, como anteriormente se apuntó, entre otras cuestiones, a la capacidad de los espacios urbanos renovados como lugares, centros o focos de creación de empleo y de integración, así como a las políticas de acción positiva que posibiliten el fomento de la diversidad y la convivencia de distintos grupos sociales, de modo que la proximidad física entre trabajo, equipamientos y vivienda, la mezcla de diferentes tipos de edificios destinados a disímiles grupos sociales, la integración de barrios marginados, la dotación de infraestructuras de movilidad capaces de conectar los nodos aglutinados, alcanzando la funcionalidad y rentabilidad del transporte público, la preferencia de las conexiones para peatones o la accesibilidad de todo el espacio común para personas mayores o de movilidad reducida, se convierten en elementos claves para no excluir a ningún grupo social y garantizar las necesidades básicas de vivienda, educación, cultura y, cómo no, de trabajo⁹⁴³. En definitiva, la nueva urbanización o creación de ciudad y la renovación o regeneración de la ya existente que encajan dentro del modelo del urbanismo sostenible e integrador sería la que aboga claramente por el modelo de ciudad compacta y eficiente en el uso de los recursos y cohesionada socialmente⁹⁴⁴.

La apuesta por el urbanismo sostenible, acompañada de algunas ayudas fruto de los sucesivos Planes Estatales (y Autonómicos) de fomento de alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, va a tener, pues, un triple efecto beneficioso: por un lado, va a permitir aumentar la posibilidad de recuperar los valores que inspiran la dignidad humana a través de viviendas convenientemente equipadas ubicadas en espacios con dotaciones de servicios idóneos⁹⁴⁵; por otro, va a facilitar el acceso a una ocupación remunerada de aquellos colectivos que más dificultades presentan como cauce adecuado para combatir el riesgo de la exclusión social, cuya perspectiva o dimensión principal gira en torno a la pérdida, ausencia o marginalidad en el empleo⁹⁴⁶; en fin, va a procurar el entramado necesario para la localización de actividades económicas generadoras de puestos de trabajo estables asociados con la investigación científica, los avances técnicos y los productos y las tecnologías limpias bajas en emisión de gases contaminantes⁹⁴⁷. Esta trilogía de beneficios redundan en un ansiado objetivo común: rebajar el número de ciudadanos que viven bajo el umbral de la pobreza a través de un puesto de trabajo digno, que habiten, además, en viviendas saludables⁹⁴⁸.

El cambio de paradigma propuesto respecto al urbanismo expansivo y el modo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos creando un nuevo diseño de ciudad, partiendo de la existente, capaz de respetar el medio ambiente, generar empleo y reducir las tasas de exclusión, no puede realizarse (o, al menos, no alcanzaría el enfoque pretendido) si no se presta la debida atención a la forma jurídica de las empresas que están llevando a cabo dicha transformación, como vectores económicos y también como vías de cohesión social. Sin duda, un medio idóneo no es otro que la economía social, cuya característica fundamental responde a la valoración de las personas por encima del capital, dando entrada

941 TOLIVAR ALAS, L., “Urbanismo compacto y movilidad”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2015, p. 59.

942 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre”, *Tribuna Social*, núm. 214, 2008, p. 29.

943 ECHEBARRÍA MIGUEL, C. y AGUADO MORAJEJO, I., “La planificación urbana sostenible”, *Zainak*, núm. 24, 2003, págs. 648-649 ó AMENÓS ÁLAMO, J.: “Reflexiones críticas sobre el mito de la ciudad compacta”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 37, 2016, p. 10 (BIB 2016/80589).

944 GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A., “La accesibilidad, la cohesión y la integración social”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2015, p. 60.

945 SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., “Excluidos sociales: empleo y protección social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 59, 2005, p. 178.

946 ROJO TORRECILLA, E., “Empleo y protección social ante situaciones de exclusión. Reflexiones generales y análisis de los programas PRE-PARA y PAE”, *Documentación Laboral*, núm. 104, 2015, Vol. II, p. 13.

947 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Planificación y gestión”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2015, p. 12.

948 CARDONA RUBERT, M.B., “La situación del Estado español en relación con el cumplimiento de la Carta Social Europea”, *Documentación Social*, núm. 69, 2015, p. 112.

al conjunto de las actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con ciertos principios, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (art. 2 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social)⁹⁴⁹.

Dentro de las múltiples formas que incorpora este concepto, ocupan un lugar muy destacado, además de las sociedades laborales y participadas (Ley 44/2015, de 14 de octubre), las empresas de inserción, reconocidas estas últimas a partir de la Ley 31/2015, de 21 de septiembre, como uno de los principales actores de integración social y una forma de participación en la actividad de la sociedad a través de la creación de empleo para los excluidos. Este tipo particular de organizaciones han supuesto un apoyo continuo a las personas más desfavorecidas que participan en ellas, ligadas al territorio y a las necesidades de trabajo en la zona, buscando espacios en el mundo laboral, y lógicamente, generando puestos de trabajo⁹⁵⁰. Es más, de acudir a los datos reales, los sectores de actividad en los que suelen desarrollar su labor están directamente vinculados a la rehabilitación, regeneración o mantenimiento de edificios y espacios, no en vano en España destaca como primera actividad de las empresas de inserción la de “reciclaje, recogida y recuperación”, y como segunda, por cuanto aquí importa, la llevan a cabo en el sector de la “construcción”⁹⁵¹, siendo muy recomendable la intervención, *mutatis mutandis*, en la nueva configuración de este sector diseñada desde el punto de vista de la rehabilitación urbana, tal y como se explicará en el siguiente capítulo del presente informe.

V.VIII.- LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS COMO ACTIVIDAD EMPRESARIAL A LA LUZ DE LA LEY 7/2014, DE 12 DE SEPTIEMBRE, DE CASTILLA Y LEÓN. ALGUNAS SUBVENCIONES DISPONIBLES

Haciendo un estudio comparado, sin ninguna duda dentro del catálogo de ocupaciones con mayores posibilidades de incremento cuantitativo se encuentran las actividades relacionadas con la construcción sostenible⁹⁵², encontrándonos ante un nuevo yacimiento de empleo reconocido ya de forma expresa en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (conocido como Informe Delors)⁹⁵³. Por su propia naturaleza, la edificación y construcción es una actividad en la que intervienen numerosos agentes, tanto en los aspectos de promoción, financiación y comercialización, como en los de producción con un parte técnica, de elaboración de proyectos y dirección facultativa y ejecutiva de la obra, controles de calidad y seguridad, y con otra de fabricación en sentido estricto, tanto de la propia obra como en el suministro de materiales y en las tareas de instalaciones y acabados. Es más, el segmento de la rehabilitación y reforma es el que mayor potencial representa para la generación de puestos de trabajo, dada la evolución demográfica en España marcada por un importante envejecimiento de la población, y las necesidades de adaptar a las nuevas variables medioambientales, energéticas y sociales un parque de viviendas sumamente deteriorado y los equipamientos inherentes⁹⁵⁴.

949 Sobre sus precedentes, ÁLVAREZ CUESTA, H., *La precariedad laboral*, Bomarzo, Albacete, 2008, pp. 111 y ss.

950 LUJÁN ALCARAZ, J., “Empresas de inserción”, *Aranzadi Social*, núm. 20, 2007, p. 3.

951 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León”, en AA.VV.: *La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León*, 2012, <http://www.cescyl.es/pdf/informes/iniciativapropia/IIP3-2012DT.pdf>

952 Sin olvidar otros como pueden ser, entre muchos, analistas de datos, data miners, data architects, expertos en software y aplicaciones, especialistas en networking e inteligencia artificial, diseñadores y creadores de nueva inteligencia, robots e impresoras 3-D, expertos en negocios digitales y especialistas en e-commerce; ingenieros, matemáticos e informáticos. ÁLVAREZ CUESTA, H., *El futuro del trabajo vs el trabajo del futuro*, Colex, Madrid, 2017, pp. 13 y ss.

953 Presentado al Consejo Europeo en 1993, cuyo apartado segundo menciona, entre los nuevos yacimientos de empleo, “la mejora de la vivienda: rehabilitación de viviendas deterioradas, mantenimiento de las viviendas”, “la revalorización de los espacios públicos urbanos: rehabilitación de espacios públicos y barrios, mantenimiento de espacios públicos, iniciativas económicas y comerciales en zonas antiguas de las ciudades” o “los comercios de proximidad: comercios en barrios urbanos no céntricos, puntos comerciales multi-servicio en zonas desfavorecidas”. MARTÍN CASTRO, M.B., “Ayer y hoy de los nuevos yacimientos de empleo: aproximación desde la UE al caso español”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 111, 2014, pp. 103 y ss.

954 CES, *Informe 02/2016. El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*, CES,

Cabe mencionar, así, en un listado que no puede ser sino abierto, posibles quehaceres empresariales relacionados con: En primer lugar, la rehabilitación de edificios existentes llevada a cabo por las Administraciones públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, las comunidades de propietarios (o agrupaciones de comunidades), las cooperativas de viviendas, los dueños de terrenos, construcciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, así como las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título, elenco de sujetos que persiguen una triple finalidad: primero, la conservación y la seguridad de la obra de que se trate, segundo, la mejora de la accesibilidad mediante el establecimiento de ascensores, rampas. etc., y tercero, el enriquecimiento de la eficiencia energética. En segundo término, la nueva edificación por la iniciativa privada en sustitución de edificios demolidos a fin de mejorar tejidos residenciales, centros urbanos, barrios degradados, zonas turísticas y núcleos próximos. En tercer lugar, el fomento de un parque público de viviendas de alquiler. En cuarto lugar, la recuperación de conjuntos históricos. O, en quinto lugar, la gestión del ciclo integral del agua urbana que permita el abastecimiento, la reutilización y el saneamiento, el avance en la eficiencia energética así como la eliminación y/o reciclado de residuos.

Y ello porque la rehabilitación no sólo consiste en actividades para la conservación de las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato de los inmuebles o en la mejora de ciertos emplazamientos por motivos turísticos o culturales, o de incremento de la calidad y sostenibilidad del medio en el que se encontrasen, sino que también comprende los cometidos de urbanización y de dotaciones de infraestructuras en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos y degradados, sin olvidar garantizar las necesarias condiciones de accesibilidad y movilidad así como de eficiencia energética, al tiempo que va a permitir impulsar actividades vinculadas, tanto industriales (minería y fabricación de estructuras de madera, de materiales plásticos, de productos cerámicos, ladrillos y tejas, de cemento, yeso y hormigón, de piedra ornamental, de elementos metálicos o de maquinaria), como comerciales (singularmente al por mayor de las actividades anteriormente señaladas), pasando por los servicios (de arquitectura, ingeniería y ensayos técnicos, de gestión de residuos y fuentes de energía, actividades inmobiliarias y, cómo no, turísticas).

La Ley 7/2014, de Castilla y León, define las actividades propias de las tres actuaciones, dejando entrever las posibilidades de actuación empresarial: 1) 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. 2) 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. 3) 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.

Variadas son, igualmente, las actividades empresariales a desarrollar a la luz de la Ley Estatal, pudiendo referirse a las siguientes fundamentales: a) nueva urbanización, que supone el paso de un ámbito de suelo de la situación de 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; b) la reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior; c) la dotación, considerando como tal las obras que tengan por objeto incrementar las infraestructuras 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 éste. Se extienden, por tanto, a actividades de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, así como a la rehabilitación, entendiéndose por tal la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes en aspectos relacionados con la habitabilidad, confortabilidad, ornato o eficiencia energética (art. 7 TRLSRU).

Ahora bien, sin dejar de reconocer las generosas expectativas de creación de puestos de trabajo derivadas de la variada actividad empresarial de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, tampoco cabe silenciar la necesidad de un impulso político que se traduzca en una financiación suficiente que haga atractiva la inversión privada. Bajo el amparo del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, actualmente prorrogado por Real Decreto 637/2016,

de 9 de diciembre, lo cierto es que con fecha 26 de julio de 2017 fue suscrito, previa tramitación reglamentaria, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la ejecución de la citada prórroga, centrado en los siguientes programas: de ayuda al alquiler de vivienda; de fomento del parque público de vivienda en alquiler; de fomento de la rehabilitación edificatoria; de fomento de la regeneración y renovación urbanas; de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios y el fomento de ciudades sostenibles y competitivas.

A la espera de la aprobación del nuevo Plan estatal, la Junta de Castilla y León ha convocado algunas ayudas específicas que pueden ser de interés para la reactivación de la actividad empresarial, pudiendo mencionar: la Orden 1039/2014, de 2 de diciembre, por la que se diseñan las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la rehabilitación de edificios, destinadas a la conservación, mejora de la calidad y sostenibilidad, así como ajustes para la accesibilidad. Y dos Ordenes de 15 de mayo de 2015, la primera, por la que se convocan ayudas para la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios comunes. La segunda, por la que se prevén ayudas para la implantación del informe de evaluación de edificios que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los edificios. Como ejemplos recientes de convocatorias de subvenciones de otras Comunidades Autónomas, cabe citar, sin ánimo exhaustivo, la Orden 165/2017, de 21 de septiembre, de la Consejería de Fomento de la Comunidad de Murcia, para la Regeneración y Renovación urbanas; la Orden 1542/2017, de 9 de octubre, de Aragón, de 9 de octubre, para la Rehabilitación de viviendas; la Orden 66/2017, de 29 de marzo, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de Castilla-La Mancha, por la que se establecen las bases reguladora de las ayudas para el ahorro y eficiencia energética en el sector público, sector industrial y sector de la edificación, cofinanciadas por el fondo europeo de desarrollo regional; la Orden 5/2016, de 19 de mayo, de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Comunidad Valenciana por la que se aprueban las bases reguladoras del programa de fomento de la rehabilitación edificatoria; o la Resolución de 19 de mayo de 2017, de la Dirección General de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se convoca la línea de incentivos a la construcción sostenible.

V.IX.- NOVEDADES DEL VI CONVENIO GENERAL DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Además de la necesidad de financiación, no cabe olvidar, como aspecto negativo a solventar, el lastre derivado de la evolución y composición del empleo asalariado en el sector tradicional de la construcción de viviendas, que observaba una serie de peculiaridades con respecto a las demás ramas de la actividad no agrarias capaces de explicar el peligroso efecto que sobre el conjunto de la economía española tuvo el desplome del sector, a saber: su alta tasa de rotación, temporalidad y parcialidad, una estructura ocupacional intensiva en mano de obra manual, un nivel de formación inferior a la media del resto de la economía, unos ritmos intensos de ejecución de las obras (destajos), un encadenamiento masivo de contrata y subcontrata ante un tejido productivo altamente atomizado, escasa innovación, una baja intervención de mujeres y una elevada participación de mano de obra extranjera.

Ahora bien, pese a estos inconvenientes, si la construcción tradicional sirvió de motor de crecimiento y de empleo en España en los primeros años del siglo XXI, el nuevo urbanismo también está en disposición de volver a impulsar la contratación en este sector, si bien ahora debe hacerlo con estándares de mayor calidad. Como datos positivos a tal fin, no cabe olvidar que desde el punto de vista empresarial, la construcción, y dentro de ella la rehabilitación y regeneración urbanas, dispone hoy de una regulación general y sectorial particular y diferenciada, además de muy elaborada, que contrasta con la escasez de otros sectores productivos. Constituye una unidad de negociación colectiva sectorial estatal que regula las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores reclutados por las empresas del sector a través del Convenio Colectivo Estatal (en adelante, CCSC, que va por su sexta edición)⁹⁵⁵, de aplicación, entre otras muchas actividades, a la conservación y mantenimiento de infraestructuras (art. 3), con referencia expresa, por lo que a rehabilitación, renovación y regeneración urbanas se refiere, a “albañilería, hormigón, pintura y empapelado, carpintería, embaldosado y solado, empedrado y adoquinado, escultura, decoración y escayola, estucado y revocado, piedra y mármol, colocación de aislantes, abastecimiento y saneamiento de aguas, colocación de tuberías y elementos

955 VI CC General de la Construcción (BOE, 26 de septiembre de 2017).

accesorios de las mismas, gestión de compra-venta y alquiler de inmuebles, promoción de inmuebles, cimentaciones, alquiler de maquinaria y equipo para la construcción, rehabilitación, mantenimiento y demolición y derribos de obras, fabricación de ferralla, trabajos verticales de construcción, rehabilitación, reparación y pintura, gestión de residuos en obra, control de calidad para la construcción y obras públicas, etc”.

Este convenio articula y estructura la negociación colectiva de ámbitos geográficos inferiores (provinciales o, en su caso, de Comunidad Autónoma), lo que produce una gran homogeneización de las condiciones de trabajo pues todas las empresas y trabajadores van a tener que cumplir y exigir unas condiciones iguales en la prestación de servicios⁹⁵⁶, máxime cuando el propio VI CCSC se ocupa de reservar de forma exclusiva a la negociación de ámbito estatal materias tan importantes como: inaplicación de condiciones de trabajo; condiciones generales de prestación de trabajo; contratación; subcontratación; subrogación; clasificación profesional, grupos y áreas funcionales; productividad y/o tablas de rendimientos de alcance nacional; conceptos, estructura y cuantía de las percepciones económicas e incrementos, tanto las salariales como las no salariales, salvo las percepciones no cuantificadas numérica o porcentualmente en el presente Convenio; modificaciones de las condiciones de trabajo; régimen de indemnizaciones; jornada anual y descansos; vacaciones anuales, licencias y permisos; movilidad geográfica y funcional; suspensión y extinción de la relación laboral; jubilación; condiciones básicas del régimen disciplinario; cuota a la Fundación Laboral de la Construcción; órganos de representación de los trabajadores en la empresa; disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo; información y formación en seguridad y salud; acreditación de la formación y Tarjeta Profesional, así como órgano paritario para la Prevención en la construcción (art. 12.1).

Este objetivo, tendente a dar prioridad al CC sectorial estatal, se completa con dos reglas adicionales: de un lado, “las partes firmantes establecen que en el ámbito de una Comunidad Autónoma no podrán negociar acuerdos o convenios que afecten a lo dispuesto en el presente convenio de ámbito estatal” (12.3); de otro, “en lo que respecta a la negociación colectiva de ámbito provincial o, en su caso, autonómico son materias específicas de esta concertación colectiva las siguientes: el contenido obligacional de los convenios; la concreción cuantitativa de las percepciones económicas no cuantificadas numérica o porcentualmente en el presente convenio; la distribución de la jornada anual de trabajo efectivo y su regulación en cuanto a horarios y calendarios; periodo de prueba; desarrollo del régimen disciplinario; concreción de todas aquellas medidas de flexibilidad en la empresa, tanto funcional como geográfica, no establecidas expresamente en el presente convenio; aplicar en su respectivo ámbito los contenidos de los acuerdos de ámbito sectorial nacional que se puedan producir durante la vigencia del presente convenio; cualesquiera otras materias no reguladas por los convenios de ámbito superior”.

Los convenios colectivos provinciales dentro del ámbito geográfico de Castilla y León respetan el esquema señalado, si bien, promulgado el nuevo CCSC, es necesario proceder, lógicamente, a la actualización de los de ámbitos inferiores, esto es, el CC para sector de la construcción y obras públicas de la provincia de Ávila⁹⁵⁷, CC para el sector de la construcción y obras públicas de la provincia de Burgos⁹⁵⁸, CC para el sector de las edificaciones y obras públicas de la provincia de León⁹⁵⁹, CC para el sector de la construcción y obras públicas de la provincia de Palencia⁹⁶⁰, CC para el sector de la construcción y obras públicas de la provincia de Segovia⁹⁶¹, CC para el sector de la construcción y obras públicas de la provincia de Soria⁹⁶², CC para el sector de la construcción y obras públicas de la provincia de Valladolid⁹⁶³, CC para el sector de la construcción, obras públicas y cemento de la provincia de Zamora⁹⁶⁴ o CC para el sector de actividades de construcción de la provincia de Salamanca⁹⁶⁵.

956 Por extenso, GARCÍA NINET, I. et alii, *La negociación colectiva del sector de la construcción*, MTAS, Madrid, 2002.

957 BOP Ávila 7 julio 2015.

958 BOP Burgos 25 septiembre 2012.

959 BOP León 6 agosto 2012.

960 BOP Palencia 11 octubre 2012.

961 BOP Segovia 12 septiembre 2012.

962 BOP Soria 21 junio 2013.

963 BOP Valladolid 9 junio 2012.

964 BOP Zamora 12 abril 2013.

965 BOP Salamanca 7 junio 2013.

Además de una actualizada regulación convencional, el sector de la edificación cuenta con instrumentos específicos para la mejora de la política de prevención de riesgos laborales y de formación profesional de los trabajadores (Fundación Laboral de la Construcción), de innovación (Plataforma Tecnológica de la Construcción) y de diálogo social (Foro de Construcción)⁹⁶⁶

Aprovechando tales perspectivas y fundamentalmente contando con la intervención de la Fundación Laboral de la Construcción (órgano paritario, financiado con aportaciones empresariales en la cantidad prevista en el art. 115.4 CCS, cuya finalidad es la prestación de servicios a los trabajadores y empresas del ramo), procede adoptar las medidas correctoras pertinentes tendentes a conseguir la generación de nuevos puestos de trabajo al mismo nivel cuantitativo que los años de expansión pero alejados, desde el punto de vista cualitativo, del estigma de la precariedad, de más elevada cualificación y dotados de unas óptimas condiciones laborales, lógicos postulados de los que parecen, sin embargo, distanciarse las sucesivas reformas practicadas sobre la legislación laboral que han dado por bueno el entendimiento de que los contratos temporales y a tiempo parcial pueden ser adecuados instrumentos de política económica para tratar de combatir el lacerante desempleo, siendo necesario detener la atención, ante el fracaso de otras formas de contratación de emergencia provocadas por la crisis económica (tales como el contrato de apoyo a emprendedores y el contrato de primer empleo joven), en la vía prioritaria diseñada tradicionalmente para reclutamiento de mano de obra en el marco aquí analizado, el contrato fijo de obra en el sector de la construcción, como modalidad más utilizada, si bien necesitada de urgente revisión dada la precariedad que la acompaña⁹⁶⁷.

V.X.- EL CONTRATO POR OBRA EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN COMO VÍA PRIORITARIA DE RECLUTAMIENTO O CAPTACIÓN DE TRABAJADORES. LA FALTA DE LA CONTINUIDAD DE LAS PLANTILLAS EN EL TIEMPO

Es un dato contrastado el acusado peso del empleo de naturaleza temporal en el sector de la edificación tradicional y que todavía sigue pesando en el incipiente modelo urbanístico, cobijado desde el punto de vista jurídico dentro de una modalidad contractual específica que no puede dejar de cuestionarse, dado que si bien es cierto que las obras tienen una duración determinada, también lo es que las empresas realizan consecutivamente diferentes obras.

Como idea de partida, cabe señalar que el contrato fijo de obra del sector de la construcción es una concreción del contrato para obra o servicio determinado previsto con carácter general en el art. 15.1 a) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores (ET), cuyo fin es una prestación dotada de autonomía y sustantividad propias dentro de la actividad de la empresa, estando su ejecución, aun incierta, limitada en el tiempo. Así pues, el supuesto de hecho contemplado por el ET se configura atendiendo a dos elementos, cada uno de ellos indispensable: una circunstancia fáctica que consiste en la ejecución de una obra o servicio “con autonomía y sustantividad propias y un término resolutorio que expresa a ciencia cierta que el contrato se va a extinguir con el transcurso del tiempo. El primero de los datos referidos remite a la existencia de un extremo fáctico ajeno al nexo contractual: un trabajo específico y diferenciado, definido por su limitación temporal intrínseca. El segundo indica la temporalidad de la obra o servicio objeto del contrato e impide su utilización para atender actividades de naturaleza permanente que “no podrían distinguirse de lo que constituye el objeto y finalidad de la empresa”.

966 CES, Informe 02/2016. El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida, cit., p. 139.

967 LÓPEZ INSUA, B.M. y MONEREO PÉREZ, J.L., “Una política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 173, 2015, pp. 147 y ss. ó CABASÉS PIQUÉ, M.A. y PARDELL VEÁ, A., *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España ¡Otro futuro es posible para las personas jóvenes*, Bomarzo, Albacete, 2015, pp. 23 y ss.

V.X.1.- El convenio colectivo sectorial nacional

A la vista de estas limitaciones, lo primero que llama la atención es la regulación convencional de la presente figura contractual en el VI CCSC, pues parece no respetar los términos legales, de suerte que aun cuando, en general, el contrato se concierta “para una sola obra” hasta que “finalicen los trabajos del oficio y categoría del trabajador en dicha obra”⁹⁶⁸, los cuales han de estar debidamente especificados en el contrato⁹⁶⁹, todo ello en el bien entendido sentido de que el cese puede realizarse paulatinamente porque lógicamente no todos los oficios o tareas dentro de la misma obra finalizan en un mismo instante⁹⁷⁰, exigiendo un preaviso de 15 días y generando una indemnización compensatoria por falta de preaviso⁹⁷¹, lo cierto es que se admite también que “el personal fijo de obra preste servicios a una misma empresa, y en distintos centros de trabajo de una misma provincia siempre que exista acuerdo expreso para cada uno de los distintos centros sucesivos, durante un período máximo de tres años consecutivos, salvo que los trabajos de su especialidad en la última obra se prolonguen más allá de dicho término”.

Cierto es que el art. 15.1 a) ET permite al convenio colectivo sectorial estatal y de ámbito inferior, incluido el convenio de empresa, la identificación de aquellos trabajos o tareas con sustantividad propia dentro de la actividad normal de la empresa que puedan cubrirse con contratos de esta naturaleza, pero ello no ampara el recurso al contrato para obra o servicio ante la mera existencia de un negocio interempresarial que constituye un dato jurídico formal y externo al vínculo laboral sin dar respuesta al principio de causalidad justificativo de la contratación temporal, máxime cuando se permite la movilidad del trabajador para pasar de una obra a otra. No hay que olvidar, sin embargo, que esta figura contractual goza de gran raigambre en el sector de la construcción, ya que estaba prevista en la antigua Ordenanza Laboral, circunstancia que explica que los términos convencionales no se limiten a cumplir las pautas que ofrece el ET sino que contienen una auténtica y exhaustiva regulación de esta singular modalidad contractual⁹⁷².

Sobre este panorama incide la disposición adicional 3ª Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción (LSC), que viene a establecer, para la mejora de la calidad en el empleo de los trabajadores que concurren en las obras de construcción y, con ella, la de su seguridad y salud laboral, que la negociación colectiva de ámbito estatal del sector pueda adaptar la modalidad contractual del contrato de obra o servicio determinado mediante fórmulas que garanticen mayor estabilidad en el empleo de los trabajadores, en términos análogos a los actualmente regulados en dicho ámbito de negociación⁹⁷³. Ello avala la regulación contenida en el convenio vigente en el momento de la promulgación de la LSC, y también la reproducida en el actual VI CCSC, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo que determina la validez del contrato fijo de obra en el sector de la construcción sobre la base de la interpretación flexible que ha admitido la licitud de esta modalidad contractual para la realización de tareas ajenas distintas de la principalmente asignada⁹⁷⁴, admitiendo que este contrato no tiene que estar referido necesariamente a actividades excepcionales sino que puede también concertarse cuando se trate de actividades normales de la empresa si éstas son susceptibles de acotación temporal, esto es, si pueden tener un principio y un fin determinado o determinable⁹⁷⁵. No cabe argumentar, según la doctrina del Tribunal Supremo, que la realización de este tipo de trabajos constituye la actividad normal de la empresa, “porque esa

968 SSTSJ, Social, Comunidad Valenciana 22 noviembre 2005 (rec. 3176/2005), Galicia 21 octubre 2005 (rec. 4488/2005), Madrid 13 marzo 2006 (rec. 5997/2005), País Vasco 14 marzo 2006 (rec. 143/2006) ó Cataluña 15 octubre 2008 (rec. 5425/2008). Si el contrato se extingue antes de la finalización de dichos trabajos, se trataría de un supuesto de despido. SSTSJ, Social, Comunidad Valenciana 19 diciembre 2006 (rec. 3633/2006), Madrid 13 julio y 27 diciembre 2006 (rec. 1733/2006 y 5139/2006) y Cataluña 26 septiembre 2012 (rec. 3144/2012).

969 STSJ, Social, Madrid 29 enero 2008 (rec. 5148/2008).

970 SSTSJ, Social, Madrid 28 mayo 2007 (rec. 2032/2007), País Vasco 27 abril 2010 (rec. 508/2010), Cataluña 23 mayo 2011 (rec. 887/2011), Canarias/Santa Cruz de Tenerife 20 diciembre 2011 (rec. 674/2011), Galicia 13 julio y 4 noviembre 2011 (rec. 1851/2011 y 3264/2011) y 30 enero 2012 (rec. 4428/2011), Galicia 12 marzo 2012 (rec. 5828/2011) ó Andalucía/Málaga 13 febrero 2014 (rec. 1745/2013).

971 SSTSJ, Social, País Vasco 3 mayo 2005 (rec. 277/2005) y 15 noviembre 2005 (rec. 1641/2005).

972 GARCÍA NINET, J.I., et alii, *La negociación colectiva en el sector de la construcción*, MTAS, Madrid, 2002, pp. 101.

973 DURÁN LÓPEZ, F.; TUDELA CAMBRONERO, G. y VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., *Informe sobre la situación de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción en España*, Edisofer, Madrid, 2008, p. 170.

974 STS, Social, 30 junio 2005 (rec. 2426/2004), comentada por DOCTOR SÁNCHEZ-MIGALLÓN, R., “La validez del contrato fijo de obra en el sector de la construcción. Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2005”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 702, 2006. Como fundamento, SSTS, Social, 10 diciembre 1996 (rec. 1989/1955), 30 diciembre 1996 (rec. 637/1996) y 21 septiembre 1999 (rec. 341/1999).

975 PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. y AGUILERA IZQUIERDO, R., “Contratación temporal en la negociación colectiva”, en AA.VV.: *La contratación y el empleo en la negociación colectiva. XXII Jornadas de estudio sobre negociación colectiva*, MTAS, Madrid, 2011, pp. 62-63.

normalidad no altera el carácter temporal de la necesidad de trabajo, como muestra el supuesto típico de este contrato: las actividades de construcción⁹⁷⁶. Es más, la posibilidad de no tener que celebrar diferentes contratos para cada una de las obras sucesivas con el mismo trabajador trata únicamente de evitar cargas burocráticas⁹⁷⁷, máxime cuando la licitud de esta fórmula típica del sector de la construcción había incluso sido admitida con anterioridad a la LSC⁹⁷⁸.

A pesar de la literalidad del texto de esta Ley (la negociación colectiva de ámbito estatal del sector de la construcción podrá adaptar la modalidad contractual del contrato de obra o servicio determinado prevista con carácter general), la disposición adicional 3ª LSC no supone una nueva habilitación legal (fundamentalmente porque ya se podía regular convencionalmente con anterioridad) y tampoco una llamada de atención para que se haga (porque, de hecho, ya se hacía), sino más bien una invitación a los negociadores sociales para que lo sigan haciendo en términos análogos a cómo se venía actuando tradicionalmente y se mantiene en la actualidad⁹⁷⁹. En coherencia con tal posibilidad, el propio ET, en su disposición final 3ª, establece que “lo dispuesto en el art. 15.1.a) y 5 y en el art. 49.1.c) se entiende sin perjuicio de lo que se establece o pueda establecerse sobre la regulación del contrato fijo de obra, incluida su indemnización por cese, en la negociación colectiva de conformidad con la disposición adicional tercera LSC”.

Desde estas premisas, el tenor vigente del VI CCSC estatal del sector distingue el contrato fijo de plantilla –como aquel que se concierta por tiempo indefinido–, del contrato fijo de obra –como aquel que tiene por objeto la realización de una obra o trabajo determinados–, cuya duración, pese a su denominación, es siempre temporal, suponiendo una concreción convencional del contrato por obra o servicio determinado previsto en el art. 15 ET⁹⁸⁰.

Como ya consta, según lo previsto en el art. 24 CCSC, la regla general es que el contrato fijo de obra tenga por objeto la ejecución de una sola obra, pero se admite la adscripción del personal contratado a obras distintas de la inicial (que debe figurar claramente identificada en el contrato como requisito esencial) con el fin de simplificar este tipo de contratación para ajustarse mejor a las necesidades productivas de la empresa, imponiendo en todo caso como cautelas especiales las tres siguientes (art. 24)⁹⁸¹:

1.- “Acuerdo expreso del trabajador” por escrito y documentalmente en el modelo recogido como Anexo al Convenio⁹⁸², lo cual tronca con la exigencia del art. 15.1 a) ET que exige la especificación suficiente, con precisión y claridad, de la obra o servicio que constituya el objeto o, utilizando las palabras del Tribunal Supremo, “la identificación de las obras en las que se va a prestar servicios es un dato esencial del contrato y constituye una garantía irrenunciable para el trabajador”⁹⁸³, de forma que la falta de acuerdo expreso supone la conversión del contrato de duración determinada en indefinido, al igual que también se producirá esta consecuencia cuando el trabajador fuera desplazado a obras que no son propias de su contratación⁹⁸⁴. Lo determinante es que quede suficientemente identificada la nueva obra a la que se adscriba al trabajador, en aras a evitar la arbitrariedad empresarial⁹⁸⁵. No es admisible, por tanto y recurriendo a un supuesto concreto ventilado en vía judicial, la sustitución del acuerdo expreso para cada una de las obras sucesivas “por una incondicional aceptación del trabajador de una cláusula (que, al parecer, es cláusula tipo ya que forma parte del contenido impreso del contrato, al contrario que ocurre con las restantes que lo singularizan, todas ellas escritas a máquina) impuesta por la empresa en el momento mismo de la contratación, en que es más evidente la posición de desigualdad de las partes, para trabajar en unas obras cuya

976 STS, Social, 6 octubre 2006 (rec. 4243/2005).

977 STSJ, Social, Cataluña 21 octubre 1999 (rec. 4847/1999).

978 PEDRAJAS MORENO, A. y SALA FRANCO, T.: *Miscelánea Jurisprudencial: Acerca de la legalidad de los contratos de obra o servicio determinado cuando el trabajador trabaja en varias obras de la misma empresa. Sobre la licitud de la utilización de un contrato genérico, con determinación posterior de las obras a realizar*, Tirant Lo Blanch, Madrid, 2006.

979 ARAGÓN GÓMEZ, C., “La calidad en el empleo en el sector de la construcción: el contrato fijo de obra”, en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.): *La nueva Ley Reguladora de la Subcontratación en la Construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 189.

980 STSJ, Social, Madrid 31 marzo 2003 (rec. 685/2003).

981 STSJ, Social, Cataluña 8 enero 2014 (rec. 5211/2013).

982 STSJ, Social, Cataluña 15 octubre 2008 (rec. 5425/2008).

983 STS 30 junio 2005 (rec. 2426/2004).

984 SSTSJ, Social, País Vasco 4 abril 2006 (rec. 395/2006) y 24 junio 2008 (rec. 1174/2008).

985 SSTSJ, Social, Cataluña 13 y 19 diciembre 2011 (rec. 4702/2011 y 4974/2011).

ubicación, calidad y tipo de actividad ignora el trabajador..., pues ello implica la exposición a decisiones arbitrarias del empleador que incluso podría esgrimir la oscuridad de la cláusula contractual como medida de presión a lo largo de toda la relación laboral⁹⁸⁶.

2.- Ubicación de los distintos centros en la misma provincia, con el fin de evitar la onerosidad excesiva que para el trabajador puede suponer el cambio a un lugar de trabajo más allá del referido ámbito territorial, en cuyo caso el contrato se convertirá en indefinido⁹⁸⁷. Ahora bien, esto no quiere decir que el empresario no pueda acometer en provincia distinta y contar con los mismos empleados que ya venían trabajando para él. Cuando el cambio de centro de trabajo implique, a su vez, un cambio de provincia, lo que impide el precepto convencional es que dicha movilidad quede amparada –so pena de devenir indefinido—en un mismo contrato de obra. En este caso, deviene necesaria la suscripción de un nuevo contrato de trabajo⁹⁸⁸.

3.- Terminación del contrato en el plazo máximo de tres años consecutivos, “salvo que los trabajos de la especialidad del trabajador en la última obra se prolonguen más allá de dicho término”. Por la misma razón, la terminación de los trabajos de su especialidad en la última obra es causa suficiente para la extinción del contrato aunque no se haya agotado el período máximo de tres años previsto en el art. 24 CCSC⁹⁸⁹. Si ya ha transcurrido dicho lapso temporal, el fin de obra justifica asimismo la cesación del contrato, pues no cabe un nuevo cambio de obra so pena de convertir la relación laboral en indefinida. Por tanto, la única virtualidad del art. 24 CCSC consiste en impedir la prolongación del contrato cuando, expirada la duración máxima de tres años, esté pendiente de iniciarse alguna de las obras acordadas por las partes. En tal caso, la extinción del contrato se producirá cuando finalice la última obra en la que haya intervenido el trabajador, quedando sin realizar las obras contratadas que no se hubieran iniciado al término de ese plazo. No obstante, si el empresario desea seguir utilizando los servicios del trabajador en otro centro de trabajo, podrá formalizar un nuevo contrato temporal, cuya validez muy difícilmente sería cuestionable por cuanto se trataría de un nuevo contrato para otra obra determinada y distinta⁹⁹⁰, tal y como ha reconocido la doctrina judicial que considera que el período trienal actúa como límite para cada bloque de contratación⁹⁹¹.

Mientras no se haya alcanzado este límite máximo de tres años, el trabajador podrá ser reubicado en nuevas obras de una misma provincia con su consentimiento expreso siempre que hayan finalizado las anteriores en que hubiese estado empleado⁹⁹² y se especifique la nueva con claridad en el pacto⁹⁹³, como también, del mismo modo, el contrato podrá ser extinguido a la finalización de cualquiera de esas obras, sin que tenga por qué agotarse el plazo máximo. Es más, una vez alcanzado el límite máximo de tres años, la conversión del trabajador en fijo de plantilla no se produce automáticamente sino que no acontece hasta que se produce la asignación de una obra nueva. Se permite, pues, la utilización del contrato fijo de obra para prácticamente cualesquiera obras dentro de una misma provincia mediante la novación del objeto del contrato de obra inicial, abriendo paso, con serias dudas, al principio de estabilidad y calidad en el empleo a través de una limitación puramente temporal consistente en la conversión del contrato en indefinido únicamente cuando se produzca una modificación para una nueva obra una vez transcurridos tres años desde el contrato inicial. Bastaría con extinguir el contrato fijo de obra al fin de cualquier obra anterior al cumplimiento de los tres años y suscribir un nuevo contrato para las subsiguientes para conseguir evitar la conversión del contrato en indefinido y perpetuar así la temporalidad. Todo ello sin olvidar que, con origen en la reforma laboral de 2010, el art. 15.1 a) ET pasa a fijar, también, un plazo máximo infranqueable de tres años para el contrato por obra o servicio determinado (ampliable hasta 12 meses por convenio), no condicionado a la finalización de la obra, a partir de cuyo cumplimiento los trabajadores adquieren, asimismo, la condición de fijos⁹⁹⁴, si bien esta previsión queda modulada *in peius* en el sector de la construcción en los términos convencionales vistos.

986 STSJ, Social, Asturias 8 febrero 2013 (rec. 3103/2012).

987 STSJ, Social, País Vasco 15 febrero 2005 (rec. 3048/2004).

988 ARAGÓN GÓMEZ, C., “La calidad en el empleo en el sector de la construcción: el contrato fijo de obra”, cit., p. 197.

989 SSTSJ, Social, Islas Baleares 30 junio 2005 (rec. 74/2005), Asturias 29 abril 2011 (rec. 588/2011) ó Cataluña 14 diciembre 2005 (rec. 3840/2005), 14 marzo 2007 (rec. 6565/2006) y 21 marzo 2012 (rec. 7955/2011).

990 ILLUECA BALLESTER, H., *Descentralización productiva y prevención de riesgos laborales en las obras de construcción*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, p. 324.

991 STSJ, Social, País Vasco 30 marzo 2010 (rec. 149/2010).

992 STSJ, Social, Cataluña 4 noviembre 2014 (rec. 4669/2014).

993 STSJ, Social, Galicia 1 abril 2005 (rec. 952/2005).

994 RODRIGO SANBARTOLOMÉ, R., “El contrato fijo de obra. El artículo 15.5 del ET y las reformas laborales”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 382, 2015, p. 109.

Resta por analizar, en fin, si la regulación convencional del contrato fijo de obra de utilización sucesiva para el trabajo en distintas obras puede verse afectada por lo previsto en el art. 15.5 ET que establece un límite temporal a la sucesión de los contratos de duración determinada (24 meses dentro de 30), tanto si el trabajador ocupa el mismo puesto de trabajo como diferente. Dos argumentos avalan una respuesta negativa: de un lado, el precepto estatutario mencionado exige la celebración de “dos o más contratos temporales” mientras el contrato fijo de obra constituye un solo negocio jurídico, esto es, un único contrato temporal cuyo objeto se nova para cada obra; de otro, la regulación del art. 15.5 ET “se entiende sin perjuicio de lo que se establece o pueda establecerse sobre la regulación del contrato fijo de obra... en la negociación colectiva”. Es más, la disposición final 3ª ET excepciona la aplicación del art. 15.5 ET en el contrato fijo de obra.

Desde tal premisa, el art. 24.4 CCSC establece con claridad que “no se producirá sucesión de contratos por la concertación de diversos contratos fijos de obra para diferentes puestos de trabajo en el sector”, entendiendo que el puesto de trabajo es diferente a la luz del art. 22 cuando se modifiquen tareas o funciones, categoría profesional o centro de trabajo. Sobre esta misma idea redonda el art. 24.5 CCSC, el cual determina que “la contratación, con o sin solución de continuidad, para diferente puesto de trabajo mediante dos o más contratos fijos de obra con la misma empresa o grupo de empresas en el período y durante el plazo establecido en el art. 15.5 ET, no comportará la adquisición de la condición establecida en dicho precepto”. Por tanto, el VI CCSC pretende dejar claro que se utilice un único contrato con objeto novado para sucesivas obras o se celebren dos o más contratos distintos no se producirá la adquisición de indefinición por parte del trabajador aunque se superen los límites temporales del art. 15.5 ET si los puestos ocupados son diferentes porque cambian las funciones, categoría o centro de trabajo⁹⁹⁵. *A contrario sensu*, sería aplicable la adquisición de la condición de fijo por parte del trabajador únicamente si se celebraran sucesivos contratos de obra para el mismo puesto⁹⁹⁶, lo cual no es muy probable dada la escasa duración temporal de las obras, que permite su terminación utilizando un único contrato, conclusión que hace entender que los trabajadores de la construcción se encuentran en una peor situación por más regresiva que la del resto de trabajadores.

Sea como fuere, el art. 24.8 CCSC reconoce al personal fijo de obra el derecho a una indemnización por cese del 7 por 100 del salario devengado durante la vigencia del contrato, cantidad que supone una mejora añadida sobre los 12 días previstos, por el momento y a la espera de la intervención del legislador tras los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁹⁹⁷, en el ET, de modo que no vulnera ninguna previsión de derecho necesario⁹⁹⁸, debiendo asumir, incluso el Fondo de Garantía Salarial, este suplemento indemnizatorio⁹⁹⁹. El cese debe comunicarse siempre con 15 días naturales de antelación, sin que sea preciso, como en la legislación general, que el contrato tenga una duración superior a un año, preaviso que puede sustituirse por una indemnización equivalente a la cantidad correspondiente a los días del plazo omitidos, calculada sobre las tablas del convenio (excluidos, pues, los incentivos, los destajos, y los conceptos que no tengan carácter salarial)¹⁰⁰⁰.

V.X.2.- Los convenios colectivos provinciales en el marco de la Comunidad de Castilla y León

Todos los convenios colectivos provinciales del sector de la construcción en el marco de la Comunidad Autónoma de Castilla y León recogen el régimen jurídico aplicable al contrato fijo de obra en los mismos términos que el convenio nacional. Así lo hacen el art. 15 CC Ávila, art. 16 CC Burgos, art. 15 CC León, art. 17 CC Palencia, art. 8 CC Segovia, art. 11 CC Soria, art. 10 CC Valladolid, art. 14 CC Zamora y art. 12 CC Salamanca. Esta coherencia de contenidos muestra otra vez de uniformidad de la regulación en este marco de la actividad, permitiendo al tiempo dar por cumplidos los términos de la disposición adicional tercera LSC, que, como ya consta, habilita únicamente al convenio colectivo sectorial estatal

995 STS, Social, 19 julio 2011 (TOL 2.227.954).

996 STSJ, Social, Madrid 10 noviembre 2010 (rec. 3434/2010).

997 Principalmente, STJUE C-596/14, de 14 de septiembre de 2016, asunto *De Diego Porras*.

998 STSJ, Social, Comunidad Valenciana 23 octubre 2012 (rec. 639/2012).

999 STSJ, Social, Asturias 23 octubre 2015 (rec. 1925/2015).

1000 LAFUENTE PASTOR, V.P., “El contrato de obra o servicio en la construcción en el nuevo escenario de la Ley 32/2006”, en AA.VV (GARCÍA BLASCO, J., Dir.): *La subcontratación en el sector de la construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del RD 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla*, 2ª edición, Aranzadi-Thomson Reuters, Pamplona, 2009, pp. 147 y ss.

la adaptación de “la modalidad contractual del contrato de obra o servicio determinado prevista con carácter general mediante fórmulas que garanticen mayor estabilidad en el empleo de los trabajadores, en términos análogos a los actualmente regulados en dicho ámbito de negociación del sector de la construcción”.

V.XI.- LA FORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES COMO INVERSIÓN DE FUTURO EN LA DIGNIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

A la vista de la deficiente formulación convencional, que facilita la perniciosa rotación de mano de obra, es necesario reformular la configuración pactada del contrato fijo de obra, apostando por la creación de empleo estable, acompañada, como anteriormente se apuntó, de nuevos y mayores requerimientos en formación y, en general, en cualificaciones y competencias profesionales, aspecto en el que el diálogo social debe jugar un papel preponderante.

Así, en aras a conseguir el ansiado objetivo tendente a la creación de puestos de trabajo de calidad aprovechando las posibilidades que brinda el sector de la construcción sostenible, deviene prioritario, de un lado, potenciar un mayor acceso de los trabajadores a las cualificaciones profesionales de los niveles 1, 2 y 3 en aquellas familias con proyección en la construcción (edificación y obra civil, madera, mueble y corcho, vidrio y cerámica, electricidad y electrónica, energía y agua, instalación y mantenimiento...) ¹⁰⁰¹, o, por lo menos, a los programas de cualificación profesional inicial especialmente referidos a ayudante de albañilería o auxiliar en operaciones de acabado y pintura; y, de otro, actualizar el sistema de clasificación profesional, tal y como efectivamente lleva a cabo el anexo X CCSC, estructurada en tres áreas funcionales: 1) Gestión técnica, diseño y planificación, que comprende, a modo de ejemplo, las actividades de “gestión técnica, trabajo de campo, diseño, representación gráfica; mediciones; valoraciones, investigación, etc.”. 2) Producción y actividades asimiladas, que incluye, entre otras, las tareas de “acondicionamiento del terreno; preparación y organización de tajos; mediciones en obra; ejecución de las distintas fases y unidades de obras de rehabilitación, edificación, civiles y marítimas (excavaciones, dragados, estructuras, cerramientos, particiones, cubiertas, aislamientos e impermeabilizaciones, instalaciones, pinturas, acabados); operaciones con maquinaria y equipos de trabajo, así como conservación y explotación de carreteras”. 3) Servicios transversales a las dos áreas citadas anteriormente, entre las que cabe citar “administración, finanzas, comercial, marketing, calidad, medio ambiente, prevención de riesgos laborales, limpieza, seguridad, jardinería, etc.” ¹⁰⁰².

1001 De particular interés son el Título Profesional Básico en Reforma y Mantenimiento de Edificios; Título de Técnico en Construcción; Título de Técnico en Obras de Interior, Decoración y Rehabilitación; Título de Técnico Superior en Proyectos de Edificación; Título de Técnico Superior en Proyectos de Obra Civil; Título de Técnico Superior en Centrales Eléctricas; Título de Técnico Superior en Eficiencia Energética y Energía Solar ó Título de Técnico Superior en Energías Renovables.

1002 Grupo 1: Peón ordinario. Nivel XII. Aprendices. Niveles XII, XIII y XIV. Personal servicio limpieza. Nivel XII. Botones. Nivel XIII y XIV. Pinches. Nivel XIII y XIV. Ordenanza. Nivel X. Porteros. Nivel X. Grupo 2: Calcador. Nivel IX. Aspirante. Nivel XII. Ayudante de oficio. Nivel X. Peón especializado. Nivel XI. Ayudante de práctico en topografía. Nivel IX. Especialistas de 2.ª Nivel XI. Ayudante de oficio (varios). Nivel IX. Adoquinadores y emparedadores. Nivel X. Ayudante de maquinista. Nivel IX. Marinero motorista. Nivel IX. Conserje. Nivel IX. Vigilante de obra, taller o fábrica. Nivel X. Vendedor. Nivel IX. Almacenero. Nivel X. Dependientes de economatos (según ordenanza se registrarán por las normas del personal de comercio de la construcción, vidrio y cerámica (mayoritario). No tiene adjudicado nivel. Aspirante (de laboratorio). Nivel XIII. Grupo 3: Auxiliar de organización. Nivel IX. Oficial de 2.ª de oficio. Nivel IX. Especialistas de 1.ª Nivel X. Maquinista de segunda. Nivel VIII. Oficial de 2.ª (varios). Nivel IX. Ayudante entibador. Nivel VIII. Auxiliar administrativo. Nivel IX. Auxiliar de laboratorio. Nivel X. Viajantes. Nivel VII. Corredor de plaza. Nivel VIII. Cobrador. Nivel X. Grupo 4: Delineante de 1.ª Nivel VI. Delineante de 2.ª Nivel VII. Técnico de organización de 1.ª Nivel VI. Técnico de organización de 2.ª Nivel VII. Inspector de control, señalización y servicios. Nivel VIII. Oficial de 1.ª de oficio. Nivel VIII. Capataz. Nivel VII. Práctico en topografía de 2.ª Nivel VII. Especialista de oficio. Nivel VII. Modelista. Nivel VII. Encargado de obra (en general y de obra pública). Nivel VI. Patrón dragador. Nivel VI. Patrón de puerto. Nivel VII. Maquinista de primera. Nivel VII. Capataz de maniobra. Nivel VII. Capataz asentador de vías. Nivel VII. Maquinistas de primera de locomotora. Nivel VIII. Cantero de primera. Nivel VIII. Barrenero-picador. Nivel VIII. Oficial de 1.ª (varios) Nivel VII. Adornista. Nivel VII. Entibador. Nivel VII. Especialistas barreneros. Nivel VII. Buzo. Nivel VII. Contramaestre. Nivel VII. Oficial administrativo de 1.ª Nivel VI. Oficial administrativo de 2.ª Nivel VIII. Analista de segunda. Nivel VIII. Encargado de sección Laboratorio). Nivel IV. Jefe de almacén. Nivel IX. Grupo 5: Delineante superior. Nivel V. Jefe de sección de organización de 1.ª Nivel III. Jefe de sección de organización de 2.ª Nivel V. Escultor de piedra y mármol. Nivel VI. Práctico en topografía de 1.ª Nivel VI. Ayudante de obra. Nivel IV. Jefe o encargado de sección o taller. Nivel VI. Encargado general de obra. Nivel V. Maestros industriales. Nivel IV. Grupo 6: Titulados medios / Diplomados. Nivel III. Arquitectos e Ingenieros técnicos. Nivel III. Técnicos titulados de topografía y dibujo. Nivel III. Profesores mercantiles. Nivel III. Encargado general. Nivel IV. Jefe de fabricación o encargado general de fábrica. Nivel IV. Jefe de personal. Nivel IV. Jefe administrativo de 1.ª Nivel III. Ayudantes técnicos sanitarios / Diplomado Universitario

En esta nueva ordenación convencional, se definen las características comunes, la formación necesaria en cada uno de los grupos quedando únicamente exento de tal requisito el primero y las tareas a desarrollar, teniendo en cuenta las necesidades actuales del trabajo en el sector, que demanda profesionales capacitados en el conocimiento de nuevos materiales utilizados para la mejora de la eficiencia energética, en materia de calidad y control de ejecución de obra, en nuevas tecnologías (instalaciones, climatización, ventilación, iluminación, aislamiento o energías renovables), en seguridad, habitabilidad y medio ambiente, en gestión de consumos y uso eficiente del agua, en auditoría energética, en valorización de residuos, demolición (RCDs), análisis del ciclo de vida (ACV) y en asesoramiento jurídico especializado.

Se trata de dotar a los trabajadores de una cualificación que les permita ser versátiles en cuanto a los puestos de trabajo a desempeñar, con un nivel de adaptación a los cambios en sus quehaceres que impida que, ante innovaciones hacia construcciones más sostenibles, ecológicas y de una mayor complejidad técnica, el trabajador deba ser sustituido por otro más cualificado perdiendo de este modo su forma de sustento, idea que se plasma también en el VI CCSC, que regula, incluso, una Comisión Paritaria Sectorial de Formación Profesional (art. 112).

Singular importancia tiene igualmente el recurso al contrato para la formación, concebido en el ordenamiento español como uno de los mecanismos legislativos destinados a favorecer la inserción y promoción en el mercado de trabajo, permitiendo obtener “una cualificación profesional en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo” (art. 11.2 ET). Desde tales perspectivas, la celebración de esta modalidad contractual implica la combinación de dos elementos: uno clásico en la relación laboral, una prestación de servicios a cambio de una retribución; otro, más ligado a instituciones formativas, cual es la enseñanza y adquisición de conocimientos teóricos y prácticos. En esta última variante radica la peculiaridad de la relación, de manera que los contenidos de aprendizaje se convierten en una de las “obligaciones sustantivas más relevantes” de la presente modalidad, asumiendo el empresario la obligación de proporcionar al empleado tanto el trabajo efectivo debidamente tutorizado como la formación adecuada al objeto del contrato¹⁰⁰³. Sin perder de vista que existen tareas que por elementalidad misma excluyen la posibilidad de celebración de este tipo de contrato, el art. 25.4 CCSC establece que “la Fundación Laboral de la Construcción a través de sus centros propios o colaboradores, dará, en su caso, la calificación a través de las pruebas correspondientes, previamente homologadas, tanto del aprovechamiento teórico como práctico y decidirá su pase a la categoría de oficial” a la luz de los itinerarios formativos existentes para el sector, máxime cuando en el propio VI CCSC se recoge una apuesta por acciones, cursos o programas que impulsen, desarrollen, adapten y completen las cualificaciones profesionales de los trabajadores del sector.

Todo ello sin olvidar las garantías que aporta la “Tarjeta Profesional de la Construcción”, definida como “el documento expedido por la Fundación Laboral de la Construcción que constituye una forma de acreditar, entre otros datos, la formación específica recibida por el trabajador en materia de prevención de riesgos laborales, así como la categoría profesional del trabajador y los periodos de ocupación en las distintas empresas en las que vaya ejerciendo su actividad” (arts. 128 y ss. CCSC). Por esta vía se configura un detallado sistema de acreditación formativa a modo de documento-resumen de los elementos esenciales de la actividad profesional del trabajador¹⁰⁰⁴.

en Enfermería. Nivel IV. Encargado de sección de laboratorio. Nivel VI. Graduados sociales. Nivel III. Maestros de primera enseñanza. Nivel IV. Grupo 7: Titulados superiores. Nivel II. Arquitectos superiores. Nivel II. Ingenieros superiores. Nivel II. Actuarios de seguros. Nivel II. Licenciados. Nivel II. Intendentes mercantiles. Nivel II. Doctores. Nivel II. Grupo 8: Personal directivo. Nivel I. Directores generales. Director. Gerentes de empresa. Subdirector general. Inspector general. Secretario general (Anexo XI).

1003 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R., “El contenido de las enseñanzas profesionales en el contrato para la formación”, *Revista de Derecho Social*, núm. 45, 2009, p. 147

1004 ILLUECA BALLESTER, H., *Descentralización productiva y prevención de riesgos laborales en las obras de construcción*, cit., p. 366.

V.XII.- POSIBILIDADES VARIADAS PARA EL EMPRENDIMIENTO. ANÁLISIS DE DISTINTAS FIGURAS

El mero recurso a la estadística puede demostrar la mayor frecuencia de empleo por cuenta propia en el sector de la construcción tradicional muy por encima del que se observaba en el conjunto de la economía¹⁰⁰⁵, realidad que puede volver a repetirse en el nuevo urbanismo. Más allá de la existencia del común denominador que significa tener una normativa legal específica de referencia integrada en esencia por la Ley 20/2007, de 11 de julio, no hay que olvidar que en España uno de los objetivos fundamentales de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, y de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento la competitividad y la eficiencia, es el desarrollo de “aquellas situaciones o medidas que apoyen el espíritu emprendedor, fomentando la responsabilidad, innovación y emprendimiento, poniendo a disposición más entramados de apoyo a la creación de empresas, en especial con una cooperación más estrecha entre los servicios de empleo y los proveedores de financiación. A tal fin, se podrán desarrollar actuaciones o medidas consistentes en incentivos en la cotización a la Seguridad Social, ayudas al autoempleo, capitalización de la prestación por desempleo, fomento de la cultura emprendedora, dispositivos para favorecer el autoempleo y emprendimiento colectivo en el marco de la economía social, asesoramiento al autoempleo y creación de sofisticadas empresas y formación para el emprendimiento fundado en las nuevas tecnologías. En estos fines profundiza la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo, que afianza los acicates clásicos e introduce acicates nuevos en esta materia: beneficios en materia de cotización (tarifa plana, modulación de los recargos por ingresos fuera de plazo, cambios de base de cotización cuatro veces al año, cotización por días de alta cada mes...), conciliación de la vida laboral y familiar, percepción a tanto alzado del subsidio por paro, compatibilidad en el percibo de dicha prestación con la actividad por cuenta propia y protección por accidente *in itinere*.

Estas nuevas perspectivas de impulso (como más novedosas, *spin-off*, *startup*, economía colaborativa, *net-working*, *crowdsourcing* o *crowdwork*)¹⁰⁰⁶ no pueden hacer olvidar que los trabajadores autónomos *stricto sensu* singulares, o agrupados en algún tipo de fórmula asociativa, y los autónomos económicamente dependientes, siempre han tenido importancia cuantitativa destacada en el sector de la construcción y lógicamente conservarán esta impronta en el nuevo paradigma de la sostenibilidad de los edificios, al tiempo que tampoco cabe silenciar la presencia en este marco de corporaciones en sentido mercantil del término, pero de tamaño muy diverso, algunas como grandes grupos de empresas y otras, la mayoría, medianas y pequeñas, con una elevada atomización, especialización de la actividad e incidencia de la subcontratación tanto en el sector privado como en colaboración con la Administración¹⁰⁰⁷, siendo indiferente, a la postre y a efectos laborales, la cualidad individual o societaria de su personalidad jurídica o la condición de ente jurídico-económico no personificado¹⁰⁰⁸.

Bajo tales premisas, varias figuras merecen ser objeto de atención por las posibilidades de desarrollo en el marco del emprendimiento empresarial que atesoran:

V.XII.1.- Promotor

Toda construcción parte de un elemento subjetivo inicial y propio cual es la figura del promotor; sujeto que, siendo el titular del lugar de trabajo dispone del espacio físico donde se desarrollará la obra, decide para su aprovechamiento su ejecución, asumiendo el coste económico total de la misma y designando a las personas que van a dirigir técnicamente la actividad y controlar su ejecución, representados a través de la dirección facultativa y el coordinador de seguridad y salud, sin que éstos estén integrados en las empresas contratistas intervinientes, como tampoco lo está el proyectista¹⁰⁰⁹.

1005 CES, *Informe 02/2016. El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*, cit., p. 39.

1006 CAVAS MARTÍNEZ, F., “Las prestaciones de servicios 1a través de plataformas informáticas de consumo colaborativo: un nuevo desafío para el Derecho del Trabajo”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 406, 2017, p. 27.

1007 AGUILÓ CRESPI, P., *Subcontratación en el sector de la construcción*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, p. 11.

1008 MONEREO PÉREZ, J.L., “Empresario, empresa, centro de trabajo”, en AA.VV (GOERLICH PESET, J.M., Coord.): *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, p. 70.

1009 SÁNCHEZ DE LA ARENA, M.A., “Las obligaciones de coordinación y cooperación entre empresas derivadas de la subcontratación en el

Esta figura de promotor se concreta, en el marco de la regeneración y renovación urbanas, en el propietario, concepto dentro del cual cabe incluir, a tenor del art. 8.2 TRLSRU, a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas o los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, así como las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores, quienes se ocupan de la gestión de la obra.

En esta misma línea, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LE), considera promotor a “cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a tercero bajo cualquier título” (art. 9). Por su parte, la LSC define a este agente, de una manera más vaga, como la “persona física o jurídica por cuenta del cual se realiza la obra” [art. 3 b)]. Se describe, pues, al promotor teniendo en cuenta el grado de participación y el poder de decisión sobre el proceso edificatorio, y se prescinde de otros factores como la finalidad de su actividad (ánimo de lucro o satisfacción de las necesidades propias de habitación) o su condición personal (persona física o jurídica, pública o privada, empresario o consumidor), pudiendo distinguir, a su vez, tres modalidades: a) el que destina la edificación al tráfico con terceros, normalmente a la venta o alquiler, es decir, aquel que promueve viviendas “para su posterior enajenación, entrega o cesión a otros”, que puede actuar, al tiempo, como constructor (promotor-constructor), como vendedor (promotor-vendedor), como mandatario, representante o prestatario de servicios (promotor-gestor) o como cesionario o cedente de solar por edificación futura; b) el autopromotor individual o el colectivo agrupado en comunidad de propietarios, quienes promueven las obras para destinar la edificación al uso propio o “para sí”; c) y las cooperativas de viviendas, que promueven las obras para su posterior entrega o cesión a sus socios (art. 9.1 LE)¹⁰¹⁰.

En todo caso, el promotor es el sujeto del que parte la iniciativa de la ejecución de las obras de rehabilitación y regeneración urbanas (muy probablemente financiando su coste) y constituye el primer eslabón de la cadena de contratas y subcontratas. Sin embargo, es preciso distinguir al promotor puro y simple, que salvo en el extremo relativo a la designación del coordinador de seguridad y al director facultativo no asume más responsabilidades que las de carácter solidario con los demás agentes intervinientes señaladas en la Ley 38/1999 referidas a garantizar los daños materiales ocasionados por vicios o defectos en la construcción, de aquel otro que lleva a cabo cometidos de ejecución material de las obras de construcción (promotor-constructor) que no es ajeno a las responsabilidades que puedan derivarse como consecuencia del art. 42 ET y de la LSC¹⁰¹¹. De esta forma, la doctrina judicial ha venido entendiendo que el promotor *stricto sensu* carece de la condición de empresario, pues se limita a realizar una serie de acciones de iniciativa, coordinación y financiación de los proyectos de edificación que tienen básicamente carácter administrativo y comercial, mientras el verdadero empleador realiza una labor fundamentalmente física y productiva¹⁰¹². En suma, el promotor es un sujeto ajeno a la condición de empresario principal en la cadena de subcontratistas de la correspondiente obra, pues no realiza ninguna labor constructiva¹⁰¹³.

Esta parece ser también la postura sobre la que se inspira la LSC, que ha optado por el contratista como el último garante de las condiciones de trabajo y seguridad de los trabajadores en el sector de la construcción eximiendo al promotor. Si bien esta Ley reconoce implícitamente al sujeto aquí analizado el acceso a los datos del registro de empresas acreditadas (art. 6.2) y del libro de subcontratación (art. 8.1.3), sin embargo le deja al margen de las obligaciones y responsabilidades en ella incorporadas en cuanto cumplimiento de los requisitos exigibles a las empresas contratistas y subcontratistas para poder intervenir en el proceso de subcontratación conforme al art. 4, del deber de vigilancia y de la responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones laborales y de Seguridad Social reseñadas en su art. 7, así como de la obligación de tener y llevar al día el libro de subcontratación, todas ellas exigibles a los contratistas. Únicamente deberá responder de las sanciones administrativas previstas por las infracciones tipificadas en los arts. 12.29 y 13.17 Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS), esto es, cuando haya permitido la ampliación excepcional de la cadena de subcontratación y manifiestamente no concurran las causas motivadoras de ésta.

sector de la construcción”, en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.): *La nueva Ley reguladora de la subcontratación en la construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 136.

1010 MILÁ RAFEL, R., *Promoción inmobiliaria, autopromoción y cooperativas de viviendas*, Aranzadi, Pamplona, 2015, pp. 135 y ss.

1011 TOROLLO GONZÁLEZ, F.J., “El concepto de promotor y sus obligaciones en materia de seguridad y salud laboral”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004, pp. 85 y ss.

1012 STSJ, Social, Cataluña 21 junio 2004 (TOL 482307).

1013 STS, Social, 20 julio 2005 (RJ 5595).

Así pues –y a mayor abundamiento–, de conformidad con la LSC, el promotor no es el “empresario principal”, ya que esta condición queda reservada expresamente para el contratista [art. 3.1 e)], e incluso se le considera ajeno a la cadena de subcontratación, pues ésta comienza cuando la totalidad o parte de la obra ya asumida por el contratista por encargo de aquél es subcontratada a un tercero [art. 3.1 j)]¹⁰¹⁴.

En fin, la designación del anteriormente mencionado grupo de profesionales técnicos (dirección facultativa y coordinador de seguridad y salud) por el promotor o propietario se rige por el principio de libertad de forma que inspira el sistema de contratación en nuestro ordenamiento jurídico (art. 1278 CC). Por ende, será admisible cualquier tipo de relación contractual, incluyendo el contrato de trabajo, aunque predominan vínculos de carácter civil como el arrendamiento de servicios, generando también aquí un importante volumen de empleo autónomo, como después se verá.

V.XII.2.- Constructor/rehabilitador

Como ya consta, la fórmula organizativa por excelencia en el sector de la construcción es la descentralización productiva, aspecto que no ha pasado desapercibido al legislador a la hora de establecer algunas exigencias.

A) Responsabilidades

La externalización hacia otras empresas o a profesionales autónomos de funciones o actividades del ciclo productivo propio¹⁰¹⁵ implica que el constructor o rehabilitador, en este caso, sea el agente responsable de ejecutar la obra encargada por el promotor, observando las instrucciones del director de la obra y del director de la ejecución de la obra, realizando una actividad empresarial a través de su organización productiva, bien contratando con los trabajadores necesarios para el desarrollo de la actividad, o bien encomendado a empresas subcontratistas o trabajadores autónomos la totalidad o parte del encargo productivo, en régimen de subcontratación (art. 19 LE). En el primer caso, tiene la consideración de empresario laboral a los efectos previstos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales (art. 2.2 Real Decreto 1627/1997); en el segundo, se convierte en empresario principal y deberá vigilar el cumplimiento de dicha normativa por las empresas subcontratistas y trabajadores autónomos que intervengan en el ámbito de ejecución de su contrato (art. 24.3 LPRL). Todo ello sin olvidar que el recurso a empresas colaboradoras externas, aun cuando resulta plenamente lícito y encuentra fundamento en la libertad de empresa contemplada en el art. 38 CE, sin embargo, desde la perspectiva de las relaciones laborales y como medidas preventivas frente a posibles conductas fraudulentas, por un lado, la LSC se ocupa de establecer una serie de condiciones que toda empresa contratista o subcontratista debe de cumplir como después se explicará, y, por otro, el art. 42.2 ET se detiene en regular un régimen de responsabilidad solidaria del empresario principal respecto a las obligaciones de naturaleza salarial y para con la Seguridad Social (en materia de cotizaciones y prestaciones) contraídas por los contratistas y subcontratistas durante el período de vigencia de la contrata, siempre y cuando dicha contrata vaya referida a actividades ubicadas dentro del marco de la “propia actividad” de la empresa principal¹⁰¹⁶, *vexata quaestio*», expresión ambigua en extremo, de difícil aprehensión y «sobre todo enormemente escurridiza»¹⁰¹⁷, pero que ha servido a la jurisprudencia para excluir de su ámbito de aplicación la realización de trabajos por empresas de construcción para otras que se dedican a actividades industriales o de servicios totalmente ajenas a la construcción¹⁰¹⁸. Con un añadido temporal: de las obligaciones de naturaleza salarial contraídas por los contratistas y subcontratistas con sus trabajadores responderá solidariamente durante el año siguiente a la finalización del encargo y respecto a la Seguridad Social, durante los tres años siguientes¹⁰¹⁹, sin olvidar que el art. 26.2 CCSC establece

1014 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La prevención de riesgos laborales en las obras públicas: logros y fracasos”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010, p. 169 y ss.

1015 VALDÉS DAL-RE, F., “La externalización de actividades laborales: un fenómeno complejo”, en AA.VV (PEDRAJAS MORENO, A., Dir.): *La externalización de actividades laborales (outsourcing): una visión interdisciplinar*, Lex Nova, Valladolid, 2002, p. 29.

1016 MONEREO PÉREZ, J.L., *La responsabilidad empresarial en los procesos de subcontratación: puntos críticos*, Ibidem, Madrid, 1994, pp. 30 y ss.

1017 RIVERO LAMAS, J., «Proyecciones de la descentralización productiva: instrumentación jurídico-laboral», en AA.VV.: *Descentralización productiva y responsabilidades empresariales. El outsourcing*, Aranzadi, Pamplona, 2003, p. 41.

1018 STS 14 diciembre 1982 (RJ 8011).

1019 LÓPEZ ANIORTE, M.C., *La descentralización productiva y su incidencia en la relación individual de trabajo*, Laborum, Murcia, 2003, pp. 130 y ss.

expresamente la responsabilidad solidaria en cuanto a la indemnización de naturaleza no salarial por muerte, gran invalidez, incapacidad permanente absoluta o total derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional pactada en el propio convenio (art. 65), quedando limitado el ámbito de esta responsabilidad exclusivamente respecto de los trabajadores de las empresas subcontratadas obligadas por esta norma paccionada¹⁰²⁰.

Tales responsabilidades, a excepción de esta última, se deberían aplicar también al empresario principal (Administración) en un proceso de contratación pública, si bien el art. 215 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) se esfuerza en dejar claro que el contratista principal –es decir, el adjudicatario— continúa obligado a todos los efectos ante el poder adjudicador y el subcontratista queda obligado sólo ante el contratista principal. De esta diferenciación obligacional, cabe inferir la existencia de dos contratos perfectamente distintos: uno, de naturaleza pública, es decir, el del poder adjudicador con el agente adjudicatario, y otro, de naturaleza privada, esto es, entre este último y un nuevo empresario, de lo que se deduce que la subcontratación no implica la existencia de una tercera parte en el contrato público, sino únicamente una relación jurídica y económica entre el adjudicatario y el subcontratista ajena a la relación principal entre el poder adjudicador y el primero. Los subcontratistas quedarán obligados solo ante el contratista principal “que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento descriptivo, y a los términos del contrato, incluido el cumplimiento de las obligaciones en materia... social o laboral”.

B) Variedad de fórmulas

Como es de sobra conocido, la condición de empresario como sujeto de un contrato laboral, también en el sector de la construcción, puede adquirirse por cualquier título jurídico en virtud del cual se reciban los servicios del trabajador, siendo irrelevante la existencia o no de personalidad jurídica, el tipo de negocio, la naturaleza de la explotación (propietario, arrendatario, cesionario, usufructuario...), la existencia o no de fines lucrativos o la concurrencia o no de una determinada organización empresarial. Siendo posible, además, la intervención de una pluralidad de constructores o rehabilitadores urbanos que pueden actuar como un “holding”, una “empresa policorporativa” o una “unión temporal de empresas” (UTE)¹⁰²¹.

Centrando la atención en esta tercera forma de cooperación empresarial, de gran protagonismo en las obras públicas, regulada en el título III Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre régimen fiscal de agrupaciones y uniones temporales de empresas y de las sociedades de desarrollo industrial regional, cabe señalar que permite aprovechar el potencial económico y financiero de las sociedades coligadas, originando un vínculo de carácter temporal de duración idéntica a la de la obra que constituya su objeto. Carece de personalidad jurídica propia e independiente de los miembros que la integran, actuando a través de un gerente único, con poderes suficientes de todos y cada uno de sus componentes para ejercitar los derechos y contraer las obligaciones correspondientes [arts. 7.2 y 8 d) Ley 18/1982].

Para reforzar la seguridad del tráfico jurídico y garantizar la publicidad del acuerdo constitutivo, las UTEs se formalizarán en escritura pública [art. 8 d) Ley 18/1982], se inscribirán en el registro especial que al efecto lleve el Ministerio de Hacienda (art. 3 Ley 18/1982) y sus miembros asumirán un régimen de responsabilidad solidaria e ilimitada frente a terceros por los actos y operaciones en beneficio común [art. 8 d) Ley 18/1982]. Bajo tales premisas, la práctica forense ha venido apreciando la existencia de responsabilidad solidaria de las empresas componentes de la UTE respecto de las obligaciones laborales derivadas de las actividades comunes desarrolladas en el ámbito urbanístico por sus trabajadores¹⁰²².

Procede recordar también que la promoción de las pymes es uno de los objetivos clave de la nueva LCSP, con gran incidencia en el sector de la construcción a la luz del elevado volumen de obra pública, tal y como dispone el art. 1.3, que menciona también a las empresas de economía social, diseñando varias medidas para su consecución, pudiendo mencionar la simplificación del procedimiento y reducción de cargas administrativas; la nueva regulación de la división en lotes

1020 a) En caso de muerte derivada de enfermedad común o accidente no laboral, el importe de una mensualidad de todos los conceptos de las tablas del convenio aplicable vigente en cada momento. b) En caso de muerte, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez, derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional será de 47.000 euros. c) En caso de incapacidad permanente total derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional será de 28.000 euros (art. 65.1).

1021 LAGO GIL, R. y HERNÁNDEZ SAINZ, E., “La imputación de la responsabilidad civil en el seno de los grupos de sociedades”, en AA.VV (RIVERO LAMAS, J., Dir.): *Descentralización productiva y responsabilidad empresarial. El outsourcing*, Aranzadi, Pamplona, 2003, p. 405.

1022 SSTSJ, Social, Andalucía/Granada 13 noviembre 2001 (rec. 249/2001), Andalucía/Sevilla 28 mayo 2002 (rec. 4176/2001) y Cataluña 9 febrero 2006 (rec. 7530/2005).

de los contratos (invirtiéndose la regla general que se utilizaba hasta ahora, debiendo justificarse en el expediente la no división del contrato en lotes); la inclusión, como criterio de solvencia que tendrá que justificar el adjudicatario del contrato, de cumplir con los plazos establecidos por la normativa vigente sobre pago a proveedores; o el establecimiento de la obligación para el órgano de contratación, en los contratos que más frecuentemente acuden a la subcontratación, como son los de obras y de servicios de un determinado importe, de comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que el contratista principal hace al subcontratista, así como el régimen más rigorista que respecto de los plazos de pago debe cumplir tanto la Administración como el contratista principal, con el fin de evitar la lacra de la morosidad tan perjudicial para las pequeñas empresas.

Además, la propia Ley 9/2017 introduce en su articulado el capítulo II del título IV de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, pudiendo hacer mención, en primer lugar, a la regulación de las uniones de empresas recogida en el art. 69, que permite “contratar con el sector público a las uniones de empresarios que se constituyan temporalmente al efecto, sin que sea necesaria la formalización de las mismas en escritura pública hasta que se haya efectuado la adjudicación del contrato a su favor.., (debiendo indicar en la licitación) los nombres y circunstancias de los empleadores que la constituyan y la participación de cada uno, así como que asumen el compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de resultar adjudicatarios del contrato”. Y, en segundo término, el endurecimiento, en el art. 77, de los requisitos para la exigencia de clasificación a los efectos de acreditar solvencia de los contratistas o concesionarios (cifrados en 500.000 euros para los contratos de obras).

V.XII.3.- Agentes rehabilitadores

A tenor del art. 4.4 TRLSRU, las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán 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. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar condiciones de infravivienda en aras a garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares, bien de una amplia participación de estos últimos.

Ciertamente, la ordenación urbanística en el sentido apuntado es una función pública, circunstancia que implica que la Administración pueda asumir su gestión directa, pero ello no impide que pueda participar también la iniciativa privada en su ejecución incorporando el componente de la rentabilidad empresarial a través de técnicas administrativas de colaboración público privada. Desde tales premisas, el art. 4.4 TRLSRU prevé que en la ejecución de estas actuaciones sobre el medio urbano, además de las Administraciones Públicas competentes y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, podrán participar: a) las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, b) las cooperativas de viviendas, c) los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, d) las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones, y e) las asociaciones administrativas, que dependerán de la Administración urbanística actuante, a quien competirá la aprobación de sus estatutos, a partir de cuyo momento adquirirán la personalidad jurídica

Una novedad importante de la LRRR, trasladada al TRLSRU, es la incorporación al nuevo urbanismo de lo que difusamente se ha dado en llamar “agente rehabilitador”, como un sujeto más que, junto a las Administraciones Públicas, entidades dependientes de ellas y los propietarios, puede tomar la iniciativa en forma de empresa, entidad o sociedad, para proponer actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y participar en la ejecución de estos tipos de iniciativas, según disponen los arts. 7 y ss. del citado texto legal, al regular las formas de gestión que pueden utilizar las Administraciones para el desarrollo de las actuaciones mencionadas, entre las que se admite la gestión indirecta por tercero seleccionado en concurrencia¹⁰²³.

1023 GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “El agente rehabilitador”, en AA.VV.: *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Aranzadi, Pamplona, 2005, pp. 15-51.

Este supuesto, tal y como recuerda el art. 9 TRLSRU, exige la aplicación del régimen local y de ordenación territorial y urbanística, así como de la ordenación jurídica de contratación pública, de modo que es la LCSP¹⁰²⁴, y a través de un procedimiento competitivo, la encargada de pautar el procedimiento de selección de la entidad a la que se adjudica la ejecución del planeamiento a cambio de un precio, en especie o en metálico, bajo la dirección y control de la Administración del proceso en todas sus fases.

V.XII.4.- Adjudicatarios de contratos administrativos de obras

Singular importancia adquiere dentro del sector de la construcción el recurso al contrato administrativo de obras, no en vano es aquel que tiene por objeto la ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o, con mayor detalle, la realización de trabajos de “construcción, preparación de obras, demolición de inmuebles, movimientos de tierras, perforaciones y sondeos, construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil, construcción general de edificios y obras singulares de ingeniería civil (puentes, túneles, etc.), construcción de cubiertas y estructuras de cerramiento, construcción de autopistas, carreteras, campos de aterrizaje, vías férreas y centros deportivos, obras hidráulicas, montajes, colocación de materiales, instalación eléctrica, trabajos de aislamiento, fontanería, acabados, revocamientos, instalaciones de madera, revestimiento de suelos y paredes, pintura, acristalamiento, alquiler de equipo de construcción o demolición dotado de operario...” o “la realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra”, debiendo entender, en todo caso, por obra “el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble”, así como “la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural” (art. 13 LCSP).

La esencia de la utilidad que este vínculo público proporciona radica en su configuración como una *locatio conductio operis*: el constructor ha de entregar a la Administración la obra concluida a cambio de un emolumento alzado, asumiendo el mayor (riesgo) o menor (ventura) onerosidad que pueda significar para él la obtención del resultado. Lo único que importa es el producto final: la entrega en plazo de la obra terminada relativa a alguno de los trabajos enunciados en el Anexo I LCSP anteriormente mencionados, abstracción hecha de la actividad desplegada por la empresa y del coste que para dicho empresario haya supuesto su alcance¹⁰²⁵.

Sin dejar de reconocer las posibilidades de empleo que genera esta regulación, no cabe ocultar tampoco la existencia de dos severos peligros desde el punto de vista laboral, pues, en primer lugar, el principio de riesgo y ventura que asume el contratista le animará, como es obvio, a reducir todas aquellas partidas económicas que sea posible, con el objetivo de aumentar el lógico beneficio empresarial que preside su actividad, lo cual tendrá una repercusión directa (negativa) en cuanto a las condiciones de trabajo hace. En segundo término, la posibilidad de recurrir fácilmente al fenómeno de la subcontratación, pues el art. 215 LCSP sólo exige comunicar anticipadamente y por escrito a la Administración la intención de celebrar los subcontratos, si bien es pertinente señalar la parte de la prestación que se pretende subcontratar y –cómo no-- la identidad del subcontratista, justificando, al tiempo, suficientemente la aptitud de éste para ejecutarla por referencia a los elementos técnicos y humanos de que dispone y a su experiencia. Como no podía ser de otra manera, en ningún caso podrá encomendarse la ejecución parcial del contrato con personas inhabilitadas para contratar o afectadas por alguna causa de prohibición.

A) Garantías salariales

La rebaja de los precios de los contratos públicos que conlleva la externalización de las actividades de rehabilitación y regeneración de infraestructuras y edificios públicos en los momentos actuales de restricciones presupuestarias y las amplias posibilidades de subcontratación van a afectar, de manera directa y negativa, en las condiciones laborales de los trabajadores, que se ven perjudicadas, no sólo en la vertiente salarial, sino también en otros aspectos como una mayor inestabilidad en el empleo, un importante incremento carga de trabajo o una definición más polivalente de las funciones a realizar.

1024 ALLI ARANGUREN, J.C., “Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014, pp. 209 y ss.

1025 FERNANDEZ ASTUDILLO, J.M., *Contratación administrativa*, 4ª edición, Bosch, Barcelona, 2008, p. 755.

No obstante estas nocivas consecuencias, derivadas de la existencia de una especie de empleador oculto o velado, que está en la sombra o en la antesala en la que realmente se toman las decisiones –la Administración que descentraliza—, pues es quien, en última instancia, condiciona no sólo la cantidad de empleo sino también el tipo o calidad del mismo, lo cierto es que la propia LCSP, de forma más incisiva que su precedente, establece una serie de garantías tendentes a asegurar las condiciones establecidas en el convenio colectivo del sector. Así, en primer lugar, el art. 149.4 deja claro que, en todo caso, “los órganos de contratación rechazarán aquellas propuestas que “no cumplen las obligaciones aplicables en materia... social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201”.

No se entiende por qué, marginando otro tipo de normas internacionales, el art. 201 remite a un listado de convenios de la OIT, cuales son únicamente los siguientes: n.º 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, n.º 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, n.º 29, sobre el trabajo forzoso, n.º 105, sobre la abolición del trabajo forzoso, n.º 138, sobre la edad mínima, n.º 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), n.º 100, sobre igualdad de remuneración, n.º 182, sobre las peores formas de trabajo infantil.

Asimismo, sorprende la referencia expresa al incumplimiento del convenio colectivo sectorial, alterando el sistema de fuentes establecido en el ET, en virtud del cual, en determinadas materias el convenio colectivo de empresa tiene prioridad aplicativa sobre el sectorial, a saber: a) La cuantía del salario base y de los complementos salariales, incluidos los vinculados a la situación y resultados de la empresa. b) El abono o la compensación de las horas extraordinarias y la retribución específica del trabajo a turnos. c) El horario y la distribución del tiempo de trabajo, el régimen de trabajo a turnos y la planificación anual de las vacaciones. d) La adaptación al ámbito de la empresa del sistema de clasificación profesional de los trabajadores. e) La adaptación de los aspectos de las modalidades de contratación que se atribuyen por esta ley a los convenios de empresa. f) Las medidas para favorecer la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal. g) Aquellas otras que dispongan los acuerdos y convenios colectivos a que se refiere el artículo 83.2 (art. 84.2 ET).

Merece, no obstante, una valoración muy positiva la mención expresa de tales convenios sectoriales y, por tanto, su obligatorio respeto con independencia de la existencia de un convenio de empresa, pues en muchas ocasiones los convenios de empresa se han hecho para, tras un descuelgue, reducir de manera importante las condiciones laborales esenciales de los trabajadores, principalmente las salariales¹⁰²⁶. Con esta previsión se termina con las dudas que planteaba la incorporación de previsiones garantistas de este tipo en algunas disposiciones forales en relación con contratos de obra, respecto de las cuales la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo había considerado necesaria la intervención del legislador¹⁰²⁷.

Al fin de garantizar los salarios de los trabajadores, contribuye la exigencia de desglose en el presupuesto base de licitación (esto es, el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación), indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia (art. 100 LCSP). Igualmente, la previsión que sienta que “en aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios” (art. 102.3)¹⁰²⁸.

1026 MIRANDA BOTO, J.M., “Contratación pública y cláusulas de empleo y condiciones de trabajo en el Derecho de la Unión Europea”, *Lex Social*, núm. 2, 2016, pp. 69 y ss.; MOLINA NAVARRETE, C., “Cláusulas sociales, contratación pública: del problema de legitimidad al de sus límites”, *Temas Laborales*, núm. 135, 2016, pp. 79 y ss.; MORENO MOLINA, J.A., “Se puede obligar a los licitadores y a sus contratistas a pagar un salario mínimo determinado al personal que llevará a cabo las prestaciones”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 141, 2016, pp. 106 y ss.; TOSCANI GIMÉNEZ, D. y VALENCIANO SAL, A., “Cambio de criterio del TJUE ante la posibilidad de fijar un salario mínimo a respetar en la ejecución de contratos en el ámbito de la contratación pública: comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-115/14 (RegioPost GmbH amp; Go KG/Stadt Landau in der Pfalz) de 17 de noviembre de 2015”, *Unión Europea Aranzadi*, núm. 1, 2016, pp. 89 y ss.; VÁZQUEZ LACUNZA, E., “El pago de un salario mínimo como condición especial de ejecución en los contratos públicos”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 146, 2016, pp. 28 y ss.

1027 SSTS, Cont-Admtivo, 23 mayo, 31 mayo y 2 junio 2016 (rec. 1383/2015, 1242/2016, 852/2015). LARRAZABAL ASTIGARRAGA, E.: “La introducción del salario mínimo en la contratación pública: análisis jurisprudencial del TJUE y del TSJPV”, *Revista de Derecho Social*, núm. 71, 2015, pp. 125 y ss. ó LARRAZABAL ASTIGARRAGA, E., “La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la posibilidad de exigir la aplicación del convenio colectivo del lugar de ejecución en la contratación pública”, *Lan Harremanak*, núm. 1, 2017, pp. 138 y ss.

1028 Sobre la posibilidad de introducir previsiones de esta naturaleza en los pliegos, MARCOS GONZÁLEZ, J.I., “Cláusulas sociales en los

Con esta misma idea de dignificar las condiciones de trabajo, el apartado II de la Exposición de Motivos de la LCSP aclara que “por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato”. Esta idea se desarrolla en el art. 145 LCSP, sentando en su párrafo 1º que “la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio”, que “se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos”, de modo que “los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato” (párrafo 3º). En concreto, “las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con centros especiales de empleo o empresas de inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato” (art. 145.2.1º). Sin duda, este tenor es mucho más amplio que el empleado por el anterior art. 150.1 TRLCSP, que se refería únicamente a “la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar”.

Por lo demás, los criterios de adjudicación se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación. Según el art. 129 LCSP el pliego podrá dar publicidad “a las disposiciones vigentes en materia de protección del empleo, igualdad de género, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales e inserción sociolaboral de las personas con discapacidad, y a la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad que serán aplicables a los trabajos efectuados en la obra o a los servicios prestados durante la ejecución del contrato”, debiendo en este caso el órgano de contratación solicitar a los licitadores o a los candidatos en un procedimiento de adjudicación de contratos “que manifiesten haber tenido en cuenta en la elaboración de sus ofertas las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de ... protección del empleo, igualdad de género, condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales e inserción sociolaboral de las personas con discapacidad, y a la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad”.

Asimismo, dichos criterios sociales de adjudicación han de estar vinculados al objeto del contrato, exigencia establecida igualmente en el considerando 97 de la Directiva 24/2014, a fin de excluir, en última instancia, “los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, lo cual no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios adquiridos; en consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social en la empresa”, sino que tendrán que particularizar la cláusula social en función del objeto y de la prestación contractual particular de que se trate.

Se venía entendiendo que la vinculación al objeto del contrato implicaba que las cláusulas sociales incorporadas “han de poder ser realizadas por el adjudicatario a través de la materia a suministrar o de la prestación concreta a realizar, dado que se trata de un elemento que debe poder relacionarse intrínsecamente con la prestación principal”¹⁰²⁹. Ahora la propia LCSP indica que se entiende cumplida esta exigencia “cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”.

contratos del sector público: ¿una opción legal de corrección de la reforma laboral? Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de diciembre de 2014, rec. núm. 643/2013”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 387, 2015, pp. 108 y ss.

1029 Resolución 44/2007, de 1 de marzo, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

Igualmente, contando con las posibilidades que marca la Directiva 2014/24, el art. 35.1 n) incluye entre las previsiones expresas que debe de incluir el documento en que se formalice el contrato público correspondiente la relativa a “la obligación de la empresa contratista de cumplir durante todo el período de ejecución del contrato las normas y condiciones fijadas en el convenio de aplicación”. En una primera aproximación, se podría cuestionar la pertinencia u oportunidad de incorporar este apartado que no es sino un recordatorio de una obligación que ya recae sobre el empresario contratista en virtud del ordenamiento jurídico laboral vigente y que debiera resultar indisponible para las partes al formalizar el contrato, si bien no debe soslayarse la importante seguridad jurídica que incorpora para los trabajadores de las empresas adjudicatarias de contratos de obras, evitando, al tiempo, posibles descuelgues *in peius* de condiciones.

Por su parte, el art. 202 LCSP establece, al igual que su precedente, la posibilidad de que los órganos de contratación establezcan condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del nexo contractual, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos¹⁰³⁰.

La vinculación al objeto de contrato, en los términos utilizados en el actual art. 145, no estaba prevista en el art. 118 TRLCSP, añadiendo un condicionante que limitará el juego de estas condiciones, pero que viene exigido por el considerando 98 de la Directiva 24/2014. A cambio, el actual art. 202 establece la obligación de incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares, al menos, una de las condiciones especiales de ejecución siguientes enunciadas en un listado abierto: “hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de empresas de inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico); o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial”. El art. 202.4 LCSP añade, además, como novedad, que todas las condiciones especiales de ejecución que formen parte del contrato serán exigidas igualmente a todos los subcontratistas que participen de la ejecución del mismo.

En fin, el nuevo art. 211 LCSP incluye una causa de resolución del contrato en su apartado i) cual es “el impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los convenios colectivos en vigor para estos trabajadores también durante la ejecución del contrato”. El art. 212 LCSP aclara, a la postre, que “la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca. No obstante lo anterior, la resolución del contrato por la causa a que se refiere la letra i) del artículo 211.1 solo se acordará, con carácter general, a instancia de los representantes de los trabajadores en la empresa contratista; excepto cuando los trabajadores afectados por el impago de salarios sean trabajadores en los que procediera la subrogación de conformidad con el artículo 130 y el importe de los salarios adeudados

1030 El Informe 16/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón ha llegado a la conclusión de que “la inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de una condición especial de ejecución en virtud de la cual se obligue a las empresas adjudicatarias a no minorar las condiciones de trabajo (jornada, salario y mejoras sobre la legislación laboral básica) de los trabajadores adscritos al contrato en el que se incorpora la misma, en función del convenio colectivo que resulte de aplicación al presentarse la oferta, no vulnera el ordenamiento jurídico español ni el Derecho de la Unión Europea siempre que no sea discriminatoria y se respete el principio de publicidad”. Sin embargo, la Resolución núm. 160/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales considera inadmisibles las siguientes condiciones especiales de ejecución por condicionar el poder de dirección del empresario: “cualquier modificación sustancial de las condiciones de trabajo requerirá conformidad revia por parte del Alcalde; en el caso de declaración judicial de despido improcedente, procede de forma forzosa la readmisión, salvo que el afectado optara por la indemnización, previa aprobación por el Pleno; para un mejor control de los trabajadores, la empresa adjudicataria intentará dentro de lo posible la adscripción de los trabajadores en los ámbitos de las dependencias municipales y colegios”.

por la empresa contratista supere el 5 por ciento del precio de adjudicación del contrato, en cuyo caso la resolución podrá ser acordada directamente por el órgano de contratación de oficio”.

B) Sucesión de contratista

Muy habitual también es que, en obras de larga duración, tenga lugar el fenómeno de la sucesión de contratistas¹⁰³¹. La circunstancia de que en la contratación administrativa opera una delegación de facultades desde la Administración al empresario contratista o concesionario, cuyo objeto es precisamente una actividad de interés general, y la necesidad de que en dicho adjudicatario concurren las cualidades y condiciones fijadas previamente, son datos que justifican la importancia atribuida al principio de personalidad de la adjudicación y la habilitación de potestades suficientes en favor de la Administración concedente para que controle, no sólo el cumplimiento de las condiciones previstas, sino que efectivamente sea el propio sujeto seleccionado por ésta quien asuma la prestación de la actividad pública. La identidad del contratista o concesionario es, pues, una cuestión de máxima importancia para la entidad administrativa, no en vano a ésta no le resulta indiferente quién es el titular de la adjudicación.

Pero, en muchas ocasiones, se va a producir traslación de las obligaciones del adjudicatario a un tercero, lo que puede llevar a la sustitución íntegra del mismo por otro sujeto, tras la oportuna cesión del nexo contractual público. Tal circunstancia no supone sólo un cambio jurídico empresarial de la titularidad de la prestación de servicios públicos de necesario conocimiento y autorización por parte de la Administración, sino que, proyectándose más allá, alcanza a la condición de los trabajadores que prestaban su esfuerzo productivo a favor del antiguo adjudicatario (art. 44 ET)¹⁰³².

a) Cesión del contrato administrativo: requisitos

Con el objetivo último de dar cumplimiento al consolidado principio de continuidad en la contrata o concesión administrativa, caracterizado por el hecho de que el titular de la misma no puede interrumpir ni suspender el servicio público concedido salvo caso de fuerza mayor, la LCSP, al igual que hacía el TRLCSP, dispone lo siguiente: “para que los contratistas puedan ceder sus derechos y obligaciones a terceros, los pliegos deberán contemplar, como mínimo, la exigencia de los siguientes requisitos: a) Que el órgano de contratación autorice, de forma previa y expresa, la cesión; b) Que el cedente tenga ejecutado al menos un 20 por 100 del importe del contrato o, cuando se trate de un contrato de concesión de obras o concesión de servicios, que haya efectuado su explotación durante al menos una quinta parte del plazo de duración del contrato. c) Que el cesionario tenga capacidad para contratar con la Administración y la solvencia que resulte exigible en función de la fase de ejecución del contrato, debiendo estar debidamente clasificado si tal requisito ha sido exigido al cedente, y no estar incurso en una causa de prohibición de contratar. d) Que la cesión se formalice, entre el adjudicatario y el cesionario, en escritura pública (art. 214).

Cumplidas tales exigencias, la autorización de la transmisión del vínculo administrativo a un tercero no puede conllevar sino, como lógica consecuencia, que ante la Administración, los usuarios y cualquier ajeno, el cesionario adquiera la condición de adjudicatario. La relación preexistente se extingue por causa de la cesión, quedando el cedente desvinculado de la gestión del servicio y concluyendo su relación jurídica con la Administración concedente, no en vano la empresa adjudicataria ha traspasado a un tercero su relación contractual con la Administración, relación que subsistirá ahora entre el Ente público y el cesionario¹⁰³³.

1031 GARATE CASTRO, J., «Descentralización productiva por medio de contratas de obras y servicios. Algunas cuestiones laborales y de Seguridad Social, con especial referencia a las Administraciones públicas», *Actualidad Laboral*, 2004, Tomo I, p. 1053.

1032 ÁLVAREZ ALCOLEA, M., «Responsabilidad en los supuestos de cambio en la titularidad de la empresa. En particular, en la sucesión de contratas», en AA.VV (RIVERO LAMAS, J., Dir.): *Descentralización productiva y responsabilidades empresariales. El outsourcing*, Pamplona (Arantzadi), 2003, pág. 270.

1033 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., *Subcontratación de concesiones administrativas: problemas laborales*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 153 y ss.

b) Sucesión de empresa: exigencias laborales

A esta misma conclusión debería de llegarse si aplicáramos el ordenamiento jurídico-laboral, pues, en principio, parecería lógico que este sector del ordenamiento, en virtud de su carácter marcadamente tuitivo, apostara por garantizar la estabilidad en el empleo de los trabajadores afectados por el cambio de adjudicatario, no en vano el «principio de continuidad de las relaciones laborales más allá de las vicisitudes que pueda experimentar la titularidad de la empresa» debería constituir un principio consolidado del *Ius Laborum*. Ahora bien, el tenor literal vigente incorporado al art. 44 ET, antes de adoptar este criterio de la subrogación empresarial con carácter general, es sumamente claro al condicionar la aplicación de dicho mecanismo al cumplimiento de una serie de condicionantes de difícil materialización en muchos supuestos de cesión de un contrato administrativo de obras a un tercero: la asunción por el nuevo empresario de los derechos y obligaciones laborales del anterior y, por consiguiente, la continuidad con el primero de las relaciones laborales concertadas en su día por el segundo, esto es, el mantenimiento en su empleo de los trabajadores reclutados *ab initio*, aparece condicionada, para que pueda tener lugar por imperativo legal, a que medie entre los dos empleadores una transmisión «de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma». Se trata de una condición necesaria, pero no suficiente, pues se requiere también que lo transmitido «afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica esencial o accesoria» (art. 44.2 ET). Si junto con la asunción de la competencia para la prestación del servicio se transmiten cuantos bienes conformaban el activo utilizado para ello, habría de operar el mecanismo de subrogación previsto en el art. 44 ET; sin embargo, cuando tal extremo no fuera acompañado de la entrega de ninguna clase de sustrato material, no entrarían en juego las previsiones de este precepto estatutario y, en consecuencia, los contratos de trabajo podrían quedar extinguidos¹⁰³⁴.

Teniendo en cuenta los presupuestos subjetivos y objetivos indicados, para que el fenómeno de la transmisión de empresa vaya acompañado del efecto subrogatorio, es necesario que tenga lugar una efectiva cesión de «partes individualizadas» de la entidad empresarial, «siempre que conserven su identidad»¹⁰³⁵ y «lo que se transmita sea susceptible de explotación económica independiente, capaz de ofrecer bienes y servicios al mercado»¹⁰³⁶, esto es, que, en el caso aquí analizado, quede garantizada la eficiencia de la construcción o edificación frente a los usuarios. En definitiva, para que opere la subrogación, el servicio ha de prestarse con la misma infraestructura, elementos patrimoniales, recursos, equipamientos y plantilla dispuestas por la empresa anterior¹⁰³⁷. Por el contrario, si el objeto de la transmisión no encaja en esta descripción legal, la subrogación empresarial devendría inviable en cuanto pretendiera sustentarse en la normativa laboral de referencia. Desde tal perspectiva, es cuestionable la concurrencia de esta exigencia en casi todos los supuestos de cesión de contratos, procediendo, en una primera aproximación, bien la extinción de los contratos afectados por los empresarios-contratistas alegando causas organizativas o bien la recolocación por este mismo empleador en obras de su titularidad. Tan categórica afirmación merece, empero, atendiendo a la normativa laboral una serie de matizaciones adicionales¹⁰³⁸:

c) Contratas intensivas en mano de obra

Aun no siendo de aplicación el mecanismo subrogatorio en los supuestos en los que el cambio de titularidad de la contrata no vaya acompañado de la entrega de un conjunto de elementos organizados dotados de autonomía productiva¹⁰³⁹, tal y como había venido sosteniendo la doctrina judicial más clásica que rechazaba, como regla general, la sucesión

1034 Por todas, STCo 66/1987, de 21 de mayo.

1035 SSTS, Social, 29 abril y 8 junio 1998 (rec. 1696/1997 y 2178/1997).

1036 STS, Social, 27 octubre 1994 (rec. 3724/1993).

1037 STS, Social, 30 mayo 2011 (rec. 2192/2010), en relación con un servicio municipal de retirada de vehículos, ó 26 enero 2012 (rec. 917/2011), referida a un servicio público asistencial. También, SSTSJ, Social, Castilla-La Mancha 19 septiembre 2013 y 6 febrero 2014 (rec. 641/2013 y rec. 547/2013), referidas a la reversión de determinados servicios educativos y de los medios materiales para su atención; Islas Canarias/Las Palmas 30 junio 2014 (rec. 319/2014), donde se recuperan los medios cedidos para el servicio de salvamento, recate y vigilancia del litoral; ó SSTSJ Islas Canarias/Las Palmas 31 marzo 2015 (rec. 706/2014), sobre la recuperación de unas instalaciones deportivas de titularidad pública.

1038 ÁLVAREZ ALCOLEA, M., «Responsabilidad en los supuestos de cambio en la titularidad de la empresa. En particular, en la sucesión de contratas», en AA.VV (RIVERO LAMAS, J., Dir.): *Descentralización productiva y responsabilidades empresariales. El outsourcing*, Aranzadi, Pamplona, 2003, p. 270.

1039 ORTIZ DE SOLORZANO AURUSA, C., «La sustitución de los contratistas y la transmisión de personal en los convenios colectivos (eficacia de las denominadas cláusulas subrogatorias en los convenios colectivos y en la jurisprudencia del TJCE)», Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 116, 2002, pp. 241 y ss.

en contrataciones administrativas¹⁰⁴⁰, a no ser --como lógica excepción a la que posteriormente se hará referencia-- que dicha subrogación viniera impuesta por el convenio colectivo aplicable¹⁰⁴¹, lo cierto es que esta tesis restrictiva tuvo que ser matizada al calor de una nueva línea interpretativa apuntada desde algunos pronunciamientos de órganos supranacionales, recogiendo a tenor de la Directiva 2001/23, de 12 de marzo, una noción funcional de la transmisión y no centrándola solamente en la concepción de empresa-organización, de conformidad con la cual «dicha entidad [económica organizada] si bien ha de ser suficientemente estructurada y autónoma, no entraña necesariamente elementos significativos de activo material o inmaterial. En efecto, en determinados sectores económicos, estos elementos se reducen a menudo a su mínima expresión y la actividad descansa fundamentalmente en la mano de obra, (de modo que) un conjunto organizado de trabajadores que se hallan específicamente destinados de forma duradera a una organización común pueden constituir una actividad económica cuando no existen destacados factores de producción»¹⁰⁴², pudiendo ser asumida la plantilla por la empresa adquirente en aquellos sectores en los cuales la unidad de producción es esencialmente la mano de obra¹⁰⁴³, tal y como sucede en algunas actividades relacionadas con la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. A tenor de esta novedosa doctrina, podría llegarse a concluir que «las actividades públicas gestionadas indirectamente constituirían *per se* un complejo orgánico --una unidad productiva en sentido funcional y técnico-- encaminado a realizar una obra o un servicio público definido y delimitado, lo que supone que las vicisitudes que representen un cambio subjetivo en el ejercicio de la explotación integrarían el supuesto de hecho del art. 44 ET que acciona el efecto subrogatorio *ex lege* respecto de quien se hace eco efectivamente de la obra o servicio objeto de contrata como una unidad productiva»¹⁰⁴⁴.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha venido considerando, por ejemplo, que la aplicación del principio de transmisión de empresas “a los supuestos de cambio de titular en la explotación de una concesión administrativa de transporte público no podía entenderse como un obstáculo a la competencia entre empresas..., pues los operadores conservan su margen de maniobra para hacer jugar la competencia entre ellos”¹⁰⁴⁵.

No obstante esta tesis inicial, el propio Tribunal Europeo en pronunciamientos más recientes procede a matizar el contenido fundamental de la misma, entendiendo que la ampliación del radio de acción normativa de las garantías de la transmisión de empresa ante un contrato administrativo más allá de la aplicación de la Directiva 2001/23 podría llegar a ser considerada restrictiva de la libre competencia. Así, cabe mencionar el asunto *Aeropuertos italianos*, en el cual se considera contraria al Derecho Comunitario una previsión del Derecho italiano (Decreto Legislativo nº 18/99) que contemplaba dos medidas de protección de los trabajadores que pudieran verse afectados por el proceso de liberalización del mercado de asistencia en tierra de los aeropuertos. En primer lugar, se imponía a los operadores que accedieran a dicho mercado la obligación de asegurar, durante los 30 meses siguientes a la entrada en vigor de la norma, el mantenimiento de los niveles de empleo y la continuidad de las relaciones laborales del personal dependiente del anterior prestador de servicios. En segundo lugar, cualquier transmisión de actividades que afectase a una o más categorías de servicios de asistencia en tierra debía llevar aparejada la asunción del personal del anterior prestador de servicios de manera proporcional a la parte de tráfico o de las actividades que asumiera. Tales previsiones impiden, en palabras del Tribunal, que “los prestadores de servicios que deseen acceder al mercado de la asistencia en tierra elijan su propio personal y, por consiguiente, el tipo de organización de los servicios que van a prestar para poder ejercer su actividad en el mercado”¹⁰⁴⁶.

De forma más incisiva, el Tribunal de Justicia cambia su criterio primigenio, dejando claro que “el artículo 1, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones

1040 Entre muchas, SSTs, Social, 6 febrero 1997 (rec. 1886/1996) y 21 octubre 1998 (rec. 3556/1997).

1041 ÁLVAREZ ALCOLEA, M., «Responsabilidad en los supuestos de cambio en la titularidad de la empresa. En particular, en la sucesión de contrataciones», en AA.VV. (RIVERO LAMAS, J., Dir.): *Descentralización productiva y responsabilidades empresariales. El outsourcing*, Aranzadi, Pamplona, 2003, p. 270. En la doctrina judicial, entre muchas, STS, Social, 25 febrero 2000 (rec. 1474/1999).

1042 SSTJCE 173/96 y 247/96, de 10 de diciembre de 1998, asuntos acumulados Sánchez Hidalgo y otros; 127/96, 229/96 y 74/97, de 10 de diciembre de 1998, asuntos acumulados Hernández Vidal y otros; 172/99, de 25 de enero de 2001, asunto Oy Liikenne Ab; 51/00, de 24 de enero de 2002, asunto Temco, 340/01, de 20 de noviembre de 2003, asunto Carlito Ablar y otros y 232 y 233/04, de 15 de diciembre de 2005, asunto Güney-Gorres y Demir. Un estudio en profundidad sobre las mismas en SALCEDO BELTRÁN, M.C., *Regulación legal y convencional de la subrogación de contratistas*, Bomarzo, Albacete, 2005, págs. 17 y ss.; CAVAS MARTÍNEZ, F., «A vueltas con el concepto de traspaso de empresa en el Derecho Comunitario», Aranzadi Social, núm. 22, 2006, pp. 9 y ss. ó RAMOS QUINTANA, M.I.: *Subcontratación de obras o servicios y transmisión empresarial*, Bomarzo, Pamplona, 2007, pp. 81 y ss.

1043 Con serias dudas, SSTs, Social, 20 y 27 octubre 2004 (rec. 4424/2003 y 899/2002).

1044 MONEREO PÉREZ, J.L., «Continuidad de las relaciones de trabajo en la gestión indirecta de servicios y actividades. El cambio de titularidad en las contrataciones y en las concesiones administrativas», *Relaciones Laborales*, 1986, Tomo II, p. 68.

1045 STJCE 172/1999, de 4 de diciembre de 2000, asunto Oy Liikenne.

1046 STJCE 460/02, de 9 de diciembre de 2004, asunto *Comisión contra Italia*.

de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad, debe interpretarse en el sentido de que ésta no se aplica a una situación en la que un Ayuntamiento, que había encargado la limpieza de sus dependencias a una empresa privada, decide poner fin al contrato celebrado con ésta y realizar por sí mismo los trabajos de limpieza de dichas dependencias, contratando para ello nuevo personal”, pues aun cuando se trata de un sector intensivo en mano de obra, el ente municipal no ha asumido parte de los efectivos¹⁰⁴⁷.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha vuelto a pronunciar, entendiendo que procede la subrogación “en una situación en la que una empresa pública (Adif), titular de una actividad económica de manipulación de unidades de transporte intermodal, confía mediante un contrato de servicios o de concesión de servicios (anterior contrato de gestión de servicios públicos) la explotación de esa actividad a otra empresa, poniendo a disposición de ésta las infraestructuras y el equipamiento necesarios de los que es propietaria, y posteriormente decide poner fin a dicho contrato porque en lo sucesivo va a explotar esa actividad ella misma con su propio personal”, no en vano la entidad económica ha mantenido su identidad, tal y como exige la Directiva. No desvirtúa esta conclusión a favor de la aplicación de la Directiva 2001/23 el hecho de que no haya transmisión efectiva de infraestructuras ni materiales, pues éstos siempre fueron propiedad de Adif (con lo cual esta exigencia se da por cumplida) ni tampoco que ésta no se hiciera cargo de los trabajadores porque la actividad no es intensiva en mano de obra sino en equipamiento¹⁰⁴⁸.

Hace escasos meses, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha vuelto a tomar partido, en el asunto *Securitas*, entendiendo que entra en el concepto de transmisión de empresas la pérdida de un cliente por un operador debido a la adjudicación del servicio de vigilancia de instalaciones a otro operador, con independencia de que éste se niegue a hacerse cargo de los trabajadores del primero y de que se transmitan o no los medios necesarios para la prestación del servicio¹⁰⁴⁹.

Este Tribunal también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre un supuesto de reversión de servicios públicos locales, donde una empresa municipal, cuyo único accionista es un municipio, se disuelve mediante acuerdo del órgano ejecutivo de ese municipio, y cuyas actividades se transfieren parcialmente a dicho municipio y pasan a ser ejercidas directamente por éste, y parcialmente a otra empresa municipal reconstituida a tal fin, de la que el propio municipio es el único accionista (asunto *Piscarreta Ricardo*), recordando que para que proceda la subrogación, aunque afecte a un trabajador en excedencia, es necesario que la transmisión recaiga sobre una unidad económica que mantenga su identidad tras su adquisición por el nuevo empresario y que para valorar esta exigencia “deberán tomarse en consideración todas las circunstancias de hecho características de la operación de que se trate, entre las cuales figuran, en particular, el tipo de empresa o de centro de actividad, el que se hayan transmitido o no elementos materiales como los edificios o bienes muebles, el valor de los elementos inmateriales en el momento de la transmisión, el hecho de que el nuevo empresario se haga cargo o no de la mayoría de los trabajadores, el que se haya transmitido o no la clientela, así como el grado de analogía de las actividades ejercidas antes y después de la transmisión y la duración de una eventual suspensión de dichas actividades”¹⁰⁵⁰.

Cierto es, por lo demás, que la interpretación extensiva primeramente esbozada por el Tribunal Comunitario (con algunos retrocesos) empezó a ser asumida por algunos Tribunales Superiores de Justicia¹⁰⁵¹, e incluso por el Tribunal Supremo¹⁰⁵², para aquellos supuestos en los que el nuevo empresario se hace cargo en términos significativos de calidad y número de una parte del personal del antiguo ente administrativo sin que el hecho de que no se hayan aportado elementos materiales desvirtúe la calificación de lo sucedido para aquellos sectores que no exijan equipamientos e instalaciones importantes sino que descansan esencialmente en la mano de obra¹⁰⁵³.

1047 STJCE de 20 de enero de 2011 (petición de decisión prejudicial planteada por Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha), CLECE, S.A./María Socorro Martín Valor, Ayuntamiento de Cobisa (Asunto C-463/09).

1048 STJCE de 26 de noviembre de 2015 (petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco), ADIF/Algeposa Terminales Ferroviarios S.L. (Asunto C-509/2014).

1049 STJCE 19 octubre 2017 (Asunto C-200/16).

1050 STSJCE de 20 de julio de 2017 (Asunto C-416/16).

1051 Por todas, SSTSJ, Social, Canarias/Las Palmas 16 enero 2009 (rec. 129/2008).

1052 STS, Social, 7 diciembre 2011 (rec. 4665/2010).

1053 Significativamente, STS, Social, 23 octubre 2009 (rec. 2684/2009).

Recientemente el Tribunal Supremo se ha pronunciado también en varias ocasiones sobre la reversión de la actividad tras finalizar la contrata. Procede mencionar, así, la Sentencia de 19 de septiembre de 2017¹⁰⁵⁴, que entiende que concurre la obligación de subrogación por el Ministerio de Defensa dada la transmisión de elementos patrimoniales significativos e imprescindibles para llevar a cabo la actividad transmitida, en este caso el servicio de restauración y cocinas con independencia de que estos medios siempre hubieran sido propiedad de la Administración. Cabe señalar, también, una Sentencia de 26 de septiembre de 2017¹⁰⁵⁵, en virtud de la cual la empresa Renfe decide recuperar los servicios de información y atención al cliente y servicios auxiliares de uno de sus centros de trabajo que se habían venido prestando a través de una contrata, pasando a prestar estos servicios con sus propios trabajadores, por lo que no se hace cargo de ningún trabajador de la empresa contratista, la cual procede a cesar por causas objetivas a los trabajadores que estaban prestando dichos servicios. El Tribunal considera que la reversión de la contrata no implica sucesión de empresa ni, por lo tanto, obligación de subrogación con base en los siguientes tres argumentos: a) la empresa revierte determinados servicios que había externalizado y que descansan esencialmente en la mano de obra, pero no consta transmisión de medios o infraestructura material; b) tampoco consta que haya incorporado a su plantilla el núcleo mayoritario de trabajadores de la contratista; y c) la transmisión no tiene por objeto una entidad económica que mantenga su identidad tras el cambio de titular, no en vano la identidad de la entidad económica controvertida descansa esencialmente en la mano de obra y no puede mantenerse si el cesionario no se hace cargo de la mayor parte de la plantilla.

Pese a estos avances y retrocesos en la interpretación judicial, lo cierto es que mayoritariamente los Tribunales españoles han venido señalado a la luz de los estrictos términos del art. 44 ET, en una sólida doctrina, que «lo decisivo para que exista subrogación empresarial no puede estar en que el titular continúe el servicio o actividad objeto de concesión administrativa y asuma el personal, cosa que puede depender únicamente de su voluntad, sino en que tenga la posibilidad de hacerlo. Aquello supondría abrir una ancha puerta al fraude, al permitir... desprenderse en cualquier momento de la plantilla sin costo alguno distinto del pago de la indemnización, recuperando los bienes que constituyen el *‘substratum’* objetivo de la empresa»¹⁰⁵⁶, debiendo imperar el criterio más seguro que recoge el precepto estatutario.

d) La incidencia de la negociación colectiva

Teniendo en cuenta el principio de complementariedad, la subrogación también puede derivar, como mejora en el tenor legal, del convenio colectivo aplicable, sobre todo en aquellos sectores de la actividad caracterizados por la prestación de servicios con escaso soporte material y, al tiempo, por una elevada intensificación de la mano de obra, que puede apostar por la subrogación cuando a tenor de lo previsto en el art. 44 ET no procediera. Cabe hacer referencia, así, a efectos meramente ilustrativos, a lo previsto en el art. 43 del convenio colectivo estatal de jardinería¹⁰⁵⁷, el art. 14 del convenio colectivo estatal para las empresas de seguridad¹⁰⁵⁸, el art. 17 del convenio colectivo sectorial de limpieza de edificios y locales¹⁰⁵⁹, el art. 27 del convenio colectivo estatal de empresas de transporte de enfermos y accidentados en ambulancia¹⁰⁶⁰, los arts. 70 y 71 del convenio colectivo de servicios de atención a personas dependientes¹⁰⁶¹ o, por lo que aquí interesa, el art. 27 CCSC en relación con mantenimiento de carreteras o vías férreas, redes de agua, concesiones municipales para el mantenimiento y conservación de aceras, pavimentos, vías públicas y alcantarillado. En tales supuestos, la jurisprudencia parece exigir que, para que la subrogación tenga lugar, ésta ha de «aparecer [necesariamente] impuesta por norma convencional eficaz»¹⁰⁶² y ejercerse en los términos y con el alcance señalado¹⁰⁶³ en el convenio.

1054 Rec. 2629/2016.

1055 Rec. 3533/2015.

1056 STS, Social, 5 febrero 1991 (rec. 3390/1989).

1057 BOE de 2 de febrero de 2016.

1058 BOE de 18 de septiembre de 2015.

1059 BOE de 23 de mayo de 2013.

1060 BOE de 5 de junio de 2010.

1061 BOE de 14 de mayo de 2012.

1062 STSJ, Social, Madrid 1 septiembre 2005 (rec. 2363/2005).

1063 Conforme señalan algunos pronunciamientos, «los efectos subrogatorios se limitan exclusivamente a la novación de los contratos de trabajo de los trabajadores que se integren en su plantilla *‘respetando sus antigüedades como el resto de los derechos adquiridos por el trabajador hasta el momento del cambio del contrato’*, sin que pueda hacerse extensiva su responsabilidad a las consecuencias derivadas de la posible aplicación del art. 44 ET, al no existir una subrogación en los términos previstos en dicha normativa, reguladores de los supuestos de sucesión de empresa [STSJ, Social, Castilla y León/Valladolid 18 mayo 2005 (rec. 851/2005)]; o, en otros términos, la «norma convencional no prevé una

El presente CCSC otorga prioridad o preferencia aplicativa frente al posible convenio de empresa que, estableciendo condiciones inferiores, pudiese venir rigiendo las relaciones laborales en la nueva empresa adjudicataria (art. 12), en lo que se refiere a la obligación de subrogación empresarial en contrata de conservación y/o mantenimiento de autopistas, autovías, carreteras o vías férreas, redes de agua, así como concesiones municipales para el mantenimiento y conservación de aceras, pavimentos, vías públicas y alcantarillado. En todos los supuestos de finalización, pérdida, rescisión o cesión de una contrata, así como respecto de cualquier otra figura o modalidad que suponga la sustitución entre entidades, personas físicas o jurídicas que lleven a cabo la actividad de que se trata, los trabajadores de la empresa saliente adscritos a dicha contrata pasarán a adscribirse a la nueva empresa o entidad que vaya a realizar la actividad objeto de la contrata, respetando esta los derechos y obligaciones que disfruten en el último contrato en la empresa sustituida.

Será requisito necesario para tal subrogación que los trabajadores lleven prestando sus servicios en la contrata que cambia de titular, al menos cuatro meses antes de la fecha de finalización efectiva de la misma, sea cual fuere la modalidad de su contrato de trabajo, con independencia de que, con anterioridad al citado período de cuatro meses, hubieran trabajado en otra contrata. El personal o trabajadores que no reúnan estos requisitos y condiciones no tendrán derecho a ser subrogados. También se producirá la mencionada subrogación del personal en cualquiera de los siguientes supuestos: a) Trabajadores, con derecho a reserva de puesto de trabajo, que en el momento de la finalización efectiva de la contrata tengan una antigüedad mínima de cuatro meses en la misma y se encuentren en situación de suspensión de su contrato de trabajo por alguna de las causas establecidas en el artículo 45 del E.T. b) Trabajadores con contrato de interinidad que sustituyan a alguno de los trabajadores mencionados en el apartado anterior, con independencia de su antigüedad y mientras dure su contrato. c) Trabajadores de nuevo ingreso que por exigencia del cliente se hayan incorporado a la contrata como consecuencia de una ampliación que perdure en la siguiente contrata, aunque no lleven los cuatro meses de antigüedad. d) Trabajadores que sustituyan a otros que se jubilen, de forma parcial o total, dentro de los últimos cuatro meses anteriores a la finalización efectiva de la contrata (art. 27.3 CCSC).

No desaparece el carácter vinculante de la subrogación prevista en este artículo en el caso de que el organismo público que adjudica la contrata suspendiese la actividad objeto de la misma por un período no superior a doce meses (art. 27.9 CCSC).

e) Subrogación laboral en la Ley de Contratos del Sector Público

En perfecta sintonía con el juego de la subrogación desde el punto de vista de la normativa laboral, el art. 130 LCSP, en su párrafo 1º, establece, de forma más completa que hacía con anterioridad el art. 120 TRLCSP, que “cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo. A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista”. Es más, el párrafo segundo extiende la obligación de subrogación en los casos de socios trabajadores de las cooperativas (incluidas, las de viviendas) y de centros especiales de empleo. Asimismo, el art. 130.4 LCSP deja claro que “el pliego de cláusulas administrativas particulares contemplará necesariamente la imposición de penalidades al contratista por el incumplimiento de estas obligaciones”. Y el art. 130.5 LCSP añade que “en el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, el contratista tendrá acción directa contra el antiguo contratista”.

subrogación igual o similar a la del art. 44 ET sino una nueva contratación tras un proceso de selección imponiendo sólo un porcentaje de nuevas contrataciones pero no la subrogación o novación de los contratos anteriores» [STSJ, Social, Andalucía/Sevilla 31 enero 2002 (rec. 1926/2001)]. RIZZO LORENZO, G., “La subrogación convencional en los convenios colectivos estatales de los sectores más representativos: análisis transversal de algunos parámetros especialmente significativos”, *Información Laboral*, núm. 5, 2015 (BIB 2015/1868).

Obligaciones adicionales de información establece el art. 44.6 y 7 ET, pues el cedente y el cesionario deberán informar a los representantes legales de sus trabajadores respectivos afectados por el cambio de titularidad, de los siguientes extremos: a) Fecha prevista de la transmisión. b) Motivos de la transmisión. c) Consecuencias jurídicas, económicas y sociales, para los trabajadores, de la transmisión. d) Medidas previstas respecto de los trabajadores. De no haber representantes legales de los trabajadores, el cedente y el cesionario deberán facilitar la información mencionada en el apartado anterior a los trabajadores que pudieren resultar afectados por la transmisión.

En todo caso –permítase la reiteración–, el art. 130.1 LCSP sienta que la subrogación tendrá lugar únicamente cuando así derive de “una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general”, dejando sin sentido un reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo que había entendido obligatorio incluir en el pliego una cláusula que establezca la subrogación de los trabajadores de las empresas de servicios en los supuestos de cambio de titularidad de la contrata al haberlo previsto así un Acuerdo entre la Entidad pública y los sindicatos¹⁰⁶⁴, admitiéndose, hasta ahora, los acuerdos sobre condiciones de trabajo en las Administraciones como cauce adecuado para recoger la obligación de establecer disposiciones subrogatorias en los pliegos de cláusulas particulares y de condiciones técnicas de los contratos administrativos para la adjudicación de servicios públicos¹⁰⁶⁵.

En todo caso, la obligación de subrogación no resulta de los pliegos, sino de la normativa social, incluidos los convenios, de modo que, tal y como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, procede entender que el silencio en los pliegos de contratación sobre tal obligación de subrogación no eximiría al adjudicatario de tal deber laboral, en aplicación del tradicional principio jurídico “*ignorantia legis neminem excusat*”¹⁰⁶⁶. Ahora bien, esta interpretación ha sido matizada por la doctrina judicial, considerando que ciertamente “son las normas laborales y los convenios colectivos los que establecen dicha obligación de subrogación y no la legislación contractual pública, pero ésta establece una obligación de información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte dicha medida, con la finalidad de que los licitadores puedan evaluar los costes laborales, de modo que el futuro licitador debe conocer la totalidad de obligaciones que asume en caso de resultar adjudicatario del contrato, que son, no solo las propiamente objeto del contrato, sino también aquéllas que proceden de otras normas distintas de la legislación contractual. Esta información a los licitadores se puede llevar a cabo en el propio pliego o en la documentación complementaria y para ello el antiguo adjudicatario viene obligado a proporcionar al órgano contratante dichos datos”¹⁰⁶⁷.

Procede hacer referencia, a la postre, a un pronunciamiento judicial, que establece de una manera clara y sistemática el contenido de la obligación de subrogación laboral en el marco de la contratación pública en el sentido siguiente: “a) la subrogación empresarial solo abarca aquellos derechos y obligaciones realmente existentes en el momento de la integración, es decir, los que en ese momento el interesado hubiere ya consolidado y adquirido, incorporándolos a su acervo patrimonial, sin que dicha subrogación alcance de ningún modo a las meras expectativas legales o futuras; b) la obligación de subrogación no es incompatible con un pacto unificador de las diversas estructuras salariales de las empresas que quedan absorbidas en una nueva entidad siempre que en conjunto sean más favorables¹⁰⁶⁸; c) el principio de continuidad en la relación de trabajo no impone una absoluta congelación de las condiciones de trabajo anteriores, que condenaría al fracaso cualquier intento de regulación homogénea en supuestos de integración en la misma entidad de distintos grupos de trabajadores; la subrogación no obliga al nuevo empresario al mantenimiento indefinido de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo que la empresa transmitente aplicaba, sino solo a respetar las existentes en el momento de la transferencia, por lo que en el futuro habrá de acomodarse a las normas legales o pactadas que regulan la relación laboral con el nuevo empleador”¹⁰⁶⁹.

Todo ello sin olvidar, de un lado, que la aplicación del convenio colectivo del sector, como fuente reguladora de las condiciones de trabajo, se mantendrá hasta la fecha de la expiración del mismo o hasta la entrada en vigor de otro convenio colectivo nuevo que resulte aplicable, salvo pacto en contrario establecido una vez consumada la sucesión mediante acuerdo de empresa entre el cesionario y los representantes de los trabajadores (art. 44.4 ET) siempre que las nuevas condiciones fueran en su conjunto más favorables que las de la empresa cedente, interpretación que se puede deducir, aplicando

1064 STS, Social, 4 junio 2013 (La Ley 4913/2013).

1065 STS, Cont-Admto, 30 abril 2014 (rec. 1416/2013).

1066 Informe 58/2009, de 26 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

1067 STSJ, Social, Madrid 30 mayo 2013 (rec. 12011/2011).

1068 STJUE de 6 de septiembre de 2011, asunto *Scattolon*.

1069 STSJ, Social, Castilla y León/Burgos 6 febrero 2014 (rec. 60/2014).

a sensu contrario, un reciente pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en virtud del cual las empresas privadas que continúen la prestación de un servicio anteriormente prestado por una Administración Pública deben respetar, si concurre una verdadera transmisión de empresa, el convenio colectivo vigente en el momento de la subrogación, si bien la celebración de un nuevo convenio colectivo para la Administración Pública no vincula a esa empresa privada, máxime cuando no ha podido intervenir en su negociación¹⁰⁷⁰, debiendo entender inválidos los acuerdos que modifican *in peius* las condiciones de trabajo de los empleados transferidos anticipando la expiración del convenio colectivo de la cedente¹⁰⁷¹.

La regla central sobre la que gira el art. 44.4 ET consiste en la voluntad de garantizar que la transmisión no altere, por sí misma, el convenio colectivo de aplicación en la empresa, centro de trabajo o unidad productiva transferida, puesto que el mismo seguirá rigiendo las relaciones laborales de los trabajadores afectados por la transmisión, quienes, en contrapartida, no podrán exigir en un primer momento la aplicación del convenio colectivo de la empresa cesionaria por el mero hecho de la sucesión empresarial y tampoco de las modificaciones habidas en el convenio de origen con posterioridad a la transmisión. Esta garantía está sometida, sin embargo, a un límite temporal, que puede derivar de cualquiera de las siguientes circunstancias: la fecha de expiración del convenio de origen o la entrada en vigor de un convenio que resulte aplicable a la entidad traspasada que deberá ser negociado con posterioridad a la transmisión.

V.XII.5.- Project management

Se trata de una figura importada de EE.UU y Reino Unido, concebida para encargarse, a instancias del promotor, de la “dirección integrada de un proyecto de construcción..., controlando técnicamente el coste, plazo y calidad desde la concepción del proyecto hasta la recepción de la obra”. Su finalidad última es, pues, la de reducir los costes de ejecución y evitar los retrasos en los plazos de entrega¹⁰⁷², constituyendo, como fácilmente cabe imaginar, una de las posibles ocupaciones laborales relacionadas con la construcción sostenible, normalmente por cuenta propia.

V.XII.6.- Evaluador de edificios

La regulación del informe de evaluación de edificios que realizan los arts. 29 y 30 TRLSRU viene a sustituir a la precedente inspección técnica o periódica de construcciones y edificaciones recogida en el Real Decreto Ley 8/2011, y en determinadas normativas autonómicas¹⁰⁷³, incluyendo ahora además de la evaluación del estado de conservación del edificio (clásica inspección técnica de edificios), también la de las condiciones básicas de accesibilidad universal, movilidad y cohesión social, así como de eficiencia energética, esta última regulada en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril¹⁰⁷⁴. Este nuevo documento se asienta sobre el deber de conservación que atañe a todo propietario del inmueble, si bien se eleva sobre él para conectar de forma más ambiciosa con el cambio de rumbo urbanístico. Se erige así en un instrumento al servicio de la obligación tradicional que tiene el propietario de garantizar en todo momento la seguridad, la salubridad y el ornato del inmueble, pero con él se aspira también, simultáneamente, a mejorar e incrementar la sostenibilidad ambiental, social y económica del propio núcleo urbano (art. 15 TRLSRU)¹⁰⁷⁵.

1070 STJCE 246/2011, de 18 de julio de 2013, asunto *Alemo-Herron*.

1071 SAN, Social, 14 julio 2014 (rec. 108/2014).

1072 MARTÍNEZ SALDAÑA, D., “Cuestiones críticas en la contrata de obras y servicios. Los contratos llave en mano”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 168, 2014, p. 10.

1073 Sobre los antecedentes de esta figura, CASARES MARCOS, A., “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 29 y ss.

1074 Que, a tenor de lo previsto en el art. 1, distingue entre certificado de eficiencia energética del proyecto (documentación suscrita por el técnico competente como resultado del proceso de certificación, que contiene información sobre las características energéticas y la calificación de eficiencia energética del proyecto de ejecución), *certificado de eficiencia energética del edificio terminado* (documentación suscrita por el técnico competente por el que se verifica la conformidad de las características energéticas y la calificación de eficiencia energética obtenida por el proyecto de ejecución con la del edificio terminado) y *certificado de eficiencia energética de edificio existente* (documentación suscrita por el técnico competente que contiene información sobre las características energéticas y la calificación de eficiencia energética de un edificio existente o parte del mismo), entendiéndose que el certificado de eficiencia energética de un edificio de nueva construcción o parte del mismo consta de dos fases: la certificación de eficiencia energética del proyecto y la certificación energética del edificio terminado.

1075 RAMOS MEDRANO, J.A., *Los deberes urbanísticos de los propietarios del suelo*, Dykinson, Madrid, 1996, p. 84.

A la vista del contenido mínimo que exige para el informe de evaluación de edificios el art. 29.2 TRLSRU, se trataría, en definitiva, de allegar información y elaborar una base de datos que permita establecer una racionalidad en las políticas de rehabilitación de edificios, regeneración y renovación urbanas, fomentando la sostenibilidad de los entornos urbanos y un adecuado análisis de la viabilidad técnica de las diversas propuestas efectuadas a tal efecto, así como de su coste-beneficio¹⁰⁷⁶. Según el TRLSRU están obligados los propietarios de inmuebles ubicados en edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que tengan una antigüedad superior a los 50 años, entendiendo por tal edificio: “el compuesto por más de una vivienda, sin perjuicio de que pueda contener, de manera simultánea, otros usos distintos del residencial. Con carácter asimilado se entiende incluida en esta tipología, 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”. En principio, y salvo que así lo exija la normativa autonómica o municipal, están excluidas las viviendas unifamiliares.

También están obligados a su confección los propietarios de cualquier edificio, con independencia de su antigüedad, cuando pretendan solicitar ayudas públicas para realizar obras de conservación, de accesibilidad universal o eficiencia energética, y siempre con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda. Por lo demás, la normativa autonómica o municipal puede exigir el informe de evaluación de edificios para el resto de los edificios, pudiendo establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante¹⁰⁷⁷. Este informe de evaluación de edificios tendrá una periodicidad mínima de diez años, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una cadencia menor y contando además con un cronograma pautado por la disposición transitoria 2ª TRLSRU¹⁰⁷⁸.

Aclarado el ámbito objetivo y subjetivo del informe en cuanto a los diversos extremos que integran su contenido y los sujetos obligados a su disposición, procede centrar la atención sobre los técnicos considerados competentes, conforme a la normativa vigente, para su suscripción, teniendo en cuenta su repercusión sobre el empleo cualificado. No obstante, antes de entrar en esta cuestión, es menester aclarar que el Tribunal Constitucional ha reconocido la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos del Real Decreto Ley 8/2011 que regulaban la anterior inspección técnica de edificios, por entender que se trataba “de una técnica o instrumento propiamente urbanístico”, que tenía “por finalidad prevenir y controlar las irregularidades o ilegalidades urbanísticas, así como comprobar el cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios”, circunstancias que “se incardinan con claridad en la materia de urbanismo, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas que a éstas corresponde regular, sin que el art. 149.1.1, 13 y 23 CE otorgue al Estado cobertura para proceder al establecimiento de previsiones sobre requisitos, características y plazos de la actividad inspectora¹⁰⁷⁹”.

Con la prudencia que exige el análisis de la nueva regulación más amplia del informe de evaluación de edificios incorporada al TRLSRU, pues la doctrina del Tribunal Constitucional se hace extensiva a las posteriores normas que han regulado la inspección técnica de edificios, lo cierto es que, como ya consta, con el informe de evaluación de edificios se pretenden alcanzar diversos objetivos, entre ellos y de forma inicial del que se pueden derivar actuaciones variadas, dotar a las Administraciones Públicas de un medio adecuado para conocer el estado del parque edificado como residencia de vivienda colectiva¹⁰⁸⁰ en lo correspondiente a la conservación de los edificios, las condiciones básicas de accesibilidad

1076 CASARES MARCOS, A., “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”, cit., p. 39.

1077 MENÉNDEZ REXACH, A., “El informe de evaluación de edificios en la Ley 8/2013”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014, p. 63.

1078 a) Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que, a fecha 28 de junio de 2013, tuvieran ya una antigüedad superior a 50 años, el día 28 de junio de 2018, como máximo. b) Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que vayan alcanzando la antigüedad de 50 años, a partir del 28 de junio de 2013, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad. Tanto en los supuestos de esta letra, como en los de la letra a) anterior, si los edificios contasen con una inspección técnica vigente, realizada de conformidad con su normativa aplicable, antes del 28 de junio de 2013, sólo se exigirá el Informe de Evaluación cuando corresponda su primera revisión de acuerdo con aquella normativa, siempre que la misma no supere el plazo de diez años, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si así fuere, el Informe de Evaluación del Edificio deberá cumplimentarse con aquellos aspectos que estén ausentes de la inspección técnica realizada. c) los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, en fecha anterior a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda. d) El resto de los edificios, cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

1079 STCo 5/2016, de 21 de enero.

1080 Se encuentran sometidos a esta obligación: a) Los edificios de la tipología *supra* referenciada con una antigüedad de 50 años, en el plazo máximo de 5 años a contar desde la fecha en que alcancen esa antigüedad, salvo que ya cuenten con una inspección técnica vigente; b) Los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal

universal y eficiencia energética; objetivos que son mucho más ambiciosos que los más limitados que estaban en la base de la anterior inspección técnica de edificios, toda vez que estos se hallaban vinculados únicamente al cumplimiento del deber de conservación¹⁰⁸¹. La incorporación de la nueva herramienta al texto refundido de la Ley se justifica por un doble motivo: de un lado, en razón de la escasa eficiencia energética de los edificios integrantes del parque residencial, comercial y de los inmuebles públicos; de otro, atendiendo a la necesidad de contar con un único instrumento más eficiente en materia de accesibilidad y de conservación de los edificios, que aglutine tres aspectos separables, esto es, el informe técnico, la accesibilidad y la certificación energética¹⁰⁸².

Aun cuando el art. 30 TRLSRU pretende aclarar los requisitos de capacitación que deben cumplir quienes se dediquen profesionalmente a la confección del informe de evaluación de edificios, indicando, en primer lugar, que han de ser bien técnicos facultativos competentes que actuarán como trabajadores autónomos, bien entidades de inspección registradas siempre que cuenten con dichos técnicos, lo cierto es que esta identificación no está exenta de dificultades al encontrarse afectados intereses de diferentes colectivos de profesionales, cuyas tensiones competenciales se han visto agravadas por la devastadora crisis económica que desde hace unos años ha venido rondando a la construcción¹⁰⁸³.

A la luz del art. 30.1 TRLSRU, para ser técnico facultativo competente en esta materia es necesario estar “en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la LE, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del informe, según lo establecido en la disposición final 1ª”, disposición que deslegaliza la cuestión para remitirla a un posterior desarrollo reglamentario, de modo que, conforme a su tenor literal, “tanto las cualificaciones requeridas para suscribir estos informes como los medios de acreditación correspondientes serán determinados mediante Orden de los Ministros de Industria, Energía y Turismo, y de Fomento, tomándose en consideración, a estos efectos, la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación”. Por tanto, el TRLSRU establece dos vías para la identificación de los profesionales competentes para la suscripción de los informes de evaluación de edificios. Conforme a la primera, tomando en consideración lo dispuesto por los arts. 10, 12 y 13 LE en relación con el proyectista, el director de la obra y el director de la ejecución de la obra de edificación de “uso residencial en todas sus formas”, podrán suscribir tal informe quienes estén en la posesión académica y profesional habilitante de arquitecto o arquitecto técnico. De acuerdo con la segunda, el desarrollo reglamentario previsto por la disposición final 1ª podrá extender esta capacitación a otros profesionales que acrediten, en los términos que al efecto se dispongan, la cualificación necesaria para la realización del informe, señaladamente a ingenieros o ingenieros técnicos, en su caso¹⁰⁸⁴.

Dado que la Orden Ministerial referida todavía no se ha promulgado, procede tener en cuenta la nota informativa de la Subdelegación General de Urbanismo de 14 de enero de 2014, en virtud de la cual se atribuye la posibilidad de actuar en este campo únicamente a los “arquitectos o arquitectos técnicos”, excluyendo a los ingenieros e ingenieros técnicos. Y ello porque, a juicio de esta Comisión, atendiendo a lo previsto en la Ley 38/1999, las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos, dirección de obras o dirección de ejecución de obras de edificación, referenciadas en sus arts. 10, 12 y 13, varían en función del uso de los edificios. De esta forma, el informe aquí analizado, en tanto se exige a los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva, encuadrados dentro del apartado 1, letra a) del art. 2.1 Ley 38/1999 (que literalmente alude al uso “administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural”) corresponde a arquitectos y arquitectos técnicos¹⁰⁸⁵. Sin perjuicio de que ingenieros e ingenieros técnicos puedan suscribir otros informes para los edificios de usos referidos en el apartado b) del art. 2.1 Ley 38/1999 (aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones; del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de

o eficiencia energética, con anterioridad a la formulación de la correspondiente ayuda. c) El resto de los edificios, cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

1081 MENÉNDEZ REXACH, A., “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, cit., pp. 13 y ss.

1082 ARROYO YANES, L.M., “El papel de la Administración Local en el impulso y fomento de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas”, en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 153 y ss.

1083 MENÉNDEZ REXACH, A., “El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013”, cit., pp. 63 y ss.

1084 CASARES MARCOS, A., “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”, cit., p. 50.

1085 www.iee.fomento.gob.es

saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación) o puedan asumir también la realización, si se hace de manera separada, de la certificación de la eficacia energética del edificio.

Esta interpretación restrictiva, admitida por algún pronunciamiento judicial¹⁰⁸⁶, es cuestionada por el Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia de 18 de diciembre de 2014, que considera carente de soporte legal la atribución de la competencia para elaborar el informe de evaluación de edificios exclusivamente a arquitectos y arquitectos técnicos, no en vano la Ley 38/1999 no regula la actividad de evaluación de edificios, sino de proyección o construcción de los mismos, esto es, el proceso de edificación (entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, a tenor del art. 2.1), de modo que todos los que cuenten con el título profesional reseñado en esta Ley (arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico) podrían ejercer libremente esta actividad, sin perjuicio de que pudiera extenderse a otras titulaciones por norma reglamentaria. Y ello porque los informes de evaluación de edificios no tienen naturaleza de proyectos de obras (como indica la Ley 38/1999 respecto de los proyectos de edificación), pues recaen sobre una edificación ya ejecutada y terminada, ni tampoco de dirección de obras o dirección de ejecución, sino que se trata de una actividad distinta. Otra tesis diferente, siguiendo con la argumentación de esta Comisión, supondría una cortapisa a la competencia efectiva en el mercado de servicios profesionales, capaz de ocasionar un aumento del precio de los informes. A mayor abundamiento, tras la transposición en España de la Directiva 2006/123 (principalmente a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre y de la Ley 20/2013), el establecimiento y mantenimiento de reservas de actividad a ciertos profesionales ha de justificarse a partir de una imperiosa razón de interés general, a la luz de los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, por norma de rango legal, siguiendo la estela de la doctrina judicial existente relativa a las competencias de las profesiones reguladas¹⁰⁸⁷. En esta misma línea profundiza el informe económico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre la reserva de actividad de arquitectos y arquitectos técnicos en la inspección técnica de edificios de viviendas en Cataluña, de 16 de diciembre de 2015, donde pone claramente de manifiesto las excesivas reservas de actividad de los arquitectos y arquitectos técnicos en comparación con otros servicios profesionales.

El propio Tribunal Supremo se ha pronunciado, aun cuando parcialmente, sobre esta cuestión a raíz de un recurso interpuesto por el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España frente a la regulación que el Real Decreto 235/2013 ofrecía en relación con la cualificación profesional requerida para la elaboración de la certificación de eficiencia energética, entendiendo que ingenieros e ingenieros técnicos están capacitados para la elaboración de la citada certificación de eficiencia energética¹⁰⁸⁸, si bien no entra en el informe de evaluación de edificios, que parece seguir atribuido a los arquitectos atendiendo al uso del suelo afectado. Cabe recordar que, de conformidad con lo previsto en el art. 29.2 c) TRLSRU, el informe de evaluación de edificios incluirá también “la certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente”. Como ya consta, esta parte concreta del informe de evaluación de edificios, si se hace de forma separada, puede ser suscrita por los técnicos habilitados por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, modificado por Real Decreto 564/2017, de 2 de junio, en virtud del que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. El art. 8 de este Real Decreto determina cómo “el certificado de eficiencia energética de un edificio existente será suscrito por técnico competente de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.3 p), que será elegido libremente por la propiedad del edificio. En el proceso de certificación energética el técnico competente podrá contar con la colaboración de técnicos ayudantes del proceso de certificación energética de edificios, tanto para la toma de datos, el empleo de herramientas y programas informáticos reconocidos para la calificación energética y la definición de medidas de mejora de la eficiencia energética, como para gestionar los trámites administrativos y la documentación relacionada con los procesos de inspección y certificación energética”. A mayor abundamiento, el apartado p) del art. 1.3 define al “técnico competente” a los efectos de la certificación energética como aquel “técnico que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación o para la realización de proyectos de sus instalaciones térmicas, según lo establecido en la Ley 38/1999... o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o haya acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca mediante la Orden prevista en

1086 SSTSJ, Cont-Admto, Castilla y León 16 noviembre 2012 (rec. 281/2011), Galicia 16 enero 2014 (rec. 4458/2013), Cataluña 30 octubre 2014 (rec. 40/2011) ó La Rioja 29 enero 2015 (rec. 25/2014).

1087 Por todas, STS, Cont-Admto, 24 mayo 2011 (TOL 2.139.528), que afirma que “al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido”.

1088 STS, Cont-Admto, 22 diciembre 2016 (rec. 177/2013).

la disposición adicional cuarta” en relación con el apartado 1.2 p) in fine Real Decreto 235/2013. Por su parte, el apartado q) del art. 1.3 dispone que el “técnico ayudante del proceso de certificación energética de edificios es aquél que esté en posesión de un título de formación profesional, entre cuyas competencias se encuentran la colaboración como ayudante del técnico competente en el proceso de certificación energética de edificios”, en referencia al nivel 3 dentro de la familia profesional de energía y agua (ENA 358_3)¹⁰⁸⁹. En fin, la disposición adicional 4ª Real Decreto 235/2013 dispone que mediante Orden conjunta de los Ministerios de Industria y Fomento “se determinarán las cualificaciones profesionales requeridas para suscribir los certificados de eficiencia energética, así como los medios de acreditación. A estos efectos, se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de edificación”

Como ha señalado el Tribunal Supremo, el inciso utilizado por el apartado p) del art. 1.3, cuyo literal reza “o para la suscripción de certificados de eficiencia energética”, carece valor “por no existir hoy ninguna norma con rango de ley que haya otorgado esa competencia” a algún profesional y la parte final del precepto, esto es, la expresión “o haya acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca en la Orden prevista en la disposición adicional 4ª” supone “una remisión en blanco a una norma de rango insuficiente”, que, por lo demás, tampoco cabe cuestionar porque no se ha promulgado. Por tanto, es la LE la que hay que tomar como referente, donde se habilita a efectos del certificado de eficiencia energética a arquitectos, arquitectos técnicos o ingenieros o ingenieros técnicos (o equivalentes en el sistema educativo actual).

Aun cuando atendiendo a todos estos antecedentes, no existe ningún fundamento que atribuya en exclusiva la prerrogativa a los arquitectos y arquitectos técnicos para emitir el certificado de eficiencia energética y podría darse un paso más para entender que quien esté en posesión de cualquier titulación académica y profesional habilitante para la redacción de proyectos, la dirección de obras o la dirección de ejecución de obras de edificación independiente de su uso puede realizar no sólo el certificado de eficiencia energética sino todo el informe de evaluación, lo cierto es que en la página del Ministerio de Fomento aparecen como técnicos habilitados para la realización del informe de evaluación de los edificios únicamente los arquitectos y arquitectos técnicos¹⁰⁹⁰. De ahí que se considere conveniente que, cuanto antes, los Ministerios de Industria y de Fomento procedan a la promulgación de la Orden de determinación de las cualificaciones profesionales requeridas con el fin de clarificar este asunto.

Lógicamente, cuando se trate de edificios pertenecientes a las Administraciones Públicas enumeradas en el art. 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de estas Administraciones Públicas), podrán elaborar los informes de evaluación los responsables de los correspondientes servicios técnicos que, por su capacitación profesional, puedan asumir tales funciones, atendiendo, aunque el TRLSRU no lo dice, a su titulación (art. 30.2).

Cabe dar noticia, a la postre, de que la regulación autonómica existente en relación con la evaluación de los edificios, no aporta novedad alguna en lo que afecta a la capacitación para la elaboración de dicho informe, adoptando en su integridad los mismos términos de la regulación estatal o no estableciendo previsiones expresas al respecto¹⁰⁹¹. No obstante, el Decreto Foral 108/2014, de 12 de noviembre, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios de Navarra, determina que “al tratarse de edificios de viviendas considerados en su conjunto, excluidas las instalaciones que requieren inspección técnica específica, el informe de evaluación de los edificios lo redactará un técnico con la titulación de arquitecto, o titulados que ejerzan la profesión de arquitecto técnico, sin perjuicio de lo que pudiera determinar la normativa básica del Estado en materia de competencias profesionales, y que garantice la independencia, imparcialidad y objetividad del informe”. En esta misma línea, el Decreto 29/2017, de 17 de mayo, por el que se regula el informe de evaluación de edificios y se crea el Registro General de Informes de Evaluación de los Edificios del Principado de Asturias, en su art. 11, aclara que “el informe lo redactará un técnico con la titulación de arquitecto, o arquitecto

1089 En concreto, UC1194_3: Evaluar la eficiencia energética de las instalaciones de edificios y UC1195_3: Colaborar en el proceso de certificación energética de edificios.

1090 <https://iee.fomento.gob.es>

1091 Cabe citar, a título de ejemplo, el Decreto 11/2015, de 11 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el registro de informes de evaluación de los edificios en Castilla-La Mancha; el Decreto 1/2014, de 9 de enero, por el que se regula las condiciones y se crea el Registro de los informes de evaluación de edificios de Cantabria; el Decreto 34/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el Registro de informes de evaluación de edificios de la Región de Murcia o el Decreto 103/2016 de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y se crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad de Madrid.

técnico o titulaciones equivalentes, sin perjuicio de lo que pudiera determinar la normativa básica del Estado en materia de competencias profesionales... (no obstante) la certificación energética podrá ser suscrita por un técnico diferente”.

Por lo demás, según el art. 30.3 TRLSRU, las deficiencias de la edificación o del bien inmueble afectado por la evaluación se consignarán en el informe “bajo el criterio y responsabilidad del técnico competente que lo suscriba” a través de una inspección visual, opción lógica habida cuenta que la responsabilidad derivada de las actuaciones expresadas en el informe de evaluación está directamente ligada con la formación y competencia del técnico correspondiente, que habrá de responder de la veracidad de lo consignado en el informe en relación con el estado del edificio¹⁰⁹².

Todo ello sin olvidar que también existen sistemas de certificación voluntaria que pretenden igualmente evaluar la sostenibilidad de los edificios en función de una serie de criterios ambientales, de innovación, consumo, etc., entre los que cabe mencionar los denominados LEED, BREEAM o Pasivhaus, que igualmente dan ocupación a técnicos especializados, a la par que sucede con las ecoetiquetas o sellos otorgados por organismos acreditados que garantizan que el material empleado posee un bajo impacto ambiental, pudiendo mencionar, entre otras, AENOR-MedioAmbiente, European Union Eco-label o Certificación Forestal, FSC (Forest Stewardship Council)¹⁰⁹³.

V.XII.7.- Directores técnicos

El promotor o propietario puede confiar la dirección técnica de la obra a una persona jurídica, en cuyo caso será esta última la que determinará las personas físicas adscritas a cada función, pues solamente ellas son capaces de realizar la actividad profesional encomendada por el promotor, produciéndose con frecuencia la constitución de empresas de consultoría que contratan en régimen laboral a técnicos competentes que, tras la suscripción del oportuno contrato mercantil entre la promotora y la empresa de consultoría, pasan a realizar estas funciones técnicas¹⁰⁹⁴. Otra posibilidad es que el promotor recurra directamente a los técnicos, que como trabajadores autónomos, desarrollan los cometidos correspondientes, pudiendo destacar las figuras siguientes:

A) Coordinador de seguridad y salud

Designado por el promotor y piedra angular del sistema de prevención de riesgos laborales en las obras de construcción, se introduce en nuestro ordenamiento por el Real Decreto 1627//2007, que distingue, a su vez, dos tipos: el que desarrolla sus funciones durante la confección del proyecto, de obligada existencia cuando en dicha elaboración intervienen varios proyectistas, y el que lo hace durante la ejecución de la obra, de presencia necesaria cuando en la ejecución de la obra intervenga más de una empresa, una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos (arts. 2 y 3)¹⁰⁹⁵.

Se considera competente para desempeñar las tareas de coordinador aquella persona que posea titulaciones académicas y profesionales habilitantes, así como conocimientos en actividades de construcción y de prevención de riesgos laborales acordes con las funciones a desempeñar según el Real Decreto 1627/1997. Dichas titulaciones serán las de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus competencias y especialidades, tal y como aclara la disposición adicional 4ª LE¹⁰⁹⁶. A la luz del CCSC, debe disponer también de la formación inicial en materia preventiva (conceptos básicos sobre seguridad y salud, técnicas preventivas elementales sobre riesgos genéricos, primeros auxilios y medidas de emergencia, así como derechos de participación, información, consulta y propuestas), además de la propia de los responsables de obra y técnicos de ejecución, de los mandos intermedios, de los delegados de prevención, de administrativos y del tronco común de los oficios.

1092 CASARES MARCOS, A., “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”, cit., p. 50.

1093 CC.OO: Guía de construcción sostenible, 2005, p. 40.

1094 ILLUECA BALLESTER, H., *Descentralización productiva y prevención de riesgos laborales en las obras de construcción*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, p. 229.

1095 LUJÁN ALCARAZ, J., “La seguridad y salud laboral en las obras de construcción”, *Aranzadi Social*, núm. 5, 2007, pp. 839 y ss.

1096 GÓMEZ ARBÓS, J., “La dependencia entre el promotor y el coordinador de seguridad y salud en obras de construcción y las responsabilidades derivadas de la misma en el ámbito social”, *Justicia Laboral*, núm. 40, 2009, pp. 31 y ss.

Aunque el Real Decreto 1627/1997 no distingue entre obras que exigen proyecto y las que no lo exigen¹⁰⁹⁷, la Guía Técnica sí establece dicha diferenciación, reconociendo, en unos casos, que no se requiere dicho instrumento porque no es necesario para su tramitación administrativa al tratarse de obras menores (revoco de pintura de fachadas, patios, cajas de escalera, montaje y desmontaje de instalaciones, bajantes, canalones, cableado de fachadas, auscultación de puentes o reparación de humedades en túneles). En otros casos, la no exigencia de proyecto deviene del carácter urgente de la obra (reparación rápida de un dique de contención, demoliciones por peligro inminente, apeos, apuntalamientos o refuerzos perentorios de estructuras o edificios, reparaciones de socavones o hundimientos de viales o roturas en conducciones de agua, gas, saneamiento...). En fin, un tercer grupo de obras en las que no se exige proyecto son aquéllas de escasa importancia tecnológica y económica que requieren poco tiempo para su ejecución y que, por su escasa entidad, suelen realizarse en el momento en que resulta más conveniente para el promotor y el contratista (acometidas de servicios a edificios como gas, agua, electricidad o teléfono, pequeñas reparaciones de aceras, sustitución de algunas tejas en una cubierta y el bacheo de obras públicas).

Atendiendo a esta regulación, muchas de las obras relacionadas con la regeneración, renovación y rehabilitación urbana no necesitan proyecto, razón por la cual la figura que realmente va a tener importancia es la del coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, que se encarga de: a) coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad tanto al tomar las decisiones técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente, como de estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de trabajo; b) coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y los trabajadores autónomos apliquen de manera responsable los principios de la acción preventiva; c) aprobar el plan de seguridad y salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo (instrumento básico de ordenación de las actividades de identificación y, en su caso, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva –art. 7.3 Real Decreto 1627/1997--); d) organizar la coordinación de actividades empresariales de acuerdo con lo previsto en el art. 24 LPRL; e) coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo; f) adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra (art. 9 Real Decreto 1627/1997)¹⁰⁹⁸.

Además, el coordinador en fase de ejecución está facultado para ordenar la paralización de los trabajos o, en su caso, de la totalidad de la obra en caso de apreciar circunstancias de riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores (art. 14 Real Decreto 1627/1997).

Junto a este elenco de funciones, la LSC y el Real Decreto 1109/2007 atribuyen al coordinador otra competencia adicional: recibir información del contratista sobre la anotación de cada subcontratación, incluidas las excepcionales permitidas en los supuestos de fuerza mayor, en el Libro de Subcontratación.

El coordinador de seguridad y salud durante la ejecución tendrá bajo su custodia el libro de incidencias, al cual tendrán acceso los directores facultativos, los contratistas y subcontratistas, los autónomos, las personas u órganos con responsabilidades preventivas en las empresas intervinientes, los representantes de los trabajadores y los técnicos de los órganos especializados en materia de seguridad y salud laboral de las Administraciones públicas, quienes podrán realizar anotaciones. Cuando el apunte se refiera a cualquier incumplimiento de las advertencias u observaciones previamente anotadas en dicho libro o en el supuesto de paralización de los trabajos, el coordinador estará obligado a remitir, en el plazo de 24 horas, una copia a la Inspección de Trabajo, a los representantes de los trabajadores y al contratista (art. 1.3 Real Decreto 1627/1997)¹⁰⁹⁹.

Con independencia de la existencia del coordinador de seguridad y salud, la presencia de los recursos preventivos se aplica con alguna especialidad en las obras de construcción: 1) es preceptiva su presencia en cada contratista y tendrá por objeto vigilar el cumplimiento de las medidas incluidas en el plan de seguridad y salud comprobando su eficacia; 2)

1097 El proyecto, a los efectos del Real Decreto 1627/1997, integra el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras de construcción de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable a cada obra, considerándose que la dirección técnica y económica de un proyecto está formada, como mínimo, por las siguientes partes: memoria, pliego de condiciones, planos, mediciones y presupuesto. VICENTE PALACIO, A., *El coordinador de seguridad y salud en la ejecución de las obras de construcción. Obligaciones y responsabilidades*, Comares, Granada, 2008, p. 15.

1098 FERNÁNDEZ DOCAMPO, B., *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción: obligaciones y responsabilidades*, Aranzadi, Pamplona, 2003, pp. 33 y ss.

1099 DURÁN LÓPEZ, F.; TUDELA CAMBRONERO, G. y VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., *Informe sobre la situación de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción de España*, Edisofer, Madrid, 2007, p. 189.

si los riesgos pueden verse agravados o modificados por la concurrencia de operaciones diversas desarrolladas sucesiva y simultáneamente que hagan necesario el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo; 3) si se desarrollan actividades con riesgos especiales (anexo II Real Decreto 1627/1997); 4) si la necesidad de esta presencia es requerida por la Inspección de Trabajo cuando las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones detectadas (disposición adicional 14ª LPRL)¹¹⁰⁰.

Algunas Comunidades Autónomas han optado por crear registros en los que, con carácter meramente informativo, pueden inscribirse las personas que pretendan desarrollar actividades de coordinación en las obras de construcción¹¹⁰¹, permitiendo disponer de un listado de técnicos capacitados y cualificados para ejercer tal tarea en las obras de construcción, sin que la inscripción tenga ningún efecto constitutivo o habilitante para el ejercicio de las correspondientes funciones¹¹⁰². En todo caso, el coordinador ha de ser siempre una persona física, de modo que la contratación de una persona jurídica exige la designación posterior del técnico responsable que ha de desempeñar sus funciones dentro del proceso constructivo, siendo admisible la designación de una segunda o tercera persona cuando las características de la construcción lo exijan (procesos productivos continuos, obras de gran dimensión...)¹¹⁰³.

B) Director facultativo

Definido en términos idénticos por el art. 2.1 g) Real Decreto 1627/1997 y por el art. 3 c) LSC, es aquel “técnico competente, designado por el promotor, encargado de la dirección y el control de la ejecución de la obra”. La LE aclara que la dirección facultativa está integrada, a su vez, por dos figuras¹¹⁰⁴:

a) El director de la obra, esto es, el agente que dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto (art. 12). Para la construcción de edificios destinados a uso administrativo, sanitario, religioso, residencial, docente y cultural ha de ser arquitecto. Para la construcción de edificaciones de carácter aeronáutico, agropecuario, de la energía, de la hidráulica, minero, de telecomunicaciones, del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, forestal industrial, naval, de la ingeniería de saneamiento e higiene y accesorio a las obras de ingeniería y explotación, ha de ser ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto. Para la construcción de edificaciones restantes, puede ser arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

b) El director de la ejecución de obra, que asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y calidad de lo edificado, con los mismos requisitos de titulación especificados en el apartado anterior en función del uso de la edificación (art. 13)¹¹⁰⁵.

Así pues, en el tipo de edificio más generalizado y de mayor interés para el presente estudio, el destinado a actividades básicamente residenciales, la dirección facultativa está formada por arquitectos (director de obra) y arquitectos técnicos (director de la ejecución de la obra). La primera, que se ocupa de los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, sirve para que el proyecto sea debidamente interpretado y las modificaciones que sean necesarias no traicionen su espíritu, al tiempo que armonizan siempre con los intereses del promotor y las exigencias reglamentarias. La segunda se ocupa de que los productos tengan las características especificadas y de que

1100 CARRERO DOMÍNGUEZ, C., “Acercamiento al estudio de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Consideraciones generales”, en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R. Dir.): *Las relaciones laborales en el sector de la construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 426.

1101 Sin ánimo exhaustivo, Madrid, a través del Decreto 33/1999, de 25 de febrero; Andalucía, mediante el Decreto 166/2005, de 12 de julio ó Galicia, a través del Decreto 153/2008, de 24 de abril. ILLUECA BALLESTER, H., *Descentralización productiva y prevención de riesgos laborales en las obras de construcción*, cit., p. 242.

1102 STS, Cont-Admtivo, 30 junio 2004 (rec. 5305/2002).

1103 CARRANZA MORENO, M.P., “El promotor en las obras de construcción. Responsabilidad administrativa”, *Comunicación al IV Congreso Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Murcia, 2004, p. 6.

1104 PARAMIO PARAMIO, A., *Problemática de la subcontratación en la construcción. Análisis jurídico y resoluciones prácticas*, Lex Nova, Valladolid, 2009, pp. 135 y ss.

1105 LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P., “El Real Decreto 1627/1997 sobre medidas de seguridad y salud en las obras de construcción”, *Información Laboral*, núm. 3, 2002, pp. 23 y ss.

los procedimientos de ejecución garanticen que las unidades de obra y las instalaciones alcancen las prestaciones esperadas, además de certificar los trabajos realizados y documentar las operaciones de control que sean necesarias¹¹⁰⁶.

C) Projectista

Según el art. 2.1 d) Real Decreto 1627/2007, es el “autor, por encargo del promotor, de la totalidad o parte del proyecto de obra” cuando fuera necesario. Una definición muy parecida utiliza el art. 10.1 LE, a tenor del cual es el “agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto”, debiendo tener la titulación de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, en función del –en concepto ya conocido– uso principal del edificio proyectado, no en vano el proyecto contiene las instrucciones precisas para la realización de la obra así como el presupuesto de ejecución.

El projectista principal puede, además, subcontratar con terceros sujetos habilitados profesionalmente para ello, proyectos parciales o partes que complementen el proyecto global. Al projectista le corresponde la elaboración del estudio de seguridad y salud en las obras o el estudio básico en esta materia. El primero se exige cuando se den determinadas circunstancias referidas al presupuesto de ejecución (450.759,07 euros), la duración de la obra (30 días laborables, empleándose en algún momento a más de 20 trabajadores simultáneamente) y el número de trabajadores (el volumen de mano de obra estimada, entendiendo por tal la suma de los días de trabajo del total de los operadores en la obra, sea superior a 500) o si son obras de túneles, galerías, conducciones subterráneas y presas. El segundo está reservado para obras de mayor tamaño y complejidad, mientras el estudio básico es aplicable a obras menores y de escasa entidad, más propias de las actividades de regeneración y rehabilitación urbanas (art. 4 Real Decreto 1627/1997). El estudio básico de seguridad y salud precisará las normas preventivas aplicables a la obra, contemplando la identificación de los riesgos laborales que pueden ser evitados, indicando las medidas técnicas necesarias para ello, así como la relación de los riesgos laborales que no puedan eliminarse especificando las medidas preventivas y protecciones técnicas tendentes a controlar y reducir dichos riesgos y valorando su eficacia, en especial cuando se propongan determinaciones alternativas, además de cualquier otro tipo de actividad que se lleve a cabo en la misma. Contemplará también las previsiones y las informaciones útiles para efectuar en su día, en las debidas condiciones de seguridad, los previsibles trabajos de reparación y mantenimiento (art. 6 Real Decreto 1627/1997)¹¹⁰⁷.

En fin, en el caso de que deba existir un coordinador en materia de seguridad y salud durante la confección del proyecto de obra, es decir, de concurrir varios projectistas, es precisamente al coordinador a quien corresponde también elaborar o hacer que se elabore dicho estudio bajo su responsabilidad¹¹⁰⁸.

V.XIII. SINIESTRALIDAD LABORAL Y EDIFICACIÓN ECOLÓGICA. NUEVAS COORDENADAS

Sin dejar de reconocer el potencial del urbanismo sostenible para crear puestos de trabajo, contribuir al crecimiento del Producto Interior Bruto, favorecer la cohesión social y beneficiar el entorno medioambiental, lo cierto es que no es posible obviar que también entraña sus peligros, de modo que al igual que en la construcción tradicional existe un conjunto de variables que influyen, de manera decisiva, en las condiciones laborales del personal que presta sus servicios dentro de este nuevo sector, que puede calificarse como versátil y diversificado en cuanto a riesgos profesionales se refiere, concurriendo además un repunte en los índices de siniestralidad en el sector de la construcción si se atiende a la estadística¹¹⁰⁹.

1106 MERCADER UGUINA, J.R. y NIETO ROJAS, P., “Objeto, ámbito de aplicación y definiciones en la Ley de Subcontratación en el sector de la construcción”, en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.): *La nueva Ley reguladora de la Subcontratación en la Construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 34-35.

1107 FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J., *Aplicación práctica de la coordinación de actividades empresariales en materia preventiva*, CEOE-Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Madrid, 2017, p. 61.

1108 LÓPEZ GANDÍA, J.; ROMERO RODENAS, M.J. y TOSCANI GIMÉNEZ, D., *La prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción*, Bomarzo, Albacete, 2008, p.12.

1109 Durante los 8 primeros meses de 2017, tuvieron lugar 24.109 siniestros, un 13,9 por 100 más que en el mismo período de referencia

V.XIII.1.- Riesgos heredados y emergentes

Los cambios en el diseño de la actividad urbanística, pasando desde el urbanismo desenfrenado a la apuesta actual por la conservación y, sobre todo, renovación y regeneración de la ciudad existente, no eliminan *de radice* los riesgos laborales, que ciertamente pueden ser distintos, en ocasiones, a los de su configuración más clásica, pero no por ello son menos importantes, no en vano “construcción sostenible” no es sinónimo de ausencia de peligro de sufrir accidentes de trabajo o de contraer enfermedades profesionales. Sucede, por tanto, que esta actividad, como casi todas los quehaceres humanos, presenta cargas equivalentes, pues, por un lado, se constituye como una expectativa segura de desarrollo sostenible y produce innegables ventajas para la sociedad, pero, por otro, se convierte también en una nueva actividad peligrosa, que genera riesgos ciertos, unos heredados del pasado (trabajos en altura, resbalones, tropiezos, cortes, caídas, vuelco de maquinaria, sepultamientos, ruido, vibraciones, atropellos, sobreesfuerzos, posturas difíciles, cargas, golpes con objetos grandes, inclemencias meteorológicas, explosiones, incendios, impactos eléctricos, almacenamiento y manipulación de productos químicos, espacios confinados, destajos, envejecimiento de los trabajadores¹¹¹⁰...), y otros de nueva gestación, derivados de novedosos materiales, tecnologías y diseños en la edificación que permiten una mayor sostenibilidad del entorno natural mediante la reducción del consumo de energía y materias primas, una disminución de gases de efecto invernadero y una minimización y mayor aprovechamiento de los residuos a través de su reutilización, reciclaje o valorización, si bien, al tiempo, provocan el surgimiento de nuevas situaciones negativas, tales como, en una primera aproximación, la instalación de tecnologías de energía renovable en altura, combinada con la utilización de nuevos aislantes o productos que contienen nanomateriales o con exposiciones incontroladas a fibras, a partículas ultrafinas o a microorganismos desconocidos.

A mayor abundamiento, los edificios ecológicos reducen drásticamente las emisiones, pudiendo rebajar el consumo de energía en un 80 por 100 o más, pero ello se consigue gracias a la integración de sistemas eficientes de calefacción, refrigeración, iluminación y agua que exigen manipulaciones de equipos pesados con elevado riesgo eléctrico, de explosión o incendio y conllevan exposiciones a polvo de sílices, unidas al uso de elementos reciclados, reutilizados o renovables con altas dosis de alérgenos, sustancias cancerígenas (bambú, paja, lana de oveja, lino, corcho, papel, disolventes, escoria fundida, feldspatos, titanio de potasio, cenizas volantes...) o de productos acuosos que contienen biocidas, así como de fuentes de energía alternativa (solar pasiva, eólica, bioenergía), cuya obtención presenta riesgos laborales de incendio o de electrocución¹¹¹¹. No hay que olvidar tampoco que los paneles solares y los aerogeneradores se ubican en la cubierta de los edificios, lo que supone sobreesfuerzos y un elevado riesgo de caída en altura, no sólo durante la fase de instalación, sino durante su mantenimiento. Además, en la composición de las placas solares se utilizan sustancias químicas muy peligrosas, como polvo de silicio, cadmio o dióxido de selenio¹¹¹².

Como puede comprobarse, estas nuevas coordenadas, pensadas sobre todo para el beneficio de los ocupantes finales del edificio, no siempre salvaguardan la seguridad y salud de los trabajadores intervinientes en el proceso de construcción ecológica. Como meros botones de muestra a añadir a los ejemplos vertidos en los párrafos anteriores, cabe señalar, en primer lugar, que los edificios verdes suelen ser más herméticos y estar perfectamente aislados para ahorrar energía, de modo que la ventilación suele ser reducida durante las labores interiores de acabado, lo cual puede aumentar la exposición a compuestos orgánicos volátiles de pinturas o adhesivos y al polvo, en particular, la sílice cristalina, fibra cerámica, roca, mezclas bituminosas que contienen alquitrán de hulla, arcilla, mercurio, lana de vidrio, siliconas, aceites, disolventes, yesos, desencofrantes, humos de escape de motores diesel o espuma de poliuretano, exposiciones todas estas que pueden causar dermatitis, irritación ocular, enfermedades en las vías respiratorias, de las membranas mucosas de los ojos y del tracto intestinal, así como daños al hígado y a los conductos biliares. En segundo término, se intensifica el uso de madera, muy común en otros tiempos, siendo conocido el riesgo de exposición a resinas y al “serrín”, capaz de provocar irritación de la piel, ojos y vías respiratorias, bronquitis, asma y cáncer nasal. En tercer lugar, la producción de elementos de construcción fuera de la obra como sucede con las paredes de hormigón implica una alta carga de trabajo físico, así como el uso de productos selladores, que contienen isocianatos. En cuarto lugar, el reciclado de plásticos, cristales y metales y su depósito en contenedores a pie de obra exige también una mayor carga de trabajo físico. En quinto lugar, la colocación de lucernarios

del año anterior. www.mess.es

1110 Las ocupaciones más envejecidas dentro del sector de la construcción se refieren a las categorías siguientes: albañiles y mamposteros, gerencia de empresas con menos de 10 asalariados, electricistas, fontaneros e instaladores de tuberías, pintores, barnizadores y empapeladores, peones de construcción y operadores de máquinas móviles. INSHT: *Actividades económicas con mayor siniestralidad, penosidad y peligrosidad: sector de la construcción. Estudio sobre el perfil demográfico, siniestralidad y condiciones de trabajo*, Madrid (INSHT), 2010.

1111 MARTÍNEZ BARROSO, M.R., “Construcción”, en AA.VV (AGRA VIFORCOS, B., Dir.): *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, p. 378.

1112 SANZ ALBERT, F. y ROMERO SÁEZ, L.M., *Estudio sobre riesgos laborales emergentes en el sector de la construcción*, INSHT, Madrid, 2013, p. 27.

y atrios para proporcionar luz natural a los edificios conlleva una manipulación de peso superior al vidrio tradicional¹¹¹³. En sexto lugar, la instalación de cerramientos y ventanas pueden exponer a los trabajadores al riesgo de contacto eléctrico, ya que supone trabajar en andamios o en cubiertas donde se encuentran alojadas líneas de alta tensión. En séptimo lugar, la incorporación de cenizas de carbón al hormigón implica el contacto con restos de arsénico y mercurio¹¹¹⁴. En fin, y por no seguir, la alta incidencia de las raciones UV entre trabajadores que realizan sus tareas en el exterior y pasan gran parte de su jornada laboral expuestos a la radiación solar, se ve agravada por la reducción de la capa de ozono¹¹¹⁵.

Elementos claves para evitar estos nuevos riesgos es la información y el adiestramiento de los trabajadores a través de una formación exhaustiva en las tareas a desarrollar, sustancias a manejar y sistemas de protección colectiva e individual a utilizar de la que todavía no se ha hecho eco nuestro ordenamiento jurídico, el cual sigue centrado en los riesgos tradicionales, si bien el CCSC va introduciendo algunos avances.

V.XIII.2.- Panorama normativo y convencional

La prevención de los riesgos laborales en la construcción clásica y también en la regeneración y rehabilitación urbanas, donde la frecuencia de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es muy elevada, condicionada por tratarse de una actividad de riesgo en sí misma considerada, por la existencia de diversas fases (de proyecto y de ejecución), que exigen una atención específica y una elevada coordinación, y por la pluralidad de sujetos intervinientes, máxime teniendo en cuenta que los accidentes resultan de gran severidad debido, sobre todo a las caídas de altura y al riesgo de sepultamiento¹¹¹⁶, ha sido objeto de atención particular desde el Derecho de la Unión Europea a través de la Directiva 92/57, de 24 de junio (modificada por la Directiva 2007/30), relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles, cuyo ámbito de aplicación se extiende a obras en las que se efectúen trabajos de construcción o de ingeniería civil, incluyendo excavaciones, movimiento de tierras, edificación, montaje y desmontaje de elementos prefabricados, acondicionamiento, transformación, rehabilitación, reparación, mantenimiento, derribo, desmantelamiento, conservación, pintura y limpieza y saneamiento.

Desde el punto de vista del Derecho interno, cabe mencionar, en primer lugar, el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, cuyo anexo I enumera, de forma no exhaustiva, las actividades que entran dentro de su campo de aplicación, haciendo referencia expresa, entre otras, a la rehabilitación, reparación, mantenimiento, conservación (trabajos de pintura y de limpieza) y saneamiento¹¹¹⁷. Por su parte, el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, contiene una prolija regulación también sobre coordinación de actividades empresariales desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales que se aplica con toda intensidad en el sector aquí analizado tanto en la fase de proyecto como de ejecución de la obra (disposición adicional primera), lo cual ayudará a aquilatar la distribución de obligaciones y responsabilidades entre todos los agentes presentes¹¹¹⁸. A todo esto hay que añadir las previsiones legales del art. 42 ET, relativo a las contratas y subcontratas, de especial incidencia aplicativa también a esta actividad productiva.

1113 MARTÍNEZ BARROSO, M.R., "Construcción", cit., p. 373.

1114 SANZ ALBERT, F. y ROMERO SÁEZ, L.M., *Estudio sobre riesgos laborales emergentes en el sector de la construcción*, cit., p. 25.

1115 SANZ ALBERT, F. y ROMERO SÁEZ, L.M., *Estudio sobre riesgos laborales emergentes en el sector de la construcción*, cit., p. 137.

1116 CES, *Observatorio de Relaciones Industriales. Área de Estudio y Análisis*, núm. 94, 2006, p. 1.

1117 ANDIUZA ARRIOLA, R., «El Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción», en AA.VV.: *Responsabilidades por riesgos laborales en la edificación*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 397 y ss.; GARCÍA GUTIÉRREZ, M.L., "Régimen jurídico de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Su problemática", *Documentación Laboral*, núm. 70, 2004, Vol. I, pp. 109 y ss.; CASTRO SÁNCHEZ, M.A., *Manual de prevención de riesgos en la construcción*, Tirant Lo Blanch, Madrid, 2004, pp. 15 y ss.; LUJÁN ALCARAZ, J., "Las disposiciones mínimas de seguridad y salud laboral en las obras de construcción", *Aranzadi Social*, 2004, Tomo V, p. 178 ó TOLOSA TRIBIÑO, C.: *Prontuario de seguridad en la edificación*, 2ª edición, Aranzadi, Pamplona, 2008, pp. 541 y ss.

1118 BLASCO MAYOR, A., "Previsiones y carencias de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales frente al fenómeno de la externalización", *Actualidad Laboral*, núm. 5, 1996, p. 8.; MARTÍN TOVAL, L., "La coordinación de actividades empresariales en materia de prevención de riesgos laborales", *Temas Laborales*, núm. 71, 2003, pp. 104 y ss. ó GARCÍA PIQUERAS, M., "Obligaciones y responsabilidades en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. De la insuficiencia a la indeterminación", *Temas Laborales*, núm. 47, 1998, pp. 29 y ss. Por extenso, GONZÁLEZ DÍAZ, F.A., "Alcance de la deuda de seguridad y salud en el trabajo en los supuestos de contratas y subcontratas", *Aranzadi Social*, 1999, Vol. II, pp. 2713 y ss. y *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, CES, Madrid, 2002, p. 89.

Es más, el propio Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, con el objetivo de contribuir de manera decisiva al desarrollo de las políticas en materia de sostenibilidad, derivadas del Protocolo de Kyoto o de la Estrategia de Gótemberg, sintoniza con las nuevas exigencias de los procesos edificatorios y urbanizadores, fijando las exigencias básicas de calidad de los edificios y sus instalaciones, en referencia tanto a la seguridad estructural y de lucha contra incendios, como a la salubridad, protección contra el ruido, el ahorro energético o la accesibilidad para personas con movilidad reducida, exigencias básicas que deben cumplirse en el proyecto, la construcción, el mantenimiento y la conservación de los edificios y sus instalaciones (art. 1.4).

Por su parte, el VI CCSC dedica especial atención a la prevención de riesgos laborales (Libro Segundo), pudiendo destacar, en primer lugar, la importancia conferida a la formación en esta materia, distinguiendo entre un primer ciclo de formación a través de un aula permanente o nivel inicial y un segundo ciclo con contenidos formativos específicos en función del puesto de trabajo o por oficios (personal directivo, responsables de obra y técnicos de ejecución, mandos intermedios, delegados de prevención, administrativos, albañilería, demolición y rehabilitación, encofrados, revestimiento de yeso, electricidad, fontanería, cantería, pintura, soldados y alicatados, aparatos elevadores, operadores de vehículos y maquinaria de movimiento de tierras, operadores de equipos manuales y trabajadores polivalentes) (arts. 137 y ss.). En segundo término, la exhaustiva regulación de las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables en cuanto a estabilidad y solidez de materiales, equipos y maquinaria (aparatos elevadores, grúas torre, grúas móviles autopropulsadas, montacargas, cabrestante mecánico o maquinillo y batidoras de tierra), protección contra el riesgo de caídas de altura, vías de circulación, protección contra el riesgo de caídas de objetos, iluminación, factores atmosféricos, detección y lucha contra incendios, riesgos particulares como niveles sonoros, gases, vapores, polvo, amianto, escombros, demoliciones, vibraciones..., andamios, protecciones colectivas, escalas fijas o de servicio, escaleras de mano y otros equipos para trabajos temporales en altura, movimientos de tierras, excavación, pozos, trabajos subterráneos y túneles, almacenamiento de combustibles e instalaciones higiénico-sanitarias, así como canteras, areneras, graveras y explotación de tierras industriales (arts. 161 y ss.). En tercer lugar, el diseño de un órgano paritario específico en la materia para el apoyo a empresas y centros de trabajo, asumiendo competencias de: a) Seguimiento de la accidentabilidad laboral en el sector y elaboración de estadísticas propias de accidentes graves y mortales. b) Organización y control de visitas a obras. c) Propuesta de soluciones para la disminución de la accidentabilidad. d) Organización y desarrollo de una formación en prevención de riesgos laborales. e) Desarrollo de acciones de sensibilización, difusión y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales dirigidas, tanto a la sociedad en general, como a las empresas y los trabajadores en particular. f) Elaboración de documentos informativos en materia de prevención de riesgos laborales. g) Cualquier otra que se apruebe por el Patronato de la Fundación Laboral de la Construcción y que esté relacionada con la prevención de riesgos laborales (arts. 117 y ss.). Y, en cuarto lugar, la configuración de la vigilancia de la salud no como mero reconocimiento médico sino como auténtica herramienta preventiva de doble faz, por un lado, para conocer la incidencia del trabajo en las condiciones físicas de los trabajadores y, por otro, para determinar la capacidad de los trabajadores a la hora de enfrentarse a los riesgos de su actividad (art. 20).

Todo ello sin olvidar dar la importancia que merece, de un lado, la LSC y, de otro, a la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal (LETT).

Aun cuando la existencia de normas específicas debe considerarse, en principio, adecuada, pues atiende a las peculiaridades que plantea el sector de la edificación que pueden servir de modelo para otros sectores, lo cierto es que las nuevas perspectivas en las que se desarrolla la construcción sostenible exigen alguna renovación en sus planteamientos, tarea en la cual debe de adquirir un protagonismo capital el diálogo social, que debe seguir incidiendo en tal propósito.

V.XIII.3.- Limitaciones a la externalización: un paso importante y algunas cuestiones pendientes

La construcción, en general y la ecológica en particular, integra uno de los sectores de la actividad con mayores tasas de accidentabilidad del tejido económico, en la medida en que se utiliza de manera muy frecuente el mecanismo de la subcontratación en cadena y donde las empresas subcontratistas se caracterizan por sus reducidas dimensiones o por revestir la forma de trabajo autónomo¹¹¹⁹, sin que se aprecien diferencias sustanciales en materia de subcontratación en construcciones ecológicas y no ecológicas.

1119 MARTÍNEZ BARROSO, M.R., "Construcción", cit., pp. 363 y ss.

De ahí que la LSC tome como principal ámbito regulador la seguridad y salud en el trabajo, centrándose en el ejercicio de la actividad empresarial, que pasa a conformar el objeto fundamental de la norma, incluyendo en su art. 2, entre otros y por lo que aquí interesa, los trabajos de rehabilitación, reparación, mantenimiento, conservación y trabajos de pintura y limpieza y saneamiento, que pueden ser aquilatados con la explicación contenida en el apartado 45 del Código Nacional de Actividades Económicas (o Clasificación Nacional de Actividades Económicas, CNAE), según el cual se consideran obras de construcción, siempre que se ejecuten con tecnologías propias de la construcción o la ingeniería civil, un largo listado de actividades con referencia expresa a las anteriormente mencionadas¹¹²⁰.

Ahora bien, junto a la naturaleza de los trabajos (obligatoriamente de los descritos en el art. 2 LSC), lo importante es que sea una actividad que, correspondiendo a la empresa principal o a la contratista, ésta contrata o subcontrata con otra. Y al hacerlo así, la nueva empresa que se incorpora al diseño productivo global mediante el cumplimiento de la contrata o de la subcontrata, lo que viene es a completar la tarea de la empresa que externaliza esa parte de su cometido; que, por ser de los mencionados en el art. 2 LSC y por corresponder en principio a la empresa de la construcción, somete a los imperativos de la Ley a quien, desde el otro lado del contrato, asume ese quehacer, adquiriendo la condición de contratista o subcontratista de la primera. Dicho de forma sencilla, quien contrata (como contratista respecto de la empresa principal) o subcontrata (como subcontratista de la contratista o de otra subcontratista) con una empresa del sector de la construcción alguna de las actividades del art. 2 LSC se inserta, como empresa que también se dedica a la construcción, en el ámbito de aplicación de la Ley¹¹²¹.

La LSC se muestra como una regulación con finalidad controladora y limitativa de la organización productiva de la empresa de carácter legal, que se proyecta sobre una manifestación típica de la libertad empresarial que consiste en ordenar y decidir, a través de los mecanismos y fórmulas jurídicas de la contratación y subcontratación, los modos, maneras y ámbitos de organización y ejercicio de esa actividad en función del sector económico, la competitividad empresarial y las características y exigencias técnicas y profesionales de la especialidad productiva que presta o desarrolla esa empresa¹¹²². Al fijarse en los arts. 4 y 5 LSC, bajo la denominación de normas generales sobre subcontratación en el sector de la construcción, requisitos exigibles a contratistas y subcontratistas y un régimen particular de la subcontratación en el sector, se están imponiendo a la empresa límites legales con proyección y efectos directos en la descentralización como forma de organización productiva de la empresa, con el fin último de poner freno a la situación objetiva detectada anteriormente, en la que se observaba un exceso en la cadena de contrataciones, que además de no aportar ninguno de los elementos positivos desde el punto de vista de la eficiencia empresarial, ocasionando la participación de las empresas sin una mínima estructura organizativa que permitiera garantizar que se hallaban en condiciones de hacer frente a sus obligaciones de protección de la salud y seguridad de los trabajadores. No cabe duda que la participación empresarial en un encadenamiento sucesivo e injustificado de subcontrataciones opera en menoscabo de los márgenes empresariales y de la calidad de los servicios proporcionados de forma progresiva hasta el punto de que, en los últimos eslabones de la cadena, tales márgenes son prácticamente inexistentes, favoreciendo el trabajo sumergido, justo en el elemento final que ha de responder de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores que realizan las obras. Consecuencia de todo ello es que los indicados excesos en la subcontratación pueden facilitar la aparición de prácticas incompatibles con la seguridad y salud en el trabajo. De ahí que el objeto de la LSC, de acuerdo con el art. 1, consista en “mejorar las condiciones de trabajo del sector, en general y las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores del mismo en particular”¹¹²³, actuando, por tanto, como pionera en la meta tendente a poner freno al urbanismo expansivo de épocas anteriores.

Se trata, pues, de un objeto y finalidad doble, si bien anudado el uno al otro y se manifiesta, sobre todo, en la voluntad de contribuir con esa regulación a la mejora de las condiciones colectivas e individuales del trabajo en el sector de la

1120 GONZÁLEZ ORTEGA, S., “Los requisitos exigibles a contratistas y subcontratistas para su intervención en los procesos de externalización productiva en el sector de la construcción”, en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.): *La nueva Ley reguladora de la subcontratación en la construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 48.

1121 GONZÁLEZ ORTEGA, S., “Los requisitos exigibles a contratistas y subcontratistas para su intervención en los procesos de externalización productiva en el sector de la construcción”, cit., p. 50.

1122 GARCÍA BLASCO, J., “La subcontratación en la construcción: el ámbito de aplicación de su régimen jurídico y los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas”, en AA.VV (GARCÍA BLASCO, J., Dir.): *La Subcontratación en el Sector de la Construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del RD 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla*, Aranzadi-Thomson Reuters, Pamplona, 2ª edición, 2009, p. 17. Por extenso, LLOBERA VILA, M., *Límites a la subcontratación en el sector de la construcción y libre prestación de servicios*, Bomarzo, Albacete, 2010.

1123 GARCÍA BLASCO, J., “La subcontratación en la construcción: el ámbito de aplicación de su régimen jurídico y los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas”, cit., p. 18.

construcción, partiendo del reconocimiento de una serie de garantías dirigidas a evitar que la falta de control del régimen jurídico de la subcontratación, como forma de organización productiva, pueda ocasionar situaciones objetivas de riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores, mediante el diseño de cautelas en una triple dirección. En primer lugar, exigiendo el cumplimiento de determinadas condiciones para que las subcontrataciones que se efectúen a partir del tercer nivel respondan a causas objetivas, con el fin de prevenir prácticas que pudieran derivar en riesgos para la seguridad y salud en el trabajo. En segundo término, exigiendo una serie de requisitos de calidad o solvencia a las empresas que vayan a actuar en este sector y reforzando estas garantías en relación con la acreditación de la formación en prevención de riesgos laborales de sus recursos humanos, con la acreditación de la organización preventiva de la propia empresa y con la calidad del empleo, precisando unas mínimas condiciones de estabilidad en el conjunto de la empresa. En tercer lugar, introduciendo los adecuados mecanismos de transparencia en las obras de construcción mediante determinados sistemas documentales y de reforzamiento de los mecanismos de participación de los trabajadores de las distintas empresas intervinientes en la obra¹¹²⁴.

Con mayor detalle, para prevenir algunas de las múltiples causas que inciden en la alta siniestralidad del sector, bien por las características de las empresas que intervienen, bien por la necesidad de capacitación de los trabajadores, o para reducir el elevado porcentaje de temporalidad en el empleo, que a su vez se traduce en una menor experiencia en el control del trabajo y de los riesgos, esta Ley trata de establecer una serie de requisitos de calidad y solvencia a las entidades involucradas, reforzando obligaciones ya existentes como la exigencia de una organización preventiva adecuada, la formación de los trabajadores, que incluso ahora se amplía a los directivos, o estableciendo otras nuevas como, por ejemplo, el requerimiento de un porcentaje de empleados indefinidos en la plantilla de la empresa¹¹²⁵.

Con carácter general, las organizaciones empresariales que intervengan en el proceso de la subcontratación en el sector de la construcción, habrán de cumplir las siguientes condiciones (art. 4): 1) Poseer una organización productiva propia, con los medios materiales y personales necesarios, y utilizarlos para el desarrollo de la actividad contratada. 2) Asumir los riesgos, obligaciones y responsabilidades propias del desarrollo de la actividad empresarial. 3) Ejercer directamente las facultades de organización y dirección sobre el trabajo desarrollado por los trabajadores en la obra y, en el caso de autónomos, ejecutar el trabajo con autonomía y responsabilidad propia y fuera del ámbito de organización y dirección de quien les haya contratado. 4) Acreditar la disposición de recursos humanos, en su nivel directivo y productivo, que cuenten con la formación necesaria en prevención de riesgos laborales, así como de una organización preventiva adecuada a la LPRL. 5) Estar inscritas en el Registro de Empresas acreditadas. 6) Contar con una plantilla indefinida en los siguientes porcentajes: el 10 por 100 durante los dieciocho primeros meses de vigencia de la Ley; el 20 por 100 durante los meses del decimonoveno al trigésimo sexto; el 30 por 100 a partir del mes trigésimo séptimo, inclusive¹¹²⁶, extremo este sobre el que se profundizará con posterioridad.

Este cúmulo de condiciones, muy acorde con el nuevo diseño del urbanismo que pretende implantar el legislador sobre la materia, va dirigido a evitar que las empresas que intervengan en el proceso de construcción sean meras entidades aparentes, titulares de relaciones mercantiles o laborales, que sirvan de cobertura a verdaderas cesiones ilegales de trabajadores contrarias al contenido del art. 43 ET. Se trata, pues, de establecer un medidor de responsabilidad de las empresas subcontratadas¹¹²⁷.

Con la misma finalidad de reducir la siniestralidad laboral, el régimen de la subcontratación en el sector de la construcción viene limitado del siguiente modo (art. 5 LSC): 1) El promotor podrá contratar directamente contratistas (personas físicas o jurídicas). 2) El contratista podrá contratar con empresas subcontratistas la ejecución de los trabajos contratados con el promotor. 3) El primer y el segundo subcontratistas podrán subcontratar la ejecución de los trabajos contratados con el contratista o con el primer subcontratista, respectivamente. 4) El tercer subcontratista no podrá subcontratar la ejecución de los trabajos contratados con el segundo. 5) El trabajador autónomo no podrá subcontratar con empresas subcontratistas o con otros trabajadores autónomos. 6) Los subcontratistas primero y segundo no podrán subcontratar cuando su organización productiva puesta en uso en la infraestructura consista fundamentalmente en la

1124 GARCÍA BLASCO, J., "La subcontratación en la construcción: el ámbito de aplicación de su régimen jurídico y los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas", cit., p. 19.

1125 LANZADERA ARENCIBIA, E., "La limitación de la subcontratación en el sector de la construcción: comentario sobre la Ley 32/2006, de 18 de octubre", *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 288, 2007, pp. 45 y ss.

1126 GUTIÉRREZ ARRANZ, R., "Comentario a la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción", *Información Laboral (Legislación y Convenios Colectivos)*, núm. 4, 2007, pp. 2 y ss.

1127 MERCADER UGUINA, J.R. y NIETO ROJAS, P., "La Ley reguladora de la Subcontratación en el sector de la Construcción", *Relaciones Laborales*, Tomo I, 2007, pp. 815 y ss.

aportación de mano de obra, entendiéndose por tal la que para la realización de la actividad contratada no utiliza más equipos de trabajo propios que las herramientas manuales, incluidas las motorizadas portátiles, aunque cuenten con el apoyo de otros equipos de trabajo distintos de los señalados, siempre que éstos pertenezcan a otras empresas (contratistas y subcontratistas). 7) En casos fortuitos debidamente justificados (exigencias de especialización de los trabajos, complicaciones técnicas de la producción o circunstancias de fuerza mayor por las que puedan atravesar los agentes que intervienen en la obra), a juicio de la dirección facultativa, excepcionalmente podrá extenderse la subcontratación a un cuarto nivel, debiendo hacer constar en el libro de subcontratación su aprobación previa y las causas de la misma. No cabrá esta excepción respecto a los trabajadores autónomos, ni incluso en el supuesto de que la organización productiva puesta en uso de la obra consista fundamentalmente en la aportación de mano de obra, salvo concurrencia de fuerza mayor. En todo caso, el contratista deberá poner la subcontratación excepcional en conocimiento del coordinador de seguridad y salud en la ejecución de la obra, de los representantes de los trabajadores de las distintas empresas ejecutivas y de la autoridad laboral competente en el plazo de los cinco días hábiles siguientes a la aprobación¹¹²⁸.

Para asegurar la efectividad de esta novedosa regulación de la subcontratación en las obras de construcción, la Ley, de una parte, introduce un nuevo supuesto de responsabilidad solidaria del contratista y del correspondiente subcontratista, cuando éste incumpla las obligaciones de acreditación y registro exigidas en el art. 4.2 LSC o el régimen de subcontratación establecido en el art. 5, respecto de las obligaciones laborales y de Seguridad Social, derivadas de la ejecución del contrato acordado (art. 7.2), e incorpora, de otra, las oportunas modificaciones del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS), tipificando las infracciones administrativas que pueden derivarse de la deficiente aplicación de dicha Ley. Este específico ámbito de responsabilidad empresarial se establece “sin perjuicio de otras responsabilidades establecidas en la legislación social”, es decir, se suma al régimen común de responsabilidades preexistente, ampliándolo. Y es que, con carácter general, lo previsto en la nueva norma no impide “la aplicación a las subcontrataciones que se realicen en el sector de la construcción de lo dispuesto en el art. 42 ET y en el resto de la legislación social” (art. 1.1 LSC)¹¹²⁹.

El régimen jurídico, brevemente expuesto, se completa con una regulación pormenorizada de los cuatro aspectos en los que la LSC llama al Reglamento: el registro de empresas acreditadas, el libro de subcontratación, las reglas de cómputo de los porcentajes de trabajadores indefinidos marcados y la simplificación documental de las obligaciones establecidas para las obras de construcción en el ordenamiento jurídico. El oportuno desarrollo de tales previsiones ha tenido lugar en virtud del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, cuya finalidad esencial vuelve a ser la misma: minorar las altas tasas de accidentalidad obrantes en el sector de la edificación, derivadas, entre otros factores, de la subcontratación de actividades.

La inscripción en el registro de empresas acreditadas tiene, a partir de esta norma reglamentaria, como principal efecto permitir a las entidades empresariales intervenir en los procesos de subcontratación en la construcción como contratistas o subcontratistas. Asimismo, dicho registro, competencia de las Comunidades Autónomas, deberá cumplir una importante función de transparencia en relación con los operadores del sector. Las empresas subcontratistas acreditarán el cumplimiento de los requisitos materiales que les marca la Ley mediante una declaración de su representante legal ante el mencionado registro, y la certificación de inscripción registral de la subcontratista, obtenida por la empresa comitente, servirá para entender cumplido el deber de vigilancia que pesa sobre ésta del cumplimiento por la subcontratista de las exigencias legales, si bien la inscripción no exime de la obligación de justificar en cualquier momento el mantenimiento de los requisitos que les marca la Ley cuando haya requerimiento a tal efecto.

En fin, el Real Decreto 1109/2007 se encarga de aclarar también que, como obligación de cada contratista, éstos deberán disponer del libro de subcontratación, habilitado y conforme modelo normalizado, con carácter previo a la subcontratación. Este libro será el equivalente, en el ámbito de las obras de construcción, del libro registro contemplado en el art. 42 ET que debe llevar la empresa principal a fin de reflejar la información sobre las empresas contratistas y subcontratistas que comparten de forma continuada un mismo centro de trabajo¹¹³⁰. Este Libro se convierte en el principal

1128 SEMPERE NAVARRO, A.V., “Limitaciones a la subcontratación en obras de construcción”, en AA.VV (DE VAL TENA, A.L. y GARCÍA BLASCO, J., Coords.): *La subcontratación en el sector de la construcción: análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre*, Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 39 y ss.

1129 VAL TENA, A.L., “La subcontratación en el sector de la construcción y la extensión de las responsabilidades empresariales: viejos y nuevos supuestos”, en AA.VV (GARCÍA BLASCO, J., Dir.): *La subcontratación en el sector de la construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla*, 2ª edición, Aranzadi-Thomson Reuters, Pamplona, 2009, p. 220.

1130 MERCADER UGUINA, J.R. y NIETO ROJAS, P., “El desarrollo reglamentario de la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción”, *Relaciones Laborales*, núm. 21, 2007, pp. 91 y ss.

instrumento de seguimiento y control de las operaciones de descentralización efectuadas, dejando constancia de los niveles de subcontratación alcanzados, así como de las empresas o trabajadores autónomos que intervienen. El acceso a la información vertida en el mismo presenta un elevado grado de extensión, en la medida en que tanto a los sujetos de la parte empresarial, así como al conjunto de órganos de representación de los intereses de los trabajadores les es asequible el conocimiento de aquélla, no en vano se encuentran habilitados para disponer de dicha información el promotor, la dirección facultativa, el coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución de la obra, los técnicos de prevención, los delegados de prevención, la autoridad laboral y los representantes de los trabajadores de las distintas empresas que hayan intervenido en la ejecución de la obra (art. 8.1 LSC)¹¹³¹.

Teniendo en cuenta que los trabajadores temporales sufren más accidentes que los fijos de plantilla¹¹³², no hay que olvidar tampoco cómo la LSC establece un número mínimo de vínculos indefinidos para cuantas empresas se dediquen a ser contratadas o subcontratadas habitualmente para la realización de trabajos en este sector de la actividad, cuyos índices de peligrosidad superan con creces los de cualquier otro y en el cual la tasa de temporalidad es casi el doble que la del conjunto del empleo asalariado¹¹³³. Resulta obligatorio, por tanto, para las empresas, que pretendan actuar en el sector de la construcción como contratistas o subcontratistas, disponer de un nivel mínimo de empleo fijo en relación al volumen total de la plantilla (incluyendo tanto el personal que trabaja en oficinas como el que presta servicios a pie de obra). A tal fin se marcan unas referencias porcentuales a las que *supra* se hizo referencia, proyectables al tiempo que va transcurriendo desde la entrada en vigor de esta Ley para facilitar la adaptación de las estructuras empresariales a la nueva organización del trabajo que las exigencias legales establecen y al nuevo modelo de urbanismo¹¹³⁴.

El pretendido incremento de trabajadores fijos de plantilla¹¹³⁵ no debe hacer olvidar, sin embargo, las dificultades de aplicación práctica de dicha pretensión, no en vano se trata de un sector en donde la variación de las dotaciones de mano de obra por efectos de la temporalidad es una característica implícita de la naturaleza de la actividad, que se debe intentar corregir. Por tal razón, la forma de cómputo que establece el desarrollo normativo de esta Ley, el cual tuvo lugar, como ya consta, por Real Decreto 1109/2007, atiende a unos parámetros novedosos en el ordenamiento jurídico español, caracterizados por los dos siguientes aspectos: la flexibilidad en el cómputo, al tomar un período de referencia de doce meses con objeto de evitar exigencias desproporcionadas que resultarían de aplicar las reglas de forma diaria y mensual; y la estricta proporcionalidad que se mantiene en la exigencia del porcentaje, al tomar como base los días trabajados por los trabajadores temporales e indefinidos a lo largo de esos doce meses¹¹³⁶. Su finalidad no es otra que terminar con la inveterada costumbre de crear empresas constructoras con una estructura material y laboral minimalista.

El mecanismo habilitado se basa en dos cálculos relativamente sencillos y en la comparación de sus resultados. En primer lugar, se hallaría la dimensión laboral de la empresa mediante la división por trescientos sesenta y cinco de la suma de todos los días trabajados por cualquier empleado por cuenta ajena durante los últimos doce meses anteriores al momento del cálculo. Y ello, por tanto, con independencia de si siguen o no trabajando para la empresa y del tipo de contrato o de su duración superior o inferior al año, si bien no parece que puedan computarse los cedidos por empresas de trabajo temporal. A estos efectos, se tendrán en cuenta, además, tanto los días efectivamente trabajados, como los de descanso semanal, los permisos retribuidos y días festivos, las vacaciones anuales y, en general, los períodos en que se mantenga la obligación de cotizar¹¹³⁷.

1131 RAMOS QUINTANA, M.I., *Subcontratación de obras o servicios y transmisión empresarial*, Bomarzo, Albacete, 2007, p. 114.

1132 Tan sólo el 18,4 por 100 de los accidentes de trabajo en la construcción los sufren los trabajadores indefinidos, mientras que este porcentaje se eleva al 81,6 por 100 en el caso de empleados temporales. CALVO GALLEGU, J., "La nueva Ley sobre subcontratación en el sector de la construcción", *Temas Laborales*, núm. 87, 2006, p. 24.

1133 FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., "El derecho de las contrataciones entre la licitud y la prevención", *Revista de Derecho Social*, núm. 36, 2006, p. 52.

1134 GONZÁLEZ ORTEGA, S., "Los requisitos exigibles a contratistas y subcontratistas para su intervención en los procesos de externalización productiva en el sector de la construcción", en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.): *La nueva Ley Reguladora de la Subcontratación en la Construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 70.

1135 MERINO SEGOVIA, A., *Comentarios a la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción*, Bomarzo, Albacete, 2006, p. 56 ó GARCÍA BLASCO, J., "El nuevo régimen jurídico de la subcontratación en la construcción: el ámbito de aplicación de la Ley 32/2006 y los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas", en AA.VV (DE VAL TENA, A.L. y GARCÍA BLASCO, J., Coord.): *La subcontratación en el sector de la construcción: análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre*, Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 39 y ss.

1136 PEDRAJAS MORENO, A. y SALA FRANCO, T., "La subcontratación en el sector de la construcción. A propósito de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, que regula la misma y de su desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto", *Tirant on Line*, núm. 1.126.932, 2007, p. 8.

1137 GARCÍA BLASCO, J. y AGUILAR MARTÍN, M.C., "La subcontratación en la construcción: a propósito del Reglamento de 24 de agosto de

Una vez obtenido este total, en segundo lugar, se calculará sobre el mismo el porcentaje que debería ser cubierto con trabajadores indefinidos, esto es, el 30 por 100 dada la fecha actual. Y finalmente, como tercer paso, se comparará este dato con el resultado de dividir, nuevamente entre trescientos sesenta y cinco, la totalidad de días trabajados por empleados con contratos indefinidos, incluidos los fijos discontinuos, durante el mismo período de tiempo de doce meses o el inferior específico para las empresas de nueva creación. En estos casos la principal duda sería cómo computar los días que durante ese período hayan trabajado aquellos empleados con contratos temporales posteriormente convertidos en indefinidos. El tenor literal de la norma parece apoyar el cómputo tan sólo de los días trabajados con esa última condición, pero quizás no sea esa la solución más adecuada atendiendo a la finalidad del precepto, pues impediría que una empresa pudiera rápidamente ajustarse a las exigencias de la norma. De ahí que parezca más razonable computar todos los días trabajados por esos empleados con independencia de que en el momento de prestar los servicios lo hicieran bajo una relación temporal. Desde esta misma perspectiva, tampoco podrán computar como trabajadores indefinidos los mal denominados “fijos de obra”, figura prevista, como ya consta, en la negociación colectiva y que permite a un trabajador participar sucesivamente en varias construcciones durante un período máximo de tres años, o incluso más si los trabajos de su especialidad se extienden más allá del citado plazo, prolongándose éste hasta la terminación de la última obra emprendida¹¹³⁸. Así pues, pese a su denominación, no se trata de trabajadores indefinidos y, por lo tanto, sólo pueden sumarse en la plantilla global de la empresa como trabajadores temporales¹¹³⁹.

En definitiva, el paso dado por la LSC en cuanto a la exigencia de estabilidad en el empleo ha sido de gigante, y bien podría extenderse a todos los procesos de subcontratación de parcelas de la actividad privada o pública como avanzada para la lucha contra la precariedad y la temporalidad¹¹⁴⁰. Al tiempo, esta Ley no trata de erradicar el fenómeno de la subcontratación ni de auspiciar que todos los trabajadores pertenezcan a la empresa principal, pero sí de que existan estrictos controles que aseguren que las empresas contratistas y subcontratistas no eludan sus responsabilidades, ofrezcan garantías y cumplan adecuadamente con sus obligaciones de seguridad, estando provistas de una organización, capacidad económica, medios técnicos eficaces, maquinaria y trabajadores formados para obtener una producción competitiva, de calidad y desarrollada en condiciones tales que no pongan en riesgo la seguridad y salud de los asalariados¹¹⁴¹, aspectos todos ellos a valorar muy positivamente en el nuevo urbanismo y las actividades empresariales que conlleva. No obstante, la promulgación de esta Ley no ha solucionado del todo los índices elevados de siniestralidad en el sector, caracterizado por una peligrosidad inherente a las tareas desarrolladas no sólo en las obras de nueva planta, sino también, en lo que ha merecido menos atención por cuanto al diseño de las medidas preventivas, en trabajos de mantenimiento, rehabilitación y análogos, donde la intervención de microempresas y de trabajadores autónomos es muy destacada, debido al mayor detalle y especialización de los trabajos a desarrollar.

V.XIII.4.- Facilidades legales y restricciones convencionales a la intervención de empresas de trabajo temporal en el sector

Desde el punto de vista económico-productivo, resulta interesante para las organizaciones dedicadas a la regeneración y rehabilitación urbanas poder recurrir a las empresas de trabajo temporal (ETTs), cuya actividad principal sigue constituyendo, pese a ampliaciones posteriores, en suministrar, en régimen de exclusividad y de monopolio, trabajadores de manera temporal a empresas usuarias, máxime cuando la puesta al día de la Ley 14/1994 por la Ley 35/2010 flexibiliza los requisitos exigidos al efecto, no en vano su objetivo fue dar solución a un problema de legalidad comunitaria transponiendo la Directiva 2008/104/CE, de 19 de noviembre¹¹⁴², no transformar o actualizar su contenido¹¹⁴³, pues se limita a consagrar y definir

2007”, *Aranzadi Social*, núm. 17, 2009, pp. 77 y ss.

1138 ARAGÓN GÓMEZ, C.. “El contrato fijo de obra en el nuevo convenio de la construcción, ¿un mecanismo de estabilidad en el empleo?”, *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2008, pp. 21 y ss.

1139 TOSCANI JIMÉNEZ, D. y ALEGRE NUENO, M., “Reflexiones críticas acerca del nuevo régimen de subcontratación en el sector de la construcción: el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto”, *Aranzadi Social*, núm. 15, 2007, p. 5.

1140 ÁLVAREZ CUESTA, H., *La precariedad laboral: análisis y propuestas de solución*, Bomarzo, Albacete, 2008, p. 115.

1141 MERINO SEGOVIA, A., *Comentarios a la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción*, Bomarzo, Albacete, 2006.

1142 DOCE L 327, de 5 de diciembre de 2008.

1143 CALVO GALLEGU, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., “La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal”, *Relaciones Laborales*, núms. 21-22, 2010, p. 160.

el principio de igualdad de condiciones de trabajo para los trabajadores en misión, a reconocer a los cedidos un derecho de acceso a empleos vacantes en las empresas usuarias, a las instalaciones comunes y a la formación profesional, a asegurar la representación de los mismos y a ampliar los derechos de información, al tiempo que procede a revisar la prohibición relativa a la posible intervención de las ETTs cuando de trabajos peligrosos se trata.

Conviene recordar que, con anterioridad a este régimen, el art. 8 Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, contemplaba un listado de trabajos para los cuales resultaba taxativamente prohibida la cesión¹¹⁴⁴. La cuestión procedía del art. 5.1 Directiva 91/383, que permitía tal exclusión, o, en su defecto, la provisión de un control médico especial que pudiera, incluso, extenderse una vez concluida la relación laboral. El legislador interno, tomando como referente el Code du Travail francés, optó por la primera hipótesis en la redacción del derogado art. 8. b) LETT de 1994, en virtud del cual, “las empresas no podrán celebrar contratos de puesta a disposición... para la realización de actividades y trabajos que, por su especial peligrosidad para la seguridad o la salud, se determinen reglamentariamente”, lo cual tuvo lugar, de forma tardía, a través del mencionado art. 8 Real Decreto 216/1999.

La enumeración *numerus clausus* efectuada por este precepto reglamentario se circunscribía a las nueve actividades siguientes¹¹⁴⁵:

1.- Trabajos en obras de construcción a los que se refiere el Anexo II Real Decreto 1627/1997, en el cual se contemplaba una relación no exhaustiva de trabajos que implican riesgos especiales, a saber¹¹⁴⁶:

- a) Trabajos con riesgos especialmente graves de sepultamiento, hundimiento o caída de altura, por las particulares características de la actividad desarrollada, los procedimientos aplicados o el entorno del puesto de trabajo.
- b) Trabajos en los que la exposición a agentes químicos o biológicos supongan un riesgo de especial gravedad, o para los que la vigilancia específica de la salud de los trabajadores sea legalmente exigible.
- c) Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes para los que la normativa específica obliga a la delimitación de zonas controladas o vigiladas.
- d) Trabajos que expongan a riesgos de ahogamiento por inmersión.
- e) Obras de excavación de túneles, pozos y otros trabajos que supongan movimientos de tierra subterráneos.
- f) Trabajos realizados en inmersión con equipos subacuáticos.
- g) Trabajos realizados en cajones de aire comprimido.
- h) Trabajos que impliquen riesgos de explosivos.
- i) Trabajos que requieran montar o desmontar elementos prefabricados pesados.

1144 MERCADER UGUINA, J.R., “Prevención de riesgos laborales y empresas de trabajo temporal (notas al Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero”, *Relaciones Laborales*, núm. 10, 1999, p. 100.

1145 AGRA VIFORCOS, B., “La prevención de riesgos laborales de los trabajadores contratados a través de empresas de trabajo temporal”, en AA.VV (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir.): *La prevención de riesgos laborales y las nuevas formas de organización empresarial y del trabajo*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2007, pp. 176 y ss.

1146 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Capítulo IX. Protección de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo”, en AA.VV (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, pp. 216-217.

2.- Trabajos de minería a cielo abierto y de interior a los que se refiere el art. 2 Real Decreto 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en actividades mineras, que requieran el uso de técnica minera. El Real Decreto 1389/1997 entiende por “industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas” todas aquéllas que realicen alguna de las siguientes actividades:

- a) De extracción propiamente dicha de sustancias minerales al aire libre o bajo tierra, incluso por dragado.
- b) De prospección con vistas a dicha extracción.
- c) De preparación para la venta de las materias extraídas, excluidas las actividades de transformación de dichas sustancias.
- d) De perforación o excavación de túneles o galerías, cualquiera que sea su finalidad, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa relativa a las condiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

3.- Trabajos propios de industrias extractivas por sondeos en superficie terrestre a los que se refiere el art. 109 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, modificado por el Real Decreto 150/1996, de 2 de febrero, esto es, todas las industrias que realizan actividades de extracción propiamente dicha de minerales por perforación de sondeos y/o prospección con vistas a dicha extracción y/o de preparación para la venta de las materias extraídas, excluidas las actividades de transformación de las materias extraídas.

4.- Trabajos en plataformas marinas.

5.- Trabajos directamente relacionados con la fabricación, manipulación y utilización de explosivos, incluidos los artículos pirotécnicos o instrumentos que contengan explosivos, regulados por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero.

6.- Trabajos que impliquen la exposición a radiaciones ionizantes en zonas controladas según el Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, modificado por Real Decreto 1439/2010, de 5 de noviembre (en realidad la remisión se efectuaba al ya derogado Real Decreto 53/1992).

7.- Trabajos que impliquen la exposición a agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, de primera y segunda categoría, según el Real Decreto 363/1995, de 10 de enero, que aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, y el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, que aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, y sus respectivas normas de desarrollo y de adaptación al progreso técnico (en realidad, menciona el Real Decreto 1078/1993, de 2 de julio, ya derogado).

8.- Trabajos que impliquen la exposición a agentes biológicos de los grupos 3 (aquéllos que puedan causar una enfermedad grave en el hombre y presenten un serio peligro para los trabajadores, con riesgo de que se propague a la colectividad y existiendo generalmente una profilaxis o tratamiento eficaz) y 4 (aquéllos que, causando enfermedad grave en el hombre, suponen un serio peligro para los trabajadores con muchas posibilidades de que se propague a la colectividad y sin que exista generalmente una profilaxis o tratamiento especial), según el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo, así como sus normas de modificación, desarrollo y adaptación al progreso técnico.

9.- Trabajos eléctricos de alta tensión.

En la actualidad, sin embargo, la Ley 35/2010 ha modificado el párrafo b) del art. 8 LETT, e incorporando una nueva disposición adicional segunda a esta Ley mucho más restringida que el régimen anterior, vetando la intervención de las ETTs únicamente en los tres supuestos siguientes¹¹⁴⁷: radiaciones ionizantes en zonas controladas (según el Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, modificado por Real Decreto 1439/2010, de 5 de noviembre), agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, de primera o segunda categoría (según el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, y el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero) y agentes biológicos de los grupos 3 y 4 (según el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo)¹¹⁴⁸.

1147 DORREGO DE CARLOS, A., “La reforma de la intermediación laboral en la Ley 35/2010: perspectiva desde el sector de las empresas de trabajo temporal”, *La Ley*, núm. 7488, 2010, pp. 28 y ss.

1148 CALDERÓN PASTOR, F.J.: “Las empresas de trabajo temporal tras la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo”, *Información*

Se ha sustituido, por tanto, la técnica legislativa de remisión al reglamento para determinar los sectores especialmente peligrosos, que se contemplaban en el art. 8 Real Decreto 216/1999, por una regulación de carácter legal referida a ciertos trabajos y ocupaciones, razón por la cual este precepto reglamentario ha de entenderse derogado, si bien sus anteriores letras f), g) y h) coinciden con las nuevas letras a), b) y c) del apartado 1 de la disposición adicional segunda LETT, procediendo a la oportuna actualización de las previsiones a las que se remitían, algunas de ellas sustituidas por otras posteriores. Estas previsiones, de derecho necesario absoluto, indisponibles por la negociación colectiva, han de interpretarse, además, de la forma más restrictiva posible, esto es, debiendo entenderse prohibidos únicamente aquellos trabajos concretos donde la exposición a los agentes y factores de riesgo referidos venga “cualificada” por su consideración peligrosa en función de la “actividad” en su acepción más lejana a la generalidad del término “sector”, teniendo en cuenta, además, que esta consideración sólo puede venir avalada, además, por una evaluación concreta de riesgos en los que el trabajo conlleve un peligro grave en función de la severidad y probabilidad de la exposición¹¹⁴⁹.

Se abre, por tanto, la posibilidad de que los trabajadores de una ETT puedan ser contratados para realizar trabajos peligrosos e insalubres tradicionalmente vetados en dicho ámbito, como la construcción, las industrias extractivas, la minería, la manipulación de explosivos, el trabajo en tendidos eléctricos o la sanidad. A estos efectos, conviene aclarar que la Ley 35/2010 prorroga hasta el 1 de abril de 2011 –ampliando en tres meses el plazo establecido en el Real Decreto Ley 10/2010– las prohibiciones hasta ese momento vigentes, estableciendo un breve período de tiempo, hasta el 31 de marzo de 2011, para que los acuerdos interprofesionales o la negociación colectiva de ámbito estatal establezcan, de forma motivada, en las actividades, recogidas anteriormente en el art. 8 Real Decreto 216/1999, que no se han incorporado a la nueva disposición adicional segunda LETT (en referencia a construcción, minería a cielo abierto y de interior, industrias extractivas por sondeos en superficie terrestre, plataformas marinas, fabricación, manipulación y utilización de explosivos y trabajos con riesgos eléctricos de alta tensión), limitaciones para la celebración de contratos de puesta a disposición para determinados empleos u ocupaciones de especial peligrosidad.

Por si fuera poco, esta posibilidad de intervención convencional no sólo se constriñe por el plazo marcado y el contenido de las tareas sino también por el cumplimiento de unos estrictos requisitos: habrán de referirse a ocupaciones o puestos de trabajo concretos o a tareas determinadas, sin que quepan, por tanto, exclusiones globales relativas a sectores enteros de la actividad; deberán justificarse por razón de los riesgos para la seguridad y salud en el trabajo asociados a los puestos afectados; y tendrán que fundamentarse en un informe razonado que se acompañará a la documentación exigible para el registro, depósito y publicación del convenio o acuerdo colectivo por la autoridad laboral¹¹⁵⁰.

Esto implica, sin lugar a dudas, un control administrativo y judicial sobre los acuerdos tomados por los sujetos negociadores para evitar posibles restricciones intencionadas que intenten eludir lo prescrito por la norma¹¹⁵¹. Y, también, supone una particular proyección sobre las numerosas cláusulas contenidas en la negociación colectiva que vienen restringiendo o directamente prohibiendo el uso de las ETTs, pues, a partir de ahora, si quieren seguir siendo válidas habrán de justificar la concurrencia de razones de interés general relativas a la protección de los trabajadores o a la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado de trabajo¹¹⁵².

Contando con esta habilitación legal, sobre la que no se pronuncia el Real Decreto 417/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las Empresas de Trabajo Temporal, el Anexo VII CCSC recoge un listado de puestos de trabajo y/o trabajos asociados a estos puestos de trabajo limitados para la realización de contratos de puesta a disposición por motivos de seguridad y salud en este sector, incluyendo una justificación explícita de tal limitación, que puede ser absoluta o relativa, atendiendo a la siguiente clasificación en cinco epígrafes: A) construcción y obras públicas; B) Conservación y mantenimiento de carreteras y líneas férreas; C) Canteras, areneras y graveras; D) Obras marítimas; y E) Comercio de Construcción. De interés al objeto del presente estudio es el apartado A) y el E). En este último, todos los puestos de trabajo

Laboral. Jurisprudencia, núm. 8, 2010, pp. 13-14.

1149 CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y BLASCO DE LUNA, F.J., “La Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Empresas de trabajo temporal”, en AA.VV (GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGINA, J.R., Dirs.): *La Ley 35/2010, de 17 de diciembre*, Lex Nova, Valladolid, 2011, p. 309.

1150 LÓPEZ LÓPEZ, J. y CHACARTEGUI JÁVEGA, C., “Intermediación en el mercado de trabajo y empresas de trabajo temporal en la reforma 2010: sobre la violación de derechos fundamentales”, en AA.VV (BAYLOS GRAU, A., Dir.): *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral*, Bomarzo, Albacete, 2011, p. 129.

1151 CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y BLASCO DE LUNA, F.J., “La Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Empresas de trabajo temporal”, cit., p. 327.

1152 MORÓN PRIETO, R., *Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Comentarios a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, Quantor, Madrid, 2010, pp. 66-67.

están permitidos, mientras en el primero se encuentran totalmente prohibidos a la intermediación de ETTs los puestos de encargado-capataz, jefe de laboratorio, artillero, cantero, marmolista, montador de aparatos de elevación, montador de andamios, pocero, soldador de estructuras metálicas, soldadores y oxicortadores y tejeros. Además, se encuentran limitados de forma relativa los siguientes: administrativo obra; auxiliar de laboratorio; auxiliar de topografía; jefe de obra; mecánico; técnico de prevención en obra; topógrafo; albañil; carpintero de aluminio, metal y PVC; carpintero de madera; cerrajero; chapista industrial; colocador de pavimentos ligeros; colocador de prefabricados; colocador de techos técnicos; conductor de camión; cristalero; electricista; encofrador; escayolista/yesista; ferrallista; fontanero; gruista; implantador de medidas de seguridad; instalador calefacción y ACS; instalador de gas; instalador de impermeabilizaciones; mampostero; mantenedor/mecánico industrial; montador de estructuras metálicas; operador de maquinaria; pintor señalista OC; pintor/empapelador; pulidor abrillantador suelos; revocador revestidor/estucista; soldador alicatador; peón.

El propio CCSC aclara que estos puestos de trabajo no podrán prestarse por contrato de puesta a disposición por parte de una ETT cuando impliquen riesgos especiales para la seguridad y salud de los trabajadores por ser: 1) Trabajos con riesgos especialmente graves de sepultamiento, hundimiento o caída en altura, por las particulares características de la actividad desarrollada los procedimientos aplicados o el entorno del puesto de trabajo. 2) Trabajos en los que la exposición a agentes químicos o biológicos supongan un riesgo de especial gravedad, o para los que la vigilancia específica de la salud de los trabajadores sea legalmente exigible. 3) Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes para los que la normativa específica obliga a la delimitación de zonas controladas o vigiladas. 4) Trabajos en la proximidad de líneas eléctricas de alta tensión. 5) Trabajos que expongan a riesgos de ahogamiento por inmersión. 6) Obras de excavación en túneles, pozos y otros trabajos que supongan movimientos de tierra subterráneos. 7) Trabajos realizados en inmersión con equipos subacuáticos. 8) Trabajos realizados en cajones de aire comprimido. 9) Trabajos que impliquen el uso de explosivos. 10) Trabajos que requieran montar o desmontar elementos prefabricados pesados. Recoge, por tanto –permítase la reiteración de contenidos—los mismos ítems que aparecían en el Real Decreto derogado.

Pese a estas limitaciones, la accidentabilidad del sector sigue siendo elevada y sólo será mitigable, en afirmación reiterada en varias ocasiones a lo largo de este estudio, con una adecuada política de formación y capacitación de los trabajadores, tal y como se desprende de lo previsto en el propio CCSC, pero teniendo en cuenta que las nuevas formas de trabajar en la construcción sostenible se encuentran muy alejadas del urbanismo expansivo de épocas pasadas, pues ahora se busca reducir al mínimo el uso de agua, materias primas, energía, suelo... a lo largo del ciclo completo de la vida de los edificios, que estarán ubicados en un entorno marcado por el equilibrio entre los espacios para vivir, trabajar, hacer compras, disfrutar del ocio, contar con servicios públicos y disponer de una red de transporte adecuada.

V.XIV.- CONCLUSIONES

Del trabajo desarrollado en el capítulo V, cabe extraer las siguientes conclusiones:

1. El deterioro de los espacios edificados, sean viviendas o entramados públicos, y los problemas de marginación y exclusión social que de ello se deriva, plantean demandas sociales relevantes, capaces de ofrecer, al tiempo, oportunidades de crecimiento y empleo, a condición de dar un giro al modelo de desarrollo observado, pasando de una devastadora construcción invasiva y expansiva a otra fundada en las coordenadas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, tránsito que resulta de gran interés para la Comunidad Autónoma de Castilla y León a la vista de sus específicas características geográficas, demográficas y sociales (dispersión territorial, envejecimiento de los ciudadanos y baja densidad poblacional), a las que hay que unir la existencia de algunos barrios desfavorecidos, con viviendas antiguas o inadecuadas –infravivienda en ocasiones–, donde al deterioro físico, funcional y ambiental se añade la baja disposición de recursos de sus habitantes.

Desde tales postulados, se trata de aprovechar las oportunidades de un nuevo vector estratégico relacionado con la edificación sostenible, capaz de generar empleos de calidad, a la par, que reducir las emisiones nocivas desde el punto de vista medioambiental y de aumentar la cohesión social, no en vano haciendo un estudio comparado, sin ninguna duda dentro del catálogo de ocupaciones con mayores posibilidades de incremento cuantitativo se encuentran las actividades relacionadas con la construcción sostenible, encontrándonos ante un nuevo yacimiento de empleo reconocido ya de forma expresa en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (conocido como Informe Delors), presentado al Consejo Europeo en 1993.

2. No hace falta hacer acopio de datos explicativos para constatar que la enorme precariedad y presencia de contratos de duración determinada en la población activa española se ha convertido simultáneamente en uno de los problemas principales de nuestras relaciones laborales y en una seña de identidad del mercado de trabajo patrio. Estas premisas han sido observadas tradicionalmente por el sector de la construcción de forma exponencialmente más clara que otros ámbitos, no en vano se ha venido caracterizando por una alta tasa de temporalidad, una elevada accidentabilidad, una baja cualificación de la mano de obra implicada, una frecuente y generalizada incidencia de los fenómenos de contratación y subcontratación, así como una superposición de sujetos realizando diversas actividades.

Ahora bien, sin duda, es posible modificar esta tendencia al calor de unas coordenadas generales pautadas, en última instancia, desde organismos internacionales, singularmente la OIT, que apuesta por la creación de ocupaciones “decentes”, con condiciones de trabajo dignas, equitativas, con ingresos justos y actividades seguras. Una pieza esencial para la consecución de este objetivo radica, como se ha subrayado desde Naciones Unidas, en la reformulación de la edificación tradicional y su transformación en la denominada construcción sostenible, no en vano el tránsito hacia la ciudad compacta y su consolidación constituyen los principales motores para la creación de empleo de calidad y para la eliminación de bolsas de pobreza y exclusión.

Cuando está bien planificado, el crecimiento urbano encierra el potencial de mejorar el acceso de las personas a la educación, la atención a la salud, la vivienda y otros servicios, gestionar de manera adecuada el efecto de la población sobre el medio ambiente y, también, fomentar las oportunidades en materia de productividad económica, siendo capaz de generar ocupaciones laborales en el marco de una actividad empresarial, de mayor complejidad que la construcción tradicional pero de alto valor añadido, centrada en la regeneración y rehabilitación urbana integral, que comprende cometidos tan variados como pueden ser la conservación de los conjuntos históricos y culturales, la reparación y renovación del parque de viviendas cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad, la superación de la pobreza energética, el progreso de la calidad de vida de los ciudadanos en todos los barrios incluidos los menos favorecidos, así como la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en los entornos urbanos para conseguir la mejora del transporte, la movilidad, la seguridad ciudadana y el suministro y consumo de energía y agua (ideas englobadas bajo el concepto de “*smart city*”).

En el centro del nuevo urbanismo, las ciudades así configuradas constituyen entramados de crecimiento económico, nodos competitivos para el transporte de personas, mercancías y capitales, polos de la innovación tecnológica y cultural, ejes de la eficiencia energética (reducción de emisiones contaminantes, de gases de efecto invernadero o de producción de residuos), así como motores para la igualdad y cohesión social, de suerte que el camino hacia esta meta conllevará la creación de cuantiosos puestos de trabajo estables y cualificados, logro que se mantendrá y afianzará una vez conseguida la ciudad compacta, polo opuesto a un anterior urbanismo empresarial especulativo marcado por la idea de un crecimiento continuo de la urbanización, con el riesgo inherente de segregación territorial, degradación de los entramados preexistentes y destrucción innecesaria de la cubierta vegetal.

3. Se trata, a la postre, de desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado fundado en una senda de despilfarro territorial por otra distinta que lo controle de acuerdo con el principio del desarrollo sostenible, poniendo el acento en la regeneración de la ciudad existente, con espacios públicos y dotaciones de servicios de calidad y unas condiciones ambientales que hagan de las ciudades un espacio para vivir más y mejor, en el que pueda desarrollarse el principio de libertad de empresa en condiciones que garanticen la competencia leal entre distintos operadores económicos con el fin de generar nuevas oportunidades de empleo dentro de un sector de la construcción menos manual y más industrial, donde la innovación ocupe un lugar preferente, incorporando materiales menos contaminantes, avanzadas técnicas constructivas y bioclimáticas y, cómo no, nuevas herramientas, algunas de las cuales ya están siendo utilizadas, tales como son, a modo de ejemplo, el “*big data*”, para poder determinar la elasticidad de la demanda y las reacciones de los potenciales clientes de viviendas; la “*geolocalización*”, a través de dispositivos móviles para avisar con alertas a los consumidores al pasar por viviendas de alquiler o venta; la “*building information modeling*” (BIM), que engloba un proyecto constructivo en un modelo 3 D, que abarca geometría y características técnicas de los elementos individuales, estructura, cerramientos o instalaciones; la “*realidad virtual*” para acercar al comprador a su futura vivienda; o, por no seguir, la “*interconectividad*”, que ofrece cualquier dispositivo con internet como mando a distancia de termostatos, ventanas, persianas, puertas, etc.

En este ínterin, existe un potencial significativo para la dotación de nuevos puestos de trabajo en la producción de energía a partir de fuentes renovables, eficiencia energética, gestión de residuos y del agua, calidad del aire, restauración y preservación de la diversidad, adaptación al cambio climático y desarrollo de la infraestructura verde. Las estimaciones de la Unión Europea indican que la mejora de la prevención y gestión de residuos en los Estados miembros podría crear más de 400.000 nuevos puestos de trabajo; la revisión de la legislación sobre esta materia más de 180.000; y el

incremento del 1 por 100 en la tasa de crecimiento de la industria del agua en Europa entre 10.000 y 20.000. La transformación interna y la redefinición de las ocupaciones afectarán a sectores con altas emisiones, tales como fuentes de energía, transporte, agricultura y, como no, construcción, que son responsables respectivamente del 33, 20, 12 y 12 por 100. En concreto, el sector de la construcción podría crear 450.000 nuevas ofertas laborales construyendo edificios energéticamente más eficientes para cumplir con los requisitos de la Directiva 2012/27, de 25 de octubre, y otras tantas para la readaptación de viviendas, cifra podrá aumentar cuando definitivamente se haya implementado la ciudad compacta y sea necesario proceder a su mantenimiento.

Elemento sustancial es, pues, la recuperación del sector de la construcción mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la regeneración y la renovación urbanas, que consigan, entre otras loables metas, generar puestos de trabajo en el marco del concepto más amplio de sostenibilidad, referido a un nuevo urbanismo marcado por el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, tal y como disponen la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo de Castilla y León, y la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León, que servirá de guía en los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se desarrollen en la Comunidad, ya sea por iniciativa privada o promovidos por las Administraciones Públicas.

4. Enderezar el rumbo existente hasta hace bien poco, esto es, virar el empeño desde la creación de edificaciones *ex novo* hacia la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en pos de una mayor sostenibilidad exige 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 empresarial. Tales propósitos exigen una intervención sistemática de carácter multidisciplinar debidamente coordinada en la que también tenga cabida, en un lugar preferente, la apuesta por la generación de empleo. Y ello porque este remozado diseño no sólo va a permitir aportar soluciones a los problemas relativos a la ordenación del crecimiento de las ciudades y a la calidad de vida de los ciudadanos, sino también conlleva oportunidades de desarrollo industrial y empresarial con proyección positiva en la generación de puestos de trabajo.

Cierto es que el sector de la construcción fue durante décadas el motor de la economía y el instrumento generador básico de ocupaciones en nuestro país. Cabe recordar que llegó a representar, antes del año 2007, el 11 por 100 del PIB, manifestando además una fuerte capacidad de arranque sobre otras ramas productivas (cemento y materiales para la edificación, otros productos básicos, instalaciones eléctricas, fontanería, carpintería, compras de maquinaria y equipos...), cuyos suministros oscilaban entre el 10 y el 90 por 100 según los casos, datos favorecidos por los bajos tipos de interés derivados de las decisiones del Banco Central Europeo y la abundante liquidez disponible, impulsada por una política financiera muy laxa. La velocidad del crecimiento de las tasas de ocupación en este marco fue tal que a finales de 2007 se había incrementado en más de 30 puntos respecto de la velocidad de crecimiento media del área euro.

A la consecución de estos logros, además de los bajos tipos de interés, el aumento de la demanda de viviendas o su utilización como inversión refugio frente a otras alternativas, contribuyó, en gran medida, la intervención de una legislación urbanística tendente en aquel momento a la expansión de la ciudad a costa de reclasificar terrenos periurbanos para su transformación y edificación hasta límites insostenibles, al calor del crecimiento económico y, en buena medida, de la liberalización del suelo, dando lugar al desarrollo de un tipo de ciudad dispersa, muy poco funcional, con proliferación de formas de urbanización y edificación de baja densidad, generadoras de una intensa repercusión ambiental, con asentamientos residenciales económicamente muy costosos tanto para las Administraciones públicas obligadas a la prestación de servicios debido a la desagregación de los espacios urbanizados habitados, como para los propios moradores de las viviendas al estar obligados a soportar los costes ocasionados por los continuos desplazamientos que deben realizar, en muchos casos con sus propios medios de transporte, para acudir a los centros de trabajo, docentes, de comercio u ocio.

Ahora bien, a partir de mediados del año 2007 se inicia un acusado retroceso de la actividad del sector de la construcción en su conjunto, que se agrava en 2008 y que continúa en 2009 y sucesivos. La profundidad de la caída acaecida en 2007 se ha manifestado en las principales variables macroeconómicas, principalmente en la rápida destrucción de empleos, cuya cifra ascendía a casi un millón de nuevos parados a finales de 2009, año en el que casi el 75 por 100 del empleo se perdió directamente en la construcción (1,1 millones) y ramas vinculadas (más de 400 mil, en la industria de la madera o metalurgia). El declive todavía se hace más brutal si se toman en cuenta datos del primer trimestre de 2014 donde la construcción ocupa sólo un 35,2 por 100 de trabajadores tomando como referencia el nivel alcanzado en el primer semestre de 2008. En este desplome han confluído lógicamente múltiples factores desencadenantes.

El crecimiento económico, la retroalimentación entre el empleo del sector inmobiliario y la demanda, la inmigración, los bajos tipos de interés, el proceso de expansión de las cajas de ahorro y los flujos de capitales hacia España fueron determinantes de una expansión totalmente artificial, proyectándose sobre un modelo de desarrollo urbanístico, de negocio inmobiliario y de financiación hipotecaria que aceleró el crecimiento de la burbuja. Se impulsaron y, con frecuencia, se aprobaron planeamientos carentes de motivación, única y exclusivamente para generar valor, esto es, para facilitar plusvalía y negocio de propietarios, intermediarios, urbanizadores, promotores, constructores y, cómo no, Administraciones Públicas, bien por la vía de contraprestaciones contractuales, bien por la impositiva. El modelo urbanístico entonces existente, basado, como ya consta, en la apropiación privada de plusvalías generadas por decisiones públicas, reconocidas a la propiedad con la mera aprobación del planeamiento, llevaba en sí mismo la semilla de la ficción, de modo que el descenso de obras nuevas y la sustitución de los procesos de corte más artesanal trajo consigo una cuantiosa reducción del número de personas necesarias.

El estallido de la burbuja inmobiliaria va acompañada de un cambio de rumbo de la legislación del suelo que pasa a tener en cuenta la importante destrucción del suelo agrícola, forestal y del litoral que han exigido los precedentes normativos, además de la escasa cohesión territorial y social que sufren los residentes de urbanizaciones periféricas en relación con el resto de los conciudadanos, sin olvidar la ineficiencia económica derivada de los altos costes energéticos, de mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos. La variación de la hoja de ruta de la legislación hacia un urbanismo menos expansivo y más atento a la conservación y recuperación de lo construido debe aprovecharse –permítase la reiteración– para lograr un incremento progresivo de las tasas de empleo, favoreciendo, además, la contratación estable y la carrera profesional, recuperando la causalidad en la contratación *a termino* como premisa básica y apostando por unas políticas activas basadas en la formación, recualificación y orientación laboral, que permitan desarrollar carreras profesionales sólidas no sólo durante el proceso de construcción bajo las nuevas coordenadas de sostenibilidad sino de mantenimiento y gestión de lo edificado. La idea es la de promover, en definitiva, la generación de riqueza a través de la reactivación de la construcción, teniendo en cuenta los efectos positivos que el desarrollo de este sector induce sobre el crecimiento de otros sectores y, en general, sobre la economía, en el convencimiento de que dicha actividad, como tradicionalmente ha sido, puede seguir constituyendo en el futuro si bien sobre otras bases diferentes un importante dador de ocupaciones, aspecto particularmente interesante en momentos actuales donde las cotas de desempleo todavía alcanzan valores muy altos, realidad singularmente importante en Castilla y León donde se espera que gracias a la construcción sostenible, la riqueza crezca en 2018 un 2,5 por 100.

5. La buena noticia es que la apuesta por el sector de la construcción bajo estas nuevas coordenadas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas va a resultar positiva desde dos puntos de vista: el laboral y el medioambiental. Atendiendo al segundo, no es ocioso recordar que a través de este nuevo modelo de urbanismo se va a redundar en la reducción de emisiones contaminantes, de gases de efecto invernadero o de producción de residuos, así como de los consumos de agua y energía, priorizando la utilización de materiales reutilizados o reciclados y de energías renovables frente a las fuentes de energía fósil, todo ello con el fin último de rebajar la liberación de gases de efecto invernadero y de combatir la pobreza energética.

Por lo que hace al primero, el objetivo será conseguir, para los trabajadores, mejores retribuciones, mayor salubridad, óptimas cualificaciones y menor rotación en las ocupaciones, así como mayores contribuciones sociales, vía cotizaciones e impuestos, todo ello a través de dotaciones más funcionales de viviendas, infraestructuras, equipamientos y servicios, para el conjunto de la población, algo a valorar como muy recomendable en un escenario en el que la defensa del conocido como Estado de Bienestar se hace cada día más necesaria.

6. Tanto desde instancias internacionales y europeas como nacionales, se ha venido considerando la inversión en la regeneración urbanas como una de las soluciones a la crisis en el sector de la construcción expansiva susceptible de incrementar el número de puestos de trabajo y de mejorar la eficiencia energética, sin olvidar que constituye también una medida eficaz contra la exclusión social, pues es necesario que todas las edificaciones cumplan unas condiciones mínimas de habitabilidad fundadas en el ahorro de energía y aislamiento térmico, salubridad e higiene, protección contra el ruido, dimensiones mínimas, equipamientos (agua caliente, evacuación de aguas residuales...), instalaciones (eléctricas, telecomunicaciones...), estructurales (aislamientos, humedades...), de accesibilidad (salva-escaleras, rampas, elevadores...), de iluminación interior o de gestión de residuos, al tiempo que deviene imprescindible la provisión de espacios libres y la dotación adecuada de unos servicios relacionados con la salud, la educación y la atención social y, como no, de comunicación y transporte modernos y racionales. Sin duda, el fomento de todas estas actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes va a procurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras emisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites admitidos, con las condiciones de salubridad

y seguridad adecuadas en la línea marcada por el Código de la Edificación aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y ubicada en un entorno integrado por zonas verdes, áreas de esparcimiento y redes de transporte público y colectivo, así como servicios, equipamientos y dotaciones pertinentes, generando entramados para la sociabilidad como es unánimemente aceptado.

7. Por su propia naturaleza, la edificación y construcción es una actividad en la que intervienen numerosos agentes, tanto en los aspectos de promoción, financiación y comercialización, como en los de producción con una parte técnica, de elaboración de proyectos y dirección facultativa y ejecutiva de la obra, controles de calidad y seguridad, y con otra de fabricación en sentido estricto, tanto de la propia obra como en el suministro de materiales y en las tareas de instalaciones y acabados. Y ello porque la rehabilitación no sólo consiste en actividades para la conservación de las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato de los inmuebles o en la mejora de ciertos emplazamientos por motivos turísticos o culturales, o de incremento de la calidad y sostenibilidad del medio en el que se encontrasen, sino que también comprende los cometidos de urbanización y de dotaciones de infraestructuras en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos y degradados, sin olvidar garantizar las necesarias condiciones de accesibilidad y movilidad así como de eficiencia energética, al tiempo que va a permitir impulsar actividades vinculadas, tanto industriales (minería y fabricación de estructuras de madera, de materiales plásticos, de productos cerámicos, ladrillos y tejas, de cemento, yeso y hormigón, de piedra ornamental, de elementos metálicos o de maquinaria), como comerciales (singularmente al por mayor de las actividades anteriormente señaladas), pasando por los servicios (de arquitectura, ingeniería y ensayos técnicos, de gestión de residuos y fuentes de energía, actividades inmobiliarias y, cómo no, turísticas). La propia Ley 7/2014, de Castilla y León, define las actividades inherentes a las tres actuaciones (rehabilitación, regeneración y renovación), dejando entrever las posibilidades de actuación empresarial.

Ahora bien, sin dejar de reconocer las generosas expectativas de creación de puestos de trabajo derivadas de la variada actividad empresarial de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, tampoco cabe silenciar la necesidad, en muchas ocasiones, de un impulso político que se traduzca en una financiación suficiente que haga atractiva la inversión privada, aspecto sobre el que conviene seguir incidiendo por parte de los poderes públicos. Bajo el amparo del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, actualmente prorrogado por Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, es menester apuntar que con fecha 26 de julio de 2017 fue suscrito, previa tramitación reglamentaria, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la ejecución de la citada prórroga, centrado en los siguientes programas: de ayuda al alquiler de vivienda; de fomento del parque público de vivienda en alquiler; de fomento de la rehabilitación edificatoria; de fomento de la regeneración y renovación urbanas; de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios; y para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas.

A la espera de la aprobación del nuevo Plan estatal, la Junta de Castilla y León ha convocado algunas ayudas específicas que pueden ser de interés para la reactivación de la actividad empresarial, pudiendo mencionar: la Orden 1039/2014, de 2 de diciembre, por la que se diseñan las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la rehabilitación de edificios, dirigidas a la conservación, mejora de la calidad y sostenibilidad, así como ajustes para la accesibilidad. Y dos Ordenes de 15 de mayo de 2015, la primera, por la que se convocan ayudas para la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios comunes. La segunda, por la que se prevén ayudas para la implantación del informe de evaluación de edificios que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los edificios.

8. Desde el punto de vista empresarial, la construcción, y dentro de ella la rehabilitación y regeneración urbanas, dispone hoy de una regulación heterónoma propia a efectos de prevención de riesgos laborales, como después se analizará, y también de un régimen jurídico general y sectorial particular y diferenciado, además de muy elaborado, derivado de la negociación colectiva, que contrasta con la parquedad de otros sectores productivos. Cuenta con una unidad de negociación colectiva sectorial estatal que regula las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores reclutados por las empresas del sector a través del Convenio Colectivo general, estando vigente la sexta edición (en adelante, VI CCSC), de aplicación, entre otras muchas actividades, a la conservación y mantenimiento de infraestructuras (art. 3). Este convenio articula y estructura la negociación colectiva de ámbitos geográficos inferiores (provinciales, en el marco de Castilla y León), lo que produce una gran homogeneización de las condiciones de trabajo, pues todas las empresas y trabajadores van a tener que cumplir y exigir unas condiciones iguales en la prestación de servicios.

Además, este sector está dotado de instrumentos específicos para la mejora de la política de prevención de riesgos laborales y de formación profesional de los trabajadores (Fundación Laboral de la Construcción), de innovación (Plataforma Tecnológica de la Construcción) y de diálogo social (Foro de Construcción).

9. Es un dato contrastado el acusado peso del empleo de naturaleza temporal en el sector de la edificación tradicional y que todavía sigue pesando en el incipiente modelo urbanístico, cobijado desde el punto de vista jurídico dentro de una modalidad contractual específica que no puede dejar de cuestionarse, dado que si bien es cierto que las obras tienen una duración determinada, también lo es que las empresas realizan consecutivamente diferentes obras.

Como idea de partida, cabe señalar que el contrato fijo de obra del sector de la construcción es una concreción del contrato para obra o servicio determinado previsto con carácter general en el art. 15.1 a) ET, cuyo fin es una prestación dotada de autonomía y sustantividad propias dentro de la actividad de la empresa, estando su ejecución, aun incierta, limitada en el tiempo. A la vista de estas limitaciones legales, lo primero que llama la atención es la atípica regulación convencional de la presente figura contractual en el VI CCSC, plenamente coincidente con los convenios provinciales de Castilla y León, pues parece no respetar los términos estatutarios, de suerte que aun cuando, en general, el contrato se concierne “para una sola obra” hasta que “finalicen los trabajos del oficio y categoría del trabajador en dicha obra”, los cuales han de estar debidamente especificados en el contrato, todo ello en el bien entendido sentido de que el cese puede realizarse paulatinamente porque lógicamente no todos los oficios o tareas dentro de la misma obra finalizan en un mismo instante, exigiendo un preaviso de 15 días y generando una indemnización compensatoria por falta de preaviso, lo cierto es que se admite también que “el personal fijo de obra preste servicios a una misma empresa, y en distintos centros de trabajo de una misma provincia siempre que exista acuerdo expreso para cada uno de los distintos centros sucesivos, durante un período máximo de tres años consecutivos, salvo que los trabajos de su especialidad en la última obra se prolonguen más allá de dicho término”.

Sobre este panorama incide la disposición adicional 3ª LSC, que viene a establecer, para la mejora de la calidad en el empleo de los trabajadores que concurren en las obras de construcción y, con ella, la de su seguridad y salud laboral, que la negociación colectiva de ámbito estatal del sector pueda adaptar la modalidad contractual del contrato de obra o servicio determinado mediante fórmulas que garanticen mayor estabilidad en el empleo de los trabajadores, en términos análogos a los actualmente regulados en dicho ámbito de negociación. Ello avala la regulación contenida en el convenio vigente en el momento de la promulgación de la LSC, y también la reproducida en el actual VI CCSC, que admite la adscripción del personal contratado a obras distintas de la inicial (que debe figurar claramente identificada en el contrato como requisito esencial) con el fin de simplificar este tipo de contratación para ajustarse mejor a las necesidades productivas de la empresa, imponiendo en todo caso como cautelas especiales las tres siguientes (art. 24): 1) “Acuerdo expreso del trabajador” por escrito. 2) Ubicación de los distintos centros en la misma provincia. 3) Terminación del contrato en el plazo máximo de tres años consecutivos, “salvo que los trabajos de la especialidad del trabajador en la última obra se prolonguen más allá de dicho término”.

Desde tal premisa, el art. 24.4 CCSC establece con claridad que “no se producirá sucesión de contratos por la concertación de diversos contratos fijos de obra para diferentes puestos de trabajo en el sector”, entendiéndose que el puesto de trabajo es diferente a la luz del art. 22 cuando se modifiquen tareas o funciones, categoría profesional o centro de trabajo, de modo que no comportará la adquisición de la condición de estabilidad establecida en el art. 15.5 ET. Por tanto, el VI CCSC pretende dejar claro que se utilice un único contrato con objeto novado para sucesivas obras o se celebren dos o más contratos distintos no se producirá la adquisición de indefinición por parte del trabajador aunque se superen los límites temporales del art. 15.5 ET (durante 30 meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a 24 meses), si los puestos ocupados son diferentes porque cambian las funciones, categoría o centro de trabajo, conclusión que hace entender que los trabajadores de la construcción se encuentran en una peor situación por más regresiva que la del resto de trabajadores.

Sea como fuere, el art. 24.8 CCSC reconoce al personal fijo de obra el derecho a una indemnización por cese del 7 por 100 del salario devengado durante la vigencia del contrato, cantidad que supone una mejora añadida sobre los 12 días previstos, por el momento y a la espera de la intervención del legislador tras los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el ET. El cese debe comunicarse siempre con 15 días naturales de antelación, sin que sea preciso, como en la legislación general, que el contrato tenga una duración superior a un año, preaviso que puede sustituirse por una indemnización equivalente a la cantidad correspondiente a los días del plazo omitidos, calculada sobre las tablas del convenio (excluidos, pues, los incentivos, los destajos, y los conceptos que no tengan carácter salarial).

10. Es necesario reformular la configuración pactada del contrato fijo de obra, apostando por la creación de empleo estable, acompañada de nuevos y mayores requerimientos en formación y, en general, en cualificaciones y competencias profesionales, aspecto en el que el diálogo social debe jugar un papel preponderante. Así, en aras a conseguir el ansiado objetivo tendente a la creación de puestos de trabajo de calidad aprovechando las posibilidades que brinda el sector de la construcción sostenible, deviene prioritario, de un lado, potenciar un mayor acceso de los trabajadores a las cualificaciones profesionales de los niveles 1, 2 y 3 con proyección en la construcción (edificación y obra civil, madera, mueble y corcho, vidrio y cerámica, electricidad y electrónica, energía y agua, instalación y mantenimiento...); y, de

otro, actualizar la clasificación profesional, tal y como efectivamente ha llevado a cabo el Anexo X del VI CCSC, pues, en una nueva ordenación, se definen las características comunes, la formación necesaria en cada uno de los grupos quedando únicamente exento de tal requisito el primero y las tareas a desarrollar, teniendo en cuenta las necesidades actuales del trabajo en el sector, que demanda profesionales capacitados en el conocimiento de nuevos materiales utilizados para la mejora de la eficiencia energética, en materia de calidad y control de ejecución de obra, en nuevas tecnologías (instalaciones, climatización, ventilación, iluminación, aislamiento o energías renovables), en seguridad, habitabilidad y medio ambiente, en gestión de consumos y uso eficiente del agua, en auditoría energética, en valorización de residuos, demolición (RCDs), y análisis del ciclo de vida (ACV) o en asesoramiento jurídico especializado.

Se trata de dotar a los trabajadores de una cualificación que les permita ser versátiles en cuanto a los puestos de trabajo a desempeñar, con un nivel de adaptación a los cambios en sus quehaceres que impida que, ante innovaciones hacia construcciones más sostenibles, ecológicas y de una mayor complejidad técnica, el trabajador deba ser sustituido por otro más cualificado perdiendo de este modo su forma de sustento, idea que se plasma también en el VI CCSC, que regula, incluso, una Comisión Paritaria Sectorial de Formación Profesional (art. 112).

Igualmente, en el propio texto del VI CCSC se recoge una apuesta por acciones, cursos o programas que impulsen, desarrollen, adapten y completen las cualificaciones profesionales de los trabajadores del sector. Todo ello sin olvidar las garantías que aporta la “Tarjeta Profesional de la Construcción”, definida como “el documento expedido por la Fundación Laboral de la Construcción que constituye una forma de acreditar, entre otros datos, la formación específica recibida del sector por el trabajador en materia de prevención de riesgos laborales, así como la categoría profesional y los periodos de ocupación en las distintas empresas en las que vaya ejerciendo su actividad” (arts. 128 y ss. CCSC). Por esta vía se configura un detallado sistema de justificación formativa a modo de documento-resumen de los elementos esenciales de la actividad profesional del trabajador.

11. El mero recurso a la estadística puede demostrar la mayor frecuencia de empleo por cuenta propia en el sector de la construcción tradicional muy por encima del que se observa en el conjunto de la economía. La edificación sostenible puede ser también un campo abonado para el impulso de nuevas perspectivas de emprendimiento (como más punteras, spin-off, *startup*, economía colaborativa, net-working, crowdsourcing o *crowdwork*), que no pueden hacer olvidar, sin embargo, que los trabajadores autónomos *stricto sensu* singulares, o agrupados en algún tipo de fórmula asociativa, y los autónomos económicamente dependientes lógicamente conservarán su impronta en el nuevo urbanismo, al tiempo que tampoco cabe silenciar la presencia en este marco de corporaciones en sentido mercantil del término, pero de tamaño muy diverso, algunas como grandes grupos de empresas y otras, la mayoría, medianas y pequeñas, con una elevada atomización, especialización de la actividad e incidencia de la subcontratación tanto en el sector privado como en colaboración con la Administración, siendo indiferente, a la postre y a efectos laborales, la calidad individual o societaria de su personalidad jurídica o la condición de ente jurídico-económico no personificado.

Bajo tales premisas, varias figuras merecen ser objeto de atención por las posibilidades de desarrollo en el marco del emprendimiento empresarial que atesoran, a saber:

1.- Promotor.- Sujeto que, siendo el titular del lugar de trabajo, dispone del espacio físico donde se desarrollará la obra, decide para su aprovechamiento su ejecución, asumiendo el coste económico total de la misma y designando a las personas que van a dirigir técnicamente la actividad y controlar su implementación, representados a través de la dirección facultativa y el coordinador de seguridad y salud, sin que éstos estén integrados en las empresas contratistas intervinientes, como tampoco lo está el proyectista. Esta figura de promotor se concreta, en el marco de la regeneración y renovación urbanas, en el propietario, concepto dentro del cual cabe incluir, a tenor del art. 8.2 TRLSRU, a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas o los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores, quienes se ocupan de la gestión de la obra.

En esta misma línea, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LE), considera promotor a “cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a tercero bajo cualquier título” (art. 9). Por su parte, la LSC define a este agente, de una manera más vaga, como la “persona física o jurídica por cuenta del cual se realiza la obra” [art. 3 b)]. Se describe, pues, al promotor teniendo en cuenta el grado de participación y el poder de decisión sobre el proceso edificatorio, y se prescinde de otros factores como la finalidad de su actividad (ánimo de lucro o satisfacción de las necesidades propias de habitación) o su condición personal (persona física o jurídica, pública o privada, empresario o consumidor).

En todo caso, el promotor es el sujeto del que parte la iniciativa de la ejecución de las obras de rehabilitación y regeneración urbanas (muy probablemente financiando su coste) y constituye el primer eslabón de la cadena de contrata y subcontrata. Sin embargo, es preciso distinguir al promotor puro y simple, que salvo en el extremo relativo a la designación del coordinador de seguridad y al director facultativo no asume más responsabilidades que las de carácter solidario con los demás agentes intervinientes señaladas en la Ley 38/1999 referidas a garantizar los daños materiales ocasionados por vicios o defectos en la construcción, de aquel otro que lleva a cabo cometidos de ejecución material de las obras de construcción (promotor-constructor) que no es ajeno a las responsabilidades que puedan derivarse como consecuencia del art. 42 ET y de la LSC.

2.- Constructor o Rehabilitador.- La externalización hacia otras empresas o a profesionales autónomos de funciones o actividades del ciclo productivo propio implica que el constructor o rehabilitador, en este caso, sea el agente responsable de ejecutar la obra encargada por el promotor, observando las instrucciones del director de la obra y del director de la ejecución de la obra, realizando una actividad empresarial a través de su organización productiva, bien contratando con los trabajadores necesarios para el desarrollo de la actividad, o bien encomendado a empresas subcontratistas o trabajadores autónomos la totalidad o parte del encargo productivo, en régimen de subcontratación (art. 19 LE). En el primer caso, tiene la consideración de empresario laboral a los efectos previstos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales (art. 2.2 Real Decreto 1627/1997); en el segundo, se convierte en empresario principal y deberá vigilar el cumplimiento de dicha normativa por las empresas subcontratistas y trabajadores autónomos que intervengan en el ámbito de ejecución de su contrato (art. 24.3 LPRL).

Todo ello sin olvidar que el recurso a empresas colaboradoras externas, aun cuando resulta plenamente lícito y encuentra fundamento en la libertad de empresa contemplada en el art. 38 CE, sin embargo, aparece limitado desde la perspectiva de las relaciones laborales mediante disposiciones preventivas frente a posibles conductas fraudulentas, pues, por un lado, la LSC se ocupa de establecer una serie de condiciones que toda empresa contratista o subcontratista debe de cumplir como después se explicará, y, por otro, el art. 42.2 ET se detiene en regular un régimen de responsabilidad solidaria del empresario principal respecto a las obligaciones de naturaleza salarial y para con la Seguridad Social (en materia de cotizaciones y prestaciones) contraídas por los contratistas y subcontratistas durante el período de vigencia de la contrata, siempre y cuando dicha contrata vaya referida a actividades ubicadas dentro del marco de la “propia actividad” de la empresa principal, expresión ambigua en extremo pero que ha servido a la jurisprudencia para excluir de su ámbito de aplicación la realización de trabajos por empresas de construcción para otras que se dedican a actividades industriales o de servicios totalmente ajenas a la construcción.

Como es de sobra conocido, la condición de empresario como sujeto de un contrato laboral, también en el sector de la construcción, puede adquirirse por cualquier título jurídico en virtud del cual se reciban los servicios del trabajador, siendo irrelevante la existencia o no de personalidad jurídica, el tipo de negocio, la naturaleza de la explotación (propietario, arrendatario, cesionario, usufructuario...), la existencia o no de fines lucrativos o la concurrencia o no de una determinada organización empresarial. Siendo posible, además, la intervención de una pluralidad de constructores o rehabilitadores urbanos que pueden actuar como un “holding”, una “empresa policorporativa”, una “unión temporal de empresas” (UTE) o una mera unión fáctica de empresarios a los efectos de licitar en los procesos de contratación pública.

3.- Agentes rehabilitadores.- Una novedad importante de la Ley 8/2013 es la incorporación al nuevo urbanismo de lo que difusamente se ha dado en llamar “agente rehabilitador”, como un sujeto más que, junto a las Administraciones Públicas, entidades dependientes de ellas y los propietarios, puede tomar la iniciativa en forma de empresa, entidad o sociedad, para proponer actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y participar en la ejecución de estos tipos de entramados como fórmula que pueden utilizar las Administraciones para el desarrollo de las actuaciones mencionadas, entre las que se admite la gestión indirecta por tercero seleccionado en concurrencia (arts. 7 y ss. TRLSRU).

4.- Adjudicatarios de contratos administrativos de obras.- Singular importancia adquiere dentro del sector de la construcción el recurso a este tipo de vínculo. Sin dejar de reconocer las posibilidades de empleo que genera esta posibilidad, no cabe ocultar tampoco la existencia de tres severos peligros desde el punto de vista laboral, pues, en primer lugar, el principio de riesgo y ventura que asume el contratista le animará, como es obvio, a reducir todas aquellas partidas económicas que sea posible, con el objetivo de aumentar el lógico beneficio empresarial que preside su actividad, máxime en tiempos de restricciones presupuestarias que han rebajado los precios de los contratos públicos; en segundo término, la posibilidad de recurrir fácilmente al fenómeno de la subcontratación. Ambos factores van a incidir, de manera directa, sobre las condiciones laborales de los trabajadores, que se ven perjudicadas, no sólo en la vertiente salarial, sino también en otros aspectos como una mayor inestabilidad en el empleo, un importante

incremento de la carga de trabajo o una definición más polivalente de las funciones a realizar. A evitar esta consecuencia se destinan algunas de las novedosas previsiones introducidas en la LCSP, en virtud de las cuales el VI CCSC adquiere una relevancia sustancial:

a) El art. 149.4 deja claro que “los órganos de contratación rechazarán aquellas propuestas que “no cumplen las obligaciones aplicables en materia... social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes”.

b) El art. 100 exige el desglose en el presupuesto base de licitación (esto es, el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación), indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

c) El art. 102.3 sienta que “en aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios” (art. 102.3)

d) El art. 35.1 n) incluye entre las previsiones expresas que debe de incluir el documento en que se formalice el contrato público correspondiente la relativa a “la obligación de la empresa contratista de cumplir durante todo el período de ejecución del contrato las normas y condiciones fijadas en el convenio de aplicación.

e) El art. 211 incluye una nueva causa de resolución del contrato en su apartado i) cual es “el impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los convenios colectivos en vigor para estos trabajadores también durante la ejecución del contrato”.

En tercer lugar, muy habitual también es que, en obras de larga duración, tenga lugar el fenómeno de la sucesión de contratistas, circunstancia que no sólo supone un cambio jurídico empresarial de la titularidad de la prestación de servicios públicos de necesario conocimiento y autorización por parte de la Administración, sino que, proyectándose más allá, alcanza a la condición de los trabajadores que prestaban su esfuerzo productivo a favor del antiguo adjudicatario, siempre que se cumplan los requisitos que exige el art. 44 ET, en virtud del cual la asunción por el nuevo empresario de los derechos y obligaciones laborales del anterior y, por consiguiente, la continuidad con el primero de las relaciones laborales concertadas en su día por el segundo, esto es, el mantenimiento en su empleo de los trabajadores reclutados *ab initio*, aparece condicionada, para que pueda tener lugar por imperativo legal, a que medie entre los dos empleadores una transmisión «de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma». Se trata esta última de una condición necesaria, pero no suficiente, pues se requiere también que lo transmitido «afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica esencial o accesoría», circunstancia que en raras ocasiones concurre en los supuestos de cesión de contratos administrativos, pudiendo proceder a la extinción de los vínculos laborales.

Ahora bien, teniendo en cuenta el principio de suplementariedad, la subrogación también puede derivar, como mejora en el tenor legal, del convenio colectivo aplicable, sobre todo en aquellos sectores de la actividad caracterizados por la prestación de servicios con escaso soporte material y, al tiempo, por una elevada intensificación de la mano de obra. Cabe hacer referencia, así, al art. 27 CCSC en relación con mantenimiento de carreteras o vías férreas, redes de agua, concesiones municipales para el mantenimiento y conservación de aceras, pavimentos, vías públicas y alcantarillado. En perfecta sintonía con el juego de la subrogación desde el punto de vista de la normativa laboral, el art. 130 LCSP, en su párrafo 1º, establece que “cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida”.

5.- Project management.- Se trata de una figura importada de EE.UU y Reino Unido, concebida para encargarse, a instancias del promotor, de la “dirección integrada de un proyecto de construcción..., controlando técnicamente el coste, plazo y calidad desde la concepción del proyecto hasta la recepción de la obra”. Su finalidad última es, pues,

la de reducir los costes de ejecución y evitar los retrasos en los plazos de entrega, constituyendo, como fácilmente cabe imaginar, una de las posibles ocupaciones laborales, normalmente por cuenta propia.

6.- Evaluador de edificios.- La regulación del informe de evaluación de edificios que realizan los arts. 29 y 30 TRLSRU viene a sustituir a la precedente inspección técnica o periódica de construcciones y edificaciones recogida en el Real Decreto Ley 8/2011, y en determinadas normativas autonómicas, incluyendo ahora además de la evaluación del estado de conservación del edificio (clásica inspección técnica de edificios), también la de las condiciones básicas de accesibilidad universal, movilidad y cohesión social, así como de eficiencia energética, esta última regulada en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril. Aun cuando el art. 30 TRLSRU pretende aclarar los requisitos de capacitación que deben cumplir quienes se dediquen profesionalmente a la confección del informe de evaluación de edificios, indicando, en primer lugar, que han de ser bien técnicos facultativos competentes que actuarán como trabajadores autónomos, bien entidades de inspección registradas siempre que cuenten con dichos técnicos, lo cierto es que esta identificación no está exenta de dificultades al encontrarse afectados intereses de diferentes colectivos de profesionales, cuyas tensiones competenciales se han visto agravadas por la devastadora crisis económica que desde hace unos años ha venido rondando a la construcción. El propio Tribunal Supremo, en sentencia de 22 de diciembre de 2016 de la sala de lo Contencioso-Administrativo, se ha pronunciado, aun cuando parcialmente, sobre esta cuestión a raíz de un recurso interpuesto por el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España frente a la regulación que el Real Decreto 235/2013 ofrecía en relación con la cualificación profesional requerida para la elaboración de la certificación de eficiencia energética, entendiéndose que ingenieros e ingenieros técnicos están capacitados para la elaboración de la citada certificación de eficiencia energética, si bien no entra en el informe de evaluación de edificios de contenido mucho más amplio, que parece seguir atribuido a los arquitectos atendiendo al uso del suelo afectado (administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural).

7.- Directores técnicos.- El promotor o propietario puede confiar la dirección técnica de la obra a una persona jurídica, en cuyo caso será esta última la que determinará las personas físicas adscritas a cada función, pues solamente ellas son capaces de realizar la actividad profesional encomendada por el promotor, produciéndose con frecuencia la constitución de empresas de consultoría que contratan en régimen laboral a técnicos competentes que, tras la suscripción del oportuno contrato mercantil entre la promotora y la empresa de consultoría, pasan a realizar estas funciones técnicas. Otra posibilidad es que el promotor recurra directamente a los técnicos, que como trabajadores autónomos, desarrollan los cometidos correspondientes, pudiendo destacar las figuras siguientes:

A) Coordinador de seguridad y salud.- Designado por el promotor y piedra angular del sistema de prevención de riesgos laborales en las obras de construcción, se introduce en nuestro ordenamiento por el Real Decreto 1627//2007, que distingue, a su vez, dos tipos: el que desarrolla sus funciones durante la confección del proyecto, de obligada existencia cuando en dicha elaboración intervienen varios proyectistas, y el que lo hace durante la ejecución de la obra, de presencia necesaria cuando en la ejecución de la obra intervenga más de una empresa, una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos (arts. 2 y 3). Teniendo en cuenta que muchas de las obras relacionadas con la regeneración, renovación y rehabilitación urbana no necesitan proyecto, la figura que realmente va a tener importancia es la del coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, quien está facultado para ordenar la paralización de los tajos o, en su caso, de la totalidad de la obra en caso de apreciar circunstancias de riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores (art. 14 Real Decreto 1627/1997).

B) Director facultativo.- Definido en términos idénticos por el art. 2.1 g) Real Decreto 1627/1997 y por el art. 3 c) LSC, es aquel "técnico competente, designado por el promotor, encargado de la dirección y el control de la ejecución de la obra". La LE aclara que la dirección facultativa está integrada, a su vez, por dos figuras:

a) El director de la obra, esto es, el agente que dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto (art. 12). Para la construcción de edificios destinados a uso administrativo, sanitario, religioso, residencial, docente y cultural ha de ser arquitecto. Para la construcción de edificaciones de carácter aeronáutico, agropecuario, de la energía, de la hidráulica, minero, de telecomunicaciones, del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, forestal industrial, naval, de la ingeniería de saneamiento e higiene y accesorio a las obras de ingeniería y explotación, ha de ser ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto. Para la construcción de edificaciones restantes, puede ser arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

- b) El director de la ejecución de obra, que asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y calidad de lo edificado, con los mismos requisitos de titulación especificados en el apartado anterior (art. 13).

Así pues, en el tipo de edificio más generalizado y de mayor interés para el presente estudio, el destinado a actividades básicamente residenciales, la dirección facultativa está formada por arquitectos (director de obra) y arquitectos técnicos (director de la ejecución de la obra).

C) Proyectista.- Según el art. 2.1 d) Real Decreto 1627/2007, es el “autor, por encargo del promotor, de la totalidad o parte del proyecto de obra” cuando fuera necesario. Una definición muy parecida utiliza el art. 10.1 LE, a tenor del cual es el “agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto”, debiendo tener la titulación de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, en función del uso principal del edificio proyectado, no en vano el proyecto contiene las instrucciones precisas para la realización de la obra así como el presupuesto de ejecución.

12. Sin dejar de reconocer el potencial del urbanismo sostenible para crear puestos de trabajo, contribuir al crecimiento del Producto Interior Bruto, favorecer la cohesión social y beneficiar el entorno medioambiental, lo cierto es que no es posible obviar que también entraña sus peligros, de modo que al igual que en la construcción tradicional existe un conjunto de variables que influyen, de manera decisiva, en las condiciones laborales del personal que presta sus servicios dentro de este nuevo sector, que puede calificarse como versátil y diversificado en cuanto riesgos profesionales se refiere, concurriendo además un repunte en los índices de siniestralidad si se atiende a la estadística. Los cambios en el diseño de la actividad urbanística, pasando desde el urbanismo desenfrenado a la apuesta actual por la conservación y, sobre todo, renovación y regeneración de la ciudad existente, no eliminan *de radice* los riesgos laborales, que ciertamente pueden ser distintos, en ocasiones, a los de su configuración más clásica, pero no por ello son menos importantes, no en vano “construcción sostenible” no es sinónimo de ausencia de peligro de sufrir accidentes de trabajo o de contraer enfermedades profesionales. Antes al contrario, genera riesgos ciertos, unos heredados del pasado (trabajos en altura, resbalones, tropiezos, cortes, caídas, vuelco de maquinaria, sepultamientos, ruido, vibraciones, atropellos, sobreesfuerzos, posturas difíciles, cargas, golpes con objetos grandes, inclemencias meteorológicas, explosiones, incendios, impactos eléctricos, almacenamiento y manipulación de productos químicos, espacios confinados, destajos, envejecimiento de los trabajadores...), y otros de nueva gestación, derivados de novedosos materiales, tecnologías y diseños en la edificación que permiten una mayor sostenibilidad del entorno natural mediante la reducción del consumo de energía y materias primas, una disminución de gases de efecto invernadero y una minimización y mayor aprovechamiento de los residuos a través de su reutilización, reciclaje o valorización, si bien, al tiempo, provocan el surgimiento de nuevas situaciones negativas, tales como, en una primera aproximación, la instalación de tecnologías de energía renovable en altura, combinada con la utilización de nuevos aislantes o productos que contienen nanomateriales o con exposiciones incontroladas a fibras, a partículas ultrafinas o a microorganismos desconocidos, unidas al uso de elementos reciclados, reutilizados o renovables con altas dosis de alérgenos, sustancias cancerígenas (bambú, paja, lana de oveja, lino, corcho, papel, disolventes, escoria fundida, feldespatos, titanio de potasio, cenizas volantes, sílice cristalina, fibra cerámica, roca, alquitrán de hulla, madera, resinas, serrín, cenizas de carbón...) o de productos acuosos que contienen biocidas, así como de fuentes de energía alternativa (solar pasiva, eólica y bioenergía), cuya obtención presenta riesgos laborales de incendio o de electrocución.

La prevención de los riesgos laborales en la construcción clásica y también en la regeneración y rehabilitación urbanas, donde la frecuencia de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es muy elevada, condicionada por tratarse de una actividad de riesgo en sí misma considerada, por la existencia de diversas fases (de proyecto y de ejecución), que exigen una atención específica y una elevada coordinación, y por la pluralidad de sujetos intervinientes, máxime teniendo en cuenta que los accidentes resultan de gran severidad debido, sobre todo a las caídas de altura y al riesgo de sepultamiento, ha sido objeto de atención particular desde el Derecho de la Unión Europea a través de la Directiva 92/57, de 24 de junio (modificada por la Directiva 2007/30), y también desde el punto de vista del Derecho interno. Cabe mencionar, en primer lugar, el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, cuyo anexo I enumera, de forma no exhaustiva, las actividades que entran dentro de su campo de aplicación, haciendo referencia expresa, entre otras, a la rehabilitación, reparación, mantenimiento, conservación (trabajos de pintura y de limpieza) y saneamiento. Por su parte, el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, contiene una prolija regulación también sobre coordinación de actividades empresariales desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales que se aplica con toda intensidad en el sector aquí analizado tanto en la fase de proyecto como de ejecución de la obra (disposición adicional primera), lo cual ayudará a aquilatar la distribución de obligaciones y responsabilidades entre todos los agentes presentes. A todo esto hay que añadir las previsiones legales del art. 42 ET, relativo a las contrata y subcontratas, de especial incidencia aplicativa también a

esta actividad productiva. Además, el propio Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, con el objetivo de contribuir de manera decisiva al desarrollo de las políticas en materia de sostenibilidad, derivadas del Protocolo de Kyoto o de la Estrategia de Gótemberg, sintoniza con las nuevas exigencias de los procesos edificatorios y urbanizadores, fijando las exigencias básicas de calidad de los edificios y sus instalaciones, en referencia tanto a la seguridad estructural y de lucha contra incendios, como a la salubridad, protección contra el ruido, el ahorro energético o la accesibilidad para personas con movilidad reducida, exigencias básicas que deben cumplirse en el proyecto, la construcción, el mantenimiento y la conservación de los edificios y sus instalaciones (art. 1.4). Por su parte, el VI CCSC dedica especial atención a la prevención de riesgos laborales (Libro Segundo), que no se limita a realizar meras declaraciones programáticas sino que se ocupa de introducir una exhaustiva regulación preventiva. Todo ello sin olvidar dar la importancia que merece, de un lado, la LSC y, de otro, a la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

La primera tiene en cuenta que la construcción, en general y la ecológica en particular, integra uno de los sectores de la actividad con mayores tasas de accidentabilidad del tejido económico, en la medida en que se utiliza de manera muy frecuente el mecanismo de la subcontratación en cadena y donde las empresas subcontratistas se caracterizan por sus reducidas dimensiones o por revestir la forma de trabajo autónomo. De ahí que limite las cadenas de subcontratación y establezca estrictos controles que aseguren que las empresas contratistas y subcontratistas no eludan sus responsabilidades, ofrezcan garantías y cumplan adecuadamente con sus obligaciones de seguridad, estando provistas de una organización, capacidad económica, medios técnicos eficaces, maquinaria y trabajadores formados para obtener una producción competitiva, de calidad y desarrollada en condiciones tales que no pongan en riesgo la seguridad y salud de los asalariados, aspectos todos ellos a valorar muy positivamente en el nuevo urbanismo y las actividades empresariales que conlleva.

La segunda incide en el interés que, desde el punto de vista económico productivo, puede tener para las organizaciones dedicadas a la regeneración y rehabilitación urbanas el poder recurrir a las empresas de trabajo temporal como suministradoras de mano de obra. Conviene recordar que el art. 8 Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, actualmente derogado, contemplaba un listado de trabajos para los cuales resultaba taxativamente prohibida la cesión de trabajadores; en concreto, trabajos en obras de construcción a los que se refiere el Anexo II Real Decreto 1627/1997, en el cual se contemplaba una relación no exhaustiva de trabajos que implican riesgos especiales, a saber: a) Trabajos con riesgos especialmente graves de sepultamiento, hundimiento o caída de altura, por las particulares características de la actividad desarrollada, los procedimientos aplicados o el entorno del puesto de trabajo. b) Trabajos en los que la exposición a agentes químicos o biológicos supongan un riesgo de especial gravedad, o para los que la vigilancia específica de la salud de los trabajadores sea legalmente exigible. c) Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes para los que la normativa específica obliga a la delimitación de zonas controladas o vigiladas. d) Trabajos que expongan a riesgos de ahogamiento por inmersión. e) Obras de excavación de túneles, pozos y otros trabajos que supongan movimientos de tierra subterráneos. f) Trabajos realizados en inmersión con equipos subacuáticos. g) Trabajos realizados en cajones de aire comprimido. h) Trabajos que impliquen riesgos de explosivos. i) Trabajos que requieran montar o desmontar elementos prefabricados pesados.

En la actualidad, sin embargo, han desaparecido estas prohibiciones heterónomas, si bien, contando con la pertinente habilitación de la Ley 14/1994, el VI CCSC, recoge en el anexo VII un listado de puestos de trabajo y/o trabajos asociados a estos puestos de trabajo limitados para la realización de contratos de puesta a disposición por motivos de seguridad y salud en este sector, incluyendo una justificación explícita de tal limitación, que puede ser absoluta o relativa, atendiendo a la siguiente clasificación en cinco epígrafes: A) construcción y obras públicas; B) Conservación y mantenimiento de carreteras y líneas férreas; C) Canteras, areneras y graveras; D) Obras marítimas; y E) Comercio de Construcción. De interés al objeto del presente estudio centrado en el urbanismo sostenible es el apartado A) y el E). En este último, todos los puestos de trabajo están permitidos, mientras en el primero se encuentran totalmente prohibidos a la intermediación de ETTs los puestos de encargado-capataz, jefe de laboratorio, artillero, cantero, marmolista, montador de aparatos de elevación, montador de andamios, pocero, soldador de estructuras metálicas, soldadores y oxicotadores y tejeros. Además, se encuentran limitados de forma relativa los siguientes: administrativo de obra; auxiliar de laboratorio; auxiliar de topografía; jefe de obra; mecánico; técnico de prevención en obra; topógrafo; albañil; carpintero de aluminio, metal y PVC; carpintero de madera; cerrajero; chapista industrial; colocador de pavimentos ligeros; colocador de prefabricados; colocador de techos técnicos; conductor de camión; cristalero; electricista; encofrador; escayolista/yesista; ferrallista; fontanero; gruísta; implantador de medidas de seguridad; instalador calefacción y ACS; instalador de gas; instalador de impermeabilizaciones; mampostero; mantenedor/mecánico industrial; montador de estructuras metálicas; operador de maquinaria; pintor señalista OC; pintor/empapelador; pulidor abrillantador de suelos; revocador revestidor/estucista; soldador alicatador; y peón.

El propio VI CCSC aclara que estos puestos de trabajo no podrán prestarse por contrato de puesta a disposición por parte de una ETT cuando impliquen riesgos especiales transcribir los mismos los mismos ítems que aparecían en el derogado Real Decreto 216/1999.

Es menester recordar, a la postre, que las formas de trabajar en la construcción sostenible, aunque coinciden en parte, están muy alejadas del urbanismo expansivo de épocas pasadas, pues ahora se apuesta por el reciclaje y reutilización de materiales y se busca reducir al mínimo el uso de agua, materias primas, energía, suelo... a lo largo del ciclo completo de la vida de los edificios, que estarán ubicados en un entorno marcado por el equilibrio entre los espacios para vivir, trabajar, hacer compras, disfrutar del ocio, contar con servicios públicos y disponer de una red de transporte adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRA VIFORCOS, B., "La prevención de riesgos laborales de los trabajadores contratados a través de empresas de trabajo temporal", en AA.VV (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir.): *La prevención de riesgos laborales y las nuevas formas de organización empresarial y del trabajo*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2007.
- AGUILÓ CRESPI, P., *Subcontratación en el sector de la construcción*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- ALLI ARANGUREN, J.C., "Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014.
- ÁLVAREZ ALCOLEA, M., «Responsabilidad en los supuestos de cambio en la titularidad de la empresa. En particular, en la sucesión de contratistas», en AA.VV (RIVERO LAMAS, J., Dir.): *Descentralización productiva y responsabilidades empresariales. El outsourcing*, Aranzadi, Pamplona, 2003.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., "Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre", *Tribuna Social*, núm. 214, 2008.
- *La precariedad laboral: análisis y propuestas de solución*, Bomarzo, Albacete, 2008.
 - "Formas jurídicas de economía social", *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016.
 - "Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León", en AA.VV.: *La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León*, 2012, <http://www.cescyl.es/pdf/informes/iniciativapropia/IIP3-2012DT.pdf>
 - *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016.
 - *El futuro del trabajo vs el trabajo del futuro*, Colex, Madrid, 2017.
- ANDIENZA ARRIOLA, R., «El Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción», en AA.VV.: *Responsabilidades por riesgos laborales en la edificación*, Civitas, Madrid, 1999.
- ARAGÓN GÓMEZ, C., "La calidad en el empleo en el sector de la construcción: el contrato fijo de obra", en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.): *La nueva Ley Reguladora de la Subcontratación en la Construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- "El contrato fijo de obra en el nuevo convenio de la construcción, ¿un mecanismo de estabilidad en el empleo?", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2008.
- ARROYO YANES, L.M., "El papel de la Administración Local en el impulso y fomento de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas", en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.
- BLASCO MAYOR, A., "Previsiones y carencias de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales frente al fenómeno de la externalización", *Actualidad Laboral*, núm. 5, 1996.
- CABASÉS PIQUÉ, M.A. y PARDELL VEÁ, A., *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España. Otro futuro es posible para las personas jóvenes*, Bomarzo, Albacete, 2015.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L., "La formación y los nuevos yacimientos de empleo en España", *Reis*, núms. 77-78, 1997.
- CALDERÓN PASTOR, F.J., "Las empresas de trabajo temporal tras la Ley 35/2010 de reforma del mercado de trabajo", *Información Laboral. Jurisprudencia*, núm. 8, 2010.
- CALVO GALLEGU, J., "La nueva Ley sobre subcontratación en el sector de la construcción", *Temas Laborales*, núm. 87, 2006.
- CALVO GALLEGU, F.J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La adaptación del marco normativo de las empresas de trabajo temporal", *Relaciones Laborales*, núms. 21-22, 2010.

-
- CARDONA RUBERT, M.B., "La situación del Estado español en relación con el cumplimiento de la Carta Social Europea", *Documentación Social*, núm. 69, 2015.
- CARRANZA MORENO, M.P., "El promotor en las obras de construcción. Responsabilidad administrativa", *Comunicación al IV Congreso Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Murcia, 2004.
- CARRERO DOMÍNGUEZ, C., "Acercamiento al estudio de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Consideraciones generales", en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R. Dir.): *Las relaciones laborales en el sector de la construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y BLASCO DE LUNA, F.J., "La Ley 35/2010, de 17 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Empresas de trabajo temporal", en AA.VV (GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R., Dirs.): *La Ley 35/2010, de 17 de diciembre*, Lex Nova, Valladolid, 2011.
- CASARES MARCOS, A., "Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016.
- "La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental", en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- CASAS BAAMONDE, M.E., "Una nueva ordenación legal consensuada del trabajo y de las relaciones laborales. Conclusiones del debate del grupo FIDE", *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 3, 2016.
- CASTRO SÁNCHEZ, M.A., *Manual de prevención de riesgos en la construcción*, Tirant Lo Blanch, Madrid, 2004.
- CAVAS MARTÍNEZ, F., «A vueltas con el concepto de traspaso de empresa en el Derecho Comunitario», *Aranzadi Social*, núm. 22, 2006.
- "Las prestaciones de servicios 1a través de plataformas informáticas de consumo colaborativo: un nuevo desafío para el Derecho del Trabajo", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 406, 2017.
- CRUZ VILLALÓN, J., "La recuperación de la lógica institucional en la contratación laboral: el equilibrio entre estabilidad y flexibilidad contractual", *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 3, 2016.
- DEL POZO SEN, A. y SUÁREZ CORUJO, B., "La estrategia Europa 2020 en España: el fracaso del empleo", *Información Laboral*, núm. 2, 1017.
- DORREGO DE CARLOS, A., "La reforma de la intermediación laboral en la Ley 35/2010: perspectiva desde el sector de las empresas de trabajo temporal", *La Ley*, núm. 7488, 2010.
- DURÁN LÓPEZ, F.; TUDELA CAMBRONERO, G. y VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., *Informe sobre la situación de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción en España*, Edisofer, Madrid, 2008.
- ECHEBARRÍA MIGUEL, C. y AGUADO MORAJEJO, I., "La planificación urbana sostenible", *Zainak*, núm. 24, 2003.
- FARIÑA ROJO, J., "Ciudad sostenible, rehabilitación y regeneración urbana", en AA.VV.: *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, ed. J. Tejedor Bielsa, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013.
- FERNANDEZ ASTUDILLO, J.M., *Contratación administrativa*, 4ª edición, Bosch, Barcelona, 2008.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Planificación y gestión", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2015.
- FERNÁNDEZ DOCAMPO, B., *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción: obligaciones y responsabilidades*, Aranzadi, Pamplona, 2003.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R., "El contenido de las enseñanzas profesionales en el contrato para la formación", *Revista de Derecho Social*, núm. 45, 2009.

-
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., "El derecho de las contratas entre la licitud y la prevención", *Revista de Derecho Social*, núm. 36, 2006.
- FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑOZ, J., *Aplicación práctica de la coordinación de actividades empresariales en materia preventiva*, CEOE-Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Madrid, 2017.
- GARATE CASTRO, J., «Descentralización productiva por medio de contratas de obras y servicios. Algunas cuestiones laborales y de Seguridad Social, con especial referencia a las Administraciones públicas», *Actualidad Laboral*, 2004, Tomo I.
- GARCÍA BLASCO, J., "El nuevo régimen jurídico de la subcontratación en la construcción: el ámbito de aplicación de la Ley 32/2006 y los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas", en AA.VV (DE VAL TENA, A.L. y GARCÍA BLASCO, J., Coord.): *La subcontratación en el sector de la construcción: análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre*, Aranzadi, Pamplona, 2007.
- "La subcontratación en la construcción: el ámbito de aplicación de su régimen jurídico y los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas", en AA.VV (GARCÍA BLASCO, J., Dir.): *La Subcontratación en el Sector de la Construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del RD 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla*, Aranzadi-Thomson Reuters, Pamplona, 2ª edición, 2009.
- GARCÍA BLASCO, J. y AGUILAR MARTÍN, M.C., "La subcontratación en la construcción: a propósito del Reglamento de 24 de agosto de 2007", *Aranzadi Social*, núm. 17, 2009.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39.
- GARCÍA GUTIÉRREZ, M.L., "Régimen jurídico de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Su problemática", *Documentación Laboral*, núm. 70, 2004, Vol. I.
- GARCÍA NINET, I. et alii, *La negociación colectiva del sector de la construcción*, MTAS, Madrid, 2002.
- GARCÍA PIQUERAS, M., "Obligaciones y responsabilidades en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. De la insuficiencia a la indeterminación", *Temas Laborales*, núm. 47, 1998.
- GÓMEZ ARBÓS, J., "La dependencia entre el promotor y el coordinador de seguridad y salud en obras de construcción y las responsabilidades derivadas de la misma en el ámbito social", *Justicia Laboral*, núm. 40, 2009.
- GÓMEZ RUFÍAN, L., "La negociación colectiva en la construcción ante el auge y el colapso del sector", *Información Laboral*, núm. 7, 2015 (BIB 2015/2939).
- GONZÁLEZ DÍAZ, F.A., "Alcance de la deuda de seguridad y salud en el trabajo en los supuestos de contratas y subcontratas", *Aranzadi Social*, 1999, Vol. II.
- *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, CES, Madrid, 2002.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A., "La accesibilidad, la cohesión y la integración social", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2015.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S., "Los requisitos exigibles a contratistas y subcontratistas para su intervención en los procesos de externalización productiva en el sector de la construcción", en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.): *La nueva Ley reguladora de la subcontratación en la construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., "El agente rehabilitador", en AA.VV.: *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, Aranzadi, Pamplona, 2005.
- GUTIÉRREZ ARRANZ, R., "Comentario a la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción", *Información Laboral (Legislación y Convenios Colectivos)*, núm. 4, 2007.
- HAMENÓS ÁLAMO, J.: "Reflexiones críticas sobre el mito de la ciudad compacta", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 37, 2016, (BIB 2016/80589).

-
- HUMERO MARTÍN, A.E., “La Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: norma jurídica definitoria del contenido del art. 47 de la Constitución Española (hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)”, *Revista de la Unión Europea*, núm. 30, 2014.
- IGLESIAS CABERO, M. y MARÍN CORREA, J.M., *Comentario de urgencia al marco normativo del contrato a tiempo parcial*, Colex, Madrid 1999.
- ILLUECA BALLESTER, H., *Descentralización productiva y prevención de riesgos laborales en las obras de construcción*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.
- LAFUENTE PASTOR, V.P., “El contrato de obra o servicio en la construcción en el nuevo escenario de la Ley 32/2006”, en AA.VV (GARCÍA BLASCO, J., Dir.): *La subcontratación en el sector de la construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del RD 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla*, 2ª edición, Aranzadi-Thomson Reuters, Pamplona, 2009.
- LAGO GIL, R. y HERNÁNDEZ SAINZ, E., “La imputación de la responsabilidad civil en el seno de los grupos de sociedades”, en AA.VV (RIVERO LAMAS, J., Dir.): *Descentralización productiva y responsabilidad empresarial. El outsourcing*, Aranzadi, Pamplona, 2003.
- LANZADERA ARENCIBIA, E., “La limitación de la subcontratación en el sector de la construcción: comentario sobre la Ley 32/2006, de 18 de octubre”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 288, 2007.
- LARRAZABAL ASTIGARRAGA, E.: “La introducción del salario mínimo en la contratación pública: análisis jurisprudencial del TJUE y del TSJPV”, *Revista de Derecho Social*, núm. 71, 2015.
- “La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la posibilidad de exigir la aplicación del convenio colectivo del lugar de ejecución en la contratación pública”, *Lan Harremanak*, núm. 1, 2017.
- LLOBERA VILA, M., *Límites a la subcontratación en el sector de la construcción y libre prestación de servicios*, Bomarzo, Albacete, 2010.
- LÓPEZ ANIORTE, M.C., *La descentralización productiva y su incidencia en la relación individual de trabajo*, Laborum, Murcia, 2003.
- LÓPEZ GANDÍA, J.; ROMERO RODENAS, M.J. y TOSCANI GIMÉNEZ, D., *La prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción*, Bomarzo, Albacete, 2008.
- LÓPEZ INSUA, B.M. y MONEREO PÉREZ, J.L., “Una política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 173, 2015.
- LÓPEZ LÓPEZ, J. y CHACARTEGUI JÁVEGA, C., “Intermediación en el mercado de trabajo y empresas de trabajo temporal en la reforma 2010: sobre la violación de derechos fundamentales”, en AA.VV (BAYLOS GRAU, A., Dir.): *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010, de reforma laboral*, Bomarzo, Albacete, 2011.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- “El urbanismo sostenible en la legislación española”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017.
- LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P., “El Real Decreto 1627/1997 sobre medidas de seguridad y salud en las obras de construcción”, *Información Laboral*, núm. 3, 2002.
- LUJÁN ALCARAZ, J., “Las disposiciones mínimas de seguridad y salud laboral en las obras de construcción”, *Aranzadi Social*, 2004, Tomo V.
- “Empresas de inserción”, *Aranzadi Social*, núm. 20, 2007.
- “La seguridad y salud laboral en las obras de construcción”, *Aranzadi Social*, núm. 5, 2007.

-
- MARCOS GONZÁLEZ, J.I., "Cláusulas sociales en los contratos del sector público: ¿una opción legal de corrección de la reforma laboral? Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de diciembre de 2014, rec. núm. 643/2013", *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 387, 2015.
- MARTÍN CASTRO, M.B., "Ayer y hoy de los nuevos yacimientos de empleo: aproximación desde la UE al caso español", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 111, 2014.
- MARTÍN TOVAL, L., "La coordinación de actividades empresariales en materia de prevención de riesgos laborales", *Temas Laborales*, núm. 71, 2003.
- MARTÍNEZ BARROSO, M.R., "Construcción", en AA.VV (AGRA VIFORCOS, B., Dir.): *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.
- MARTÍNEZ SALDAÑA, D., "Cuestiones críticas en la contrata de obras y servicios. Los contratos llave en mano", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 168, 2014.
- MATA SIERRA, T. y CARBAJO NOGAL, C., "Rehabilitación y fiscalidad de la vivienda", en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- MENÉNDEZ REXACH, A., "El informe de evaluación de edificios en la Ley 8/2013", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014.
- "Los objetivos económicos de la regulación del suelo (1956-2015)", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017.
- MERCADER UGUINA, J.R. y NIETO ROJAS, P., "El desarrollo reglamentario de la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción", *Relaciones Laborales*, núm. 21, 2007.
- "La Ley reguladora de la Subcontratación en el sector de la Construcción", *Relaciones Laborales*, Tomo I, 2007.
 - "Objeto, ámbito de aplicación y definiciones en la Ley de Subcontratación en el sector de la construcción", en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.): *La nueva Ley reguladora de la Subcontratación en la Construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- MERCADER UGUINA, J.R., "Prevención de riesgos laborales y empresas de trabajo temporal (notas al Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero)", *Relaciones Laborales*, núm. 10, 1999.
- *Salario y crisis económica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.
- MERINO SEGOVIA, A., *Comentarios a la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción*, Bomarzo, Albacete, 2006.
- MILÁ RAFEL, R., *Promoción inmobiliaria, autopromoción y cooperativas de viviendas*, Aranzadi, Pamplona, 2015.
- MIRANDA BOTO, J.M., "Contratación pública y cláusulas de empleo y condiciones de trabajo en el Derecho de la Unión Europea", *Lex Social*, núm. 2, 2016.
- MOLINA NAVARRETE, C., "Cláusulas sociales, contratación pública: del problema de legitimidad al de sus límites", *Temas Laborales*, núm. 135, 2016.
- MONEREO PÉREZ, J.L., «Continuidad de las relaciones de trabajo en la gestión indirecta de servicios y actividades. El cambio de titularidad en las contratas y en las concesiones administrativas», *Relaciones Laborales*, 1986, Tomo II.
- *La responsabilidad empresarial en los procesos de subcontratación: puntos críticos*, Ibidem, Madrid, 1994.
 - "La garantía internacional del derecho a un trabajo decente", *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 177, 2015.
 - "Empresario, empresa, centro de trabajo", en AA.VV (GOERLICH PESET, J.M., Coord.): *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.
- MORENO MOLINA, J.A., "Se puede obligar a los licitadores y a sus contratistas a pagar un salario mínimo determinado al personal que llevará a cabo las prestaciones", *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 141, 2016.

-
- MORÓN PRIETO, R.: *Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Comentarios a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre*, Quantor, Madrid, 2010.
- NAREDO, J.M., "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible", *Gaceta Sindical*, núm. 14, 2010.
- OJEDA AVILÉS, A., "Las políticas activas de empleo en España", en AA.VV.: *La protección por desempleo en España. XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2015.
- OLMO GASCÓN, A.M., "Tratamiento del empleo verde en la normativa internacional y europea (especialmente en el pilar europeo de derechos sociales): la precisa reconfiguración de sus elementos jurídico-laborales", en AA.VV (MORA CABELLO DE ALBA, L. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.L., Coords.): *El futuro del trabajo que queremos*, Bomarzo, Albacete, 2017.
- ORTIZ DE SOLORZANO AURUSA, C., «La sustitución de los contratistas y la transmisión de personal en los convenios colectivos (eficacia de las denominadas cláusulas subrogatorias en los convenios colectivos y en la jurisprudencia del TJCE)», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 116, 2002.
- PARAMIO PARAMIO, A., *Problemática de la subcontratación en la construcción. Análisis jurídico y resoluciones prácticas*, Lex Nova, Valladolid, 2009.
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Iustel, Madrid, 2014.
- PEDRAJAS MORENO, A. y SALA FRANCO, T., *Miscelánea Jurisprudencial: Acerca de la legalidad de los contratos de obra o servicio determinado cuando el trabajador trabaja en varias obras de la misma empresa. Sobre la licitud de la utilización de un contrato genérico, con determinación posterior de las obras a realizar*, Tirant Lo Blanch, Madrid, 2006.
- "La subcontratación en el sector de la construcción. A propósito de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, que regula la misma y de su desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto", *Tirant on Line*, núm. 1.126.932, 2007.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. y AGUILERA IZQUIERDO, R., "Contratación temporal en la negociación colectiva", en AA.VV.: *La contratación y el empleo en la negociación colectiva. XXII Jornadas de estudio sobre negociación colectiva*, MTAS, Madrid, 2011.
- QUINTANA LÓPEZ, T., "De la conservación de las edificaciones existentes a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución", *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 24, 2011.
- "Hacia un modelo de urbanismo sostenible", en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.
- "Presentación. Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016.
- RAMOS MEDRANO, J.A., *Los deberes urbanísticos de los propietarios del suelo*, Dykinson, Madrid, 1996.
- RAMOS QUINTANA, M.I., *Subcontratación de obras o servicios y transmisión empresarial*, Bomarzo, Albacete, 2007.
- "El futuro del trabajo y las mutaciones del empleo", *Trabajo y Derecho*, núm. 11, 2015.
- RASO DELGUE, J., "La empresa virtual: nuevos retos para el Derecho del Trabajo", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, volumen 5, núm. 1, 2017.
- RIVERO LAMAS, J., «Proyecciones de la descentralización productiva: instrumentación jurídico-laboral», en AA.VV.: *Descentralización productiva y responsabilidades empresariales. El outsourcing*, Aranzadi, Pamplona, 2003.
- RIZZO LORENZO, G., "La subrogación convencional en los convenios colectivos estatales de los sectores más representativos: análisis transversal de algunos parámetros especialmente significativos", *Información Laboral*, núm. 5, 2015 (BIB 2015/1868).

-
- RODRIGO SANBARTOLOMÉ, R., "El contrato fijo de obra. El artículo 15.5 del ET y las reformas laborales", *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 382, 2015.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "Capítulo IX. Protección de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo", en AA.VV (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006.
- *Subcontratación de concesiones administrativas: problemas laborales*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
 - "La prevención de riesgos laborales en las obras públicas: logros y fracasos", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., "Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 35, 2017.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "Economía sumergida y empleo irregular", *Relaciones Laborales*, 1985, Tomo I.
- "Gestión privada, contratación temporal y calidad en el empleo", *Temas Laborales*, núm. 135, 2016.
- ROJO TORRECILLA. E., "Empleo y protección social ante situaciones de exclusión. Reflexiones generales y análisis de los programas PREPARA y PAE", *Documentación Laboral*, núm. 104, 2015, Vol. II.
- SALCEDO BELTRÁN, M.C., *Regulación legal y convencional de la subrogación de contratistas*, Bomarzo, Albacete, 2005.
- SÁNCHEZ DE LA ARENA, M.A., "Las obligaciones de coordinación y cooperación entre empresas derivadas de la subcontratación en el sector de la construcción", en AA.VV (MERCADER UGUINA, J.R., Coord.): *La nueva Ley reguladora de la subcontratación en la construcción*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- SÁNCHEZ, V., "Las implicaciones de la economía digital en el sector de la construcción", *Gaceta Sindical*, núm. 27, 2016.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., "Excluidos sociales: empleo y protección social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 59, 2005.
- SANTIAGO IGLESIAS, D., "Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las Smart cities", en AA.VV (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.
- SANZ ALBERT, F. y ROMERO SÁEZ, L.M., *Estudio sobre riesgos laborales emergentes en el sector de la construcción*, INSHT, Madrid, 2013.
- SEMPERE NAVARRO, A.V., "Limitaciones a la subcontratación en obras de construcción", en AA.VV (DE VAL TENA, A.L. y GARCÍA BLASCO, J., Coords.): *La subcontratación en el sector de la construcción: análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre*, Aranzadi, Pamplona, 2007.
- TEJEDOR BIELSA, J., "El derecho urbanístico en la encrucijada", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017.
- TOLIVAR ALAS, L., "Urbanismo compacto y movilidad", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2015.
- TOLOSA TRIBIÑO, C.: *Prontuario de seguridad en la edificación*, 2ª edición, Aranzadi, Pamplona, 2008.
- TOROLLO GONZÁLEZ, F.J., "El concepto de promotor y sus obligaciones en materia de seguridad y salud laboral", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004.
- TOSCANI GIMÉNEZ, D. y VALENCIANO SAL, A., "Cambio de criterio del TJUE ante la posibilidad de fijar un salario mínimo a respetar en la ejecución de contratos en el ámbito de la contratación pública: comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-115/14 (RegioPost GmbH amp; Go KG/Stadt Landau in der Pfalz) de 17 de noviembre de 2015", *Unión Europea Aranzadi*, núm. 1, 2016.
- TOSCANI JIMÉNEZ, D. y ALEGRE NUENO, M., "Reflexiones críticas acerca del nuevo régimen de subcontratación en el sector de la construcción: el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto", *Aranzadi Social*, núm. 15, 2007.

-
- VAL TENA, A.L., "La subcontratación en el sector de la construcción y la extensión de las responsabilidades empresariales: viejos y nuevos supuestos", en AA.VV (GARCÍA BLASCO, J., Dir.): *La subcontratación en el sector de la construcción. Análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, y del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla*, 2ª edición, Aranzadi-Thomson Reuters, Pamplona, 2009.
- VALDÉS DAL-RE, F., "La externalización de actividades laborales: un fenómeno complejo", en AA.VV (PEDRAJAS MORENO, A., Dir.): *La externalización de actividades laborales (outsourcing): una visión interdisciplinar*, Lex Nova, Valladolid, 2002.
- VAN-HALEN RODRÍGUEZ, J., "Ciudades sostenibles: un reto inaplazable", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 300, 2015.
- VÁZQUEZ LACUNZA, E., "El pago de un salario mínimo como condición especial de ejecución en los contratos públicos", *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 146, 2016.
- VICENTE PALACIO, A., *El coordinador de seguridad y salud en la ejecución de las obras de construcción. Obligaciones y responsabilidades*, Comares, Granada, 2008.
- VINUESA ANGULO, J. y PORRAS ALFARO, D., "La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 35, 2017, p. 105.



**LA ECONOMÍA
SOCIAL EN EL
NUEVO MODELO
DE URBANISMO
SOSTENIBLE**

VI.I.- IMPLICACIONES DEL URBANISMO EN LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL

VI.I.1.- Concepto de sostenibilidad social

Una definición más completa del desarrollo sostenible¹¹⁵³, entendido como “aquél que permite satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”¹¹⁵⁴ y afianzado en tres pilares: social, económico y medioambiental, y su recorrido histórico, ya ha sido ofrecido en los capítulos precedentes. Por tal motivo, únicamente procede realizar en este punto una somera mención al mismo para centrarse en su pilar social y las implicaciones que tiene para el urbanismo, no solo referido al empleo decente (que también), sino a su repercusión en la construcción de la cohesión social en ciudades y pueblos.

A nivel europeo, la Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001: “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”¹¹⁵⁵, reitera la idea ya apuntada. Este concepto, como ya se ha explicado, se basa en cuatro pilares --económico, social, medioambiental y gobernanza mundial-- que deben reforzarse mutuamente; y las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de todas las políticas de la Unión deben examinarse de forma coordinada y tenerse en cuenta en el momento de su elaboración y adopción.

Sus principios básicos cabe reconducirlos a los siguientes: promoción y protección de los derechos fundamentales; solidaridad *intra* e intergeneracional; garantía de una sociedad abierta y democrática; participación de los ciudadanos, empresas e interlocutores sociales; coherencia e integración de las políticas; explotación de los mejores conocimientos disponibles; y principios de precaución y de “quien contamina, paga”.

Aun cuando a primera vista no aborda de forma específica el trabajo y su relación con el desarrollo sostenible, la Estrategia Europea pone de manifiesto siete tendencias insostenibles que requieren una intervención (la exclusión social y el envejecimiento demográfico, el cambio climático y la energía, los transportes, el consumo y la producción, los recursos naturales, la salud y el fomento del desarrollo sostenible en el mundo¹¹⁵⁶), profundamente imbricadas con los temas estudiados.

A nivel interno, y alineada con la Estrategia Europea, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible de 2007 dispone, en materia de sostenibilidad social, que “España debe realizar un esfuerzo adicional para que el actual modelo social sea capaz de conjugar crecimiento económico con bienestar social, fomentando la creación de empleo, asegurando la reducción de la pobreza y de las desigualdades y evitando las situaciones de exclusión social. Se trata de establecer áreas de actuación que garanticen un progresivo incremento del empleo de calidad, un nivel de vida digno a la población que se encuentra por debajo del umbral de la pobreza, la integración de la población inmigrante y la atención a las personas en situación de dependencia... Todo ello exige mejorar la gestión de los sectores productivos, promover la adopción de mejoras tecnológicas, optimizar las redes de transporte tanto de energía como hidráulicas, facilitar el cambio modal en el uso del transporte, controlar las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras sustancias contaminantes y aumentar la valorización económica de los residuos, así como formar, informar y concienciar a los ciudadanos y las empresas de los beneficios de estas medidas”. En la vertiente medioambiental de dicha Estrategia se hace hincapié en la producción y consumo; la eficiencia en el uso de los recursos; la producción y consumo responsable; la movilidad sostenible; el turismo sostenible; el cambio climático; la energía limpia; los sectores difusos y no energéticos; la

1153 ÁLVAREZ CUESTA, H., “La dimensión social de la lucha contra el cambio climático”, en prensa.

1154 NAREDO, J.M., “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, *Gaceta Sindical*, núm. 14, 2010, p. 339 citando a su vez el Informe sobre Nuestro Futuro Común (1987-1988).

1155 Desarrollando la misma, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2009: “Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible”; Comunicación de la Comisión, de 22 de octubre de 2007: “Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007”; Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005: “Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras”.

1156 Sobre su desarrollo, con objetivos tasados en cada punto, COMISIÓN EUROPEA, Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Un futuro sostenible a nuestro alcance, 2007.

conservación y gestión de los recursos naturales; los recursos hídricos; la biodiversidad; o, en fin, y por cuanto aquí interesa, los usos del suelo y la ocupación del territorio.

VI.I.2.- Consecuencias sociales del urbanismo

Realizado un rápido recorrido por los cimientos europeos y nacionales del desarrollo sostenible, conviene dedicar las siguientes líneas a realizar en este caso un bosquejo del nuevo urbanismo (ya analizado minuciosamente desde otra perspectiva en los Capítulos anteriores) y su conexión tanto con el desarrollo sostenible como con la cohesión social.

En el sentido mentado, el denominado nuevo urbanismo es poliédrico; no acepta una definición unívoca proporcionada solo por la arquitectura, el arte o el derecho urbanístico, sino que es preciso abordarlo con una visión transversal, en la que resulta imprescindible acudir también al Derecho Social¹¹⁵⁷.

El antes mencionado “nuevo urbanismo” (New Urbanism), surge en Estados Unidos en 1979 de la mano del promotor inmobiliario Robert S. Davis. Desde 1998, el Congress for the New Urbanism (CNU¹¹⁵⁸), tiene como líneas maestras son las siguientes: paseabilidad (*walkability*); conectividad (*connectivity*); zonificaciones diversificadas (*mixed use and diversity*); mezcla de viviendas (*mixed housing*); arquitectura y diseño urbano de calidad (*quality architecture and urban design*); vecindario tradicional (*traditional neighbourhood structure*); sostenibilidad (*sustainability*); y calidad de vida (*quality of life*)¹¹⁵⁹. Para este nuevo urbanismo, las ciudades constituyen centros de crecimiento económico, nudos para el transporte de personas, mercancías y capitales y polos de innovación tecnológica y cultural¹¹⁶⁰.

Pero, frente a dicho desiderátum, la situación actual es bien distinta. Las ciudades sufren de una alarmante esquizofrenia, persistiendo en las mismas barrios desfavorecidos, dentro de un ciclo de deterioro físico y social, que acaba por convertirlas en lugares de segregación espacial, inseguridad y exclusión; y así lo pone de relieve en su Exposición de Motivos la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo.

Este panorama dual acaba por crear configuraciones socio-espaciales específicas, tanto “hiperguetos” contemporáneos como nuevas áreas residenciales restringidas que emergen en las grandes ciudades y privatizan el espacio público. Esta segregación espacial (las personas se ven empujadas a vivir en aquellos espacios físicos donde la vivienda es más asequible pero también está peor dotada; en barrios desfavorecidos con una calidad ambiental deficiente que en algunos casos están más distanciados del trabajo, de los equipamientos y de los servicios y que presentan problemas de aislamiento físico y de accesibilidad) genera, a su vez, una segregación social¹¹⁶¹.

El problema latente, se insiste, no puede abordarse solo desde el urbanismo, la arquitectura, la geografía o la ecología. La sostenibilidad urbana anhelada aparece indisolublemente unida a la igualdad social. Por ello, para avanzar hacia ciudades más sostenibles socialmente, hay que intervenir en los procesos de exclusión social y promover políticas integrales e intervenciones urbanas que posibiliten mantener la lógica de la redistribución de recursos y de equidad, evitando procesos de segregación social e incorporando mejoras en la calidad de vida de todas las personas; es decir, construir espacios y servicios públicos que incorporen en sus diseños la mixticidad social, la mezcla de usos y la responsabilidad de cada uno en la sostenibilidad de todo ello¹¹⁶². Para lograr dicha unión, en las páginas siguientes se analiza (y apuesta) por el fomento y apoyo a las entidades de economía social existentes o que nazcan en el territorio que se pretende rehabilitar.

1157 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo”, Revista jurídica de Castilla y León, núm. 39, 2016, pp. 1 y ss.

1158 Organización norteamericana de carácter internacional encargada del estudio y la promoción de ciudades más sostenibles, más eficientes en el ahorro de energía y con una mayor calidad de vida, <https://www.cnu.org/>.

1159 Seguridad y Medio Ambiente, 2011, en http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap6_1_1.html.

1160 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo”, cit., p. 3.

1161 SUBIRATS, J.; QUINTANA, I.; VIDAL, M. y RUEDA, S., “El libro verde de la sostenibilidad urbana y local en el ámbito de la sostenibilidad social: hábitat urbano e inclusión social”, en AA.VV., Libro Verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2012, pp. 455, 468 y 480.

1162 SUBIRATS, J.; QUINTANA, I.; VIDAL, M. y RUEDA, S., “El libro verde de la sostenibilidad urbana y local en el ámbito de la sostenibilidad social: hábitat urbano e inclusión social”, cit., p. 468.

La unión deseada ha sido abordada desde diversos instrumentos y Declaraciones de todos conocidos. Es más, el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible se asienta sobre los siguientes pilares: económico, social, medioambiental y de gobernanza; la Declaración Europea sobre el Derecho a la Ciudad recoge aspiraciones e intereses de la comunidad en relación con el hábitat urbano como parte del desarrollo económico y de la autonomía económica personal¹¹⁶³; y de acuerdo con la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, “todas las dimensiones del desarrollo sostenibles han de tomarse en consideración simultáneamente y con el mismo peso. Estas son la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable”. Prosigue afirmando cómo esta interacción entre la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras debe intensificarse para poder así crear espacios públicos atractivos y humanos, y lograr altos estándares en relación al medioambiente de vida, una *Baukultur*, entendida en el sentido más amplio de la palabra, como la suma de todos los aspectos culturales, económicos, tecnológicos, sociales y ecológicos que influyen en la calidad y en el proceso de planificación y construcción¹¹⁶⁴. También la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones” de 2006, vuelve a incidir en la importancia poliédrica de las ciudades y la necesidad de fomentar la cooperación entre socios locales (empresas, sindicatos, universidades, ONG, institutos de formación y la comunidad local).

Con el paso de los años, se ha profundizado en dicha idea (ya presente en la Carta de Aalborg de 1994 --Carta de las Ciudades Europeas hacia Sostenibilidad--). La Declaración de Marsella de 2008 apuesta por políticas de inclusión social que traten de forma simultánea las cuestiones de desarrollo económico, el acceso al empleo, a la educación y a la formación, así como a una vivienda decente y asequible y a un transporte de alta calidad. La Declaración de Toledo de 2010 aborda la ciudad como construcción social, en la cual “‘integrado’ también se refiere a ‘integrador’: esto es, trabajar la articulación del ‘cuerpo social’ de la ciudad en un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia, luchando contra la exclusión social y la segregación espacial”. En fin, el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa de 2010, basa la ciudad sostenible en un enfoque integrado e innovador de la revitalización urbana que, en consonancia con la Carta de Leipzig, tenga en cuenta los aspectos medioambientales, económicos y sociales. “Así, se conformaría un modelo integrado de regeneración urbana, configurable como articulación espacial del nuevo pacto ecológico en el que el sistema holístico de las intervenciones relativas a los recursos humanos, naturales y físicos debería tener como referencia importante una nueva definición de la riqueza, basada no solo en la acumulación, sino sobre todo en el ahorro de recursos y en el aumento del nivel de bienestar de los ciudadanos”¹¹⁶⁵.

A estas necesidades trata de responder el nuevo urbanismo, apostando no por la construcción extendida y exponencial¹¹⁶⁶ (idea que recorre de forma transversal el trabajo realizado), sino por procesos de reconstrucción y rehabilitación¹¹⁶⁷ urbanas, opción asumida por el legislador estatal en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, y por el autonómico en la Ley de Castilla y León 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo.

Ambas normas lo expresan en sus Exposiciones de Motivos, la primera al considerar que “esta actividad, globalmente entendida, no sólo es susceptible de atender los objetivos de eficiencia energética y de recuperación económica ya expresados, sino también de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos. No en vano, muchas de las más importantes operaciones de regeneración y renovación urbanas tienen, además, un carácter integrado, es decir, articulan medidas sociales, ambientales y económicas, que se suman a las estrictamente físicas para lograr, mediante una estrategia unitaria, la consecución de aquellos objetivos... La actividad de rehabilitación en su conjunto debe buscar áreas que permitan aplicar políticas integrales que contemplen intervenciones no solo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración de la ciudad”; mientras la castellano y leonesa también ha avanzado en este diseño: “para ser sostenible, la ciudad requiere cohesión social e

1163 Desarrollado en CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico*, Reus, Madrid, 2013, p. 144 y ss.

1164 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo”, cit., pp. 4 y ss.

1165 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana” de 2011.

1166 Sobre la evolución de la construcción, por todos, 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*, núm. 24, 2011, p. 41.

1167 GONZÁLEZ BARRIO, B.; CASARES MARCOS, AB. y QUINTANA LÓPEZ, T., “Conservación, ruina y fuera de ordenación. Rehabilitación, regeneración y renovación”, en *Derecho urbanístico: guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 579 y ss.

integración entre sus partes; la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente". Es más, Castilla y León asume como objetivo la rehabilitación de las ciudades de forma especial en los espacios urbanos vulnerables, "donde concurren procesos de abandono, obsolescencia o degradación del patrimonio edificado y del tejido urbano, o con amplios sectores de la población en riesgo de exclusión por razón de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social. Este planteamiento va más allá de los aspectos estrictamente físicos, identificables con la rehabilitación edificatoria en cuanto arquitectura, adquiriendo una dimensión plural que persigue la cohesión social, la sostenibilidad y la participación ciudadana en un medio urbano ordenado".

La renovación urbana se identifica con operaciones de remodelación que se ejecutan en ámbitos de mayor vulnerabilidad social y urbanística¹¹⁶⁸. Tiene además un carácter transversal en tanto incrementa la coherencia, la cohesión y la adecuación en el trabajo gratificante de hacer ciudad. No cabe olvidar que el propio director ejecutivo de ONU-Habitat, Joan Clos, recuerda que las ciudades y los hogares determinan el acceso a la educación y oportunidades de empleo, la capacidad para llevar una vida saludable y la participación en la vida colectiva de la comunidad¹¹⁶⁹. Por ello, se trata de hacer de la ciudad un lugar más vertebrado, más cohesionado, más equilibrado, que sirva de base y sustrato al desarrollo holístico de las personas en relación con aspectos individuales o colectivos¹¹⁷⁰.

En conclusión, y volviendo a lo previsto en el ámbito autonómico, "es necesario actuar de forma global, a través de la integración de las políticas sociales y la participación de la población residente" (Exposición de Motivos Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo), con el fin de buscar alternativas imaginativas que combinen el avance en los valores de la sostenibilidad y la cohesión social de forma innovadora ante la necesidad de reforzar los vínculos entre la cuestión urbana, social y ecológica. Cada vez es más evidente que para avanzar en la sostenibilidad urbana es necesario hacer frente a los retos de la inclusión y la cohesión social¹¹⁷¹ y los procesos de rehabilitación constituyen, además (y como en el Capítulo anterior se ha puesto de relieve), un redescubierto yacimiento de empleo¹¹⁷².

VI.1.3.- Participación social en el urbanismo

Si la construcción tradicional sirvió de motor de crecimiento y de empleo en España en los primeros años del siglo XXI, el nuevo urbanismo también está en disposición de volver a impulsar la contratación en este sector, si bien con estándares más estables y, como *supra* se ha analizado, al que hay que sumar la participación de los ciudadanos¹¹⁷³.

La idea, lejos de resultar una novedad, tiene un origen inmediato en la Agenda 21 Local, la cual desarrolla un Plan Estratégico Municipal basado en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales del municipio, y que surge de la participación y toma de decisiones consensuadas entre los representantes políticos, personal técnico municipal, agentes implicados y ciudadanos¹¹⁷⁴. La Unión Europea, a través de varios frentes y mecanismos, apoya tanto el nuevo urbanismo, la cohesión social, como el desarrollo sostenible. En la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, que contiene la denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, marca como objetivo la mejora de la competitividad de la UE, manteniendo, a la vez, su modelo de economía social de mercado y mejorando considerablemente el uso efectivo de sus recursos. Precisamente las áreas prioritarias de la Estrategia "Europa 2020" para la próxima década, aparecen alineadas con los objetivos del nuevo urbanismo, a saber: crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y

1168 AMEZCUA ORMEÑO, E., "La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible", Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente, núm. 285, 2013, p. 101.

1169 https://elpais.com/elpais/2017/09/28/planeta_futuro/1506599386_494251.html.

1170 AMEZCUA ORMEÑO, E., "La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible", cit., pp. 95 y 102.

1171 SUBIRATS, J.; QUINTANA, I.; VIDAL, M. y RUEDA, S., "El libro verde de la sostenibilidad urbana y local en el ámbito de la sostenibilidad social: hábitat urbano e inclusión social", cit., p. 455.

1172 Al respecto, un minucioso análisis en FERNÁNDEZ-COSTAÑES MUÑOZ, J., "Los nuevos yacimientos de empleo. Surgimiento, actualidad y su inclusión en planes y políticas de empleo como sectores generadores de puestos de trabajo", NREDT, núm. 202, 2017, pp. 101 y ss.

1173 ÁLVAREZ CUESTA, H., "Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo", cit., pp. 4 y ss.

1174 Este instrumento nace del "Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI", dentro de la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible", celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1992.

competitiva; y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial.

También lo reconoce la Exposición de Motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas: “la regulación que contiene esta norma se enmarca en un contexto de crisis económica, cuya salida depende en gran medida --dado el peso del sector inmobiliario en dicha crisis--, de la recuperación y reactivación --de cara sobre todo al empleo-- del sector de la construcción”.

Así aparece reflejado en el literal de la ley, habida cuenta entre los objetivos contenidos en el art. 1 del RD-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aparece el “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”. Es más, apostar por esta concreta meta en este ámbito (políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo) significa “propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente” (art. 3 RD-Legislativo 7/2015).

Al elenco anterior es necesario unir la necesidad (vital) de la participación ciudadana en el diseño de la nueva (reformada) ciudad, sin que pueda limitarse a las consultas o proposiciones respecto al planeamiento y ordenamiento del territorio, sino también a la propia construcción y puesta en práctica del mismo. En este sentido, el instrumento idóneo a través del cual unir el desarrollo sostenible, la participación ciudadana y el fomento de un empleo estable y de calidad no es otro que las empresas de economía social¹¹⁷⁵.

La idea ha sido apuntada por la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, la cual propone, como una de las líneas maestras, el fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral: “en este contexto, el mercado laboral y las políticas económicas que se ajusten a las necesidades concretas de cada barrio serán los instrumentos apropiados. El objetivo es crear y asegurar empleo para facilitar la apertura de nuevos negocios, y especialmente, deberán ampliarse las oportunidades de acceso al mercado laboral local mediante una oferta de formación orientada a la demanda”. Para alcanzar dicha meta, pide a la UE, a los Estados miembros y a las ciudades, que creen mejores condiciones e instrumentos para fortalecer las economías locales y, consecuentemente, los mercados laborales de las mismas, concretamente a través del fomento de la economía social y de la provisión de servicios orientados al ciudadano.

El cambio de paradigma propuesto respecto al urbanismo y el modo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos creando un nuevo diseño de ciudad, partiendo de la actual, no puede realizarse (o, al menos, no alcanzaría el objetivo pretendido) si no se presta la debida atención a la forma jurídica de las empresas que están llevando a cabo dicha transformación, tanto como vectores económicos como vías para lograr la cohesión social y la sostenibilidad ambiental. Por ello, el nuevo urbanismo, si no va más allá y se implica también en las formas jurídicas a través de las cuales se lleva a cabo el nuevo diseño de las ciudades y en las que se incluyen sus propios ciudadanos, no alcanzará los objetivos que propugna. Se trata de que este modelo de urbanismo coadyuve a la generación de un tejido productivo de calidad e innovador, que entre sus principios esté alcanzar un empleo digno, estable y con la debida formación, la conciliación entre la vida laboral, personal y familiar, el cuidado del medio ambiente y del entorno local, la cooperación para mejorar la competitividad y la gestión de la empresa democrática y participativa; en el fondo, se trataría de un emprendimiento en colectivo, contando con el acompañamiento de otras personas con los mismos valores y principios¹¹⁷⁶.

En este caso, para alcanzar los fines pretendidos, verdaderamente apostar por otro urbanismo más integrador, participativo y sostenible, los medios utilizados importan. Y el medio idóneo no es otro que la economía social. Estas entidades, de conformidad con sus principios y fines que las definen, asumen un enfoque colaborativo, el cual conforma “una práctica fundamental de la gestión sostenible, dirigida a permitir la capacidad de elección a todos los interesados”¹¹⁷⁷.

1175 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo”, cit., pp. 4 y ss.

1176 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo”, cit., pp. 4 y ss.

1177 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana”.

VI.II.- LA ECONOMÍA SOCIAL Y LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL

Como preámbulo a un análisis más detallado realizado a continuación, cabe destacar la importancia que presenta como motor de desarrollo la economía social y solidaria, en expresión de la OIT. Buena muestra la ofrece la atención recibida desde instancias internacionales. Así, ha encontrado reflejo en cinco documentos, dos declaraciones, dieciséis convenios y seis resoluciones, además de otros informes y memorandos de dicha institución, incluyendo resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹¹⁷⁸.

Además de las entidades analizadas, más tradicionales, han surgido nuevas en los últimos años. Entre estas, el aumento de las empresas sociales ha sido quizás el más fenómeno significativo y generalizado, especialmente en Europa, Asia y el Norteamérica. Históricamente, las empresas sociales han evolucionado desde organizaciones sin ánimo de lucro hasta llegar a producir bienes y servicios como un componente central de su actividad. Estas organizaciones tradicionales de economía social (especialmente cooperativas) han expandido sus metas más allá de los intereses de sus miembros hacia el bienestar de la comunidad en general¹¹⁷⁹.

VI.II.1.- Definición de economía social

La conexión entre el nuevo urbanismo y las empresas de economía social como colaboradoras imprescindibles en su consecución nace a partir de la aplicación de los principios y finalidades de éstas. Estas formas de producción suponen una forma distinta de crear riqueza a partir de una actividad económica, que responde a la valoración de las personas por encima del capital. Estas organizaciones no dan la espalda al crecimiento económico ni a la productividad, al contrario, su fuerza de crecimiento asimismo se fundamenta en la energía que tienen los sectores de población que acometen sus propios proyectos empresariales y se desarrollan en zonas geográficas donde el inversor tradicional no actúa porque no es rentable, en núcleos de población sin más alternativa que su propio proyecto, o en espacios sociales desatendidos por el sistema económico tradicional, donde la cohesión y la solidaridad juegan un papel clave¹¹⁸⁰, como sucede con tantos espacios urbanos, despreciados y olvidados en el momento de la construcción expansiva. Las empresas sociales y las organizaciones comunitarias poseen características que las dotan de un potencial considerable para contribuir a la construcción de ciudades sostenibles. Pueden impulsar objetivos sociales y medioambientales, por ejemplo, servicios de proximidad (como pueden ser la asistencia sanitaria, educativa y de formación), promoción de la cultura local, agricultura urbana y periurbana, renovación comunitaria, comercio justo, acceso a un alojamiento asequible, energía renovable, gestión de los residuos y reciclado, formas de producción y consumo con baja emisión de carbono y una mayor seguridad de los medios de subsistencia. Su arraigo en el conocimiento local y su estructura interna democrática ofrecen algunos medios para alcanzar formas integradas de desarrollo urbano social y políticamente sostenibles¹¹⁸¹.

Su capacidad como elemento de lucha contra el desempleo y mejora de la cohesión social es sobradamente reconocida y además constituye un freno a la deslocalización y, por lo tanto, favorece la estabilidad de las áreas geográficas en las que se ubican las entidades que pertenecen a ella¹¹⁸².

Estas entidades proporcionan una visión del desarrollo local que regenera y desarrolla de modo proactivo áreas mediante la generación de empleo, la movilización de recursos locales, la gestión de riesgos para la comunidad y la retención y reinversión de los excedentes. Puede contribuir a la construcción de la confianza y de la búsqueda cohesión social y desempeñar un papel importante en la gobernanza local participativa¹¹⁸³.

1178 OIT, Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente, OIT, Ginebra, 2011, p. 35.

1179 OIT, Social and Solidarity Economy and the Future of Work, OIT, Ginebra, 2017, p. 15.

1180 BURGOS ROSADO, L., "El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social", en Jóvenes y políticas públicas, Wolters Kluwer, Madrid, 2007, p. 289.

1181 GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA, La Economía Social y Solidaria y el Reto del Desarrollo Sostenible, 2014, p. 7.

1182 GARCÍA ARÉJULA, J. M., "La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco", EKAINA, junio 2015, p. 122.

1183 GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA, La Economía Social y Solidaria y el Reto del Desarrollo Sostenible, 2014, p. 7.

Además, este tipo de empresas constituye una de las más concretas y efectivas muestras de innovación social. De hecho, la innovación social no solo reside en los objetivos, motivaciones y sectores específicos de un nuevo tipo de actividad, sino también (o principalmente) depende de la naturaleza de los sujetos que producen bienes y servicios socialmente innovadores. Desde este punto de vista, conecta con la movilización de una nueva capacidad emprendedora que emerge de la sociedad, a través de formas institucionales como las analizadas¹¹⁸⁴.

En fin, el componente medioambiental de estas organizaciones productivas es esencial, están conectadas directamente con los principios que inspiran y los objetivos que persigue la Ley de Economía Sostenible (aprobada por Ley 2/2011, de 4 de marzo), en la medida que la economía social es, en cierto modo, precursora y está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental y es precisamente en ese triple fundamento donde economía social y nuevo urbanismo encuentran su unión indisoluble.

A la hora de abordar el concepto de economía social¹¹⁸⁵, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, la define como el conjunto de las actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con ciertos principios, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (art. 2 Ley 5/2011).

Muchas de tales entidades no buscan con su actuación la constitución de un sector más de la economía, sino más bien un enfoque distinto y alternativo de la concepción mayoritariamente actual de la misma, “hasta el punto de defender la solidaridad como eje transversal de la misma”¹¹⁸⁶. La “economía solidaria” comporta una visión y una práctica que reivindica la economía como medio --y no como fin-- al servicio del desarrollo personal y comunitario, como instrumento que contribuya a la mejora de la calidad de vida de las personas y su entorno social¹¹⁸⁷, esto es, “una práctica fundamentalmente transformadora, dado que choca frontalmente con el modelo convencional de la actividad económica en nuestro mundo, concediendo a las personas, sus necesidades, capacidades y trabajo un valor por encima del capital y de su acumulación, a la vez que reivindica un modelo socioeconómico más redistributivo y equitativo”¹¹⁸⁸, culminando, por cuanto aquí interesa, con un serio compromiso con el entorno “que se concreta en la participación y en la integración del desarrollo local sostenible y comunitario del territorio en que la entidad desarrolla su actividad”¹¹⁸⁹.

Cabe apuntar algunas cifras para tener una visión de conjunto de la importancia de este sector. En Canadá y Noruega, una de cada tres personas es miembro de una cooperativa, mientras que en los Estados Unidos, la proporción es una de cada cuatro y en Kenya es una de cada cinco. En China, Argentina, Brasil y Malasia existen 180.000.000, 9.000.000, 6.000.000 y 5.500.000 miembros cooperativos respectivamente¹¹⁹⁰. En el ámbito español, según las estadísticas de CEPES (Confederación Empresarial Española de la Economía Social), existen 43.000 entidades de economía social y solidaria que emplean, directa o indirectamente, a 1,8 millones de personas y facturan 150.000 millones de euros, equivalente al 10-12% del PIB¹¹⁹¹.

De hecho, al confrontar los principios que rigen su actuación (art. 4) con los *supra* explicitados propios del nuevo urbanismo, resulta sencillo encontrar equivalencias y correspondencias. Las empresas de economía social otorgan primacía a las personas y al fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática

1184 BORZAGA C., BODINI R., CARINI C., DEPEDRI S., GALERA G. y SALVATORI G., “Europe in Transition: The Role of Social Cooperatives and Social Enterprises”, Euricse Working Papers, núm. 69, 2014, p. 16.

1185 Sobre su regulación en distintos países, un estudio de Derecho Comparado en LAMBOUY, T.; ARGYROU, A. y HORDIJK, R., “Social Entrepreneurship as a New Economic Structure that Supports Sustainable Development: Does the law provide for a special legal structure to support innovative and sustainable non-profit entrepreneurial activities? (A comparative legal study)”, University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, 30, 2013.

1186 Siguiendo a CARRIL VÁZQUEZ, X. M., “Las cooperativas del (y en el) mar como entidades de economía social (y solidaria)”, Revista General de Derecho del Trabajo, núm. 37, 2014, p. 126.

1187 ASKUNZE, C., “Economía social”, en Diccionario de Educación para el Desarrollo, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Nazioarteko Lankidetzeta eta Garapenari Buruzko Ikasketa Institutua. Hegoa, 2007, p. 107-113.

1188 ASKUNZE, C., “Economía social”, cit., p. 107-113.

1189 “Carta de la Economía Solidaria en el portal de economía solidaria” (http://www.economiasolidaria.org/files/CARTA_ECONOMIA_SOLIDARIA_REAS.pdf).

1190 OIT, Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente, OIT, Ginebra, 2011, p. 36.

1191 AA.VV., Diagnóstico de partida de la Economía Social y Solidaria en la ciudad de Madrid. Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria de Madrid, 2016. p. 23.

y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social; aplican los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por los socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad; tienen independencia respecto a los poderes públicos; y promueven la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad. Destacan, por tanto, entre sus finalidades, el desarrollo local, la cohesión social, la apuesta por un trabajo decente en los términos acuñados por la OIT¹¹⁹² y la sostenibilidad, imprescindibles para construir un nuevo modelo de ciudad por quienes portan en su ADN idénticos fundamentos¹¹⁹³.

Las empresas sociales y las organizaciones comunitarias pueden desempeñar un papel clave en la construcción de ciudades y asentamientos humanos sostenibles de modo más general. Las empresas de economía social pueden fomentar también vínculos urbano-rurales mutuamente beneficiosos mediante, por ejemplo, sistemas de cadenas de valor agrícolas y de alimentos, circuitos de comercio, transportes y otros servicios. El arraigo de las organizaciones y empresas de este tercer sector en el conocimiento local y su estructura democrática interna ofrecen algunos medios para alcanzar formas integradas de desarrollo urbano sostenible tanto desde el punto de vista social como político¹¹⁹⁴.

En cuanto a la forma jurídica que ampara la economía social, en una lista abierta, forman parte de ella las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los mismos principios (art. 5).

VI.II.2.- Empresas de economía social con proyección en el urbanismo

Del elenco anterior, conviene detenerse en cuantas resultan más adecuadas para incorporarse a la construcción de un nuevo modelo de ciudad, en cualquiera de los estadios del ciclo productivo urbanístico, como son las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cooperativas, en especial las de trabajo asociado, las sociedades laborales y las recientemente reguladas, participadas¹¹⁹⁵.

A) Empresas de inserción

Estas empresas luchan contra la exclusión social facilitando la inserción laboral y, como tales, suponen una manifestación de los principios antes apuntados que tienen que regir a una empresa de economía social. Las iniciativas desarrolladas al respecto han sido numerosas en los últimos años, hasta el punto que constituyen uno de los principales vectores de integración social y una forma de participación en la actividad de la sociedad a través de la creación de empleo para los excluidos. Este tipo particular de organizaciones ha supuesto un apoyo continuo a las personas más desfavorecidas que participan en las mismas, ligadas al territorio y a las necesidades de trabajo en la zona, buscando espacios en el mundo laboral y creando puestos de trabajo¹¹⁹⁶.

La conexión de estas empresas de economía social con el nuevo urbanismo, además de por las razones comunes ya expuestas, deriva de su dedicación real a ese campo de actividad productiva. De acudir a los datos reales, los sectores de actividad en los que suelen desarrollar su labor están directamente vinculados a la rehabilitación, regeneración o mante-

1192 Al respecto, BENGOTXEA ALKORTA, A., "La contribución de las cooperativas de trabajo asociado a la creación y mantenimiento de empleo", en AA.VV., *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 123 y ss.

1193 ÁLVAREZ CUESTA, H., "Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo", cit., pp. 4 y ss.

1194 GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA, *La Economía Social y Solidaria y el Reto del Desarrollo Sostenible*, 2014, p. 8.

1195 Siguiendo lo expuesto en ÁLVAREZ CUESTA, H., "Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo", cit., pp. 4 y ss.

1196 ÁLVAREZ CUESTA, H., "Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León", en AA.VV.: *La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León*, Junta de Castilla y León, 2012, pp. 607 y ss.

nimiento de edificios y espacios. En este sentido, han sido considerados tradicionalmente más apropiados para acoger a este tipo de empresas por parte de la Comisión Europea, los servicios de la vida diaria (a domicilio, cuidado de menores, ayuda), servicios de mejora de la calidad de vida (reparaciones, seguridad, transporte, revalorización de espacios públicos, servicios de proximidad, catering, cuidado de enfermos), servicios culturales y ocio y servicios medioambientales¹¹⁹⁷. En España, destaca como primera actividad la de “reciclaje, recogida y recuperación” y la segunda, por cuanto aquí importa, la llevan a cabo en el sector de la “construcción”, que muchas veces también ha estado vinculado al otorgamiento de concursos públicos¹¹⁹⁸. De hecho, un 12,5% de estas empresas a nivel estatal se dedican a la construcción y es una de las actividades que ha experimentado un mayor crecimiento¹¹⁹⁹. Precisamente, se insiste, es en esas actividades de construcción donde cabe hallar la convergencia con la necesaria rehabilitación urbana.

En Castilla y León, las empresas de inserción todavía no acaban de afianzarse, en tanto figuran solamente 12 registradas¹²⁰⁰; no obstante, y pese al escaso número, dos se dedican al reciclaje y otras dos a la construcción.

Su regulación encuentra fundamento en la disposición final quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, la cual incorporó el mandato de aprobar una norma con rango de ley, en el plazo de seis meses desde la aprobación de la misma, y previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, incluyendo a las del sector afectado, con el fin de regular el régimen de estas empresas, regulación efectuada por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción¹²⁰¹. Dada la carencia existente con anterioridad a la Ley 44/2007, Castilla y León reguló el procedimiento de calificación de empresas de inserción laboral a los únicos efectos de determinar cuántas de ellas son susceptibles de ser beneficiarias de ayudas o subvenciones para promover la inserción laboral y ha creado el Registro de estas empresas con la finalidad de garantizar su identificación y publicidad a través del Decreto 34/2007, de 12 de abril¹²⁰².

Esta norma define como empresa de inserción a aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

La primera afirmación destacable en el concepto comentado es la forma jurídica que pueden adoptar: sociedad mercantil o cooperativa. La práctica demuestra su apuesta a favor de la Sociedad Limitada, quizá por las facilidades de creación, gestión y responsabilidad que genera, sin olvidar el acceso a las ayudas específicas otorgadas por las Administraciones. Su presencia en las distintas Comunidades Autónomas es desigual, lo que proporciona un gran espacio para su crecimiento y desarrollo en aquéllas, como Castilla y León, cuya aparición es más reciente.

A la nota anterior es preciso sumar las siguientes exigencias (art. 5):

- a) Estar promovidas y participadas (al menos en un 51% del capital social para las sociedades mercantiles) por una o varias entidades promotoras, entendiéndose por tales las entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de Derecho Público, las asociaciones sin fines lucrativos y las fundaciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de

1197 LUJÁN ALCARAZ, J., “Empresas de inserción”, Aranzadi Social, núm. 20, 2007.

1198 AA.VV., Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

1199 MARCUELLO SERVÓS, C.; BELLOSTAS PÉREZ-GRUESO, A.; MARCUELLO SERVÓS, C., Informe sobre las empresas de inserción en España, CIRIEC, 2008, p. 76.

1200 http://www.empresas.jcyl.es/web/jcyl/Empresas/es/Plantilla100/1284248600547/_/_/_.

1201 Un análisis exhaustivo en CÁMARA BOTÍA, A., “Las empresas de inserción: aspectos laborales”, Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 135, 2007, p. 603 y ss.

1202 “A estos efectos, son empresas de inserción laboral “aquellas que tienen recogido dentro de su objeto social, como fin primordial, la realización de actividades tendentes a conseguir la integración laboral y el acceso al mercado ordinario de trabajo de personas en situación o riesgo de exclusión social”, siempre que reúnan los siguientes requisitos (art. 4 Decreto 34/2007): a) Al menos el 30% de la plantilla de la empresa tiene que estar formada por trabajadores en situación o riesgo de exclusión social. En el caso de empresas con trabajadores con jornada a tiempo parcial, la duración de dicha jornada no podrá ser inferior al 50% de la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo de aplicación o, en su defecto, de la jornada máxima legal. b) Ha de adoptar la forma jurídica de sociedad mercantil o cooperativa y estar constituida legalmente e inscrita en el registro correspondiente. c) El proyecto empresarial deberá ser viable desde el punto de vista económico, técnico y financiero, en orden al cumplimiento de sus fines. La referida viabilidad se reflejará en la correspondiente memoria. d) Tienen que estar promovidas y participadas, salvo que adopte la forma de sociedad cooperativa, por una o varias entidades sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos, persigan la integración social y laboral de personas en situación o riesgo de exclusión y el conjunto de la participación de las entidades sin ánimo de lucro deberá superar el cincuenta por ciento del capital social total de la empresa”.

personas especialmente desfavorecidas. La normativa autonómica sobre empresas de inserción establece un porcentaje mínimo variable; así, Castilla y León, más del 50%.

b) Estar inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma. Castilla y León lo ha creado al efecto a través del Decreto 34/2007, de 12 de abril, por el que se regula el procedimiento de calificación de las Empresas de Inserción y se crea su registro administrativo.

c) Mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje de trabajadores en proceso de inserción, cualquiera que sea la modalidad de contratación, de al menos el 30% durante los primeros tres años de actividad y de al menos el 50% del total de la plantilla a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de aquellos inferior a dos. La normativa autonómica hace oscilar ese porcentaje, pero en cualquier caso, las empresas de inserción no son microempresas por sus necesidades y finalidad, ni grandes organizaciones por idénticos motivos, sino entidades de tamaño medio con una *ratio* de trabajadores de inserción de 12,5 por empresa¹²⁰³, con una media de 21 trabajadores por empresa casi el 60% de éstos son trabajadores de inserción¹²⁰⁴.

d) No realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social.

e) Aplicar, al menos, el 80% de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción. Las empresas de inserción, a diferencia de otras organizaciones sin ánimo de lucro --al menos la mayor parte--, tienen el imperativo de ser solventes y económicamente rentables, pero carecen del ánimo de repartir beneficios entre sus socios, sino que han de revertirlos en mejorar el cumplimiento de sus objetivos, menos el 20% restante que sí podría repartirlo o disponer de él.

f) Presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio. Este Balance Social es "la herramienta de gestión empresarial que permite evaluar cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de la responsabilidad social de la empresa en términos de activos y pasivos sociales en sus áreas interna y externa, durante un período determinado y frente a metas de desempeño definidas y aceptadas previamente, con fines de diagnóstico del clima laboral y social, información interna y externa, planeación de su política social y concentración con los diversos sectores con los cuales la empresa se relaciona"¹²⁰⁵. La ley concede así una oportunidad más para contar y demostrar el valor socioeconómico añadido de estas entidades.

g) Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral. Este requisito ha de concurrir aun cuando sólo fueran parcialmente asumidos tales servicios de apoyo o acompañamiento por la empresa de inserción. Sin embargo, el concepto jurídico indeterminado, "medios necesarios", abre una puerta a la valoración y por ende a la desigualdad entre unos y otros.

Entre todas las condiciones, destacan dos porcentajes; por un lado, la participación mayoritaria de empleados en proceso de inserción, forzando así a estas organizaciones a contratar, de forma cíclica, a nuevos trabajadores en situación de exclusión si, como todo parece indicar, optan por los contratos temporales de fomento de empleo; por otro, el destino obligatorio de sus beneficios a la mejora de la empresa o de la finalidad de la misma para el cumplimiento de los objetivos de inserción perseguidos.

La calificación, en principio provisional, como empresa de inserción corresponderá al órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo. Una vez la obtengan, podrán incluir en su denominación los términos "empresa de inserción" o su abreviatura "e.i." (art. 7 Ley 44/2007). En Castilla y León el procedimiento está regulado por el mentado Decreto 34/2007, de 12 de abril.

En consecuencia, para la atribución del calificativo "de inserción", la unidad productiva ha de acreditar el cumplimiento

1203 Datos proporcionados por la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción.

1204 AA.VV., Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

1205 FERNÁNDEZ VILLA, M.I. y GALLEGU, F.M., Balance social. Fundamentos e implementación, UPB, Medellín, 1996, p. 82.

de éstos y, por supuesto, será considerada como tal e incluida en el Registro por Castilla y León. El problema nace en el cómputo de contratos en inserción, mientras el art. 5 Ley 44/2007 guarda silencio y admite cualquier modalidad --con matices--, la norma regional deja fuera a los trabajadores a tiempo parcial con una jornada inferior al 50% de la legal o convencional pactada. El art. 13 de aquélla soluciona la aparente contradicción entre ambas normas y unifica el cómputo al imponer un tope mínimo de la jornada a tiempo parcial coincidente con el autonómico¹²⁰⁶.

La pieza fundamental y verdadero corazón de estas entidades son sus trabajadores “de inserción”. La Ley 44/2007, a la hora de acotar los sujetos incluidos en las previsiones legales comentadas, impone dos requisitos: sean personas en situación de exclusión social desempleada y estén inscritas en los servicios públicos de empleo (art. 2).

En cuanto hace al primero¹²⁰⁷, y dejando constancia de su naturaleza estructural, su carácter multidimensional y la compleja imprecisión de sus límites, la norma estatal enumera a quiénes considera en tal situación a través de un sistema de lista en apariencia cerrada¹²⁰⁸ (puede ser modificada por el Gobierno según prevé la disposición final segunda), pero *de facto* abierta merced a su remisión a la normativa autonómica:

1.- Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza (sea cual sea la denominación utilizada en sede autonómica), así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas (en Castilla y León, esta ayuda aparece regulada por el Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero). En este extremo, la norma estatal incorpora en gran medida a las determinaciones autonómicas, pues son éstas quienes asumen la competencia, pero el problema que acarrea la diversificación es la desigualdad, pues las regulaciones regionales evidencian diferencias sustanciales en la definición de los colectivos beneficiarios¹²⁰⁹.

2.- Personas que no puedan acceder a dichas prestaciones por faltarles el período exigido de residencia o empadronamiento; o para la constitución de la unidad perceptora o que reunieran todas las condiciones pero ya hubieran agotado el período máximo de percepción legalmente establecido. En este punto, amplía y trata de igualar a los ciudadanos de todas las regiones dada la diferencia de tiempo, tal sucede, a modo de mera muestra, en Castilla y León con la condición de residencia y empadronamiento de un año en esta región, con las excepciones que contiene también el propio Derecho Legislativo 1/2014.

La duda se plantea sobre el concepto de “residencia” exigida, si en ésta cabe entender comprendido el de “legal”. Si la respuesta fuera negativa, supondría avocar al empresario de inserción a una infracción administrativa. No obstante, el art. 14.3 LO 4/2000, declara que “los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”. La solución podría venir dada por los “visados de búsqueda de empleo” a partir de la aplicación de las competencias concedidas en los nuevos Estatutos a las Comunidades Autónomas¹²¹⁰. Pero, hasta la fecha, en Castilla y León los inmigrantes sin autorización de residencia carecen de tal derecho, es más, se exige, como acaba de ponerse de manifiesto, que todos los componentes de la unidad familiar residan legalmente y que el beneficiario esté inscrito como demandante de empleo en el Servicio Público competente.

3.- Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta procedentes de Instituciones de Protección de Menores (en este caso, sí está también dirigido a los menores inmigrantes no acompañados y bajo el amparo de las instituciones tutelares de competencia autonómica). Precisamente este colectivo está incluido también como beneficiario de las rentas de inserción, habida cuenta en Castilla y León los menores de veinticinco años accederán a dicha prestación si han estado bajo la guarda de la Administración.

4.- Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos en proceso de rehabilitación o reinserción social.

1206 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León”, cit., pp. 607 y ss.

1207 VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C., “Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico”, Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros, núm. 298, 2008, p. 135.

1208 VIQUEIRA PÉREZ, C., “Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción”, Revista General de Derecho, núm. 17, 2008.

1209 Siguiendo en la exposición a ÁLVAREZ CUESTA, H., “Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas”, en AA.VV.: Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 841 y ss.

1210 VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C., Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión, cit., p. 157.

5.- Internos de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo (excluyendo a los vinculados por la relación especial de penados), así como liberados condicionales y ex reclusos a los que quedan equiparados los menores en iguales condiciones¹²¹¹.

6.- Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo o de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

La segunda exigencia -estar inscrito en los Servicios Públicos de Empleo- impide el acceso a este contrato a los inmigrantes sin la autorización de residencia necesaria -como ya ha sido puesto de relieve-, pese a poder ser calificados como personas en situación de exclusión social¹²¹².

El elenco de trabajadores de inserción recogido en el Decreto 34/2007 resulta sustancialmente idéntico al estatal, salvo los dos últimos colectivos (víctimas de violencia de género en situación o riesgo de exclusión social; y cualquier persona que, a criterio de los órganos competentes indicados requiera ser incluido en un proceso de inserción social por el empleo a través de empresas de inserción). Los aquí citados, sobre todo el último, equivalen a un gran cajón de sastre donde cabe cualquier persona a juicio de los servicios sociales; y la referencia a las víctimas de violencia de género podría haberse omitido, pues sólo estarán incluidas si concurre la situación o el riesgo de exclusión social, volviendo de nuevo al inicio del precepto para saber en qué consiste dicha expresión.

Respecto a su actuación, las empresas de inserción funcionan como cualquier otra organización productiva, salvando los requisitos *supra* enumerados y las relaciones laborales que tienen cabida en su seno. La Ley 44/2007 trata de dotar de "empleabilidad" a los trabajadores "en inserción", siempre como pasarela o estadio transitorio hacia el "mercado" ordinario, o bien en la misma empresa de inserción pero con un contrato "normal" y para lograrlo apuesta por configurar una relación laboral común "tamizada", expuesta a continuación en sus puntos principales.

- La primera diferencia radica en la participación tanto de los servicios sociales como de los servicios de empleo en el diseño de los itinerarios laborales para los trabajadores de inserción. Así, los servicios públicos asumen un papel "vital" dentro de un modelo gestor orientado en todo momento a éstos, en tanto precisan de su intervención y, a la par, ven reforzando su papel de control del itinerario. Los itinerarios forman parte de las medidas previstas en el art. 3.1 Ley 44/2007 "con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral ordinario, definiendo las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias". El trabajo se combina con estos procedimientos personalizados que incluyen actividades de información, orientación, formación, seguimiento y evaluación. Sus acciones han de consistir en propiciar la capacitación para el desempeño laboral sin requerir demasiado tiempo de dedicación a la formación en el puesto, de forma tal que "aprendan trabajando" o "trabajen aprendiendo", pero no condenándoles a nichos de empleo poco cualificado y extremadamente prescindible¹²¹³.
- El contrato se materializa siempre por escrito y con copia para la oficina pública de empleo y para los servicios sociales con el fin de realizar el seguimiento del itinerario personalizado.
- Por cuanto hace a las modalidades del contrato, el legislador ha optado por no dar preferencia ni al vínculo definitivo ni al temporal, mas, en la práctica, la duración determinada será la opción habitual. La Ley 44/2007 admite la contratación a tiempo parcial. Sin embargo, establece un tope mínimo para este último, de tal modo que la jornada diaria o semanal ha de ser en todo caso superior a la mitad de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable (que será uno de inserción también), y en el supuesto de modificación de la jornada inicialmente pactada, la empresa de inserción habrá de comunicar --por enésima vez-- dicho cambio a los servicios sociales (art. 13.1). Este límite obedece a dos claros objetivos, por un lado, y principalmente, evitar que la escasez de los servicios prestados resulten ineficaces para la inclusión laboral del empleado; a la par, hacer compatible la vida personal y familiar, en numerosas ocasiones muy complicada y fuente de su exclusión; y por otro, frenar el sobredimensionamiento de jornada provocado por unas horas complementarias no siempre bien utilizadas¹²¹⁴. Además, la fijación de esta

1211 Calificada esta redacción como más precisa que la contenida en la Ley 43/2006, LUJÁN ALCARAZ, J., "Empresas de inserción", cit.

1212 ÁLVAREZ CUESTA, H., "Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre", Tribunal Social, núm. 214, 2008, p. 31.

1213 ÁLVAREZ CUESTA, H., "Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León", cit., pp. 607 y ss.

1214 ÁLVAREZ CUESTA, H., "Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre",

frontera concuerda con el sistema de cómputo de contratos del Decreto autonómico, el cual no valora los concertados inferiores a aquel referente.

Además, la Ley 44/2007 diseña una nueva modalidad de contrato temporal de fomento de empleo, que tiene “por objeto la prestación voluntaria de servicios retribuidos por cuenta ajena en una empresa de inserción como parte esencial de un itinerario de inserción personalizado” (art. 15.2). En la práctica, ésta será la modalidad contractual más utilizada¹²¹⁵. Lógicamente, la norma excluye de este vínculo beneficiado a quienes hayan culminado con éxito el proceso de inserción (cuantos, en los dos años inmediatamente anteriores hubieran prestado servicios, en la misma o distinta empresa de inserción --la restricción opera únicamente frente a quien ha tenido un vínculo laboral en una de estas especiales organizaciones productivas--, mediante un contrato de trabajo, incluido el de fomento de empleo); y admite a quienes, pese a haber trabajado durante dicho período, hayan fracasado en el proceso o hayan recaído en situaciones de exclusión, a juicio del servicio social y a la vista de las circunstancias personales del trabajador (art. 15.3).

En fin, la Ley 44/2007 veta la aplicación de los apartados 1, 2, 5 y 6 de la disposición adicional 1ª Ley 43/2006. Esta precisión parecería superflua a la vista del contenido de los preceptos excluidos¹²¹⁶ (permiten la contratación temporal de discapacitados o pensionistas en el grado de incapacidad total, absoluta o gran invalidez; establece una duración mínima de 12 meses y máxima de 3 años ya examinada; considera de aplicación la subvención prevista en el art. 12 RD 1451/1983; y finalmente, su transformación en indefinidos dará derecho a las subvenciones establecidas en el RD 1451/1983, de 11 de mayo). No obstante, la precisión adquiere mayor relevancia de traer a la luz los apartados que sí ha de cumplir esta relación en virtud del silencio del legislador: las empresas de inserción no podrán contratar temporalmente al amparo de esta modalidad cuando en los doce meses anteriores hayan extinguido contratos indefinidos por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo; asimismo, deberán buscar a los trabajadores a través de la oficina de empleo y formalizar sus contratos por escrito en el modelo oficial (disposición adicional 1.4 y 7 Ley 43/2006).

Esta flexibilidad en las modalidades de contratación, con la inclusión de un tipo específico de contrato de fomento de empleo temporal resulta extremadamente adecuado para la actividad de rehabilitación y reforma urbanística, finita y sometida a múltiples variaciones de ocupación.

- Las peculiaridades de la relación laboral dibujada por la norma específica sirven para adaptar una relación de servicios a las dificultades desencadenadas por las características de los trabajadores en riesgo de exclusión. A la sazón, incorpora un nuevo permiso remunerado para estos trabajadores: previo aviso y justificación, tendrán derecho a ausentarse del trabajo, sin pérdida de salario, para asistir a tratamientos de rehabilitación, participar en sesiones de formación y readaptación profesional o realizar cualquier otra medida de acompañamiento prevista en su itinerario personalizado de inserción con las pautas que en el mismo se establezcan (art. 13.2). La norma no fija máximos, por tanto, y siempre que aparezca especificado en su itinerario, dichas ausencias serán justificadas y retribuidas¹²¹⁷. Para cuantas no estén incluidas en dicho supuesto, es decir, aquéllas motivadas por la situación física o psicológica derivada de la situación de exclusión social del trabajador, pero no contempladas en su itinerario, también encuentran amparo legal y, por ende, justificación --pero, en principio, sin contraprestación--, cuando los servicios sociales así lo determinen, sin perjuicio de que sean comunicadas por el trabajador a la empresa (según el caso, la información proporcionada podría ser previa a la ausencia o, en la mayor parte de las ocasiones, *a posteriori*). La última palabra la tienen dichos servicios sociales como vigilantes y garantes de la evolución del proceso de inserción de acuerdo con las pautas del itinerario y no conforme a las expectativas de rentabilidad que, como empresas que compiten, tienen estas organizaciones¹²¹⁸.
- Si bien las causas de extinción de este contrato son las mismas (la propia norma se remite al ET), presenta varias diferencias importantes por las razones apuntadas. En primer lugar, los servicios sociales vuelven a tener un papel

cit., p. 32.

1215 VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C., “Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico”, cit., p. 159.

1216 LUJÁN ALCARAZ, J., “Empresas de inserción”, cit.

1217 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre”, cit., p. 32.

1218 VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C., “Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico”, cit., p. 164.

protagonista en la terminación del vínculo siquiera sea por su obligación de emitir informe con carácter previo no vinculante a la extinción del contrato de trabajo, cualquiera que sea su causa; además, cuando finalice efectivamente la prestación de servicios, el empresario comunicará dicho suceso a los citados servicios y a los públicos de empleo (art. 14.4). Surge la duda en esta ocasión sobre la obligatoriedad de la solicitud del informe cuando quien extingue el vínculo es el propio trabajador. Aun cuando el tenor literal parece claro, “cualquiera que sea su causa”, parecería coartar la libertad del empleado en relación al contrato común exigirla en supuestos de extinción por su voluntad¹²¹⁹.

En segundo término, no será de aplicación a los trabajadores en situación de exclusión social la extinción por causas objetivas debido a faltas de asistencia, aun justificadas pero intermitentes prevista en el art. 52.d) ET. Tampoco podrán sufrir, en un primer momento, el despido disciplinario motivado por la embriaguez habitual o toxicomanía cuando repercutan negativamente en el trabajo a los empleados con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social. Sin embargo, “atendiendo a la idea de que esta obligación de dar cuenta viene referida a los trabajadores en proceso de rehabilitación de problemas adictivos, parece lógico concluir que la empresa ha de comunicar la embriaguez y la toxicomanía del trabajador aun en el caso de que no alcancen ese perfil de habitualidad y repercusión negativa en el trabajo que el ET requiere para constituir la causa del despido”¹²²⁰. La respuesta cambia si la situación persistiera y el empleado no iniciara dicho proceso de deshabitación o desintoxicación, o lo abandonara sin causa justificada; entonces sí se considerará un incumplimiento de las obligaciones asumidas en el itinerario de inserción, habilitando al empleador para llevar a cabo su despido disciplinario. A la vista de la intención de la ley, queda la duda sobre el recurso por parte del empresario al despido por transgresión de la buena fe contractual por actuaciones motivadas por el consumo de sustancias adictivas o al despido por causas objetivas (incapacidad sobrevenida). Parece más adecuada la aplicación analógica de las soluciones *supra* apuntadas¹²²¹.

Siguiendo con la inspiración en vínculos formativos, pues no de otro modo puede verse este contrato, si a su término el trabajador continuara en la empresa, no podrá concertarse un nuevo período de prueba y es computado el tiempo de servicios prestados a efectos de antigüedad; tenor idéntico al contenido en el art. 11.1.f) ET.

Sigue sin desarrollar todavía la disposición adicional 4ª Ley 44/2007, que encomienda a una futura norma la fase de transición desde la empresa de inserción al mundo laboral “sin red”, semejante a los enclaves. No obstante, los trabajadores de inserción que presten servicios en el sector de la construcción, específicamente en la rehabilitación, renovación y mantenimiento o en el nuevo diseño de las ciudades parten desde una posición de ventaja a la hora de su incorporación al mercado de trabajo: han adquirido experiencia en una profesión “cargada de futuro” en un sector en expansión.

B) Cooperativas, en particular las de trabajo asociado

El segundo tipo de entidades de economía social analizadas son las cooperativas, reguladas en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, a nivel estatal y por la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León. A este tipo de entidades cabe definir las como aquellas sociedades constituidas “por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional” (art. 1 Ley 27/1999).

Este tipo de organizaciones productivas no destruyen empleo, antes al contrario, generan trabajo, y no nacen en situaciones de crisis, que también, pero de forma indudable contribuyen a superar el momento económico adverso¹²²².

1219 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre”, cit., p. 33.

1220 VIQUEIRA PÉREZ, C., “Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción”, cit.

1221 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León”, pp. 607 y ss.

1222 Tal es su origen: en las décadas de 1830 y 1840, en las que la Revolución Industrial empezaba a provocar el descenso generalizado de las condiciones de vida, así como un difícil acceso a bienes y servicios básicos, surge la idea del asociacionismo obrero, es decir, de la unión de las personas trabajadoras para defender sus condiciones y organizarse colectivamente. En 1844, inspirados por las ideas de los socialistas utópicos –especialmente de Robert Owen y de Charles Fourier–, un grupo de tejedores (27 hombres y una mujer) constituyeron en Inglaterra la Rochdale Society of Equitable Pioneers (Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale), considerada formalmente la primera cooperativa, AA.VV., Guía didáctica de economía social y solidaria, Mares, 2017. Sobre sus orígenes en diversos países, MÜNKNER, H.H., “Worldwide regulation of co-operative societies an overview”, Euricse Working Paper, núm. 53, 2013.

Las cooperativas intervienen en el mercado de trabajo en tres niveles: a) a través del acceso, inserción y cualificación de las personas consideradas “inempleables”; b) mediante la gestión colectiva de la desintegración de los horarios y los espacios laborales, en tanto suponen un elemento recuperador y dinamizador de empleo¹²²³; c) y, en fin, por la promoción del estatuto de coempresario frente al empresario tradicional¹²²⁴. También porque servirán al doble objetivo, en este sector de actividad, de fijar empleo local y ahondar en la sostenibilidad como propósito transversal, no solo ecológica, que también, sino humana.

En los últimos tiempos han cobrado especial relevancia estas organizaciones para crear ocupación de calidad, que tiene como señas de identidad la estabilidad, constituir un factor de progreso en el ámbito local, conseguir una mejor redistribución de los recursos y prestar con mayor eficacia servicios de naturaleza social. Además, se halla en una posición de ventaja para adaptarse a los nuevos cambios organizativos dada su versatilidad¹²²⁵. Por ello, el fomento del cooperativismo supone una fórmula que facilita la integración económica y laboral en el mercado y hace perfectamente compatibles los requisitos de rentabilidad y competitividad adaptadas al entorno.

En este sentido, sus características de funcionamiento dan lugar a niveles superiores de compromiso y solidaridad de los trabajadores, como sucede con todas las de economía social. Esta política de fomento de la pertenencia que desarrollan las cooperativas tiene consecuencias sobre la creatividad empresarial, la innovación por el riesgo, la flexibilidad; factores que afloran más fácilmente en un contexto de confianza y de colaboración motivado por un componente comunitario¹²²⁶.

Esta loa al cooperativismo como motor de crecimiento económico y generador de empleo de calidad es repetida hasta la saciedad por la Organización Internacional del Trabajo¹²²⁷; así, su Recomendación núm. 193 alienta el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas basándose en:

- a) Los valores cooperativos de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás, y
- b) Los principios cooperativos elaborados por el movimiento cooperativo internacional. Dichos principios son los siguientes: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

Descendiendo al ámbito autonómico, consuetudinariamente Castilla y León ha mantenido estrechos vínculos con esta forma de organización empresarial; actualmente, conforme a la distribución de competencias constitucional, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art. 70.28, asume la competencia exclusiva en “cooperativas y entidades asimilables. Fomento del sector de la economía social”. Haciendo uso de ella y en su desarrollo, dicta la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León. Esta norma autonómica extiende su ámbito de aplicación “a todas las sociedades cooperativas que desarrollen con carácter principal su actividad intrasocietaria dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin perjuicio de que las relaciones con terceros o actividades instrumentales derivadas de la especificidad de su objeto social se realicen fuera de la misma” y tengan su domicilio social en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, dentro del cual deberá estar establecida la dirección administrativa y empresarial de la misma (art. 2).

A lo largo de su articulado, establece el capital social mínimo (2.000 euros), muy poco elevado en comparación con otras Autonomías, y el número de socios necesario para su constitución (3 socios que realicen actividad cooperativizada), los

1223 BURGOS ROSADO, L., “El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social”, cit., p. 301.

1224 DE NIEVES NIETO, N., *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2005, p. 164.

1225 CUEVAS GALLEGOS, J., *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Comares, Granada, 2011, pp. 154 y 241.

1226 BURGOS ROSADO, L., “El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social”, cit., p. 302.

1227 Informe V de la OIT: Promoción de las cooperativas de la Oficina Internacional del Trabajo tratado en el quinto punto del orden del día de la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en junio de 2001, pp. 20, 29, 39, 82, 139..., donde, al igual que en la legislación nacional, se hacen continuas referencias al papel que juegan las cooperativas en el aumento del empleo como oferente de oportunidades de trabajo, facilitando “[un] empleo regular, empleo remunerado[...]”, incitadas “en gran medida por el desempleo, la reestructuración económica [...]”.

órganos de la cooperativa con sus funciones correspondientes, así como las fases para su constitución y el procedimiento para la misma. A la vista de los requisitos exigidos por la norma, cabe constatar fácilmente cómo la creación de estas sociedades constituye un camino accesible y sencillo para cuantas personas quieran dedicarse a una actividad productiva y aporten su propio trabajo.

En cuanto a los diferentes tipos, la Ley 27/1999 las clasifica en su art. 6, destacando, por cuanto aquí interesa, las cooperativas de trabajo asociado. Estas cooperativas de trabajo asociado, en la denominación estatal, son cuantas “tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros” (art. 80 Ley 27/1999). En Castilla y León se reduce la denominación, sólo son cooperativas de trabajo, pero la definición coincide (art. 99 Ley 4/2002). Su peculiaridad se halla, por ende, en la armonización e interconexión entre actividad económica y contexto social en la que se incluye para dar respuesta a la necesidad de generar y conservar el empleo, como mínimo, de sus socios.

A partir de la definición de cooperativa, de sus valores y sus principios contenidos en la Declaración de Identidad Cooperativa de 1995, refrendada por la Recomendación 193 del 2002 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas, la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado de 2005, defiende que las cooperativas de trabajo asociado tienen como objetivo crear y mantener puestos de trabajo sustentables, generando riqueza, para mejorar la calidad de vida de los socios trabajadores, dignificar el trabajo humano, permitir la autogestión democrática de los trabajadores y promover el desarrollo comunitario y local. A continuación, enuncia las reglas que han de seguir en su funcionamiento interno:

- Compensar equitativamente el trabajo de sus socios, tomando en consideración: la función, la responsabilidad, la complejidad y la especialidad exigidas para los cargos, la productividad y la capacidad económica de la empresa, procurando reducir la diferencia entre las mayores y las menores compensaciones.
- Contribuir al incremento patrimonial y al adecuado crecimiento de las reservas y fondos indivisibles.
- Dotar los puestos de trabajo de aspectos físicos y técnicos para lograr un adecuado desempeño y buen clima organizacional.
- Proteger a los socios trabajadores con adecuados sistemas de previsión, seguridad social, salud ocupacional y respetar las normas de protección en vigor en las áreas de la maternidad, del cuidado de los niños y de los menores trabajadores.
- Practicar la democracia en las instancias decisorias de la organización y en todas las etapas del proceso administrativo.
- Asegurar la educación, formación y capacitación permanente de los socios e información a los mismos, para garantizar el conocimiento profesional y el desarrollo del modelo cooperativo de trabajo asociado, y para impulsar la innovación y la buena gestión.
- Contribuir a la mejora de las condiciones de vida del núcleo familiar de los socios trabajadores y al desarrollo sostenible de la comunidad donde viven.
- Combatir el ser usados como instrumentos para flexibilizar o hacer más precarias las condiciones laborales de los trabajadores asalariados y no actuar como intermediarios convencionales para puestos de trabajo.

La primacía de la persona en estas sociedades se refleja en disposiciones específicas relativas a las condiciones de adhesión, renuncia y exclusión de los socios; en la regla una persona, un voto; y en la imposibilidad de que sus integrantes ejerzan un derecho sobre el activo de la sociedad cooperativa. En todo caso, deben estar integradas como regla general por tres socios (art. 8 Ley 27/1999), constituidas mediante escritura pública, e inscritas en el Registro de Sociedades Cooperativas.

A la hora de articular iniciativas de desarrollo, presentan grandes ventajas: participan de modo directo en la generación de empleo y suponen una forma de organización diferente al resto de empresas, estrechamente relacionada con los objetivos instrumentales de las políticas de desarrollo (cooperación, participación, implicación de la población,...), sin perjuicio de que las restantes fórmulas cooperativas, también pueden lograr alguno de dichos objetivos, en especial aquéllas de cohesión social y desarrollo local y sostenible.

Frente a los nuevos retos globales, que exigen flexibilidad, creatividad, perspectiva mundial pero anclaje local del proyecto, estas formas de organización parten en una posición de primacía, pues contribuyen a la formación y aprendizaje de sus socios. En los últimos años, mientras se destruían debido a la crisis puestos de trabajo en las organizaciones productivas tradicionales, se han creado en las cooperativas de trabajo asociado, manteniéndose dicho potencial a día de hoy¹²²⁸. Es más, la mentada flexibilidad les permite hacer frente a las crisis económicas, a la reorganización productiva u organizativa o a las innovaciones técnicas más fácilmente y con una mayor implicación de los socios-trabajadores, sin sometimiento a los procedimientos estatutarios respecto a los mismos¹²²⁹. Por ello, parecen una buena opción para encarnar los objetivos del nuevo urbanismo e imbricarlos con los propios.

En cuanto a las relaciones laborales dentro de este tipo de cooperativa, conviven los socios trabajadores con los tradicionales trabajadores por cuenta ajena. La relación que une a los primeros con la cooperativa es un vínculo societario¹²³⁰ (“relación societaria y autogestionada de acuerdo con las normas estatales y autonómicas reguladoras sobre la materia”¹²³¹), pero las condiciones de su prestación de servicios se asemejan a las previstas para un empleado por cuenta ajena¹²³² (puede decirse así que el trabajador de la cooperativa de trabajo asociado tiene “alma” de trabajador autónomo y “cuerpo” de trabajador dependiente¹²³³), pero pasadas por el tamiz de la cooperativa, en los siguientes aspectos¹²³⁴:

- La condición de socio y trabajador están indisolublemente ligadas. La pérdida de la condición de socio trabajador provocará el cese definitivo de la prestación de trabajo en la cooperativa.
- Serán de aplicación a los centros de trabajo y a los socios trabajadores las normas sobre salud laboral y sobre prevención de riesgos laborales, todas las cuales se aplicarán teniendo en cuenta las especialidades propias de la relación societaria y autogestionada (arts. 80.5 Ley 27/1999 y 100.2 Ley 4/2002), en tanto “la cooperativa, que tiene una personalidad jurídica propia y netamente diferenciada de la de los socios, es quien ostenta la cualidad de empresario obligado frente a los socios trabajadores al cumplimiento de las correspondientes obligaciones preventivas”¹²³⁵.
- La retribución que perciben, no considerada salario, procede de las percepciones a cuenta de los excedentes de la cooperativa denominados anticipos societarios, teniendo derecho a ellos según su participación en la actividad cooperativizada y en un período no superior al mes (arts. 80.4 Ley 27/1999 y 100.1 Ley 4/2002). Al especificar “excedentes”, la norma deja traslucir que si no hay beneficios no se repartirá partida económica alguna¹²³⁶, por tanto no hay cuantía alguna asegurada y, como consecuencia, no puede, en ningún caso, calificarse como salario estas cantidades¹²³⁷, pero tampoco como beneficios en sentido estricto¹²³⁸.

Esta regulación estatal (seguida en Castilla y León) ha sido alterada en otros territorios. Así, Aragón, Extremadura, Madrid, La Rioja y País Vasco fijan como mínimo para estas percepciones el SMI; Castilla-La Mancha, Madrid y Comunidad

1228 DE NIEVES NIETO, N., *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, cit., p. 165.

1229 Al respecto, BENGOTXEA ALKORTA, A., “El empleo en las cooperativas de trabajo asociado: ¿derecho al trabajo o factor productivo?”, *Lan Harremanak*, núm. 32, 2015, pp. 37 y ss.

1230 Sobre las zonas grises provocadas, por todos MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., “La configuración técnica de la relación laboral del socio trabajador de cooperativas de trabajo asociado”, *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014, p. 14 y ss.

1231 “Convirtiendo materialmente al socio en trabajador por cuenta propia, aunque, en menor medida, trabajador autónomo independiente, ya que las exigencias propias de cualquier actividad productiva colectiva y organizada imponen normalmente cierto grado de dependencia o subordinación técnica o profesional en el desempeño de la prestación coordinada de servicios, incluido el sometimiento al régimen disciplinario cooperativo, de carácter societario”, GONZÁLEZ DEL REY, I., *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

1232 GONZÁLEZ DEL REY, I., *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, cit.

1233 GARCÍA BLASCO, J., “La protección social de los trabajadores de cooperativas de trabajo social: entre la crisis económica y las nuevas reglas ¿mayor protección?”, *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014, p. 2.

1234 Esta regulación también les será de aplicación a los socios trabajadores de las cooperativas agrarias, de las de enseñanza y sanitarias y a los de aquéllas calificadas como de iniciativa social (Ley 27/1999). Al respecto, MONTOYA MELGAR, A., “Sobre el socio-trabajador de la cooperativa de trabajo asociado”, en AA.VV., *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Bayón*, Tecnos. Madrid, 1980, pp. 145 y ss.

1235 STSJ País Vasco 6 septiembre 2005 (AS 2005, 3361).

1236 STSJ Cantabria 31 marzo 2009 (AS 2009, 1091).

1237 CUEVAS GALLEGOS, J., *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, cit., p. 90.

1238 SSTSJ Castilla y León/Valladolid 6 julio 1998 (AS 1998, 6192) y Galicia 27 febrero 2004 (JUR 2004, 118754).

Valenciana exigen que si la cooperativa mantiene más del 80% de facturación anual con un único cliente, el anticipo societario garantizado en cómputo anual al socio ha de ser equivalente al salario medio de la zona, sector y categoría profesional correspondientes; Galicia impone tal cantidad en todo caso; mientras Navarra garantiza a dichos pagos protección salarial¹²³⁹.

- Podría pactarse un período de prueba para los socios, establecido, si tal es la voluntad de las partes con un límite general máximo de seis meses (arts. 81 Ley 27/1999 y 101 Ley 4/2002).
- El régimen disciplinario aparecerá recogido en los Estatutos o el Reglamento de régimen interno en el caso de las cooperativas estatales, el cual regulará los tipos de faltas que puedan producirse en la prestación de trabajo, las sanciones, los órganos y personas con facultades sancionadoras delegadas (arts. 82 Ley 27/1999 y 102 Ley 4/2002).
- Las medidas tuitivas en materia de jornada semejan a las contempladas en el ET: entre el final de una jornada y el comienzo de la siguiente mediarán como mínimo doce horas; se respetarán, al menos, como fiestas, la de la Natividad del Señor, Año Nuevo, 1 de mayo y 12 de octubre --salvo en los supuestos excepcionales que lo impida la naturaleza de la actividad empresarial que desarrolle la cooperativa--; las vacaciones anuales de los menores de dieciocho años y de los mayores de sesenta años tendrán una duración mínima de un mes y las fiestas y las vacaciones serán retribuidas (art. 83 Ley 27/1999). La norma autonómica, frente a la libertad proporcionada por la estatal, acota la jornada mínima (que no máxima) realizada por los socios: deberán realizar una prestación de servicios de, al menos, el 50% de la jornada habitual en el sector de actividad en que esté encuadrada la cooperativa o, en caso de inexistencia de convenio aplicable se tomará como referencia la jornada máxima prevista en el Estatuto de los Trabajadores (art. 103 Ley 4/2002).
- También los permisos concedidos son semejantes. El socio trabajador, previo aviso y justificación, tendrá derecho a ausentarse del trabajo (art. 83.2): quince días naturales en caso de matrimonio; dos días en los casos de nacimiento de hijo o enfermedad grave o fallecimiento de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (cuando, con tal motivo, el socio trabajador necesite hacer un desplazamiento, al efecto, el plazo será de cuatro días); un día por traslado del domicilio habitual; por el tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal; en fin, para realizar funciones de representación en el movimiento cooperativo.
- En cuanto a la suspensión de la prestación del socio trabajador, los arts. 84 Ley 27/1999 y 104 Ley 4/2002 contemplan causas extraídas de nuevo del ET: incapacidad temporal del socio trabajador; maternidad o paternidad del socio trabajador y la adopción o acogimiento de menores de cinco años; cumplimiento del servicio militar, obligatorio o voluntario, o servicio social sustitutivo (ya eliminada de la norma autonómica por razones obvias); privación de libertad del socio trabajador mientras no exista sentencia condenatoria; excedencia forzosa, por designación o elección para un cargo público o en el movimiento cooperativo que imposibilite la asistencia al trabajo del socio trabajador; causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o derivadas de fuerza mayor; y por razones disciplinarias.
- Ambas normas contemplan la baja obligatoria de la condición de socio trabajador debida a causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. En ese caso, el socio tendrán derecho a la devolución inmediata de sus aportaciones voluntarias al capital social y a la devolución en el plazo de dos años de sus aportaciones obligatorias periodificadas de forma mensual (arts. 85.2 Ley 27/1999 y 105 Ley 4/2002). Desde luego, también causará baja en caso de fallecimiento o expulsión o por la libre voluntad del socio, sólo condicionada a los Estatutos y, en su caso, al pacto de permanencia con la entidad suscrito.
- La competencia para el conocimiento de las cuestiones contenciosas que se susciten entre la cooperativa y sus socios trabajadores, por su condición de tales, la ostenta la jurisdicción social (arts. 87 Ley 27/1999 y 107 Ley 4/2002).

Para este tipo especial de empresas de economía social prestan servicios, además de los socios trabajadores, socios colaboradores y trabajadores por cuenta ajena. Respecto a estos últimos, los legisladores limitan el número de horas trabajadas al año en comparación con los socios trabajadores para no pervertir la finalidad y los principios que rigen esta organización. Así, en la normativa estatal y castellano y leonesa, el número de horas al año realizadas por trabajadores por cuenta ajena no podrá ser superior al 30% del total de horas anuales realizadas por los socios trabajadores. En otras Comunidades se varía el porcentaje para indefinidos (35% en Aragón), se distingue por tipo de contrato (Cantabria), se

1239 Siguiendo a GARCÍA JIMÉNEZ, M., "El concepto de cooperativa de trabajo asociado. Objeto social y principales características", en AA.VV., *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 221.

utiliza el criterio de jornadas legales (Andalucía, Navarra y País Vasco) o el porcentaje de asalariados indefinidos (Comunidad Valenciana, Extremadura o Murcia)¹²⁴⁰.

Por idénticas razones, los empleados de la cooperativa accederán a la condición de socios de acuerdo con el procedimiento contenido en los Estatutos de la sociedad, pero si rebasan el límite de tiempo de trabajo *supra* mencionado, y cuenta con un vínculo por tiempo indefinido y con más de dos años de antigüedad, deberán ser admitidos como socios trabajadores si lo solicitan en los seis meses siguientes desde que pudieron ejercitar tal derecho, sin necesidad de superar el período de prueba cooperativa y siempre y cuando reúnan los demás requisitos estatutario (art. 100.6 Ley 4/2002). La norma regula estos derechos como posibilidades para el trabajador por cuenta ajena, en tanto es preceptiva la adquisición de participaciones sociales y el empleado puede no estar dispuesto o ser capaz de efectuar el desembolso requerido. Esta vía para la incorporación como socio se presenta con una gran carga de futuro, pues cuantos se incorporen a este tipo especial de empresas con contrato indefinido saben que tienen oportunidad para llegar a formar parte del entramado societario merced al desarrollo de su trabajo¹²⁴¹.

La importancia de estas entidades queda demostrada por su número, el volumen de empleados y las cifras de actividad. En todo el mundo, las cooperativas brindan 100 millones de empleos (20% más que empresas multinacionales) y los resultados preliminares del Censo Global sobre las Cooperativas de la ONU DESA indica que a nivel mundial hay 761.221 cooperativas y asociaciones mutuales con 813.5 millones de miembros, 6.9 millones de empleados, 18,8 billones de dólares en activos y 2,4 billones en ingresos brutos anuales. En la Unión Europea, más de 207.000 cooperativas eran económicamente activas en 2009, que proporcionan empleo a 4,7 millones de personas y tienen 108 millones de miembros. En 2010, esas organizaciones emplearon a 8.6 millones de personas y representan más del 4% del PIB y su membresía comprende el 50% de los ciudadanos de la Unión Europea. La economía social y solidaria en conjunto proporciona el 6,53% del empleo total remunerado en la Unión Europea, es decir, 14.5 millones de trabajos¹²⁴².

En Castilla y León, y referido en particular a las sociedades cooperativas de trabajo, los datos ofrecidos impiden poder desagregar la actividad a la que se dedican; no obstante, el número de las mismas resulta considerable (635 de trabajo asociado)¹²⁴³.

Junto a las cooperativas de trabajo asociado *supra* analizadas, cabe apuntar algún ejemplo de otro tipo de entidad que, si bien no ha sido regulada por la normativa autonómica castellano y leonesa, pudiera presentar interés.

En primer lugar, tal sucede con la sociedad cooperativa de servicios públicos, regulada en el art. 107 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, que introduce esta nueva tipología societaria con el objetivo de dotar de calidad a los servicios públicos haciendo partícipes de una manera más directa a los ciudadanos en la gestión de los mismos¹²⁴⁴. El art. 101 del D 123/2014, de 2 de septiembre, de desarrollo de la Ley 14/2011 prevé que “la Administración de la Junta de Andalucía así como las Administraciones locales andaluzas, a fin de asegurar la existencia de servicios públicos de calidad, podrán proveer que la prestación directa de éstos se haga mediante la constitución de sociedades cooperativas de servicios públicos... En estas sociedades cooperativas participarán como personas socias promotoras la entidad o entidades públicas competentes y, en su caso, entidades privadas con experiencia demostrada en el sector; asimismo, podrán participar las personas usuarias de los servicios que sean objeto de la sociedad cooperativa así como las personas socias trabajadoras que presten su trabajo personal en la sociedad, en este último caso hasta alcanzar el veinticinco por ciento del capital de la misma. No obstante, las entidades públicas promotoras conservarán el control en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos”.

1240 Recogidos en GARCÍA JIMÉNEZ, M., “El concepto de cooperativa de trabajo asociado. Objeto social y principales características”, cit., p. 222.

1241 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León”, cit., pp. 607 y ss.

1242 OIT, Social and Solidarity Economy and the Future of Work, OIT, Ginebra, 2017, p. 15.

1243 http://www.empresas.jcyl.es/web/jcyl/Empresas/es/Plantilla100/1284248600366/_/_/_.

1244 LÓPEZ DE LA CRUZ, L., “Nuevos modelos de gobernanza público-privada: conciliación y convivencia del Derecho Público y el Derecho Privado en las cooperativas de servicios públicos. Dificultades de aplicación”, Revista de Derecho Civil, núm. 2, 2015, p. 294.

Existen dos vías principales para constituir una sociedad cooperativa de servicios públicos¹²⁴⁵:

- a) La Entidad pública promueve la sociedad cooperativa y busca socios para su incorporación. Sumariamente, el procedimiento de selección de socios privados para la constitución de la cooperativa se puede articular mediante una convocatoria pública de suscripción de participaciones en el capital social o por un concurso de iniciativas o propuestas sobre la futura entidad. En cualquiera de los casos, resulta determinante que en los estatutos de la sociedad cooperativa de servicios públicos se incluyan medidas de ponderación de voto o de reserva orgánica a favor de la entidad local, como fórmula de control sobre las condiciones de prestación del servicio.
- b) La Entidad pública ofrece incorporarse como socio en una cooperativa ya constituida. Si la incorporación de la Entidad pública como socio en la cooperativa implica su transformación en una cooperativa de servicios públicos, la consecuencia es que deberán someter a auditoría externa, en los términos establecidos por la Ley de Auditoría de Cuentas y sus normas de desarrollo, sus cuentas anuales y demás documentos necesarios conforme a la normativa general contable o cualquier otra disposición de obligado cumplimiento (art. 101.5 D 123/2014).

En segundo término, la Ley de Castilla-La Mancha 4/2017, de 30 de noviembre, diseña el régimen jurídico de las microempresas cooperativas, a las cuales define como una sociedad cooperativa de primer grado perteneciente, con carácter exclusivo, a las clases de cooperativas de trabajo asociado y de explotación comunitaria de la tierra, constituida por un mínimo de dos y un máximo de diez socios ordinarios y también podrá contar con socios colaboradores.

C) Sociedades laborales

Las sociedades laborales se asemejan a las cooperativas en la participación de los trabajadores en la titularidad de la empresa y su configuración como medio de autoempleo, con frecuencia como respuesta frente a situaciones de crisis en empresas (y en el deseo de conservar la entidad y su puesto de trabajo quienes mejor conocen la organización productiva¹²⁴⁶), aunque se diferencian en el elemento personalista y democrático y en las finalidades de ayuda mutua y responsabilidad social propios de aquéllas y no, en principio y conceptualmente, de éstas¹²⁴⁷.

Sin embargo, sí aproximan la voluntad de la dirección de la empresa y de quienes trabajan para ella, facilitando el intercambio de opiniones y acercando la toma de decisiones, combinando “bien el necesario liderazgo empresarial y la formación democrática de la voluntad social”¹²⁴⁸. Además, el propio art. 13 Ley 44/2015 impone que la actuación de los administradores además de diligente, leal, responsable, transparente y adecuada a las peculiaridades de la sociedad laboral como modelo de sociedad específico, favorezca la generación de empleo estable y de calidad, la integración como socios de los trabajadores, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Asimismo, ha de adoptar políticas o estrategias de responsabilidad social, fomentando las prácticas de buen gobierno, el comportamiento ético y la transparencia.

Aparecen reguladas, con carácter general para toda España al carecer las Comunidades Autónomas de competencia en la materia, por la citada Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas. De conformidad con el Dictamen del CES sobre el Anteproyecto de esta Ley, las sociedades laborales registradas en España alcanzaban un total de 10.828 a diciembre de 2014, con un volumen de empleo para esa misma fecha de 63.536 trabajadores. Su evolución en el último período de la crisis muestra, sin embargo, una reducción importante de las sociedades laborales, habiendo descendido hasta casi la mitad tanto en número (en diciembre de 2007 eran 20.150), como en volumen de empleo (que llegaba a alcanzar los 124.784 trabajadores en diciembre de 2007).

En cuanto a su forma mercantil, estas organizaciones son sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en las que la mayoría del capital social es propiedad de trabajadores con contrato indefinido y acrediten cumplir los requisitos establecidos en dicha norma reguladora (art. 1.2):

1245 LÓPEZ DE LA CRUZ, L., “Nuevos modelos de gobernanza público-privada: conciliación y convivencia del Derecho Público y el Derecho Privado en las cooperativas de servicios públicos. Dificultades de aplicación”, Revista de Derecho Civil, núm. 2, 2015, p. 297.

1246 CALVO ORTEGA, R., Sociedades laborales, Civitas, Madrid, 2013, p. 20.

1247 GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I., El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo, cit., p. 131.

1248 CALVO ORTEGA, R., Sociedades laborales, cit., p. 25.

a) Que al menos la mayoría del capital social sea propiedad de trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos de forma personal y directa, en virtud de una relación laboral por tiempo indefinido.

b) Que ninguno de los socios sea titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social, salvo que la sociedad laboral se constituya inicialmente por dos socios trabajadores con contrato por tiempo indefinido, en la que tanto el capital social como los derechos de voto estarán distribuidos al cincuenta por ciento, con la obligación de que en el plazo máximo de 36 meses se ajusten al límite; se trate de socios que sean entidades públicas, de participación mayoritariamente pública, entidades no lucrativas o de la economía social, en cuyo caso la participación podrá superar dicho límite, sin alcanzar el cincuenta por ciento del capital social.

c) Que el número de horas-año trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo indefinido que no sean socios no sea superior al cuarenta y nueve por ciento del cómputo global de horas-año trabajadas en la sociedad laboral por el conjunto de los socios trabajadores. No computará para el cálculo de este límite el trabajo realizado por los trabajadores con discapacidad de cualquier clase en grado igual o superior al treinta y tres por ciento.

La gran diferencia con las sociedades anónimas y limitadas “ordinarias” radica en la división de las acciones y participaciones en dos clases: las que sean propiedad de los trabajadores cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido -clase laboral- y las restantes -clase general- (art. 5). La adquisición, transmisión y cambio de clase están sujetas a la norma específica contenida en la Ley reguladora¹²⁴⁹.

Los socios con acciones de clase laboral son trabajadores por cuenta ajena, y la mayoría de las acciones ha de estar en manos de aquellos cuya relación laboral ha de ser indefinida (por tanto, promueven el empleo estable y decente¹²⁵⁰) a quienes les es de aplicación las normas laborales, dado que mantienen dicha condición pese a formar parte de la sociedad laboral. En términos legales, éstos mantienen las dos condiciones, como socios y como empleados con la sociedad en cuyo capital participan¹²⁵¹. En estas sociedades, como en el resto, la participación en la toma de decisiones no es democrática, sino proporcional a la participación en el capital, igual que el reparto de beneficios¹²⁵².

Tal dualidad no deja de plantear problemas a la hora de acomodar instituciones laborales y mercantiles (en particular, la contratación temporal en fraude de ley, la posible doble escala salarial que distinga temporales e indefinidos o las repercusiones de la extinción de los contratos laborales de los socios¹²⁵³). En este último caso, el art. 9 proporciona solución oportuna en supuestos de extinción, remitiendo también a los estatutos de la sociedad cuando aquella derive de jubilación o incapacidad permanente.

Las ventajas, enumeradas páginas atrás y que no procede reiterar, son varias, mereciendo un lugar destacado la capacidad de formación que pueden desarrollar este tipo de sociedades¹²⁵⁴ y la participación en la gestión de quienes prestan servicios en ellos.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha producido un gran auge de este tipo de sociedades, debido, en gran parte, a los beneficios fiscales y sociales que obtienen. De hecho, la Junta de Castilla y León ha elaborado, con el fin de facilitar la creación de este tipo particular de empresas, una guía orientativa en la que, además de su definición y regulación, proporciona una serie de pautas sencillas para orientar el camino para su implantación¹²⁵⁵. De hecho, en Castilla y León hay 292 sociedades laborales dedicadas a la construcción, la segunda mayor actividad de las mismas por detrás

1249 Sobre su reforma, LÓPEZ I MORA, F., “Las sociedades laborales a reforma”, en AA.VV., *El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 73 y ss.

1250 RÍOS MESTRE, J.M. y LUJÁN ALCARAZ, J., “Consideración jurídico-laboral y encuadramiento en Seguridad Social de los socios trabajadores”, en AA.VV., *El régimen jurídico de las sociedades laborales*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 219.

1251 Sobre esta dualidad, ESPÍN SÁEZ, M., “El socio trabajador de sociedad laboral”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 4, 2003.

1252 BURGOS ROSADO, L., “El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social”, cit., p. 303.

1253 Sobre las mismas, RÍOS MESTRE, J.M. y LUJÁN ALCARAZ, J., “Consideración jurídico-laboral y encuadramiento en Seguridad Social de los socios trabajadores”, cit., pp. 220 y ss.

1254 CALVO ORTEGA, R., *Sociedades laborales*, cit, pp. 41 y ss.

1255 http://www.jcyl.es/web/jcyl/EconomiaEmpleo/es/Plantilla100/1131979216177/_/_/_.

de servicios¹²⁵⁶. También por parte de sus asociaciones (AEMTA en Castilla y León¹²⁵⁷ y CONFESAL a nivel nacional¹²⁵⁸) se ha fomentado su nacimiento y constitución a través del asesoramiento, firma de convenios con instituciones regionales y locales o tutorización del procedimiento a seguir.

Falta, no obstante, una apuesta decidida por este tipo de empresa, menos efímera y más vinculada al territorio local en el sector de la construcción, y específicamente en aquel dedicado a la rehabilitación y reordenación urbanas.

D) Sociedades participadas

La Ley 44/2015 regula las sociedades participadas por los trabajadores, definiendo por primera vez en España dicha institución. Considera como tales no solo a las propias sociedades laborales, sino a cualesquiera otras sociedades en las que los socios trabajadores posean capital social y derechos de voto.

Conforme a la definición, las sociedades participadas son sociedades anónimas o de responsabilidad limitada que no cumplen los requisitos para añadir el calificativo de laboral, pero promueven el acceso a la condición de socios de los trabajadores, así como las distintas formas de participación de los mismos, en particular a través de la representación legal de los trabajadores, y cumplen alguno de los siguientes requisitos (art. 19):

- a) Que cuenten con trabajadores que posean participación en el capital y/o en los resultados de la sociedad.
- b) Que cuenten con trabajadores que posean participación en los derechos de voto y/o en la toma de decisiones de la sociedad.
- c) Que adopten una estrategia que fomente la incorporación de trabajadores a la condición de socios.
- d) Que promuevan los principios recogidos en el artículo anterior.

Estas entidades repiten los parámetros que rigen la actuación de las sociedades laborales: en todo caso, su actuación deberá ser diligente, leal, responsable y transparente; deberán favorecer la generación de empleo estable y de calidad, la integración como socios de los trabajadores, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; y adoptarán políticas o estrategias de responsabilidad social, fomentando las prácticas de buen gobierno, el comportamiento ético y la transparencia.

Los principios que rigen su actuación son semejantes al resto de entidades de economía social, si bien más diluida (art. 18.2)¹²⁵⁹:

- a) Promoción del acceso de los trabajadores al capital social y/o a los resultados de la empresa.
- b) Fomento de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones de la sociedad.
- c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.

El tratamiento dado a estas sociedades participadas ha merecido la calificación de “parca, incompleta e insuficiente”¹²⁶⁰, pues, al cabo, parece limitarse a realizar declaraciones de intenciones (“los poderes públicos promoverán la constitución y desarrollo de las sociedades participadas por los trabajadores”; “la participación de los trabajadores en los resultados

1256 http://www.empresas.jcyl.es/web/jcyl/Empresas/es/Plantilla100/1284248600492/_/_/_.

1257 <http://www.aemta.es/>.

1258 <http://www.confesal.es/>.

1259 Un análisis en FARIAS BATLLE, M., “Sociedad participada por los trabajadores versus participación financiera de los trabajadores en la empresa”, AA.VV., El régimen jurídico de las sociedades laborales, cit., pp. 306 y ss.

1260 Dictamen del CES núm. 6/2015.

y en la toma de decisiones de las sociedades contribuye al aumento de la autonomía del trabajador en su lugar de trabajo, y fomenta la colaboración en la estrategia futura de la empresa” --art. 18--) o de principios¹²⁶¹. Tampoco pueden ofrecerse datos dado el nulo desarrollo reglamentario y la relativa “juventud” de la figura jurídica.

E) Centros especiales de empleo

Los centros de empleo constituyen una de las categorías de empresas de economía social con mayor tradición en España. Tanto es así que ya desde el RD 1368/1985, de 17 de julio, aparece regulada la relación laboral especial que une al trabajador con discapacidad con el centro especial de empleo.

El art. 43 del RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, define los centros especiales de empleo como aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, cuya finalidad radica en asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario.

La disposición final 14ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, incorpora el apartado 4 al art. 43 y crea una nueva clase de centros especiales de empleo, aquellos “de iniciativa social”: integran tal denominación cuantos, cumpliendo los requisitos de porcentaje y finalidad exigidos para todos los centros especiales, son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social.

La finalidad pretendida de estas entidades de economía social consiste en permitir acceder a esta relación únicamente a quienes, debido a sus características personales, no puedan acceder a un puesto de trabajo en el mercado ordinario, y sí, en atención a su capacidad residual¹²⁶², a un centro de empleo¹²⁶³. En cambio, en caso de carecer incluso de esa capacidad mínima, estaría situado extramuros ya de la relación laboral especial, pero podría acceder a un centro ocupacional¹²⁶⁴.

Igualmente, los centros especiales de empleo prestan, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias¹²⁶⁵. La plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquella (art. 43.2 RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social).

1261 FARIAS BATLLE, M., “Sociedad participada por los trabajadores versus participación financiera de los trabajadores en la empresa”, AA.VV., El régimen jurídico de las sociedades laborales, cit., p. 303.

1262 STSJ Castilla y León/Valladolid 21 febrero 1995 (AS 1995, 632).

1263 GARRIDO PÉREZ, E., El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 37. Critica esta autora aquellos pronunciamientos judiciales que relegan la ocupación en estos centros únicamente a los trabajadores con minusvalía congénita, como sucede en la STSJ País Vasco 26 abril 1994 (AS 1994, 1427).

1264 IGARTUA MIRÓ, Mª.T., Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial, Laborum, Murcia, 2003, p. 130.

1265 Se entenderán por servicios de ajuste personal y social los que permitan ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que las personas trabajadoras con discapacidad de los centros especiales de empleo tengan en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como en la permanencia y progresión en el mismo. Igualmente se encontrarán comprendidos aquellos dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva (art. 43 RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social).

Los derechos y obligaciones presentes en esta relación laboral especial son los propios del vínculo común, si bien con determinadas particularidades atadas a la “naturaleza de las cosas”¹²⁶⁶. Por ello, el objeto de este contrato especial consiste en la contraprestación entre un trabajo y un salario, pero adecuándose al fin primordial de buscar la integración laboral del discapacitado en el mercado ordinario de trabajo¹²⁶⁷, y para cumplirlo realiza las siguientes adaptaciones:

En primer lugar, para acceder a un empleo en un centro especial, los discapacitados que cumplan las condiciones especificadas deberán inscribirse en las correspondientes oficinas de empleo, las cuales clasificarán a los demandantes protegidos en razón a su tipo y grado de minusvalía y al grado de capacidad de trabajo que les hubieran reconocido los equipos multiprofesionales (art. 4.1 RD 1368/1985).

De igual modo, y frente a una libertad empresarial *quasi* absoluta en la contratación, los centros especiales están obligados a seguir un *iter* procedimental determinado, en aras a incentivar una política de colocación respetuosa con la igualdad de oportunidades¹²⁶⁸ a la hora de incorporar a un trabajador más a su plantilla¹²⁶⁹. Así, los titulares de los centros deberán proporcionar a la oficina correspondiente una relación de los puestos a cubrir por discapacitados y una descripción de las características técnicas y circunstancias personales y/o profesionales que deban reunir; recibidas las ofertas, aquélla recabará de los equipos multiprofesionales informe sobre cuantas personas inscritas como demandantes de empleo (conforme al procedimiento descrito) se adecúen a las características de la oferta, es decir, “efectuando la selección nominativa”¹²⁷⁰ y facilitando posteriormente los nombres de quienes estén en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo de que se trate (art. 4.2 RD 1368/1985).

A la vista queda cómo este procedimiento resulta más estricto que el común en su búsqueda para incentivar una política de colocación respetuosa con el principio de igualdad de oportunidades¹²⁷¹, pues el empresario podrá no contratar a las personas designadas por la Oficina de empleo, mas nunca tendrá la facultad de formalizar un vínculo laboral con aquéllos no seleccionados previamente¹²⁷².

Una vez elegida la persona adecuada por el empresario, deberán realizar el contrato por escrito en el modelo establecido y presentarlo para su registro en la Oficina de Empleo en el plazo de los diez días siguientes a su celebración, con la finalidad de remitir una copia al equipo multiprofesional correspondiente (art. 5 RD 1368/1985), como sucede en otras relaciones examinadas como la mantenida con las empresas de inserción.

Respecto a las modalidades contractuales reguladas en el ET, aparecen reflejadas en esta relación laboral especial, si bien con algunos matices¹²⁷³:

A) El Reglamento contempla la posibilidad de acordar un período de adaptación con una finalidad distinta a la probatoria: adaptación profesional y la formación¹²⁷⁴. Esta previsión intenta facilitar el empleo a los trabajadores que, por su disminución física o sensorial, “es previsible que tengan una mayor dificultad para ser empleados, y sería contradictorio con la finalidad de la norma establecer un período de prueba de una duración mayor que para un trabajador sin dicha disminución y aunque también es cierto que debe darse al empresario la oportunidad de comprobar que el trabajador está realmente capacitado para cumplir con su trabajo es por ello que se prevé la posibilidad de que pueda establecerse un período de adaptación..., de modo que de fijarse así ello significa... que el contrato podrá darse por

1266 VILLA GIL, L.E. (de la), “La regulación del empleo de los minusválidos en España. Esquema para un estudio”, *Tribuna Social*, núm. 55, 1995, p. 13.

1267 ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., “La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)”, *RL*, tomo I, 1987, p. 236.

1268 TUSET DEL PINO, P., *La contratación de trabajadores minusválidos*, Aranzadi, Pamplona, 2000, p. 156.

1269 ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo”, cit., pp. 616 y ss. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H. y QUIRÓS HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, cit., pp. 94 y ss.

1270 CRUZ VILLALÓN, J.; RODRÍGUEZ-RAMOS VELASCO, P. y GÓMEZ GORDILLO, R., *Estatuto de los Trabajadores. Comentado*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 60.

1271 TUSET DEL PINO, P., *La contratación de trabajadores minusválidos*, cit., p. 156.

1272 ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., “La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)”, cit., p. 237.

1273 En su desarrollo, ÁLVAREZ CUESTA, H., “La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo”, cit., pp. 618 y ss. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H. y QUIRÓS HIDALGO, J.G., *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, Universidad, León, 2002, pp. 100 y ss.

1274 IGARTUA MIRÓ, M^a.T., *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, cit., p. 135.

resuelto a instancias de cualquiera de las partes sin justificación alguna¹²⁷⁵. Su duración nunca podrá ser superior a 6 meses, pudiendo ser disminuida por convenio colectivo¹²⁷⁶; siendo deseable que la negociación colectiva tienda a fijar los criterios para el establecimiento del período, intentando responder más a un derecho del empleado que a una disponibilidad del empresario¹²⁷⁷.

En todo caso, la necesidad de que el trabajador con discapacidad pase por un período de adaptación al trabajo y sus condiciones serán determinadas por el equipo multiprofesional¹²⁷⁸. En consecuencia, “si no existe dictamen de aquél, que determine la necesidad y conveniencia de dicho período, no hay justificación para su establecimiento y consiguientemente debe acudir al régimen general del período de prueba, pues la inexistencia del informe supone que el trabajador, aun presentando minusvalía, ésta no le limita de forma especial para el puesto de trabajo que va a ocupar y por ello carece de justificación imponer unas condiciones especiales”¹²⁷⁹.

B) Respecto a la contraprestación a que tienen derecho por los servicios prestados, ésta se someterá a las condiciones reguladas en el ET. Sin embargo, tienen la posibilidad de celebrar el contrato “a bajo rendimiento”, entendiendo como tal aquél en el cual el trabajador discapacitado, aun prestando sus servicios durante una jornada de trabajo ordinario, lo hace con un rendimiento inferior al normal en un 25 %, disminuyendo su salario hasta en ese porcentaje (no siendo menor el salario final al mínimo interprofesional)¹²⁸⁰.

La norma somete la posibilidad de dicho pacto a una triple condición: causal, en tanto que la disminución del rendimiento ha de ser debida a las circunstancias personales del trabajador, esto es, su discapacidad; formal, sea constatada tal circunstancia por los equipos multiprofesionales¹²⁸¹ (a su vez, éstos acreditarán la recuperación del rendimiento normal y consecuentemente, el cobro del salario sin disminución¹²⁸²); y cuantitativa, la disminución de rendimiento se cifre en el 25% del considerado normal¹²⁸³.

Este bajo rendimiento habrá de producirse durante el transcurso del contrato, nunca *a priori*, al resultar imprescindible que su constatación se realice en función del trabajo llevado a cabo¹²⁸⁴. En consecuencia, no siempre va a establecerse una adaptación del salario ajustada al rendimiento real del empleado, bien porque sea inferior al 25%, bien porque su adecuación sea menor que el mínimo interprofesional. En tales ocasiones, la “excesiva” onerosidad no quedaría cubierta, pudiendo incidir en la no contratación de personas con alto porcentaje de discapacidad, pese a que las altas subvenciones existentes superan con creces el desajuste señalado¹²⁸⁵.

1275 STSJ Asturias 9 marzo 2001 (AS 2001, 333).

1276 Se supone que el convenio del sector al que pertenezca la actividad desarrollada por el Centro, IGARTUA MIRÓ, M^a.T., Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial, cit., p. 135.

1277 TUSET DEL PINO, P., La contratación de trabajadores minusválidos, cit., p. 167 y STSJ Comunidad Valenciana 23 noviembre 2000 (AS 1010/2001).

1278 SSTS 24 diciembre 2001 (RJ 2002, 2078) y 24 enero 2002 (RJ 2002, 5302) ó SSTSJ Castilla-La Mancha 3 julio 2002 (AS 2003, 783); Comunidad Valenciana 22 febrero 2001 (AS 2001, 3007), Andalucía/Sevilla 4 abril 2001 (AS 2001, 2929) y Aragón 24 julio 2001 (AS 2001, 2666).

1279 STSJ Asturias 9 marzo 2001 (AS 2001, 333).

1280 ÁLVAREZ CUESTA, H., “La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo”, cit., pp. 621 y ss.

1281 ESTEBAN LEGARRETA, R., Contrato de trabajo y discapacidad, Ibidem, Madrid, 1999, p. 357.

1282 TUSET DEL PINO, P., La contratación de trabajadores minusválidos, cit., p. 168.

1283 GARRIDO PÉREZ, E., El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo, cit., pp. 106 y 115.

1284 TUSET DEL PINO, P., La contratación de trabajadores minusválidos, cit., p. 168. La finalidad de tal pacto es, ciertamente, reequilibradora y compensadora del interés empresarial y fue largamente demandada por el sector de discapacitados mentales como imprescindible para poder compatibilizar la garantía al puesto de trabajo con el mantenimiento económico de los centros de empleo, permitiendo así su incorporación a la Seguridad Social como trabajadores activos y no como meros beneficiarios, SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J.M., Los trabajadores discapacitados, CISS Praxis, Valencia, 2000, p. 155.

1285 ÁLVAREZ CUESTA, H., “La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo”, Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo. Mercado de trabajo, economía y sociedad, núm. 5, 2004, pp. 623 y ss.

C) La distribución de la jornada puede ser realizada de forma flexible¹²⁸⁶, aun cuando no hubiera estado de más pedir informe al equipo multiprofesional sobre la influencia de una prestación laboral diaria que rebasara las ocho horas de trabajo efectivo en las circunstancias personales¹²⁸⁷.

Estos trabajadores no pueden realizar horas extraordinarias, salvo las necesarias para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios. Esta imposibilidad ha acarreado críticas tachándola de “paternalista”, al menospreciar la capacidad laboral de estos empleados, convirtiéndose en un lastre a la hora de acceder al mercado ordinario¹²⁸⁸. Tal ataque olvida cómo la preparación para la inserción pasa también por impedir que el desarrollo del trabajo implique un deterioro o agravación de la discapacidad, y ello, por ejemplo, puede perseguirse a través de esta medida¹²⁸⁹.

Por último, el art. 13 introduce un permiso laboral para asistir a tratamientos de rehabilitación¹²⁹⁰: “el trabajador, previo aviso y justificación, podrá ausentarse del trabajo para asistir a tratamientos de rehabilitación médico-funcionales y para participar en acciones de orientación, formación y readaptación profesional, con derecho a remuneración siempre que tales ausencias no excedan de diez días en un semestre”. Frente a su causa última, es decir, conceder al operario ciertas ventajas para reforzar su bagaje profesional¹²⁹¹ y adquirir así su máximo nivel de desarrollo personal y su integración¹²⁹², pese a que la escasa duración de este permiso podría redundar en perjuicio del discapacitado que precise de estas acciones¹²⁹³.

Cierto parece que la empresa no estaría obligada a soportar las cargas de un trabajador que requiriere mayor aporte de formación o rehabilitación; sin embargo, la finalidad de estos centros, es decir, asegurar la prestación de servicios de ajuste personal y social, hace pensar en extender la responsabilidad al centro en cuanto atañe a estas cuestiones, asumiendo así la responsabilidad y los costes de dichos permisos¹²⁹⁴.

D) Los supuestos de extinción de la relación laboral especial son iguales a los de la normativa común, suscitando grandes críticas el fácil acceso a la extinción contractual dentro de una relación laboral protegida, no estableciendo un sistema de recolocación más exigente¹²⁹⁵. No obstante, incorpora ciertas diferencias al hilo de la incapacidad *ab initio* que padece el empleado. Así, el legislador ha establecido determinadas peculiaridades al elenco común de extinciones y su procedimiento. Por tanto, cuando el centro pretenda finalizar una relación amparándose en ciertas causas, deberá atender a las siguientes especialidades¹²⁹⁶:

- La ineptitud del trabajador, conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa, precisa informe del equipo multiprofesional¹²⁹⁷. La existencia con anterioridad al período de adaptación o de prueba impide su alegación con posterioridad.
- La falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo debe ser constatada por el equipo multiprofesional, siempre y cuando dichos cambios sean razonables y hayan transcurrido, como mínimo, tres meses desde que se introdujo la modificación.
- Las faltas de asistencia que justifican un despido han sido incrementadas (art. 16 RD 1368/1985) en su marco de referencia como medida de conservación del contrato, dando por sentado su mayor índice de morbilidad, aun

1286 IGARTUA MIRÓ, M^a.T., Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial, cit., p. 139.

1287 SEMPERE NAVARRO, A.V., “El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo”, Aranzadi Social, T. V, 1999, p. 59.

1288 ESTEBAN LEGARRETA, R., Contrato de trabajo y discapacidad, cit., pp. 284 y 380.

1289 ÁLVAREZ CUESTA, H., “La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo”, cit., pp. 623 y ss.

1290 GARRIDO PÉREZ, E., El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo, cit., p. 103.

1291 ESTEBAN LEGARRETA, R., “La relación laboral especial de los minusválidos”, Tribuna Social, núm. 91, 1998, p. 52.

1292 TUSET DEL PINO, P., La contratación de trabajadores minusválidos, cit., p. 170.

1293 ÁLVAREZ CUESTA, H., “La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo”, cit., pp. 623 y ss.

1294 GARRIDO PÉREZ, E., El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo, cit., p. 103.

1295 ESTEBAN LEGARRETA, R.: “La relación laboral especial de los minusválidos”, cit., p. 53.

1296 Siguiendo la exposición realizada por ÁLVAREZ CUESTA, H.: “La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo”, cit., pp. 626 y ss.

1297 STSJ Comunidad Valenciana 16 diciembre 2010 (JUR 2011, 25557) y

cuando dependerá de cada individuo¹²⁹⁸; de todas maneras, si el legislador hubiera pretendido incrementar sus condiciones beneficiosas, habría dispuesto el no cómputo de las ausencias causadas por su discapacidad¹²⁹⁹ y, en todo caso, habría incorporado todo el elenco previsto en el art. 52 ET.

- El despido por disminución del rendimiento deberá venir referido al desarrollado por aquéllos unidos a través de este contrato especial, no al prestado por trabajadores de semejante categoría vinculados mediante relación común¹³⁰⁰. Del mismo modo, el deber de diligencia se basa en patrones subjetivos frente a los objetivos del régimen común, es decir, al discapacitado le será exigible un nivel de rendimiento conforme a sus posibilidades reales¹³⁰¹. Esta continuada valoración personalizada del rendimiento supone una gran dificultad para el empleador, por ello, el legislador ha exigido la intervención permanente de los equipos multiprofesionales¹³⁰².

Al final, la aplicación práctica de todo sistema diseñado a través de esta relación especial no resulta esperanzadora, habida cuenta frente a la intención inicial de constituir un paso intermedio para la incorporación al mercado laboral, al final, para muchos trabajadores empleados en los centros especiales, su ocupación no constituye una nueva etapa, antes bien, se perpetúa¹³⁰³. De los datos se desprende que, salvo excepciones, los trabajadores con discapacidad no utilizan los centros especiales de empleo como canal de transición al mercado ordinario¹³⁰⁴. Además, las empresas ordinarias subcontratan a los centros de empleo las tareas más repetitivas y monótonas, aquéllas que no son bien aceptadas por sus propias plantillas. De este modo, los trabajadores con vínculo especial acostumbran a realizar funciones nada formativas, las cuales comportan graves obstáculos para su posterior acceso al mercado ordinario. Éstos se convierten en “guetos” o reductos de trabajo marginales, quizá debido a la tibieza de las medidas adoptadas¹³⁰⁵. En estos casos, cabría calificar el uso de la institución como fraudulento, al quebrar la finalidad de los centros de empleo¹³⁰⁶.

Respecto a la implicación de los centros especiales de empleo en el sector analizado en Castilla y León, y de conformidad con las actividades especificadas en su registro (con 207 centros y 4.975 trabajadores)¹³⁰⁷, bien es cierto que la mayoría aparecen dedicados a actividades de limpieza, pero también cabe encontrar cuantos realizan actividades de recogida de residuos y reciclaje, seguridad (como actividad accesoria de la construcción), o actividades de carpintería y albañilería. Por tanto, el impacto que estas concretas entidades tienen en la economía de Castilla y León y en concreto en el sector de la construcción y conexas reviste suma importancia. En este sentido, los años que llevan operando, el conocimiento que la sociedad tiene de la labor que realizan y el apoyo institucional constituyen los puntos fuertes de su desarrollo.

Junto con la relación laboral especial, el legislador, ante los malos resultados obtenidos por los centros especiales de empleo para integrar a las personas con discapacidad en el mundo laboral, ha creado la figura del enclave laboral, configurado como nueva medida alternativa al cumplimiento de la cuota por parte de las empresas¹³⁰⁸.

1298 Un ejemplo de su utilización, STSJ Andalucía/Sevilla 14 abril 2009 (JUR 2009, 258822).

1299 GARRIDO PÉREZ, E., El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo, cit., p. 135.

1300 ESTEBAN LEGARRETA, R., “La relación laboral especial de los minusválidos”, cit., p. 55 y SSTSJ País Vasco 13 octubre 1998 (AS 1998, 7279) y 18 abril 2000 (AS 2000, 3288).

1301 ESTEBAN LEGARRETA, R., “La relación laboral especial de los minusválidos”, cit., p. 50. “La capacidad del trabajador, sus condiciones personales, y en suma, el grado de discapacidad aparece como el referente último a la hora de determinar tanto el rendimiento, entendido éste como resultado cuantitativo y cualitativamente exigible al trabajador y determinable al inicio de la relación de trabajo, como la diligencia que puede aportar el trabajador en el desempeño de la prestación de servicios”, GARRIDO PÉREZ, E., El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo, cit., p. 94.

1302 ESTEBAN LEGARRETA, R., Contrato de trabajo y discapacidad, cit., pp. 296-297.

1303 AZNAR LÓPEZ, M.; AZUA BERRA, P. y NIÑO RÁEZ, E., Integración social de los minusválidos. Comentarios a la Ley 13/82, de 7 de abril, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1982, p. 151 y SEMPETE NAVARRO, A.V.: “El trabajo de los minusválidos: problemas de su regulación”, Tribuna Social, núm. 91, 1998, p. 69 y “El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo”, cit., p. 56.

1304 Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012.

1305 ESTEBAN LEGARRETA, R., Contrato de trabajo y discapacidad, cit., pp. 204 y 128.

1306 GARRIDO PÉREZ, E., El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo, cit., p. 53.

1307 http://www.empresas.jcyl.es/web/jcyl/Empresas/es/Plantilla100/1284493639813/_/_/_.

1308 “Las empresas que hayan quedado exentas del cumplimiento directo de la obligación de reserva de puestos de trabajo en favor de los trabajadores con discapacidad, según lo establecido en el artículo 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, y en el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del dos por ciento en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores, podrán optar por la aplicación de los enclaves laborales como medida alternativa de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.4. a del citado Real Decreto”,

Aparece definido como “el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, llamada empresa colaboradora, y un centro especial de empleo para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquélla y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora” (art. 1.2 RD 290/2004, de 20 de febrero). Sus objetivos son ambiciosos, y según el artículo 2 RD 290/2004 son los siguientes:

- Permitir a los trabajadores con discapacidad de un centro especial de empleo desarrollar su actividad laboral en una empresa del mercado ordinario de trabajo completando, en todo caso, su experiencia profesional mediante el desarrollo de los trabajos, tareas y funciones que se realicen en tal empresa, facilitando de esta manera sus posibilidades de acceso al mercado ordinario de trabajo;
- Conseguir que la empresa del mercado ordinario de trabajo en la que se realiza el enclave laboral tenga un mejor conocimiento de las capacidades y aptitudes reales de los trabajadores con discapacidad, como paso previo a su eventual incorporación a la plantilla de la empresa;
- Posibilitar el crecimiento de la actividad desarrollada por los centros especiales de empleo y, por tanto, la contratación por éstos de nuevos trabajadores con discapacidad, favoreciendo la creación de empleo estable para personas con discapacidad;
- Por último, facilitar a las empresas el cumplimiento de la obligación de la cuota de reserva legal.

El enclave estará formado por trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo que serán seleccionados por éste, aun cuando el legislador establece un requisito: el 60%, como mínimo, de los trabajadores del enclave deberá presentar especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo, considerando incluidos en tal concepto jurídico indeterminado a las personas con parálisis cerebral, las personas con enfermedad mental o las personas con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%; a aquéllas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65 por cien; y a las mujeres con discapacidad con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33% (art. 6 RD 490/2004).

La duración mínima del enclave será de tres meses y la máxima de tres años, y se podrá prorrogar por periodos no inferiores a tres meses hasta alcanzar la indicada como límite. Transcurridos los tres años de duración, el enclave sólo podrá prorrogarse si el centro especial de empleo acreditara que la empresa colaboradora u otra empresa del mercado ordinario de trabajo hubieran contratado con carácter indefinido a trabajadores con discapacidad del enclave según la siguiente proporción:

- a) Cuando se trate de enclaves que ocupen hasta 20 trabajadores, un trabajador, como mínimo;
- b) Cuando se trate de enclaves que ocupen a un número superior de trabajadores, dos trabajadores, como mínimo.

Los trabajadores con discapacidad que presten servicios en el enclave mantendrán la relación laboral especial con el centro de empleo de referencia, conservando éste la facultad disciplinaria y los poderes de dirección y organización en el enclave sobre estos empleados y para llevar a cabo tales facultades, el centro especial contará en el enclave con encargados responsables del equipo de producción.

Una vez finalizado el contrato entre la empresa colaboradora y el centro especial de empleo, todos los trabajadores con discapacidad que hubieran prestado servicios en el enclave laboral seguirán manteniendo su relación laboral con aquél. También pueden ser contratados por la empresa colaboradora, preferentemente con carácter indefinido, sin que pueda concertar pacto de prueba con estos operarios; en tal caso, el trabajador, al ingresar en la empresa colaboradora, pasará a la situación de excedencia voluntaria en el centro especial de empleo.

F) Otros tipos de empresas de economía social

Aun cuando no tienen la consideración de empresas de economía social, cabe dar cuenta de otras iniciativas con estrategias semejantes y capaces de coadyuvar con los objetivos de sostenibilidad urbana y social apuntadas. Así, es preciso

mencionar las lanzaderas de empleo y emprendimiento solidario, las cuales conforman un proyecto innovador dirigido a personas desempleadas de larga duración, en muchos casos jóvenes, que se convierten en agentes activos de su propio proceso de inserción laboral, con la ayuda de un coach-coordinador. Cada equipo se reúne durante cinco o seis meses con el objetivo de ayudar a sus compañeros a conseguir un empleo y de recibir el mismo apoyo por parte de estos. Los participantes se encargan de ir a las empresas, conseguir entrevistas y poner a la lanzadera en contacto con los responsables y directivos de las organizaciones para conocer que puestos de empleo podrían ocupar. También las propias empresas se acercan a ellos para informarles sobre qué tipo de perfiles pueden encajarles mejor según las necesidades¹³⁰⁹.

VI.II.3.- Medidas de apoyo a la economía social

Las empresas de economía social no sólo constituyen la mejor opción a la hora de ejecutar el nuevo urbanismo debido a la coincidencia de objetivos, métodos y fines, esto es, la sinergia que se produce entre ambos; también porque resultan, en la mayor parte de los casos, más eficientes desde el punto de vista de los recursos económicos para su constitución y desarrollo, a causa del apoyo proporcionado por las Administraciones Públicas, bien sea a la hora de la adjudicación de contratos públicos, bien a la hora de aplicar bonificaciones y reducciones, o, en fin, removiendo obstáculos para su nacimiento¹³¹⁰.

Los motivos para dicho apoyo institucional no son otros que el efecto positivo que consiguen en el empleo y por ende en la economía, a la par que logran otros objetivos de carácter social (no faltan estudios que relacionan estas organizaciones con el cumplimiento de los objetivos del milenio¹³¹¹).

Las tendencias recientes muestran que las organizaciones de economía social han mostrado un crecimiento significativo incluso a través de fases de recesión económica. También han acreditado la habilidad expandirse en nuevos sectores de actividad¹³¹².

Por ello, la Recomendación núm. 193 de la OIT, ya citada, manda a los Gobiernos, en particular a los poderes públicos regionales y locales, alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían, así como promocionarlas como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional.

Se parte y se insiste en el reconocimiento de la importancia de las cooperativas (como buque insignia) para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía y se constata una vez más que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes que precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización.

En consecuencia, y para la OIT, las entidades de economía social precisan de los siguientes instrumentos de políticas públicas¹³¹³:

- Formación, educación básica y cualificación profesional.
- Asistencia y asesoramiento técnicos para el establecimiento, incubación y consolidación de las empresas.
- Desarrollo de las tecnologías adecuadas y el acceso a ellas.
- Acceso a créditos y financiamiento solidarios.
- Definición de programas y políticas específicos y transversales.

1309 CÁRCAR BENITO, J.E., "Las lanzaderas de empleo y emprendimiento, instrumentos innovadores contra el desempleo: aspectos jurídicos y de política laboral", Lan Harremanak, núm. 32, 2015, p. 309.

1310 OIT, Cooperatives and the Sustainable Development Goals A contribution to the post-2015 development debate, OIT, Ginebra, 2014.

1311 OIT, Cooperatives and the Sustainable Development Goals A contribution to the post-2015 development debate, OIT, Ginebra, 2014.

1312 OIT, Social and Solidarity Economy and the Future of Work, OIT, Ginebra, 2017, p. 15.

1313 OIT, Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente, OIT, Ginebra, 2011, p. 38.

La propia institución internacional apoya la economía social y solidaria emergente a través de actividades de promoción, asociaciones, desarrollo de la capacidad y asesoramiento sobre políticas para¹³¹⁴:

- Mejorar el reconocimiento de las empresas y las organizaciones de la economía social y solidaria y aumentar del número de asociaciones que tiene con ellas;
- Promover el papel de las empresas y las organizaciones de la economía social y solidaria durante los grandes acontecimientos internacionales y regionales de la OIT;
- Crear asociaciones entre los actores de la economía social y solidaria del Norte y el Sur, así como asociaciones Sur-Sur;
- Aumentar la capacidad de los mandantes de la OIT y otros actores clave para la promoción de las empresas y las organizaciones de la economía social y solidaria;
- Facilitar el intercambio de experiencias y prácticas entre los mandantes de la OIT, las partes interesadas de la economía social y solidaria, los políticos y los asociados para el desarrollo.

Las políticas públicas eficaces enfatizan las dimensiones no económicas, como los aspectos de organización social de los grupos en sus territorios. Estas acciones representan una forma específica de acciones de gestión para generar empleo e ingreso, ya que están fundadas en el concepto estratégico del desarrollo territorial. Las medidas para apoyar a las comunidades locales (para crear redes, proceso estratégicos de planificación,..) se refieren a las políticas de alcance local/municipal y los ejemplos son múltiples. Así, en Brasil, Oportunidade Solidária [Oportunidad Solidaria], creada en 2001 por el Departamento de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad del gobierno de la ciudad de Sao Paulo, y la Diretoria de Economia Popular e Solidária [Dirección de Economía Popular y Solidaria], establecida por el gobierno municipal de Recife; en Francia, la implementación de políticas en Rennes y Nantes; en Canadá, la importante Canadian Community Economic Development Network, un programa local para generar oportunidades económicas y mejorar las condiciones sociales en las comunidades; en Estados Unidos, el New Market Tax Credit [Programa de Créditos Fiscales para Nuevos Mercados], que ofrece créditos a los inversionistas comunitarios; en Australia: las Area Consultative Communities, que trabajan en la “búsqueda de soluciones locales a los problemas locales” como parte del Programa de Asociaciones Regionales; en Nueva Zelanda, el Community Economic Development Action Research Project, que formula proyectos comunitarios locales; las agencias de desarrollo social de Suecia para la economía social (Coompanion) se basaron en un ejemplo traído de Gran Bretaña (Agencias de Desarrollo Cooperativo) en la década de 1980 como un instrumento para combatir el desempleo juvenil y el gran sector cooperativo tradicional y el gobierno acordaron la nueva iniciativa, que se centró en la empresa cooperativa a pequeña escala para el desarrollo local y los servicios sociales; al final las autoridades locales y regionales se convirtieron en promotoras, fundadoras y miembros de las nuevas agencias¹³¹⁵.

En resumen, para mejorar la ventaja competitiva de las empresas sociales, necesitan estar provistas de un ecosistema de acuerdo con su naturaleza. A este respecto, investigaciones internacionales confirman las dificultades que han de afrontar para su desarrollo en los Estados europeos tanto por la regulación interna, como por la comunitaria al respecto¹³¹⁶ y el apoyo institucional examinado marca la diferencia y contribuye a su desarrollo.

A) Medidas de impulso a nivel europeo

En este apartado van a ponerse únicamente de relieve aquellas acciones europeas que contribuyan a potenciar proyectos que aúnen urbanismo y economía social y pudieran resultar de interés para las ciudades y pueblos de Castilla y León.

En primer lugar, cabe destacar Urban Innovative Actions (UIA), la cual constituye una iniciativa de la Unión Europea que provee recursos a áreas urbanas para probar nuevas soluciones que lleven a cabo cambios en su organización urbana. Dicha acción apoya a ciudades de más de 50.000 habitantes o varias que sumen dicha población.

1314 OIT, La economía social y solidaria, OIT, Ginebra, 2014.

1315 OIT, Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente, OIT, Ginebra, 2011, p. 40.

1316 OIT, Public policy in the social and solidarity economy: Towards a favourable environment. The case of Europe, OIT, Ginebra, 2015, p. 12.

Las materias que las autoridades pueden abordar en el marco de la Iniciativa de la UIA se refieren a los 12 ámbitos que los Estados miembros, representantes de las autoridades locales, ONG, asociaciones de ciudades europeas y nacionales, así como expertos y la Comisión, han identificado dentro del marco de la Agenda Urbana Europea. Para cada convocatoria de propuestas, la Comisión definirá un número limitado de temas. Para la tercera convocatoria destacan la vivienda, el trabajo y el cambio climático.

- Respecto a la primera, a juicio de la iniciativa, “la vivienda es una infraestructura clave para el crecimiento económico de las ciudades y el bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, la falta de viviendas adecuadas de buena calidad es un problema constante en la mayoría de los países europeos. Durante la última década, el empeoramiento de la asequibilidad, la falta de vivienda, la polarización social y de la vivienda y las nuevas formas de privación de vivienda han sido motivo de creciente preocupación para las políticas públicas. Varias políticas a nivel de la UE tienen un impacto importante y brindan apoyo en esta área (por ejemplo, agenda de política social de la UE, política energética, industrial y ambiental, políticas regionales y urbanas, mercado único, ayuda estatal). Sin embargo, son los gobiernos nacionales los que desarrollan sus propias políticas. Muchos se enfrentan a desafíos similares: cómo renovar las viviendas, cómo planificar y promover el desarrollo sostenible, cómo luchar contra la expansión urbana, cómo ayudar a los grupos jóvenes y desfavorecidos con la vivienda y cómo promover la eficiencia energética entre los propietarios”¹³¹⁷.
- En la creación de empleo, el enfoque sobre “Empleos y habilidades en la economía local” de la Agenda urbana para la UE trata de facilitar la economía local aumentando la capacidad y las habilidades de la fuerza de trabajo y proporcionando condiciones previas favorables para el desarrollo empresarial y la creación de empleo, en especificidades locales distintivas. Debe recordarse que más de dos tercios de la fuerza de trabajo de la UE viven en ciudades y que las aglomeraciones urbanas son los principales impulsores de la innovación, la competitividad y el crecimiento económico en Europa. Por lo tanto, las ciudades tienen un papel clave que desempeñar en la creación y el apoyo de las condiciones adecuadas para las inversiones innovadoras que conducen a más y mejores empleos para sus ciudadanos. Al respecto, el informe de URBACT “Más empleos: mejores ciudades” podrían ser utilizados como inspiración, ya que establece algunos de los pasos que las autoridades pueden tomar para estimular el crecimiento y el empleo¹³¹⁸.
- En fin, en cuanto hace a la adaptación al cambio climático, las ciudades son centros de innovación y crecimiento, y los motores del desarrollo económico europeo. Alojan a alrededor del 75% de la población y utilizan aproximadamente el 80% de la energía producida en Europa, con una tendencia creciente esperada. Sin embargo, las ciudades son las principales contribuyentes al cambio climático y generan importantes emisiones de gases de efecto invernadero (por ejemplo, generación de energía, vehículos, industria y uso de biomasa). Al mismo tiempo, las ciudades y pueblos son muy vulnerables a los impactos del cambio climático: el calor, las inundaciones, la escasez de agua y las sequías pueden afectar la salud, la infraestructura, las economías locales y la calidad de vida de los habitantes de las ciudades. En las últimas tres décadas, Europa ha visto un aumento del 60% en eventos climáticos extremos. Una acción climática eficaz garantiza no solo la resiliencia a los impactos climáticos, sino también importantes beneficios para las áreas urbanas en términos de calidad de vida, mejora de la salud pública, ahorro de costos y creación de empleo¹³¹⁹.

En segundo término, URBACT es un programa europeo de intercambio y aprendizaje que promueve el desarrollo urbano sostenible e integrado, englobando a 550 ciudades, 29 países y 7000 agentes locales activos. Medina del Campo, con énfasis en el empleo y Burgos han formado parte de esta iniciativa.

Financiado conjuntamente por la Comisión Europea (Fondos Europeos de Desarrollo Regional) y los Estados Miembros, URBACT facilita que las ciudades europeas trabajen de forma conjunta en el desarrollo de soluciones efectivas y sostenibles para los principales desafíos a los que se enfrentan, compartiendo buenas prácticas y la experiencia adquirida e integrando dimensiones económicas, sociales y ambientales. URBACT utiliza los recursos y los conocimientos técnicos con el objetivo de fortalecer la capacidad de las ciudades para ofrecer estrategias y acciones urbanas de carácter integrado de acuerdo a los desafíos urbanos. El programa consigue estos objetivos creando redes temáticas centradas en diferentes problemas urbanos, contando cada una de estas redes con entre cinco y doce miembros, que incluyen a profesionales, Administraciones Públicas, así como grupos de interés de otros organismos públicos, del sector privado y de la sociedad civil. El programa URBACT III se organiza en torno a cuatro objetivos principales:

1317 <http://www.uia-initiative.eu/en/housing>.

1318 <http://www.uia-initiative.eu/en/jobs-and-skills-local-economy-call-3>.

1319 <http://www.uia-initiative.eu/en/adaptation-climate-change>.

- Capacidades para el desarrollo de políticas para mejorar la capacidad de las ciudades para gestionar políticas y prácticas urbanas sostenibles de manera integrada y participativa.
- Diseño de políticas para mejorar el diseño de políticas y prácticas urbanas sostenibles en las ciudades.
- Implementación de políticas para mejorar la implementación de estrategias y acciones urbanas integradas y sostenibles en las ciudades.
- Construcción e intercambio de conocimiento, con el fin de asegurar que los profesionales y los responsables de la toma de decisiones en todos los niveles tengan acceso a conocimientos compartidos sobre todos los aspectos del desarrollo urbano sostenible con el fin de mejorar las políticas de desarrollo urbano sostenible¹³²⁰.

B) Medidas de impulso a nivel nacional

A nivel estatal, varias han sido las acciones llevadas a cabo y desde perspectivas distintas. Una de las últimas, el 16 de junio de 2017 el Consejo de Ministros aprobó el RD 616/2017 por el que se regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorecen el paso a una economía baja en carbono en el marco del Programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020. El Programa Operativo de Crecimiento Sostenible recoge dentro del Eje 4 (Economía baja en Carbono), una dotación de 507,6 millones de euros que se destinarán a proyectos singulares en economía baja en carbono en el ámbito local¹³²¹.

En todo caso, este apoyo constituye una línea transversal en el ordenamiento jurídico estatal. Así, el art. 37.1c) Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, determina fomentar, dentro de las políticas activas de empleo, el autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

El art. 10.4 del mismo texto legal dispone la articulación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo en torno a varios Ejes de las políticas de activación para el empleo, en los que se integrarán los objetivos en materia de políticas de activación para el empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los servicios públicos de empleo. El Eje 5, titulado Emprendimiento, comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.

El art. 36 define políticas activas de empleo como “el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”.

Con todo, este respaldo no alcanza el mostrado por la regulación llevada a cabo en otros países de nuestro entorno. Así, la Ley ESS francesa de 31 de julio de 2014 supone un avance considerable para el reconocimiento y la promoción de la Economía Social y Solidaria en el país vecino¹³²². En Francia (con más de 8.000 cooperativas que dan empleo a más de 300.000 trabajadores), se aboga por facilitar que los empleados accedan a la dirección de la empresa (mediante su transformación en entidad de economía social) cuando esta esté en dificultades; se establecen varias medidas para desarrollar la economía social y solidaria en los territorios (los polos territoriales de cooperación económica; contratos de desarrollo territorial para las comunidades del Gran París; mayor participación de las autoridades locales en la capital de las sociedades cooperativas de interés colectivo); aparecen distintas denominaciones como “empresas solidarias” o “empresas solidarias de utilidad social”¹³²³.

1320 <http://urbact.eu/programa-urbact>.

1321 http://www.rediniciativasurbanas.es/RIU/LANG_CASTELLANO/convocatoria_ayudas/proy_singulares/.

1322 BLIN-FRANCHOMME, M.P., “L’entreprise de l’économie sociale et solidaire: un nouveau sujet de droit naissant”, *Revue Le Lamy Droit des Affaires*, núm. 88, 2013.

1323 LIENHARD, A., “Économie sociale et solidaire : présentation du projet de loi”, *Dalloz actualité* 26 juillet 2013.

En España siguen persistiendo obstáculos para iniciar una de estas actividades, entre los cuales cabe destacar la excesiva burocracia administrativa en la creación de empresas¹³²⁴, los costes fiscales y laborales que conlleva el inicio y mantenimiento de una actividad productiva, la ausencia de formación empresarial para afrontar nuevos retos, o la dificultad para acceder a créditos y servicios financieros¹³²⁵. Desde luego, el acceso a la financiación es fundamental para las empresas en las diversas fases de desarrollo¹³²⁶; sin embargo, el peso de los costes laborales aparecen también como barrera recurrente a la hora de decidir emprender al generar un “sistema económicamente asfixiante”¹³²⁷.

En la línea de fomentar dichas entidades de economía social, varias han sido las vías utilizadas por el legislador para proporcionar el impulso necesario a estas organizaciones. En primer lugar, concede libertad de encuadramiento de los socios de las cooperativas de trabajo asociado en el Régimen de Seguridad Social que estimen adecuado; en segundo término, incentiva la constitución de entidades de economía social mediante la capitalización del desempleo o de la prestación por cese de actividad; en fin, propicia la incorporación de socios trabajadores o de trabajo en las cooperativas y en las sociedades laborales y de empleados por parte de las empresas de inserción.

A.- Las cooperativas de trabajo asociado pueden optar (salvo excepciones puntuales), estatutaria y globalmente, por el encuadramiento de sus socios trabajadores como autónomos o como asimilados a trabajadores por cuenta ajena y, en este sentido, se prevén bonificaciones tanto en el Régimen General como en el RETA. La flexibilidad concedida permite elegir el régimen más conveniente en cada caso teniendo en cuenta las características de cada uno y las prestaciones que ofrece (elección de bases, compatibilidad, jubilación anticipada,...)¹³²⁸.

La situación de los socios trabajadores en las sociedades laborales resulta distinta y más compleja. De conformidad con el art. 136 LGSS, están encuadrados en el Régimen General de Seguridad Social los socios trabajadores cuya participación en el capital social supere el tercio del mismo (con excepciones contempladas en el art. 1.2.b Ley 44/2015), y aun cuando sean miembros de su órgano de administración si el desempeño de este cargo no conlleva la realización de las funciones de dirección y gerencia de la sociedad, ni posean su control. Se consideran asimilados a trabajadores por cuenta ajena, los socios trabajadores de las sociedades laborales que, por su condición de administradores de las mismas, realicen funciones de dirección y gerencia de la sociedad, siendo retribuidos por ello o por su vinculación simultánea a la sociedad laboral mediante una relación laboral de carácter especial de alta dirección, y no posean su control; sin embargo, estos socios trabajadores quedan excluidos de la protección por desempleo y del Fondo de Garantía Salarial, salvo cuando el número de socios de la sociedad laboral no supere los veinticinco.

Por el contrario, y según el art. 305 LGSS, están incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, los socios trabajadores de las sociedades laborales cuando su participación en el capital social junto con la de su cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el segundo grado con los que convivan alcance, al menos, el 50 por ciento, salvo que acrediten que el ejercicio del control efectivo de la sociedad requiere el concurso de personas ajenas a las relaciones familiares¹³²⁹.

B.- En un segundo bloque aparecen aquellas vías destinadas a ayudar al nacimiento de estas entidades por parte de antiguos trabajadores por cuenta ajena o propia. De este modo, quienes pretendan constituir o entrar a formar parte como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas o sociedades laborales pueden capitalizar su prestación por desempleo conforme al art. 10 de la Ley 5/2011, bien de una sola vez por el importe que corresponda a las

1324 Paliada, en parte y respecto a estas entidades, por la documentación puesta a disposición en la página web de la Junta de Castilla y León: http://www.empresas.jcyl.es/web/jcyl/Empresas/es/Plantilla100/1284248590033/_/_/_.

1325 ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. y RICO BUENO, N., “Nuevas reglas en la protección por desempleo para facilitar el emprendimiento”, en AA.VV., La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 141.

1326 ÁLVAREZ CUESTA, H., “Las nuevas becas (prácticas) no laborales para los jóvenes: ¿obstáculo o trampolín?”, en AA.VV., Empleo juvenil: un reto para Europa (Youth employment: a challenge for Europe), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 267 y ss.

1327 CERVILLA GARZÓN, M.J., “Incidencia del Real Decreto-ley 4/2013, de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo del Crecimiento y de la Creación de Empleo, en el Fomento del Autoempleo de los Jóvenes”, Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales, núm. 33, 2015, p. 166.

1328 Por todos, CAVAS MARTÍNEZ, F., “Protección social de los socios trabajadores en las cooperativas de trabajo asociado”, en AA.VV., Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 537.

1329 Un análisis exhaustivo de su encuadramiento en RÍOS MESTRE, J.M. y LUJÁN ALCARAZ, J., “Consideración jurídico-laboral y encuadramiento en Seguridad Social de los socios trabajadores”, en AA.VV., El régimen jurídico de las sociedades laborales, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 228 y ss.

aportaciones al capital, incluyendo la cuota de ingreso, en el caso de las cooperativas, o al de la adquisición de acciones o participaciones del capital social en una sociedad laboral en lo necesario para acceder a la condición de socio; bien para destinar la misma a los gastos de constitución y puesta en funcionamiento de una entidad, así como al pago de las tasas y el precio de servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender; o, en fin, para subvencionar la cotización del trabajador a la Seguridad Social, en cuyo caso la entidad gestora podrá abonar mensualmente el importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo. En este apartado procede destacar, como una de las cuestiones que más dudas ha suscitado, la exigencia de que la solicitud del abono de la prestación por desempleo de nivel contributivo, en todo caso, ha de ser de fecha anterior a la fecha de la incorporación a la cooperativa o sociedad laboral, o a la de constitución de las mismas, aun cuando los actos preparatorios y trámites administrativos pueden haberse iniciado sin que ello suponga fraude alguno¹³³⁰.

También resulta posible capitalizar la prestación por cese de actividad conforme al art. 12 de la Ley 5/2011 para percibir de una sola vez el valor actual del importe de la prestación, cuando acrediten ante el órgano gestor que van a realizar una actividad profesional como socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado o sociedad que tenga el carácter de laboral. También podrán destinar la misma a los gastos de constitución y puesta en funcionamiento de una entidad, así como al pago de las tasas y tributos y hasta el 15 por ciento de la cuantía de la prestación capitalizada al pago de servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender. En fin, también, a solicitud de los beneficiarios de esta medida, se podrá destinar toda parte del pago único de la prestación por cese de actividad a cubrir los costes de cotización a la Seguridad Social.

La capitalización de la prestación, con sus luces y sus sombras, sigue siendo el instrumento más eficaz y dinámico en el plano de la autofinanciación de este tipo de empleos alternativos y de transición desde el desempleo a la ocupación¹³³¹.

C.- Pese a sus numerosos detractores, las bonificaciones y reducciones de cuotas siguen siendo una de las medidas estrella para fomentar el empleo o el autoempleo, y así sucede también en el caso de las entidades de economía social. La Ley 5/2011, modificada por la Ley 31/2015, bonifica las cuotas empresariales de la Seguridad Social durante tres años, en 137,5 euros/mes (1.650 euros/año) durante el primer año, y de 66,67 euros/mes (800 euros/año) durante los dos años restantes, aplicable a las cooperativas y sociedades laborales que incorporen trabajadores desempleados como socios trabajadores o de trabajo, y que sean menores de 30 años, o menores de 35 años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento; y en 66,67 euros/mes (800 euros/año) durante los tres años en caso de empleo de mayores de 30 años (art. 9).

Para los trabajadores pertenecientes a una empresa de inserción, se bonifica la contratación de personas en riesgo de exclusión social con 70,83 euros/mes (850 euros/año) durante toda la vigencia del contrato temporal, o durante tres años en caso de ser indefinido, o bien con 137,50 euros/mes (1.650 euros/año) durante toda la vigencia del contrato o durante tres años, en caso de contratación indefinida, para el caso de menores de 30 años, o menores de 35 años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento (art. 9), si bien estas bonificaciones son incompatibles con las previstas en el art. 16.3.a) de la Ley 44/2007 (bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social de 70,83 euros/mes, 850 euros/año durante toda la vigencia del contrato, o durante tres años en caso de contratación indefinida).

De forma paralela, la LETA contempla reducciones y bonificaciones a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado (cuando hayan optado por el RETA) y a los socios de las sociedades laborales que estén incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. La reciente Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo ha modificado aquellas previstas en los arts. 31 y 32 LETA.

En cuanto hace al primero, y aplicable a los socios de sociedades laborales y a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado que queden encuadrados en el RETA (empleen o no a trabajadores por cuenta ajena), los trabajadores por cuenta propia o autónomos que causen alta inicial o que no hubieran estado en situación de alta en los 2 años inmediatamente anteriores, a contar desde la fecha de efectos del alta, en el RETA, tendrán derecho a una reducción en la cotización por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal, que quedará fijada en la cuantía de 50 euros mensuales durante los 12 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, en el caso de que opten por cotizar por la base mínima que les corresponda.

1330 LÓPEZ GANDÍA, J., *Cooperativas y Seguridad Social*, Bomarzo, Albacete, 2017, p. 96.

1331 MOLINA NAVARRETE, C., "Las cooperativas como forma alternativa de creación de puestos de trabajo: el empleo cooperativo entre mitos y realidades", *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014, p. 73.

Alternativamente, aquellos trabajadores por cuenta propia o autónomos que, cumpliendo los requisitos *supra* señalados, optasen por una base de cotización superior a la mínima que les corresponda, podrán aplicarse durante los 12 primeros meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, una reducción del 80 por ciento sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a reducir la resultante de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal.

Con posterioridad al periodo inicial de 12 meses y con independencia de la base de cotización elegida, los trabajadores por cuenta propia que disfruten de los anteriores beneficios, podrán aplicarse las siguientes reducciones y bonificaciones sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a reducir o bonificar la resultante de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal, por un período máximo de hasta 12 meses, hasta completar un periodo máximo de 24 meses tras la fecha de efectos del alta, según la siguiente escala:

- a) Una reducción equivalente al 50 por ciento de la cuota durante los 6 meses siguientes al período inicial previsto en los dos primeros párrafos de este apartado.
- b) Una reducción equivalente al 30 por ciento de la cuota durante los 3 meses siguientes al período señalado en la letra a).
- c) Una bonificación equivalente al 30 por ciento de la cuota durante los 3 meses siguientes al período señalado en la letra b).

En el supuesto de que los trabajadores por cuenta propia sean menores de 30 años, o menores de 35 años en el caso de mujeres, y causen alta inicial o no hubieran estado en situación de alta en los 2 años inmediatamente anteriores, a contar desde la fecha de efectos del alta, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, podrán aplicarse, además de las reducciones y bonificaciones especificadas, una bonificación adicional equivalente al 30 por ciento, sobre la cuota por contingencias comunes, en los 12 meses siguientes a la finalización del periodo anterior, siendo la cuota a bonificar la resultante de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal. En este supuesto la duración máxima de las reducciones y bonificaciones será de 36 meses.

El período de espera para obtener estos beneficios será de 3 años cuando los trabajadores autónomos hubieran disfrutado de dichos beneficios en su anterior período de alta en el citado régimen especial.

Respecto al segundo (art. 32), las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, las víctimas de violencia de género y las víctimas del terrorismo en iguales circunstancias, además de los beneficios ya analizados (y aplicables a las cooperativas de trabajo asociado y a las sociedades laborales con idénticas condiciones a las examinadas) con posterioridad al periodo inicial de 12 meses, y con independencia de la base de cotización elegida, los trabajadores por cuenta propia, podrán aplicarse una bonificación sobre la cuota por contingencias comunes, siendo la cuota a bonificar el 50 por ciento del resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal, por un período máximo de hasta 48 meses, hasta completar un periodo máximo de 5 años desde la fecha de efectos del alta.

En fin, se aplica la compatibilización (durante 270 días) de la prestación por desempleo prevista en el art. 33 LETA con el inicio de una actividad para aquellos perceptores de la prestación por desempleo que se incorporen como socios de sociedades laborales de nueva creación o socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado de nueva creación que estén encuadrados en el régimen especial de la Seguridad Social que corresponda por razón de su actividad por cuenta propia.

C) Medidas de impulso en el ámbito castellano y leonés

A nivel regional, la Junta de Castilla y León ha apostado por la promoción y fomento de las entidades de economía social como forma generadora de riqueza y crecimiento, apoyando los inicios de la actividad y la creación de puestos de trabajo, así como la igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran. Como muestra de ello, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece, en su artículo 8.2, que corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social.

El apoyo a la actuación de las entidades de economía social en el sector de rehabilitación y regeneración urbana cabe dividirla en tres acciones (de menor a mayor intensidad): en primer lugar, la conexión con la RIS3 de Castilla y León y consiguiente utilización de cuantas iniciativas se hayan puesto en marcha a ellas vinculadas; en segundo, con el proyecto “Fomento y apoyo a la Economía Social en regiones escasamente pobladas de Europa”; y en tercero y de manera más cercana a lo examinado hasta ahora y al día a día de estas empresas y trabajadores, a través de las medidas financieras puestas en marcha.

En la Estrategia Regional de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente (RIS3) de Castilla y León 2014-2020 cabe destacar las siguientes prioridades: la Prioridad 1 Agroalimentación y recursos naturales como catalizadores de la extensión de la innovación sobre el territorio. Fundamentalmente, estos retos se centran en las materias primas no energéticas y no-agrícolas utilizadas en la industria (minerales metálicos, minerales industriales, materiales de construcción, caucho natural y madera). La idea final, que coincide con la prioridad para Castilla y León, es reducir la dependencia e importaciones de materias primas, fomentar la producción y exportaciones y poner a Europa en la primera línea de este sector mitigando los impactos ambientales y sociales.

Dentro de la Prioridad 3: Aplicación de conocimiento y tecnología en Salud y en Atención Social, Cambio Demográfico y Bienestar está previsto el apoyo a las tecnologías que faciliten la vida independiente de las personas en su domicilio, con especial atención al ámbito rural y la investigación de soluciones innovadoras para la inclusión social, basadas en procesos, organización y TIC.

La Prioridad 5: I+D en Tecnologías de la Información y la Comunicación, Energía y Sostenibilidad para la competitividad global regional parte como base de la transversalidad de tecnologías y conocimiento entre las que está sostenibilidad y hábitat. Esta integración de energía, transporte y TIC es la que plantea el Programa Horizonte 2020 con el concepto de smart cities. Esto implicará la aplicación de las TIC, el uso de medidas de eficiencia energética, optimización a nivel de distritos, el uso de las energías renovables, la sostenibilidad del transporte urbano y la necesaria reducción drástica de las emisiones de gases de efecto invernadero en las zonas urbanas (en condiciones económicamente aceptables) al tiempo que garantizará a los ciudadanos mejores condiciones de vida: reducir las facturas de energía, el transporte más veloz, creación de empleo y como consecuencia un mayor grado de resistencia al impacto climático. El desarrollo de *smart cities* o ciudades inteligentes, ya en marcha también en Castilla y León, además de la I+D+I que conllevan, de manera destacada en TIC y en energía, son iniciativas que permiten extender las políticas de innovación a ámbitos territoriales subregionales, implicando en los procesos de desarrollo a ayuntamientos, diputaciones, etc. Esta prioridad también está alineada con las iniciativas de colaboración público-privada (PPP, sus siglas en inglés) EeB (Energy-efficient Buildings), FoF (Factories of the Future) y SPIRE (Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency).

En cuanto a la segunda línea, la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Empleo ha puesto en marcha, como líder de grupo, el proyecto “Fomento y apoyo a la Economía Social en regiones escasamente pobladas de Europa” tras la resolución favorable del proyecto europeo INTERREG ‘SOCENT SPAs’ dirigido al emprendimiento social en las zonas poco pobladas de la Unión Europea. El proyecto tiene una vigencia de cuatro años y se desarrolla en dos fases: los dos primeros años se impulsan instrumentos que sienten las bases de actividades relacionadas con la creación de fondos de garantía y distintos recursos como viveros e incubadoras de empresas, entre otros. La segunda fase implicará el seguimiento y evaluación de los resultados del emprendimiento y economía social de los proyectos. El objetivo final es el fomento de políticas que favorezca y apoyen a las empresas sociales en zonas escasamente pobladas para fijar población y paliar los problemas demográficos de esos territorios¹³³².

En fin, Castilla y León cuenta con las siguientes ayudas *ad hoc*:

1.- Subvenciones para la financiación de las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional en los Centros Especiales de Empleo (2017) previstas en la Orden de 30 de marzo de 2017, de la Consejería de Empleo, por la que se convocan subvenciones para la financiación de las unidades de apoyo a la actividad profesional en los centros especiales de empleo para 2017¹³³³.

a) Las subvenciones estarán destinadas a financiar gastos de las unidades de apoyo a la actividad profesional de los centros especiales de empleo que desarrollen las funciones previstas en el artículo 2 del Real Decreto 469/2006, de

1332 http://www.comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284721258206/_/1284656199791/Comunicacion.

1333 https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181054765/_/1284721567779/Propuesta.

21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo.

b) Son gastos subvencionables los costes laborales y de Seguridad Social de los trabajadores contratados indefinidamente de las unidades de apoyo a la actividad profesional en los centros especiales de empleo.

c) Serán subvencionables los gastos que se hayan realizado desde el 1 de agosto de 2016 hasta el 31 de julio de 2017.

d) Se tendrán en cuenta las contrataciones indefinidas de los trabajadores de las unidades de apoyo a la actividad profesional y las contrataciones de los trabajadores con discapacidad que aparezcan relacionadas en la solicitud. En el caso de trabajadores con discapacidad sólo serán subvencionables aquellos que tengan un contrato indefinido o un contrato temporal de duración igual o superior a seis meses. En este último supuesto, dicho periodo de seis meses, debe estar íntegramente comprendido dentro del período subvencionable.

2.- Subvenciones al pago de cuotas de la Seguridad Social a trabajadores beneficiarios de la prestación por desempleo en la modalidad de pago único. Serán subvencionables las cuotas satisfechas por el beneficiario al régimen de la Seguridad Social correspondiente, durante el tiempo en que se hubiera percibido la prestación por desempleo de no haberse reconocido la prestación en su modalidad de pago único, correspondientes a un determinado período (entre el 1 de septiembre de 2016 y 31 de agosto de 2017), de conformidad con la Orden de 30 de marzo de 2017, de la Consejería de Empleo, por la que se convocan subvenciones consistentes en el pago de cuotas de la seguridad social a los trabajadores beneficiarios de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único para el año 2017¹³³⁴.

3.- Subvenciones para la incorporación de socios trabajadores o de trabajo en Cooperativas y Sociedades Laborales. Son ayudas para el año 2017, dirigidas a incentivar la creación y mantenimiento de empleo en cooperativas y sociedades laborales con ánimo de lucro, a través de la incorporación de socios y la financiación de proyectos de inversión, reguladas en la Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.

a.- El Programa I está destinado a subvencionar las incorporaciones como socios trabajadores o de trabajo que hayan causado alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social entre el 1 de marzo de 2016 y el 28 de febrero de 2017. Las personas que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo en una cooperativa o sociedad laboral deberán estar incluidas en alguno de los colectivos siguientes¹³³⁵:

a) Desempleados menores de 25 años que no hayan tenido antes un primer empleo fijo.

b) Desempleados mayores de 45 años.

c) Desempleados de larga duración que hayan estado sin trabajo e inscritos en las oficinas de empleo durante al menos 12 de los anteriores 16 meses o durante 6 meses de los anteriores 8 meses si fueran menores de 25 años.

d) Desempleados a quienes se haya reconocido el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, para su incorporación como socios a la sociedad cooperativa o sociedad laboral que solicita la subvención, siempre que el período de prestación por desempleo que tenga reconocido no se inferior a 360 días si tienen 25 años o más y 180 días si son menores de 25 años.

e) Mujeres desempleadas que se incorporen como socias trabajadoras o de trabajo en los 24 meses siguientes a la fecha de parto, adopción o acogimiento.

f) Personas desempleadas con discapacidad, con un grado de minusvalía igual o superior al 33%.

1334 https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181054765/_/1284721522290/Propuesta.

1335 https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181054765/_/1284721595984/Propuesta.

g) Desempleados en situación de exclusión social pertenecientes a alguno de los colectivos contemplados en el Programa de Fomento de Empleo vigente en el momento de la incorporación como socio.

h) Trabajadores vinculados a la empresa por contrato de trabajo de carácter temporal no superior a 24 meses, con una vigencia mínima de 6 meses a la fecha de solicitud de la subvención.

b.- El Programa II está destinado a subvencionar las inversiones en instalaciones técnicas, maquinaria, utillaje, mobiliario, equipos para proceso de información, así como los activos inmateriales vinculados con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, debiendo ser realizadas por cooperativas o sociedades laborales, con socios trabajadores o de trabajo, y resultar necesarias para su puesta en funcionamiento o ampliación¹³³⁶.

4.- Subvenciones a empresas de inserción laboral para el personal de acompañamiento dirigidas a financiar los costes laborales y de seguridad social derivados del personal de acompañamiento de las empresas de inserción laboral calificadas en el Registro de Empresas de Inserción Laboral de la Comunidad de Castilla y León (Orden EMP/320/2017, de 26 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a empresas de inserción laboral para el personal de acompañamiento).

Al final estas cuatro líneas de subvención coadyuvan, pero no suponen un baluarte permanente. Al respecto, conviene también apuntar aquí como más eficaz el apoyo prestado desde las distintas Administraciones Públicas a la creación mediante tutorización y consultoría o viveros para el nacimiento y cuidado de estas empresas.

D) Medidas previstas en otras Comunidades Autónomas

Analizadas de forma sucinta las medidas previstas a nivel europeo y más pormenorizadamente aquellas nacionales y de la Comunidad de Castilla y León, procede destacar cuantas se han puesto en marcha en otros territorios autonómicos, capaces de servir de estímulo para el desarrollo de estas empresas de economía social en el sector de la construcción y rehabilitación urbanas.

Respecto a estas últimas, escasos son los territorios que prevén ayudas destinadas a la construcción, y cuantas las han diseñado, aparecen orientadas a la rehabilitación de cascos urbanos concretos (en el caso, Almería) y rehabilitación de fachadas (Cataluña)

En cuanto a las empresas de economía social, cabe destacar las siguientes:

- Aragón: Orden EIE/607/2016, de 6 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la creación y consolidación del empleo y mejora de la competitividad en cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales
- Castilla-La Mancha: Resolución número 90 de 10 de mayo de 2017 y Decreto 22/2017 concede subvenciones directas a cooperativas y sociedades laborales.
- Cataluña: realiza convocatorias para la concesión de ayudas en forma de garantía para la financiación de las empresas de la economía social.
- Extremadura: prevé subvenciones para el fomento del empleo en el ámbito de la economía social al amparo del Decreto 89/2016, de 28 de junio.
- Madrid: concede ayudas económicas dirigidas a la mejora de la financiación para la capitalización de cooperativas y sociedades laborales y convocatoria del Ayuntamiento de Madrid para fomentar la intercooperación empresarial de la economía social.

1336 https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181054765/_/1284721648733/Propuesta.

VI.II.4.- Apoyo a las empresas de economía social vinculadas a la contratación pública en el ámbito urbanístico

Una de las vías para apoyar a las entidades de economía social cuya actividad se desarrolle en el sector de la construcción (específicamente en la rehabilitación y reordenación urbanas), consiste en la posibilidad de introducir cláusulas sociales en las diferentes fases del procedimiento de contratación pública¹³³⁷ (en la definición del objeto del contrato, de las especificaciones técnicas, de criterios de admisibilidad/selección, de criterios de adjudicación y de condiciones de ejecución)¹³³⁸. “A tenor de la normativa, en todas ellas cabe la posibilidad de introducir criterios sociales, no obstante, algunas de las fases resultan más propicias que otras a tal fin”¹³³⁹.

Por cláusula social cabe entender toda disposición incluida en un contrato o acuerdo comercial en virtud de la cual la parte prestadora del servicio o ejecutora de la obra asume, como condición de acceso o de ejecución, el compromiso de cumplir con determinados objetivos de política sociolaboral, como son la creación de más y mejor empleo, o la garantía de los derechos laborales¹³⁴⁰. Los contratos públicos, bajo esta perspectiva y a través de dichas cláusulas, constituyen una útil herramienta en manos de los poderes públicos para el desarrollo e impulso de las políticas que la sociedad demanda¹³⁴¹.

La finalidad que subyace a la introducción de estas cláusulas en la contratación pública o licitación¹³⁴² radica en proporcionar “ventajas a las personas y colectivos desfavorecidos, a las empresas con un marcado carácter social, a la sociedad en su conjunto y a la propia Administración, teniendo en cuenta el ahorro que para ella supone la activación de las políticas activas de empleo y el avance en la disminución de las tasas de precariedad”¹³⁴³. De hecho, el Libro Verde de la contratación pública considera uno de los objetivos del mercado interior y, por tanto, de la contratación pública, la creación de empleo¹³⁴⁴.

En la misma línea de actuación se hallan las conocidas como Directivas de contratación de cuarta generación, que diseñan el tránsito hacia la contratación pública estratégica e intentan profundizar en las posibilidades de las “contrataciones públicas socialmente responsables”¹³⁴⁵. Así, la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en la cual “la dimensión socio-laboral ha ganado en presencia”¹³⁴⁶,

1337 QUINTANA LÓPEZ, T., “La actividad administrativa de prestación. El servicio público. La doctrina clásica del servicio público. Evolución de la doctrina. Nacionalización y municipalización de servicios y actividades”, en AA.VV., Derecho Administrativo. Parte especial, Civitas, Madrid, 1995, p. 114.

1338 LARRAZABAL ASTIGARRAGA, E., “Las cláusulas sociales en la contratación pública y la posibilidad de establecer un salario mínimo en la ejecución de los contratos”, Lan Harremanak, núm. 31, 2014, p. 141.

1339 LARRAZABAL ASTIGARRAGA, E., “Las cláusulas sociales en la contratación pública y la posibilidad de establecer un salario mínimo en la ejecución de los contratos”, cit., p. 141.

1340 MOLINA NAVARRETE, C., “Relaciones laborales, política de empleo y compra pública socialmente responsable: las cláusulas sociales en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público”, Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF), núm. 302, 2008, p. 7.

1341 GARCÍA ARÉJULA, J.M^a., “La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco”, cit., p. 123 y CASARES MARCOS, A.B., “Función de las cláusulas sociales en relación con la prestación contractual: la definición del objeto contractual y su introducción como condición especial de ejecución”, en prensa.

1342 Por todos, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Cláusulas sociales y licitación pública: análisis jurídico, Instituto Andaluz de Administración Pública, Madrid, 2009.

1343 Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía, 01/2010, de 19 de mayo y QUINTANA LÓPEZ, T. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público”, en La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público, CESCYL, Valladolid, 2011, p. 344.

1344 QUINTANA LÓPEZ, T. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público”, cit., p. 405 y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La vis expansiva de las cláusulas sociales en el sistema de contratación pública: un cauce para el fomento del empleo de los colectivos más desfavorecidos permitido por el Derecho Comunitario”, en AA.VV.: Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa, Vol. II, XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, MTIn, Madrid, 2010, pp. 749.

1345 BURZACO SAMPER, M., “Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales”, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 86, 2016, p. 281.

1346 MIRANDA BOTO, J.M., “Contratación pública y cláusulas de empleo y condiciones de trabajo en el Derecho de la Unión Europea”, Revista Jurídica de los Derechos Sociales, núm. 2, 2016, p. 80.

señala que ésta desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, siendo uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos, facilitando la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública y permitiendo que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. Según esta Directiva, la oferta económicamente más ventajosa se determinará sobre la base del precio o coste, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate (art. 67.2).

La recientemente promulgada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las mencionadas Directivas --de cuarta generación-- del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, anuncia en su art. 1.3 que “en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”.

Añade a continuación una mención explícita a las entidades de economía social: “igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”. Parece, en consecuencia, que la incorporación al mercado de trabajo de las capas más débiles mediante la contratación con estas unidades productivas es uno de los objetivos perseguidos¹³⁴⁷.

A lo largo de su articulado y de forma específica, por cuanto aquí importa, referidos a los criterios de adjudicación, el art. 145 prevé que “los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato..., que podrán ser, entre otros, los siguientes: 1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones... Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

“Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato”.

La vinculación del criterio con el objeto del contrato requiere que se refiera o integren las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material (art. 145.6).

En fin, en la nueva norma sigue la previsión referida a la reserva en caso de centros especiales de empleo y empresas de inserción, pendiente de desarrollo por parte de los distintos gobiernos nacional y territorial: “mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo

1347 QUINTANA LÓPEZ, T. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público”, cit., p. 390.

protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100... El Acuerdo de Consejo de Ministros [...] deberá adoptarse en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si transcurrido este plazo el Acuerdo de Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo” (disposición adicional 4ª).

VI.III.- INTERRELACIÓN ENTRE SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL EN ENTORNOS URBANOS

El último apartado realiza un bosquejo del camino futuro por el que transitará el sistema de relaciones laborales y productivas a nivel mundial y con repercusiones en el ámbito nacional y autonómico. Dos son las variables a tener en cuenta y analizadas: de un lado, el cambio de paradigma provocado por la industria 4.0 y, de otro, la lucha necesaria contra el cambio climático y sus consecuencias a través de los empleos verdes; junto a ellos aparecen propuestas experimentales que sirven de prototipos del futuro a construir.

VI.III.1.- Dificultades para la sostenibilidad social y medioambiental en el nuevo urbanismo

El sistema productivo está transformándose (lleva haciéndolo mucho tiempo) merced a la cuarta revolución industrial. Esta industria 4.0 o “industria inteligente” supone un salto cualitativo en la organización y gestión de la cadena de valor del sector¹³⁴⁸; e implica la incorporación de las nuevas tecnologías (*Big data* y análisis de datos, *Cloud Computing* -evolucionando desde los datos en la nube a los datos en la niebla-, ciberseguridad, robótica, internet de las cosas¹³⁴⁹, simulación y prototipado, realidad aumentada, etc.) a la considerada “tradicional”, permitiendo que dispositivos y sistemas colaboren entre ellos y con otros para crear una industria inteligente¹³⁵⁰.

El sector de la construcción no ha sido ajeno a dicho cambio y ha experimentado (y seguirá haciéndolo) nuevos procesos, sistemas y mecanismos, nuevos modos y maneras de edificar, que repercuten en el sistema de relaciones laborales en dicho ámbito. Los anclajes de la cuarta revolución industrial (“que tiene como base la conectividad: cuando fabricación, logística, encargo y diseño se alinean con el cliente para fabricar productos personalizados a precios de masas”¹³⁵¹), esto es, los ya mencionados robótica, biotecnología, nanotecnología o inteligencia artificial, se entremezclan con las fenomenologías anteriores redimensionando, en su conjunto, los procesos de automatización y digitalización; hacen más profundas las consecuencias del cambio tecnológico; y complejizan aún más las dimensiones del mismo¹³⁵² hasta llegar a la esfera laboral y al sector analizado.

1348 AA.VV., La transformación digital de la industria española, Ministerio de Industria español, 2015 y CC.OO.: “Industria 4.0: una apuesta colectiva”, <http://www.industria.ccoo.es/cms/g/public/o/6/o163594.pdf>.

1349 Sobre las implicaciones del Internet de las cosas, OCDE, Perspectivas de la OCDE sobre la economía digital 2015, 2015, pp. 275 y ss.; en España, AA.VV., Las tecnologías IoT dentro de la industria conectada 4.0, EOI, Madrid, 2015.

1350 AA.VV., La transformación digital de la industria española, Ministerio de Industria español, 2015.

1351 CC.OO., “Industria 4.0: una apuesta colectiva”, <http://www.industria.ccoo.es/cms/g/public/o/6/o163594.pdf>.

1352 ALEMÁN PÁEZ, F., “El derecho de desconexión digital. una aproximación conceptual, crítica y contextualizadora al hilo de la Loi Travail núm. 2016-1088”, Trabajo y Derecho, 2017.

El impacto en el trabajo es distinto en cada caso y las implicaciones diversas para cada “nueva-nueva tecnología”¹³⁵³. En el ámbito examinado, la construcción, no se trataría tanto de creación de un nuevo empleo como de cambios en el empleo tradicional y destrucción del mismo por la automatización y la robotización.

En cuanto hace a este último extremo, y huyendo de cuantos vaticinan un apocalipsis del trabajo por cuenta ajena, cabe reflejar aquellos estudios que concuerdan con las causas de este “desempleo tecnológico”: aquél en el que se produce un desfase temporal entre la pérdida de empleo y la reinversión de los beneficios producidos por la mejora de la eficiencia provocada por las nuevas tecnologías se transforme en generación de actividad y de empleo¹³⁵⁴. Las cifras sobre el número de puestos a perder oscila: el Foro de Davos alerta que hasta 2020 se destruirán 7 millones de empleos en las principales 17 economías; un estudio de la Universidad de Oxford “profetiza” que desaparecerán 700 profesiones¹³⁵⁵; la firma norteamericana Merrill Lynch también se ha sumado al “roboapocalipsis” laboral y ha publicado un informe que apuntaba a que en 2025 las máquinas realizarían el 45% de las tareas de fabricación, un porcentaje que actualmente se sitúa en sólo el 10%¹³⁵⁶; otras previsiones afirman que en las próximas décadas se habrán destruido el 40% de los puestos de trabajo existentes en la actualidad, atendido a sus características y a la posibilidad de que sean sustituidos por robots o por la automatización de sus tareas¹³⁵⁷.

Sin embargo, los estudios establecen diferencias respecto al grado de afectación por ocupaciones y países. En España, las estimaciones efectuadas por el Instituto Global McKinsey (que analiza el impacto de la automatización en 54 países) considera que existen un total de 8,7 millones de empleo son susceptibles de ser automatizados¹³⁵⁸. De tomar como referente el ejemplo interno, “las consecuencias de sumar a un presente gris, cuando menos, un futuro incierto en el empleo, se trasladarán sobre el conjunto de la sociedad en forma de incremento de las desigualdades económicas y sociales, pobreza y debilitamiento de la cohesión social”¹³⁵⁹.

Por profesiones, “los trabajos manuales y repetitivos serán los que tendrán mayor probabilidad de ser reemplazados por máquinas”¹³⁶⁰, es decir, que afectará más a las ocupaciones menos cualificadas¹³⁶¹. No falta quien ha establecido una clasificación por profesiones, diferenciadas por el impacto que tendrá la automatización y digitalización¹³⁶²: a) Trabajos con alto riesgo de desaparición (los empleos de oficina; las ventas y el comercio en general; el transporte y la logística; amplias franjas de la industria manufacturera; la construcción tradicional; algunos aspectos de los servicios financieros; algunos tipos de servicios (traducciones, consultores impositivos, etc.); b) trabajos con poco riesgo de desaparición (las actividades vinculadas con la educación, las artes, los medios de comunicación; los servicios legales; los recursos humanos; proveedores de servicios de salud; algunos aspectos de los servicios financieros; ingenieros y científicos; trabajo social, peluqueros, atención a la belleza, etc.); y c) nuevos trabajos o con mayor impacto (analistas de datos; *data miners*; *data architects*; expertos en software y aplicaciones; especialistas en *networking* e inteligencia artificial; diseñadores y creadores de máquinas de nueva inteligencia, robots e impresoras 3D; expertos en negocios digitales y especialistas en *ecommerce*)¹³⁶³.

También el impacto de la digitalización va a afectar de manera diferente según el segmento poblacional de que se trate. Así, los jóvenes habrán de afrontar retos y mayores dificultades al comienzo de sus carreras debido a su falta de experiencia; los trabajadores maduros que sean sustituidos por máquinas arrastrarán dificultades para retornar al mundo

1353 DEGRYSE, C., “Digitalisation of the economy and its impact on labour markets”, ETUI, núm. 2, 2016, pp. 17-18 y ÁLVAREZ CUESTA, H., El futuro del trabajo v. el trabajo del futuro, Colex, Madrid, 2017.

1354 ALBIZU, M., “El futuro del empleo industrial (I): la adaptación al 4.0 del tejido industrial”, cit.

1355 MOLINA NAVARRETE, C., “¿El futuro del trabajo, trabajo sin futuro?. Los ‘mitos finalistas’ en la era digital del ‘neomercado’”, Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos, núm. 408, 2017, p. 8.

1356 http://about.bankofamerica.com/en-us/what-guides-us/driving-responsible-growth.html#fbid=ebMHku_RWD4.

1357 FREY, C.B. y OSBORNE, M.A., “The future of employment: how susceptible are Jobs to computerisation?”, http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf, 2013.

1358 <http://public.tableau.com/profile/mckinsey.analytics#!/vizhome/InternationalAutomation/WhereMachinesCanReplaceHumans>

1359 UGT/CC.OO., El futuro del trabajo que queremos, 2017, p. 6.

1360 CC.OO., “Industria 4.0: una apuesta colectiva”, <http://www.industria.ccoo.es/cms/g/public/o/6/o163594.pdf>

1361 Ya ha empezado con los repartidores, véase al respecto las iniciativas de Amazon o de Domino’s en Hamburgo.

1362 ÁLVAREZ CUESTA, H., El futuro del trabajo v. el trabajo del futuro, cit.

1363 RASO DELGUE, J., “La empresa virtual: nuevos retos para el Derecho del Trabajo”, Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, volumen 5, núm. 1, 2017, p. 8.

laboral, a lo que se suma las eventuales para adaptarse a las modificaciones tecnológicas introducidas en su empresa. También quienes carezcan del acceso a la tecnología y a la red (como minorías étnicas y en el ámbito interno las zonas rurales)¹³⁶⁴.

El Parlamento Europeo no es catastrofista y no asocia la robotización con la sustitución de puestos de trabajo, pero cree probable que los empleos menos cualificados en sectores intensivos en mano de obra sean más vulnerables a la automatización; y, al tiempo, el crecimiento del empleo es considerablemente más rápido en los puestos de trabajo que hacen un mayor uso de la informática; y dicha automatización puede liberar a las personas de tareas manuales monótonas y permitirles que se dediquen a otras más creativas y significativas¹³⁶⁵.

Aunque tanto hay razones para considerar que se aventuran tiempos de penumbra como de oportunidades, al final el resultado obtenido depende de las elecciones que Estados, agentes sociales, empresarios y trabajadores realicen hoy¹³⁶⁶: los gobiernos, las empresas y las personas han de adaptarse a las circunstancias cambiantes, y son capaces de alterar las consecuencias de cambios aparentemente “inevitables”¹³⁶⁷. La sociedad ahora necesita aprender a trabajar junto con robots o, como dicen, “competir con la máquina y no contra ella”¹³⁶⁸. El futuro del trabajo, y en este sector en concreto, dependerá de un equilibrio óptimo entre la nueva generación de máquinas de alto rendimiento y las habilidades humanas, que es una perspectiva muy diferente a la visión tradicional de máquinas como sustituto del trabajo humano¹³⁶⁹.

En este sentido, el Comité Económico y Social Europeo propone potenciar la negociación colectiva, la inversión en formación profesional y que la UE y los Estados miembros examinen, “en un diálogo con los interlocutores sociales, mediante qué estrategias puede adaptarse el ámbito de validez de las normas sociales y laborales para que reflejen las condiciones de un mundo del trabajo digital”¹³⁷⁰.

VI.III.2.- Propuestas para aunar y transformar las ciudades

En cuanto a los prototipos mencionados con anterioridad, cabe dar cuenta de algunas (una extracción necesariamente sesgada de) acciones experimentales o proyectos que combinan la sostenibilidad social, medioambiental y el arte para construir entornos urbanos que realmente permitan a sus habitantes vivir.

Como ejemplos señeros de estas nuevas tendencias cabe señalar las siguientes:

- a) El proyecto Yuca_Tech de Amor Muñoz¹³⁷¹ busca generar trabajo colectivo para la solución de problemas locales (proveer fuentes de energía renovable) en una comunidad del Yucatán mediante un laboratorio de tecnología comunitaria para crear celdas solares textiles y objetos lumínicos.
- b) Varios de los proyectos de Patricia Johanson hablan sobre la recuperación del espacio urbano desde una perspectiva artística, como Fair Park Lagoon, Dallas, Texas¹³⁷².

1364 WEST, D.M., “What happens if robots take the jobs? The impact of emerging technologies on employment and public policy”, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/robotwork.pdf>, p. 10.

1365 Informe del Parlamento Europeo con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica, de enero de 2017.

1366 http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_552360/lang-es/index.htm.

1367 RAJA, S. y AMPAH, M., “Will the digital revolution help or hurt employment?”, *Connections*, núm. 103148, 2016, p. 1.

1368 BRYNJOLFSSON, E. y MCAFEE, A., *The second machine age. Work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 2015.

1369 VALENDUC, G. y VENDRAMIN, P., “Work in the digital economy: sorting the old from the new”, http://www.ftu-namur.org/fichiers/Work_in_the_digital_economy-ETUI2016-3-EN.pdf, 2016, p. 24.

1370 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo en el marco de las transformaciones industriales, 2015, p. 5.

1371 http://amormunoz.net/2017/02/02/yuca_tech/.

1372 <http://patricijohanson.com/projects/fair-park-lagoon.html>.

c.) The Harrison Studio: Los proyectos anteriores se han centrado en la restauración de cuencas hidrográficas, la renovación urbana, la agricultura y las cuestiones forestales, entre otros. Los proyectos visionarios de los Harrison han conducido a menudo a cambios en la política gubernamental y han ampliado el diálogo sobre ediciones previamente inexploradas que condujeron a las implementaciones prácticas a través de los Estados Unidos y de Europa¹³⁷³.

d) El Premio Turner 2015 lo gana un colectivo denominado Assemble¹³⁷⁴ que ha regenerado un barrio degradado de Liverpool con la colaboración de los propios vecinos y una compañía de inversión social.

e.) Desde España han nacido también propuestas parecidas, como las llevadas a cabo por Re-Gen en Huesca para recuperar solares vacíos con la participación e impulso de vecinos, comerciantes y Administración Local¹³⁷⁵ o cooperativas de arquitectos cuyas propuestas pasan por transformar la ciudad mediante la participación activa de la gente que la habita y de la acción propositiva, como Lacol¹³⁷⁶.

f) Basurama es un colectivo dedicado a la investigación, creación y producción cultural y medioambiental que ha centrado su área de estudio y actuación en los procesos productivos, la generación de desechos que éstos implican y las posibilidades creativas que suscitan estas coyunturas contemporáneas. Ha realizado proyectos basados en el reciclaje y reutilización hasta llegar a la transformación de espacios en las ciudades (City For Children Under 99 Years Old¹³⁷⁷), o de las propias ciudades [(Re)_Create Taipei¹³⁷⁸, Paisaje Sur. Intervención En El Huerto De San Juan¹³⁷⁹; Das Detroit Projekt¹³⁸⁰; Autoparque en Malabo¹³⁸¹; Autoparque en Maputo¹³⁸²; Autobarrios San Cristóbal¹³⁸³]; y de denuncia de las obras a medio realizar (Ruinas de Lujó¹³⁸⁴). El objetivo de estos proyectos es generar procesos de colaboración entre asociaciones vecinales, agentes locales y colectivos artísticos para el análisis de entornos a escala de barrio y la activación de espacios a través de intervenciones colaborativa.

Destaca a estos efectos Urban Cooks Platforms, que ante las barreras de diverso tipo para poder desarrollar un proyecto de iniciativa ciudadana de gestión de espacio público como problemas legales, de seguridad o de falta de recursos, que en algunas ocasiones son debidos a un desconocimiento técnico de los ciudadanos y otras a que los canales de comunicación con las entidades propietarias de los recursos (sean estas privadas o públicas) son obsoletos o directamente inexistentes, han desarrollado una metodología común de trabajo y apoyo a las iniciativas ciudadanas y de diálogo con las instituciones, que fue puesto a prueba en Madrid, Skopje y Belgrado a través del apoyo real de diversos proyectos de gestión ciudadana del espacio público¹³⁸⁵.

g) En Tree Mountain-A Living Time Capsule, Agnes Denes¹³⁸⁶ llevó a cabo, con la participación ciudadana, la reforestación de una montaña por parte de los habitantes de la zona, la cual, debido a la instalación artística realizada, no puede ser vendida ni transformada.

1373 <http://theharrisonstudio.net/>.

1374 <http://assemblestudio.co.uk/>.

1375 <https://regenhu.wordpress.com/>.

1376 <http://www.lacol.coop/>

1377 [-/proyecto/city-for-children-under-99-years-old/](#).

1378 http://basurama.org/proyecto/re_create-taipei/.

1379 <http://basurama.org/proyecto/paisaje-sur-intervencion-en-el-huerto-de-san-juan/>.

1380 <http://basurama.org/proyecto/das-detroit-projekt-spanish-participation/>.

1381 <http://basurama.org/proyecto/autoparque-en-malabo/>.

1382 <http://basurama.org/proyecto/autoparques-en-maputo/>.

1383 Es un proceso colectivo de reactivación de un lugar abandonado, reinventando su función y uso, mediante la construcción de un espacio urbano sugerente por y para los jóvenes y vecinos del barrio, <http://basurama.org/proyecto/autobarrios-sancristobal/>.

1384 <http://basurama.org/proyecto/ruinas-de-lujo/>.

1385 <http://basurama.org/proyecto/urban-cooks-platforms/>.

1386 <https://sites.middlebury.edu/landandlens/2016/10/06/agnes-denes-tree-mountain-a-living-time-capsule-11000-trees-11000-people-400-years-triptych-1992-1996-1992-2013/>.

h) MARES es un proyecto piloto que busca crear empleo y transformar los barrios y la ciudad de Madrid a través de la intervención en cuatro distritos mediante tres ejes de intervención: creación de empleo sostenible y de cercanía, rehabilitación de espacios en desuso y transformación de la ciudad. Promueve la creación de empresas, de tejido productivo y comunitario, así como buenas prácticas ciudadanas que llevan a una ciudad más sostenible. Es un proyecto financiado, en su mayoría, por la ya analizada iniciativa Urban Innovative Actions de la Comisión Europea¹³⁸⁷. Gira, sobre todo, en torno a cinco sectores: movilidad, alimentación, reciclaje, energía y cuidados y las iniciativas empresariales que se creen se basarán en el conocimiento y la experiencia de la ciudadanía y los principios de la economía social y solidaria. Sus objetivos prioritarios son, entre otros, poner a las personas y sus necesidades en el centro, generar empleo digno y estable, respetar el medioambiente y funcionar de forma democrática¹³⁸⁸.

i) En el Reino Unido se llama “Transition Town”¹³⁸⁹ (pueblo en transición) a un proyecto de comunidad de base que trata de construir resiliencia local en respuesta al cambio climático y a la escasez de recursos¹³⁹⁰.

j) Por último, cabe cerrar la enumeración con StreetNet International, la cual es una organización paraguas que cuenta con unas 45 organizaciones de afiliación (sindicatos, cooperativas, o asociaciones) que incluyen vendedores ambulantes, vendedores en mercados y buhoneros. Estas redes tienen su sede principalmente en África, América Latina y Asia pero también en Europa y en los Estados Unidos, cuyo objetivo consiste en promover el intercambio de conocimiento, las mejores prácticas a nivel internacional y las estrategias de defensa y promoción para superar el trabajo informal que se desarrolla en las calles de las ciudades¹³⁹¹.

VI.III.3.-Los empleos verdes

Como pieza clave para hablar de sostenibilidad social, económica y medioambiental vinculada al urbanismo en el ámbito territorial de Castilla y León resulta necesario acudir al concepto de empleos verdes¹³⁹².

Dicho término engloba actividades que contribuyen a proteger y restablecer los ecosistemas y la biodiversidad, reducir el consumo de energía, materias primas y agua, a descarbonizar la economía, a reducir las emisiones y a disminuir o evitar por completo todas las formas de desechos y contaminación; en este sentido, cabe definirlo, en una primera aproximación, como “las actividades agrícolas, manufactureras, de investigación y desarrollo (I+D+i), administrativas y de servicios que contribuyen, sustancialmente, a preservar o restablecer la calidad ambiental”¹³⁹³; o bien, de forma más amplia, como aquellas “que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos, hasta alcanzar en definitiva niveles sostenibles. [Por ello] se entiende por empleos verdes el trabajo en la agricultura, la industria, los servicios y la administración que contribuye a conservar o restablecer la calidad ambiental”¹³⁹⁴.

Pero para afianzar no solo la sostenibilidad ambiental (hasta el momento comprendida en el concepto) como la social, pues muchos de estos trabajos pueden resultar sucios, peligrosos, precarios y difíciles, por cuanto aquí interesa en industrias como el reciclado y administración de desechos, energía de la biomasa y la construcción, para la OIT sólo son empleos verdes aquellos que conjuguen el trabajo decente con, o bien una actividad económica respetuosa con

1387 Urban Innovative Actions (UIA) es una iniciativa de la Unión Europea que provee recursos a áreas urbanas europeas para probar nuevas soluciones para llevar a cabo cambios en el urbanismo, <http://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions>. Dicha iniciativa apoya a ciudades de más de 50.000 habitantes o varias que sumen dicha población.

1388 https://maresmadrid.es/wp-content/materiales-mares-mad/materiales-comunicacion/publicaciones/10_cosas_que_debes_saber_sobre_mares.pdf.

1389 <https://www.transitiontowntotnes.org/about/what-is-transition/>.

1390 GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA, *La Economía Social y Solidaria y el Reto del Desarrollo Sostenible*, 2014, p. 10.

1391 <http://www.streetnet.org.za/show.php?id=19&lang=spa>.

1392 Al respecto, ÁLVAREZ CUESTA, H., *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2016.

1393 MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, “Empleo verde, concepto y tendencias”, *Análisis y prospectiva*, núm. 6, 2013.

1394 AA.VV.: *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono. Mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2008, p. 12.

el medio ambiente o bien aquéllos que proporcionen productos o servicios “verdes”¹³⁹⁵ y tal es el concepto a promocionar¹³⁹⁶. Para la OIT, en particular, pero no exclusivamente, este concepto incluye “empleos que ayudan a proteger los ecosistemas y la biodiversidad, a reducir el consumo de energía, materiales y agua a través de estrategias altamente eficaces, reducir la dependencia del carbono en la economía y minimizar o evitar por completo la producción de todas las formas de desechos o contaminación”¹³⁹⁷.

A nivel interno, se han considerado actividades verdes “aquéllas que tienen por cometido corregir, minimizar o regenerar los efectos adversos de las actividades humanas en el medioambiente, es decir, se trata de un sector transversal a todos los demás sectores económicos, en el que están presentes tanto actividades de servicios específicamente ambientales, como por ejemplo, la gestión de residuos, la depuración de aguas residuales o regeneración de suelos, como las que dependen de ellas vía relaciones interindustriales; las que producen bienes y servicios de forma ambientalmente respetuosa, como la agricultura ecológica y el turismo ecológico y rural, las que generan energía y materia de forma sostenible, como las energías renovables o la producción forestal sostenible, y las orientadas a la conservación/regeneración de ecosistemas, como la gestión de parques o recuperación de espacios de valor ecológico; los servicios con finalidad preventiva y de control, como los que prestan las actividades y empresas privadas cuya misión y función es la prevención, minimización en origen de la contaminación, ecodiseño, educación y sensibilización ambiental, o las funciones que cumplen los departamentos de la administración con responsabilidades ambientales; las que realizan empresas de los sectores tradicionales que están avanzando en el proceso de modernización ambiental de sus productos y procesos, individual o colectivamente, así como las actividades de investigación y desarrollo tecnológico orientadas al incremento de la ecoeficiencia y ecoeficacia del sistema productivo”¹³⁹⁸.

Una vez formulado el concepto, precisa su conexión con el sector aquí analizado, la construcción. En España, estas *new green collar occupations*, que abarcan diferentes actividades, ocupaciones, niveles de educación y habilidades¹³⁹⁹, también se encuentran en el sector de la construcción. Al efecto, varios estudios señalan al mismo como uno de los ámbitos vinculados al empleo verde¹⁴⁰⁰. Así, constituyen empleos verdes, conforme la definición anterior, aquellos dedicados a la construcción y rehabilitación de edificios: iluminación, aparatos y equipo de oficina con uso eficiente de energía; calefacción/refrigeración solar, paneles solares; reconversión y rehabilitación; edificios verdes (ventanas, aislamiento, materiales de construcción, sistemas de calefacción, ventilación y aire acondicionado con uso eficiente de energía); y casas solares pasivas, edificios sin emisiones¹⁴⁰¹.

Este sector, tras el tremendo impacto que sufrió en términos absolutos y relativos en número de empleos perdidos por la crisis, ha necesitado (y quizá siga necesitando) de un proceso de cambio para apostar por la rehabilitación de los edificios en un contexto de un “nuevo urbanismo”¹⁴⁰² que busca conformar, como ya se ha dicho, “un modelo integrado de regeneración urbana, configurable como articulación espacial del nuevo pacto ecológico en el que el sistema holístico de las intervenciones relativas a los recursos humanos, naturales y físicos debería tener como referencia importante una nueva definición de la riqueza, basada no solo en la acumulación, sino sobre todo en el ahorro de recursos y en el aumento del nivel de bienestar de los ciudadanos”¹⁴⁰³. Este nuevo urbanismo no está reñido con altos niveles de ocupación: de atender a los datos proporcionados, el sector de la construcción urbanística es responsable del 40% del consumo

1395 OIT, “What is a Green job?”, OIT, Ginebra, 2013.

1396 ÁLVAREZ CUESTA, H., Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo, cit.

1397 OIT, Empleos verdes. Hechos y cifras, OIT, Ginebra, 2008, p. 2.

1398 OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA y FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, Informe de Empleo verde en una economía sostenible, 2009, p. 21.

1399 Siguiendo a EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING: Skills for green Jobs. Country report: Spain, <http://www.cedefop.europa.eu/en>, pp. 34 y ss.

1400 Siguiendo el cuadro elaborado en Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono, septiembre de 2008.

1401 OFICINA DE POLÍTICA EUROPEA WWF, Empleo verde en Europa. Oportunidades y perspectivas futuras: resumen ejecutivo, 2009, p. 7.

1402 Cuyas líneas maestras son las siguientes: paseabilidad (walkability); conectividad (connectivity); zonificaciones diversificadas (mix-use and diversity); mezcla de viviendas (mixed housing); arquitectura y diseño urbano de calidad (quality architecture and urban design); vecindario tradicional (traditional neighbourhood structure); sostenibilidad (sustainability); y calidad de vida (quality of life), Seguridad y Medio Ambiente, 2011, en http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2011/cap6_1_1.html; el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible se asienta sobre los siguientes pilares: económico, social, medioambiental y de gobernanza

1403 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana” 2011.

final de energía de la UE, pero, por ejemplo, la revisión de la Directiva sobre el uso de la energía en los edificios en la UE podría generar entre 280.000 y 450.000 nuevos empleos en 2020 a través de auditorías e inspecciones, trabajos de construcción, y empleo en industrias que producen materiales de aislamiento y otros materiales¹⁴⁰⁴. Es más, para cubrir las mejoras ambientales del sector de la edificación entre 2010 y 2050 se demandaría una inversión de 31 billones de dólares, de los cuales 19 se destinarían al sector residencial y 12 al sector servicios y esa inversión podría generar 10 millones de empleos estables adicionales¹⁴⁰⁵.

La apuesta realizada por una economía verde está enmarcada en el llamado New Deal verde: “este trabajo de descarbonización y desmaterialización es, en sí, una fuente de empleos que se alumbran tanto en sectores emergentes como en una reconversión hacia la sostenibilidad de sectores que han sido parte del proceso de insostenibilidad español, como el de la construcción, reorientándose a la modernización, a la optimización en clave energética, de accesibilidad... del enorme patrimonio español construido, y en gran parte mal construido, o el energético, revitalizado por la necesaria mayor eficacia y eficiencia energética y la generalización de las renovables”¹⁴⁰⁶.

El apoyo a estos nuevos trabajos, sostenibles social y ambientalmente, resulta crucial, y desde distintas instancias se han creado mecanismos para su fomento. Al respecto, cabe citar el programa de apoyo a los empleos verdes de la OIT¹⁴⁰⁷, que persigue dos objetivos: por un lado, abordar cuestiones relacionadas con el empleo y con las dimensiones sociales de las políticas ambientales, asegurando trabajo decente para las generaciones presentes y futuras; y, por otro, incorporar las preocupaciones medio ambientales al mundo del trabajo y cambiar los esquemas de consumo y producción en el largo plazo. De manera más precisa, el Programa, entre otras funciones, analiza las opciones disponibles para crear empleos verdes en gestión de desechos, energías renovables, construcción sostenible, agricultura, y otros enfoques sectoriales¹⁴⁰⁸. Por su parte, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible “Río+20” de junio de 2012 coincide en la importancia de adoptar un enfoque político integral para lograr avances en la transición a una economía verde, basado en incentivos para estimular la ecologización de la economía, en el que el trabajo decente y la inclusión social formen parte integral de cualquier estrategia de desarrollo sostenible y el diálogo social se sitúe en centro de la toma de decisiones. Según afirma dicho documento, la economía verde puede crear millones de empleos decentes en todos los sectores, pero especialmente en la agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria alimentaria, reciclaje, construcción y transporte¹⁴⁰⁹.

En fin, la Estrategia Europa 2020 encomienda a los Estados miembros utilizar la reglamentación, las normas de la construcción e instrumentos de mercado tales como impuestos, subvenciones y contratación pública para reducir el consumo de energía y recursos y utilizar los Fondos Estructurales para invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz.

VI.IV.- CONCLUSIONES

Del trabajo desarrollado en el Capítulo VI cabe extraer las siguientes conclusiones:

1. La idea vertebral que recorre el nuevo urbanismo es la sostenibilidad económica, social y medioambiental, en tanto las ciudades determinan el acceso a la educación y oportunidades de empleo, la capacidad para llevar una vida saludable y la participación en la vida colectiva de la comunidad. En consecuencia, la opción seguida por los legisladores estatal y autonómico por la rehabilitación y regeneración urbanas busca hacer de la ciudad un lugar más vertebrado, más cohesionado, más equilibrado, que sirva de base y sustrato al desarrollo de las personas. Es más, para avanzar en la sos-

1404 OFICINA DE POLÍTICA EUROPEA WWF, Empleo verde en Europa. Oportunidades y perspectivas futuras: resumen ejecutivo, 2009, p. 7.

1405 http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/formacion-ambiental/formacion-ceneam/lafundacionbiodiversidadinstrumentosyherramientas-paraelfomentodelempleguadalupegarcia_tcm7-400818.pdf.

1406 AA.VV. (JIMÉNEZ HERRERO, L.M. y LEIVA, A. Dirs.), Informe Empleo verde en una economía sostenible, http://www.forumambiental.org/pdf/Empleo_Verde.pdf, p. 38.

1407 OIT: Programa de empleos verdes, OIT, Ginebra, 2016, pp. 10 y ss.

1408 OIT: Los empleos verdes se vuelven realidad. Progreso y perspectivas para 2012, OIT, Ginebra, 2011 p. 1.

1409 OIT, Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde, OIT, Ginebra, 2012.

tenibilidad urbana es necesario hacer frente a los retos de la inclusión y la cohesión social y así lo recoge la normativa autonómica: “es necesario actuar de forma global, a través de la integración de las políticas sociales y la participación de la población residente” (Exposición de Motivos Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo).

2. Siguiendo el principio enunciado, se analizan distintas alternativas que combinan los valores de la sostenibilidad y de la cohesión social de forma innovadora ante la necesidad de reforzar los vínculos entre la cuestión urbana, social y ecológica, sin olvidar que los procesos de rehabilitación constituyen, además (y como en el Capítulo anterior se ha puesto de relieve), un redescubierto yacimiento de empleo. Si la construcción tradicional sirvió de motor de crecimiento y de empleo en España en los primeros años del siglo XXI, el nuevo urbanismo también está en disposición de volver a impulsar la contratación en este sector, si bien partiendo de las características del trabajo decente, al cual hay que sumar la necesaria participación de los ciudadanos.

3. El cambio de paradigma propuesto respecto al urbanismo y el modo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos creando un nuevo diseño de ciudad partiendo de la actual, no puede realizarse (o, al menos, no alcanzaría el objetivo pretendido) si no se presta la debida atención a la forma jurídica de las empresas que están llevando a cabo dicha transformación, tanto como vectores económicos como vías para lograr la cohesión social, la sostenibilidad pretendida y la participación de sus habitantes.

Se trata de que este modelo de urbanismo coadyuve a la generación de un tejido productivo de calidad e innovador, que entre sus principios esté alcanzar un empleo digno, estable y con la debida formación, la conciliación entre la vida laboral, personal y familiar, el cuidado del medio ambiente y del entorno local, la cooperación para mejorar la competitividad y la gestión de la empresa democrática y participativa. En este caso, para alcanzar los fines pretendidos y verdaderamente apostar por otro urbanismo más integrador, participativo y sostenible, como un sector productivo más, los medios utilizados importan.

4. Los medios propuestos para llegar a los fines pretendidos no son otros que las entidades de economía social (y cabría añadir el calificativo de solidaria) reguladas en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. Estas empresas apuntalan el desarrollo local mediante la generación de empleo, en tanto movilizan recursos locales, gestionan los riesgos de y para la comunidad y retienen y reinvierten en el mismo territorio los excedentes, contribuyendo a la construcción de la confianza y de la buscada cohesión social y, al tiempo, desempeñan un papel importante en la gobernanza local participativa. Las afirmaciones anteriores son refrendadas por sus principios vertebradores: a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social; b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad; c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad; y, d) Independencia respecto a los poderes públicos (art. 4). Destacan, por tanto, entre sus finalidades, el desarrollo local, la cohesión social, la apuesta por un trabajo decente en los términos acuñados por la OIT y la sostenibilidad, imprescindibles para construir un nuevo modelo de ciudad por quienes portan en su ADN idénticos fundamentos.

5. Del elenco anterior, conviene detenerse en cuantas resultan más adecuadas para incorporarse a la construcción de un nuevo modelo de ciudad en cualquiera de los estadios del ciclo productivo urbanístico, como son las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cooperativas, en especial las de trabajo asociado, las sociedades laborales y las recientemente reguladas, participadas.

1.- Las empresas de inserción, las cuales luchan contra la exclusión social facilitando la inserción laboral, resultan organizaciones extremadamente adecuadas para la actividad de rehabilitación y reforma urbanística, por naturaleza finita y sometida a múltiples variaciones de ocupación, debido a la flexibilidad presente en las modalidades de contratación (con la inclusión de un tipo específico de contrato temporal de fomento de empleo). Los trabajadores de inserción que presten servicios en el sector de la construcción, específicamente en la rehabilitación, renovación y mantenimiento o en el nuevo diseño de las ciudades, parten desde una posición de ventaja a la hora de su incorporación al mercado de trabajo: han adquirido experiencia en una profesión “cargada de futuro” en un sector en expansión.

Sin embargo, es preciso actualizar la normativa propia de Castilla y León para incrementar el apoyo y favorecer el desarrollo de este tipo de entidades. Resulta necesario, además, que el legislador estatal desarrolle la disposición adicional 4ª Ley 44/2007, que encomienda a una futura norma la fase de transición desde la empresa de inserción al mundo laboral “sin red”, semejante a los enclaves laborales.

2.- Las cooperativas, en particular las de trabajo asociado, aparecen reguladas en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, y por la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León. Estas cooperativas de trabajo asociado, en la denominación estatal, son cuantas “tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros”. En los últimos tiempos han cobrado especial relevancia estas organizaciones para crear ocupación de calidad, que tienen como señas de identidad la estabilidad, constituir un factor de progreso en el ámbito local, conseguir una mejor redistribución de los recursos y prestar con mayor eficacia servicios de naturaleza social. Además, se hallan en una posición de ventaja para adaptarse a los nuevos cambios organizativos, dada su versatilidad y la capacidad demostrada de formación de sus socios. Por ello, el fomento del cooperativismo supone una fórmula que facilita la integración económica y laboral en el mercado y hace perfectamente compatibles los requisitos de rentabilidad y competitividad adaptadas al entorno en este sector productivo; también porque servirán al doble objetivo, en este sector de actividad, de fijar empleo local y ahondar en la sostenibilidad como propósito transversal, no solo ecológica, que también, sino humana.

La primacía de la persona en estas sociedades se refleja en disposiciones específicas relativas a las condiciones de adhesión, renuncia y exclusión de los socios; en la regla una persona, un voto, y en la imposibilidad de que sus integrantes ejerzan un derecho sobre el activo de la sociedad cooperativa. En todo caso, deben estar integradas como regla general por tres socios (art. 8 Ley 27/1999), constituidas mediante escritura pública, e inscritas en el Registro de Sociedades Cooperativas.

En cuanto a las relaciones laborales dentro de este tipo de cooperativa, conviven los socios trabajadores con los tradicionales trabajadores por cuenta ajena. La relación que une a los primeros con la cooperativa es un vínculo societario, pero las condiciones de su prestación de servicios se asemejan a las previstas para un empleado por cuenta ajena pasadas por el tamiz de la cooperativa. Respecto a los trabajadores, la norma regula el procedimiento (y el derecho) a su incorporación como socio. Esta posibilidad se presenta con una gran carga de futuro, pues cuantos se incorporen a este tipo especial de empresas con contrato indefinido saben que tienen oportunidad para llegar a formar parte del entramado societario merced al desarrollo de su trabajo.

3.- Las sociedades laborales, reguladas en la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas, se asemejan a las cooperativas en la participación de los trabajadores en la titularidad de la empresa y su configuración como medio de autoempleo, con frecuencia como respuesta frente a situaciones de crisis en empresas (y en el deseo de conservar la entidad y su puesto de trabajo quienes mejor conocen la organización productiva), aunque se diferencian en el elemento personalista y democrático y en las finalidades de ayuda mutua y responsabilidad social propios de aquéllas y no, en principio y conceptualmente, de éstas. En las sociedades laborales, la mayoría del capital social es propiedad de trabajadores con contrato indefinido, siempre y cuando cumplan determinados requisitos.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha producido un gran auge de este tipo de sociedades, debido, en gran parte, a los beneficios fiscales y sociales que obtienen. De hecho, la Junta de Castilla y León ha elaborado, con el fin de facilitar la creación de este tipo particular de empresas, una guía orientativa en la que, además de su definición y regulación, proporciona una serie de pautas sencillas para orientar el camino para su implantación. También por parte de sus asociaciones autonómica y nacional se ha fomentado su nacimiento y constitución a través del asesoramiento, firma de convenios con instituciones regionales y locales o seguimiento del procedimiento a seguir.

Falta, no obstante, una apuesta decidida por este tipo de empresa, menos efímera y más vinculada al territorio local en el sector de la construcción, y específicamente en aquel dedicado a la rehabilitación y reordenación urbanas.

4.- Los centros especiales de empleo, regulados por el art. 43 del RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, son definidos como aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado y cuya finalidad radica en asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad, a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario.

El impacto que estas entidades tienen en la economía de Castilla y León y en concreto en el sector de la construcción y conexas reviste suma importancia. En este sentido, los años que llevan operando, el conocimiento que la sociedad tiene de la labor que realizan y el apoyo institucional constituyen los puntos fuertes de su desarrollo. Sin embargo, queda todavía mucho camino por recorrer, la aplicación práctica de todo sistema diseñado a través de la relación especial de las personas con discapacidad en los centros especiales de empleo no llega a alcanzar los objetivos previstos, habida cuenta frente a la intención inicial de constituir un paso intermedio para la incorporación al mercado laboral, al final, para muchos trabajadores empleados en los centros especiales, su ocupación no constituye una nueva etapa, antes bien, se perpetúa. A ello se suma que las empresas ordinarias subcontratan a los centros de empleo las tareas más repetitivas y monótonas, aquéllas que no son bien aceptadas por sus propias plantillas.

6. Las empresas de economía social no sólo constituyen la mejor opción a la hora de ejecutar el nuevo urbanismo, debido a la coincidencia de objetivos, métodos y fines, esto es, la sinergia que se produce entre ambos; también porque resultan, en la mayor parte de los casos, más eficientes desde el punto de vista de los recursos económicos para su constitución y desarrollo, debido al apoyo proporcionado por las Administraciones Públicas, bien sea a la hora de la adjudicación de contratos públicos, bien a la hora de aplicar bonificaciones y reducciones, o, en fin, removiendo obstáculos y ayudando en su nacimiento.

Las políticas públicas más adecuadas para fomentar, no solo el nacimiento de estas entidades, sino su permanencia y desarrollo requieren prestar atención a la formación, educación básica y cualificación profesional de sus promotores; a la necesidad de asistencia y asesoramiento técnicos para el establecimiento, incubación y consolidación de las empresas; al desarrollo de las tecnologías adecuadas y el acceso a ellas; al acceso a créditos y financiamiento solidarios; y a la definición de programas y políticas específicos y transversales.

En resumen, para mejorar la ventaja competitiva de las empresas sociales, necesitan estar provistas de un ecosistema de acuerdo con su naturaleza. No solo precisan financiación sino que esta sea estable y duradera y venga unida a la creación de mecanismos capaces de servir de soporte técnico a estas entidades.

A nivel europeo, convendría valorar la posibilidad u oportunidad de sumarse, por parte de algunas ciudades o territorios de Castilla y León (alguno ya ha sido pionero) a los programas europeos Urban Innovative Actions (UIA) y URBACT.

A nivel regional, la Junta de Castilla y León ha apostado por la promoción y fomento de las entidades de economía social como forma generadora de riqueza y crecimiento, apoyando los inicios de la actividad y la creación de puestos de trabajo, así como la igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran. La Comunidad diseña cuatro líneas de subvención, las cuales coadyuvan, pero no suponen un baluarte permanente. Al respecto, conviene apuntar aquí como más eficaz el apoyo desde distintas Administraciones Públicas a la creación mediante tutorización y consultoría o viveros para el nacimiento y cuidado de estas empresas.

La última de las vías analizadas para apoyar a las entidades de economía social cuya actividad se desarrolle en el sector de la construcción (específicamente en la rehabilitación y reordenación urbanas), consiste en la posibilidad de introducir cláusulas sociales en las diferentes fases del procedimiento de contratación pública (en la definición del objeto del contrato, de las especificaciones técnicas, de criterios de admisibilidad/selección, de criterios de adjudicación y de condiciones de ejecución). Por cláusula social cabe entender toda disposición incluida en un contrato o acuerdo comercial en virtud de la cual la parte prestadora del servicio o ejecutora de la obra asume, como condición de acceso o de ejecución, el compromiso de cumplir con determinados objetivos de política sociolaboral, como son la creación de más y mejor empleo, o la garantía de los derechos laborales. Los contratos públicos, bajo esta perspectiva y a través de dichas cláusulas, constituyen una útil herramienta en manos de los poderes públicos para el desarrollo e impulso de las políticas que la sociedad demanda y la reciente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así lo reconoce.

7. El sistema productivo está sufriendo una transformación radical merced a la incorporación de nuevas tecnologías. El sector de la construcción no ha sido ajeno a dicho cambio y ha experimentado (y seguirá haciéndolo) nuevos procesos, sistemas y mecanismos, nuevos modos y maneras de edificar, que repercuten en el sistema de relaciones laborales en dicho ámbito. Los anclajes de la cuarta revolución industrial, cuyos buques insignia son la robótica, la biotecnología, la nanotecnología o la inteligencia artificial, se entremezclan con las fenomenologías anteriormente existentes, redimensionando, en su conjunto, los procesos de automatización y digitalización.

Aunque tanto hay razones para considerar que se aventuran tiempos de penumbra como de oportunidades -en general y en este sector en concreto-, al final el resultado obtenido depende de las elecciones que Administraciones Públicas, agentes sociales, empresarios y trabajadores realicen hoy. En este sentido, el Comité Económico y Social Europeo propone

potenciar la negociación colectiva y el diálogo social -del cual la Comunidad Autónoma de Castilla y León constituye un referente- y la inversión en formación profesional y permanente. En este sentido, habrá de tenerse en consideración que el impacto de la digitalización va a afectar de manera diferente según el segmento poblacional de que se trate. Así, los jóvenes habrán de afrontar retos y mayores dificultades al comienzo de sus carreras debido a su falta de experiencia; los trabajadores maduros que sean sustituidos por máquinas arrostrarán dificultades para retornar al mundo laboral, a lo que se suma las eventuales para adaptarse a las modificaciones tecnológicas introducidas en su empresa; y, en fin, también quedarán extramuros de los avances quienes carezcan del acceso a la tecnología y a la red (como sucede en Castilla y León con muchas zonas rurales).

8. Como pieza clave final capaz de unir los conceptos que han recorrido el estudio realizado (sostenibilidad social, económica y medioambiental vinculada al urbanismo en el ámbito territorial de Castilla y León) aparecen los empleos verdes. Dicho término engloba actividades que contribuyen a proteger y restablecer los ecosistemas y la biodiversidad, reducir el consumo de energía, materias primas y agua, a descarbonizar la economía, a reducir las emisiones y a disminuir o evitar por completo todas las formas de desechos y contaminación.

En España, estas *new green collar occupations*, que abarcan diferentes actividades, ocupaciones, niveles de educación y habilidades, también cabe encontrarlas en el sector de la construcción. Así, constituyen empleos verdes, conforme la definición anterior, aquellos dedicados a la construcción y rehabilitación de edificios: iluminación, aparatos y equipo de oficina con uso eficiente de energía; calefacción/refrigeración solar, paneles solares; reconversión y rehabilitación; edificios verdes (ventanas, aislamiento, materiales de construcción, sistemas de calefacción, ventilación y aire acondicionado con uso eficiente de energía); casas solares pasivas, edificios sin emisiones, y tal es el empleo y las ocupaciones a fomentar, verdes y decentes.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.
- AA.VV., Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono. Mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2008.
- AA.VV., La compra pública en las Administraciones públicas vascas con una visión Norte-Sur, Agencia Vasca De Cooperación Internacional, 2012.
- AA.VV., Las tecnologías IoT dentro de la industria conectada 4.0, EOI, Madrid, 2015.
- AA.VV., La transformación digital de la industria española, Ministerio de Industria español, 2015.
- AA.VV., Diagnóstico de partida de la Economía Social y Solidaria en la ciudad de Madrid. Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria de Madrid, 2016.
- AA.VV., Guía didáctica de economía social y solidaria, Mares, 2017.
- ALEMÁN PÁEZ, F., “El derecho de desconexión digital. una aproximación conceptual, crítica y contextualizadora al hilo de la Loi Travail núm. 2016-1088”, Trabajo y Derecho, 2017.
- ALFONSO SÁNCHEZ, R., “Formas jurídicas de trabajo asociado en la economía social”, en AA.VV., Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. y RICO BUENO, N., “Nuevas reglas en la protección por desempleo para facilitar el emprendimiento”, en AA.VV., La estrategia de emprendimiento y empleo joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil, Bomarzo, Albacete, 2013.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., “La relación laboral especial de los discapacitados en los centros especiales de empleo”, Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo. Mercado de trabajo, economía y sociedad, núm. 5, 2004.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., “Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre”, Tribunal Social, núm. 214, 2008.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., “Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas”, en AA.VV.: Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., “Los nuevos yacimientos de empleo y las empresas de economía social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León”, en AA.VV., La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León, 2012.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., “Las nuevas becas (prácticas) no laborales para los jóvenes: ¿obstáculo o trampolín?”, en AA.VV., Empleo juvenil: un reto para Europa (Youth employment: a challenge for Europe), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2016.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., “Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo”, Revista jurídica de Castilla y León, núm. 39, 2016.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo, Bomarzo, Albacete, 2016.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., El futuro del trabajo v. el trabajo del futuro, Colex, Madrid, 2017.

-
- ÁLVAREZ CUESTA, H., "La dimensión social de la lucha contra el cambio climático", en prensa.
- ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., "La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)", RL, tomo I, 1987.
- AMEZCUA ORMEÑO, E., "La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible", *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm. 285, 2013.
- ARRIETA IDIAKEZ, F.J., "La exclusión social de los jóvenes y las cooperativas", *NREDT*, núm. 202, 2017.
- ASKUNZE, C., "Economía social", en AA.VV. (CELORIO, G. y LÓPEZ DE MUNAIN, A., Coords.), *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Nazioarteko Lankidetzeta eta Garapenari Buruzko Ikasketa Institutua, Heagoa, 2007.
- AZNAR LÓPEZ, M.; AZUA BERRA, P. y NIÑO RÁEZ, E., *Integración social de los minusválidos. Comentarios a la Ley 13/82, de 7 de abril*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1982.
- BENGOETXEA, J., "Social economy partnerships and the public/private cleavages", *Oñati Socio-legal Series*, 2012, <http://ssrn.com/abstract=2083517>.
- BENGOETXEA ALKORTA, A., "El empleo en las cooperativas de trabajo asociado: ¿derecho al trabajo o factor productivo?", *Lan Harremanak*, núm. 32, 2015.
- BENGOETXEA ALKORTA, A., "La contribución de las cooperativas de trabajo asociado a la creación y mantenimiento de empleo", en AA.VV., *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- BLIN-FRANCHOMME, M.P., "L'entreprise de l'économie sociale et solidaire: un nouveau sujet de droit naissant", *Revue Le Lamy Droit des Affaires*, núm. 88, 2013.
- BORZAGA C., BODINI R., CARINI C., DEPEDRI S., GALERA G. y SALVATORI G., "Europe in Transition: The Role of Social Cooperatives and Social Enterprises", *Euricse Working Papers*, núm. 69, 2014.
- BRYNJOLFSSON, E. y MCAFEE, A., *The second machine age. Work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 2015.
- BURGOS ROSADO, L., "El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social", en *Jóvenes y políticas públicas*, Wolters Kluwer, Madrid, 2007.
- BURZACO SAMPER, M., "Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 86, 2016.
- CALVO ORTEGA, R., *Sociedades laborales*, Civitas, Madrid, 2013.
- CÁMARA BOTÍA, A., "Las empresas de inserción: aspectos laborales", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 135, 2007.
- CÁRCAR BENITO, J.E., "Las lanzaderas de empleo y emprendimiento, instrumentos innovadores contra el desempleo: aspectos jurídicos y de política laboral", *Lan Harremanak*, núm. 32, 2015.
- CARRIL VÁZQUEZ, X.M., "Las cooperativas del (y en el) mar como entidades de economía social (y solidaria)", *RGDT*, núm. 37, 2014.
- CASARES MARCOS, A.B., "Función de las cláusulas sociales en relación con la prestación contractual: la definición del objeto contractual y su introducción como condición especial de ejecución", en prensa.
- CAVAS MARTÍNEZ, F., "Protección social de los socios trabajadores en las cooperativas de trabajo asociado", en AA.VV., *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

-
- CC.OO., "Industria 4.0: una apuesta colectiva", <http://www.industria.ccoo.es/cms/g/public/o/6/o163594.pdf>.
- CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico*, Reus, Madrid, 2013.
- CERVILLA GARZÓN, M.J., "Incidencia del Real Decreto-ley 4/2013, de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo del Crecimiento y de la Creación de Empleo, en el Fomento del Autoempleo de los Jóvenes", *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales*, núm. 33, 2015.
- CHAVES ÁVILA, R. y SAVALL MORERA, T., "La insuficiencia de las actuales políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales frente a la crisis en España", *Revesco*, núm. 113, 2013.
- CRIVELLI L.; BRACCI A. y AVILÉS G., "Il modello d'impresa sociale "made in Switzerland". Risultati di un'indagine esplorativa condotta su piano nazionale", *Euricse Working Paper*, núm. 38, 2012.
- CRUZ VILLALÓN, J.; RODRÍGUEZ-RAMOS VELASCO, P. y GÓMEZ GORDILLO, R., *Estatuto de los Trabajadores. Comentado*, Tecnos, Madrid, 2003.
- CUEVAS GALLEGOS, J., *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Comares, Granada, 2011.
- DEGRYSE, C., "Digitalisation of the economy and its impact on labour markets", *ETUI*, núm. 2, 2016.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, A., "Análisis de la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de sociedades laborales y participadas", *AS*, núm. 1, 2015 (BIB 2015\16553).
- ESPÍN SÁEZ, M., "El socio trabajador de sociedad laboral", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 4, 2003.
- ESTEBAN LEGARRETA, R., "La relación laboral especial de los minusválidos", *Tribuna Social*, núm. 91, 1998.
- ESTEBAN LEGARRETA, R., *Contrato de trabajo y discapacidad*, *Ibidem*, Madrid, 1999.
- FARIAS BATLLE, M., "Sociedad participada por los trabajadores versus participación financiera de los trabajadores en la empresa", *AA.VV., El régimen jurídico de las sociedades laborales*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2017.
- FERNÁNDEZ-COSTAÑES MUÑIZ, J., "Los nuevos yacimientos de empleo. Surgimiento, actualidad y su inclusión en planes y políticas de empleo como sectores generadores de puestos de trabajo", *NREDT*, núm. 202, 2017.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H. y QUIRÓS HIDALGO, J.G., *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, Universidad, León, 2002.
- FERNÁNDEZ VILLA, M.I. y GALLEGO, F.M., *Balance social. Fundamentos e implementación*, UPB, Medellín, 1996.
- FICI, A., "Recognition and Legal Forms of Social Enterprise in Europe: A Critical Analysis from a Comparative Law Perspective", *Euricse Working Papers*, núm. 82, 2015.
- FREY, C.B. y OSBORNE, M.A., "The future of employment: how susceptible are Jobs to computerisation?", http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf, 2013.
- GARCÍA ARÉJULA, Jesús M^a, "La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco", *EKAINA*, junio 2015.
- GARCÍA BLASCO, J., "La protección social de los trabajadores de cooperativas de trabajo social: entre la crisis económica y las nuevas reglas ¿mayor protección?", *RGDT*, núm. 37, 2014.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M., "El concepto de cooperativa de trabajo asociado. Objeto social y principales características", en *AA.VV., Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

-
- GARCÍA NINET, J.I., "Cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y fomento del cooperativismo", RGDT, núm. 37, 2014.
- GARRIDO PÉREZ, E., El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- GONZÁLEZ BARRIO, B.; CASARES MARCOS, A.B. y QUINTANA LÓPEZ, T., "Conservación, ruina y fuera de ordenación. Rehabilitación, regeneración y renovación", en AA.VV., Derecho urbanístico: guía teórico-práctica, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- GONZÁLEZ DEL REY, I., "Fomento del empleo y protección por desempleo de los trabajadores de las empresas de economía social en las últimas reformas laborales", en AA.VV., Desempleo, MTAS, Madrid, 2003.
- GONZÁLEZ DEL REY, I., El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA, La Economía Social y Solidaria y el Reto del Desarrollo Sostenible, 2014.
- HERNÁNDEZ MORENO, S., "Introducción al urbanismo sustentable o nuevo urbanismo", Espacios Públicos, Vol. 11, Núm. 23, 2008, pp. 298.
- IGARTUA MIRÓ, M^a.T., Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial, Laborum, Murcia, 2003.
- ITURRASPE OVIEDO, F., "Derechos y deberes de los trabajadores de las empresas de economía social: análisis desde el derecho internacional de los derechos humanos y de la idea de derecho social", Revista Jurídica de los Derechos Sociales, núm. 2, 2017.
- LAMBOOY, T.; ARGYROU, A. y HORDIJK, R., "Social Entrepreneurship as a New Economic Structure that Supports Sustainable Development: Does the law provide for a special legal structure to support innovative and sustainable non-profit entrepreneurial activities? (A comparative legal study)", University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, 30, 2013.
- LARRAZABAL ASTIGARRAGA, E., "Las cláusulas sociales en la contratación pública y la posibilidad de establecer un salario mínimo en la ejecución de los contratos", Lan Harremanak, núm. 31, 2014.
- LIENHARD, A., "Économie sociale et solidaire : présentation du projet de loi", Dalloz actualité 26 juillet 2013.
- LÓPEZ DE LA CRUZ, L., "Nuevos modelos de gobernanza público-privada: conciliación y convivencia del Derecho Público y el Derecho Privado en las cooperativas de servicios públicos. Dificultades de aplicación", Revista de Derecho Civil, núm. 2, 2015.
- LÓPEZ GANDÍA, J., Cooperativas y Seguridad Social, Bomarzo, Albacete, 2017.
- LÓPEZ I MORA, F., "Las sociedades laborales a reforma", en AA.VV.: El empresario laboral. Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación, Valencia, Tirant lo blanch, 2010.
- LUJÁN ALCARAZ, J., "Empresas de inserción", Aranzadi Social, núm. 20, 2007.
- MARCUELLO SERVÓS, C.; BELLOSTAS PÉREZ-GRUESO, A.; MARCUELLO SERVÓS, C., Informe sobre las empresas de inserción en España, CIRIEC, 2008.
- MATEI, L. y MATEI, A., "The social enterprise and the social entrepreneurship instruments of local development. A comparative study for Romania", WCBEM 2012.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, "Empleo verde, concepto y tendencias", Análisis y prospectiva, núm. 6, 2013.
- MIRANDA BOTO, J.M., "Contratación pública y cláusulas de empleo y condiciones de trabajo en el Derecho de la Unión Europea", Revista Jurídica de los Derechos Sociales, núm. 2, 2016.

-
- MOLINA NAVARRETE, C., “Las cooperativas como forma alternativa de creación de puestos de trabajo: el empleo cooperativo entre mitos y realidades”, *RGDTSS*, núm. 37, 2014.
- MOLINA NAVARRETE, C., “¿El futuro del trabajo, trabajo sin futuro?. Los ‘mitos finalistas’ en la era digital del ‘neomercado’”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, núm. 408, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A., “La configuración técnica de la relación laboral del socio trabajador de cooperativas de trabajo asociado”, *RGDTSS*, núm. 37, 2014.
- MONTOYA MELGAR, A., “Sobre el socio-trabajador de la cooperativa de trabajo asociado”, en AA.VV.: *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Bayón*, Madrid, Tecnos, 1980.
- MOVILLA VEGA, D., *Habitat 3.0: De la ciudad a la casa en tiempos del Big Data*, Fundación Alternativas, 2017.
- MÜNKNER, H.H., “Worldwide regulation of co-operative societies an overview”, *Euricse Working Paper*, núm. 53, 2013.
- NAREDO, J.M., “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, *Gaceta Sindical*, núm. 14, 2010.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA y FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, *Informe de Empleo verde en una economía sostenible*, 2009.
- OCDE, *Perspectivas de la OCDE sobre la economía digital 2015*, 2015.
- OFICINA DE POLÍTICA EUROPEA WWF, *Empleo verde en Europa. Oportunidades y perspectivas futuras: resumen ejecutivo*, 2009.
- OIT, *Empleos verdes. Hechos y cifras*, OIT, Ginebra, 2008.
- OIT, *Social and Solidarity Economy: Building a Common Understanding*, OIT, Ginebra, 2010.
- OIT, *Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente*, OIT, Ginebra, 2011.
- OIT, *Los empleos verdes se vuelven realidad. Progreso y perspectivas para 2012*, OIT, Ginebra, 2011.
- OIT, *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*, OIT, Ginebra, 2012.
- OIT, *Social and Solidarity Economy: An opportunity to enhance youth employment*, OIT, Ginebra, 2013.
- OIT, *La economía social y solidaria*, OIT, Ginebra, 2014.
- OIT, *Cooperatives and the Sustainable Development Goals A contribution to the post-2015 development debate*, OIT, Ginebra, 2014.
- OIT, *Public policy in the social and solidarity economy: Towards a favourable environment. The case of Europe*, OIT, Ginebra, 2015.
- OIT, *Programa de empleos verdes*, OIT, Ginebra, 2016.
- OIT, *Conceptual Framework for the Purpose of Measurement of Cooperatives and its Operationalization*, OIT, Ginebra, 2017.
- OIT, *Social and Solidarity Economy and the Future of Work*, OIT, Ginebra, 2017.
- PANIAGUA ZURERA, M., “Las empresas de inserción sociolaboral y las cláusulas sociales en la contratación pública: dos instrumentos necesarios para la innovación social hacia el desarrollo”, *REVESCO*, núm. 112, 2013.

-
- QUINTANA LÓPEZ, T., “La actividad administrativa de prestación. El servicio público. La doctrina clásica del servicio público. Evolución de la doctrina. Nacionalización y municipalización de servicios y actividades”, en AA.VV., Derecho Administrativo. Parte especial, Civitas, Madrid, 1995.
- 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, núm. 24, 2011.
- QUINTANA LÓPEZ, T. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público”, en La perspectiva social en el marco de la colaboración público-privada. Especial referencia a la contratación del sector público, CESCYL, Valladolid, 2011.
- RAJA, S. y AMPAH, M., “Will the digital revolution help or hurt employment?”, Connections, núm. 103148, 2016.
- RASO DELGUE, J., “La empresa virtual: nuevos retos para el Derecho del Trabajo”, Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, volumen 5, núm. 1, 2017.
- RÍOS MESTRE, J.M. y LUJÁN ALCARAZ, J., “Consideración jurídico-laboral y encuadramiento en Seguridad Social de los socios trabajadores”, en AA.VV., El régimen jurídico de las sociedades laborales, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2017.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Cláusulas sociales y licitación pública: análisis jurídico, Instituto Andaluz de Administración Pública, Madrid, 2009.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La vis expansiva de las cláusulas sociales en el sistema de contratación pública: un cauce para el fomento del empleo de los colectivos más desfavorecidos permitido por el Derecho Comunitario”, en AA.VV.: Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa, Vol. II, XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, MTIn, Madrid, 2010.
- ROJO TORRECILLA, E., “Las políticas de empleo. Especial consideración de las medidas de apoyo a las empresas de trabajo asociado”, en AA.VV., Sociedades cooperativas, régimen jurídico y gestión económica, Ibidem, Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J.M., Los trabajadores discapacitados, CISS Praxis, Valencia, 2000.
- SEMPERE NAVARRO, A.V., “El trabajo de los minusválidos: problemas de su regulación”, Tribuna Social, núm. 91, 1998.
- SEMPERE NAVARRO, A.V., “El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo”, Aranzadi Social, T. V, 1999.
- SUBIRATS, J.; QUINTANA, I.; VIDAL, M. y RUEDA, S., “El libro verde de la sostenibilidad urbana y local en el ámbito de la sostenibilidad social: hábitat urbano e inclusión social”, en AA.VV., Libro Verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2012.
- TUSET DEL PINO, P., La contratación de trabajadores minusválidos, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- VALENDUC, G. y VENDRAMIN, P., “Work in the digital economy: sorting the old from the new”, http://www.ftu-namur.org/fichiers/Work_in_the_digital_economy-ETUI2016-3-EN.pdf, 2016.
- VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C., “Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico”, Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros, núm. 298, 2008.
- VILLA GIL, L.E. (de la), “La regulación del empleo de los minusválidos en España. Esquema para un estudio”, Tribuna Social, núm. 55, 1995.
- VIQUEIRA PÉREZ, C., “Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción”, Revista General de Derecho, núm. 17, 2008.
- WEST, D.M., “What happens if robots take the jobs? The impact of emerging technologies on employment and public policy”, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/robotwork.pdf>.

